

*Le Ministre de Suisse à La Haye, G. Carlin,
au Chef du Département politique, G. Motta*

L. VI.B.4 Vertraulich.

Konferenz zu Barcelona

Deklaration über das Flaggenrecht

La Haye, 18 mars 1922

Ich bin gegenwärtig mit der Durchsicht des mir von Herrn Prof. Max Huber übergebenen Entwurfs einer Botschaft des Bundesrats an die Bundesversammlung betreffend die Konferenz zu Barcelona beschäftigt.¹

Ich werde Ihnen verschiedene Abänderungsvorschläge zu machen haben. Insbesondere war mir, wie Herrn Prof. Max Huber, auf den ersten Blick aufgefallen, dass in dem Entwurf es für notwendig erachtet wurde, die «Déclaration portant reconnaissance au droit du pavillon des Etats dépourvus de littoral maritime» der vorgängigen Genehmigung der Bundesversammlung zu unterbreiten. Mit Herrn Prof. Max Huber halte ich diesen Standpunkt, was unser Staatsrecht anbelangt, für unbegründet und da Sie mir hierüber ein eigenes Schreiben vom gleichen 14. März² haben zukommen lassen, so beehre ich mich, mich jetzt schon darüber

1. *Il s'agit du projet du Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant les résolutions de la Conférence générale des communications et du transit réunie, en mars 1921, à Barcelone, sous les auspices de la Société des Nations, du 13 novembre 1923, in FF, 1923, vol. III, p. 153 ss. Dans l'arrêté fédéral du 21 juin 1924, les Chambres fédérales ont approuvé:*

I. La Convention et le statut sur la liberté du transit signés le 30 novembre 1921 par le Conseil fédéral.

II. Il est pris connaissance de la déclaration portant reconnaissance du droit au pavillon des Etats dépourvus de littoral maritime, signée à la même date. Cf. RO, 1924, Tome 40, p. 429.

2. Non reproduit.

zu äussern, zumal meine sonstigen Ausführungen über den Entwurf der Botschaft sich noch einige Tage verzögern mögen.

Die Deklaration ist nicht einer Konvention gleichzustellen, die der Eidgenossenschaft irgendwelche Verpflichtungen auferlegen würde: sie beschränkt sich darauf, den schon bestehenden völkerrechtlichen Zustand formell festzulegen.

Ihren diesbezüglichen Ausführungen in den mir mit Ihrem schon erwähnten Schreiben vom 14. März³ in Abschrift mitgeteilten Depeschen an die Gesandtschaften in Berlin, London, Paris und Rom kann ich voll zustimmen. Dieser Gesichtspunkt war massgebend als ich mich in Barcelona, wie ich Ihnen damals berichtete, mit dem britischen Delegierten dahin einigte, dass die vorgesehene Konvention in eine Deklaration umgewandelt würde. Weder ihm noch mir fiel es damals im entferntesten ein, die Deklaration sei durch die Parlamente zu genehmigen, was nach britischem Staatsrecht um so weniger erforderlich erschien, als überhaupt die britische Regierung nur solche Übereinkünfte durch das Parlament ratifizieren lassen muss, die dem Land finanzielle Verpflichtungen auferlegen oder eine Änderung der inländischen Gesetzgebung zur Folge haben.

Dazu kommt, dass, wenn nach unserm Staatsrecht die Deklaration der parlamentarischen Genehmigung bedürfte, die Ratifikation nur in Kraft treten könnte nach Ablauf der Referendumsfrist, da es sich um eine zeitlich unbeschränkte Verständigung handelt.

Wie das Generalsekretariat des Völkerbunds dazu kommt, den einzelnen Staaten vorschreiben zu wollen, welche Abmachungen zu ratifizieren seien und welche nicht, wäre geradezu unerfindlich, wenn meine Beobachtungen zu Barcelona mich nicht veranlassen würden, anzunehmen, es liege hier eine Intrigue des als Generalsekretär der Konferenz amtierenden Herrn Haas vor. Dieser Herr steht offenbar immer noch unter dem Einfluss der französischen Delegation, die ihr möglichstes tat, um die Deklaration zu verhindern. Sie wollte davon nichts wissen und die betreffende Bestimmung in die Konvention über die schiffbaren internationalen Flüsse hinein bringen, um in dieser Weise die Schweiz wider ihren Willen zu zwingen, diese Konvention, von der einzelne Bestimmungen für die Eidgenossenschaft unannehmbar sind, trotzdem zu unterzeichnen.

Mit der tatkräftigen Unterstützung der britischen Delegation gelang es mir,

3. *Dans cette dépêche du 14 mars, le Département politique exposait:*

Das Generalsekretariat des Völkerbundes scheint das Wesen und die Entstehungsgeschichte der Vorlage zu verkennen, wenn es in seiner Zirkularnote vom 1. Juli v.J., mit der es den Regierungen die Beschlüsse von Barcelona zur Kenntnis bringt, die «Erklärung» als ratifikationsbedürftig bezeichnet. [...]

Eine deklaratorische Feststellung hat nicht den Charakter eines Vertrages; wenn die Erklärung oder Anerkennung von Staaten keiner Ratifikation bedarf, so bedarf es auch keiner solchen für die Erklärung der Anerkennung eines Staatenrechtes.

Die Frage der Ratifikationsbedürftigkeit der «Erklärung» ist für die Schweiz von grosser praktischer Bedeutung. Es dürfte höchst fraglich sein ob eine erhebliche Zahl von Staaten dieselbe ratifizieren würde; manche werden nicht ratifizieren wollen, weil sie die Notwendigkeit einer Ratifikation bestreiten. Auf keinen Fall möchten wir in unserer Botschaft über das Ergebnis von Barcelona der Bundesversammlung die Ratifikation der Vorlage empfehlen ohne uns vorher in der Angelegenheit über die Ansicht der hauptsächlichsten Regierungen, die in Barcelona vertreten waren, zu erkundigen (E 2001 (B) 8/36).

diese Absicht zu durchkreuzen, aber es scheint, dass noch immer mit allen Mitteln versucht wird, die Deklaration auch nachträglich zu Fall zu bringen.

Wie aus schon früher von mir eingezogenen Erkundigungen hervorgeht, teilt die niederländische Regierung Ihre und meine Auffassung über die Notwendigkeit der parlamentarischen Genehmigung der Deklaration, was ich Ihnen in Beantwortung Ihrer Anfrage mitzuteilen in der Lage bin.⁴

4. *Par lettre du 20 mars 1922, le Ministre de Suisse à Paris rapporte le point de vue du gouvernement français: Mes deux interlocuteurs (Gout et Herbet) m'ont répondu que le point de vue auquel se place la France est fort simple: le texte de Barcelone est identique avec l'article 273, alinéa 3, du Traité de Versailles déjà ratifié; donc la France est liée et le Gouvernement français n'a plus rien à faire.*

Quant à la Suisse, ces deux messieurs estiment qu'elle n'a pas à ratifier; il suffirait au Gouvernement fédéral de notifier à M. le Secrétaire Général de la Société des Nations qu'elle entend bénéficier de ladite Déclaration de Barcelone et qu'il prend les mesures internes d'application; le Conseil fédéral pourrait ajouter qu'il se propose, une fois ces mesures prises, de les communiquer à tous les Etats signataires de Barcelone et aux Etats signataires de Versailles; il y aurait intérêt à ne pas oublier ces derniers parce qu'il peut très bien se faire qu'un Etat signataire de Versailles, et ayant par conséquent ratifié le texte en question, n'ait pas été représenté à Barcelone. D'après cette manière de procéder, personne ne serait omis.

Pour sa part, la Légation de Suisse à Berlin répond le 2 mai 1922 que nach Ansicht des Auswärtigen Amtes daher eine Ratifikation nicht notwendig sei. (Ibid.). La Légation de Londres transmet, en date du 5 septembre, la copie d'une note du Foreign Office informant that, after careful consideration, His Majesty's Government are of opinion that the declaration concerning the right to a flag of States having no sea-coast, signed at Barcelona on the 20th April, 1921, should be ratified (Ibid.). A la suite de cette réponse britannique, le Département politique élargit son enquête en adressant le 16 septembre 1922 une circulaire identique à celle envoyée à Paris, Rome, Londres et La Haye, le 14 mars 1922 (cf. note 3 ci-dessus), aux Légations de Suisse à Stockholm, Madrid, Bruxelles, Bucarest et au Consulat général à Athènes. Ce dernier répond en date du 31 mai 1923 que: le Gouvernement hellénique considère que la déclaration de Barcelone... rentre dans la catégorie générale d'actes internationaux conventionnels et que par conséquent sa ratification paraît nécessaire. D'après le droit public hellénique, la déclaration en question n'aurait pas besoin d'être approuvée par le Parlement et sa ratification pourrait se faire par décret royal. (Ibid.). Dans sa réponse datée du 22 septembre 1922, la Légation de Suisse à Bruxelles rapporte qu'au point de vue belge, le droit au pavillon des Etats enclavés est un principe admis depuis longtemps, de sorte que la satisfaction de la déclaration [...] serait superflue. (Ibid.). Dans une note datée du 25 novembre 1922, adressée au Ministre de Suisse à Bucarest, le Gouvernement roumain estime que la déclaration d'adhésion serait suffisante et n'impliquerait pas une ratification par le Parlement. (Ibid.). Répondant au Ministre de Suisse à Madrid, le Gouvernement de Lisbonne, dans une note datée du 25 novembre 1922, fait savoir que le Gouvernement de la République, conformément au droit public portugais, doit ratifier cette déclaration après qu'elle aura été approuvée par le Parlement. (Ibid.). Le Gouvernement de Madrid n'a pas répondu, malgré une recharge de la part du Ministre de Suisse, en date du 28 février 1923. (Ibid.). Pour une liste complète des Etats ayant signé, ratifié ou adhéré à la Déclaration en question, cf. Rapport supplémentaire sur les travaux du Conseil et du Secrétariat à la Ve Assemblée de la Société des Nations, SdN. Document A.8. (a), annexe, p. 9, du 1^{er} septembre 1924.