

CONSEIL FÉDÉRAL
Procès-verbal de la séance du 7 juillet 1922¹

1847. Völkerbund. Konvention betreffend die Kontrolle des Waffen- und
Munitionshandels

Politisches Departement (Auswärtiges)
Antrag vom 5. Juli 1922

Im Zusammenhang mit den andern Problemen militärischen Charakters, die auf Grund von Resolutionen der Versammlung des Völkerbundes zur Erörterung stehen, legt das politische Departement dem Bundesrate die Frage des Beitrittes der Schweiz zur Konvention von Saint-Germain betreffend die Kontrolle des Waffen- und Munitionshandels zur Entscheidung vor.

Der Bundesrat hat sich bereits in seiner Sitzung vom 17. Februar 1920 mit dem Inhalt dieses am 10. September 1919 unterzeichneten Abkommens beschäftigt, das bezweckt, durch eine allgemeine Beaufsichtigung über den privaten Handel mit Waffen und Munition einen ersten Schritt zur Ausführung der in den Artikeln

1. *Etait absent: R. Haab, Président de la Confédération.*



8, 22, Al. 5, und 23, litt. d, des Völkerbundspaktes niedergelegten Grundsätze betreffend die Abrüstung zu tun.

Gemäss Art. 23 der Konvention sollten sämtliche zum Eintritt in den Völkerbund eingeladenen Staaten aufgefordert werden, der Konvention beizutreten, die beinahe von sämtlichen dem Völkerbund angehörenden Signatären der Friedensverträge (und auch von den Vereinigten Staaten) unterzeichnet wurde. Auf eine vorläufige Anfrage der grossbritannischen Gesandtschaft in Bern erklärte das politische Departement im Februar 1920² namens des Bundesrates, dass die Schweizerische Regierung jeden Versuch, den Grundsatz der Abrüstung seiner Verwirklichung entgegenzuführen, begrüsse, dass sie indessen keine endgültige Antwort über ihre Stellungnahme zur Konvention abgeben könne bis die Frage des Beitrittes der Schweiz zum Völkerbund, mit der der Anschluss an die Konvention im Zusammenhang stehe, ihre endgültige Erledigung gefunden hätte.

Inzwischen hatte — nachdem die Schweiz Mitglied des Völkerbundes geworden war — die erste Versammlung des Völkerbundes sich einlässlich mit der Konvention von Saint-Germain beschäftigt und durch eine Resolution vom 14. Dezember 1920 einen Appell an die Signatarstaaten des Abkommens und an die zum Anschluss eingeladenen Staaten gerichtet, durch die die letztgenannten dringend ersucht wurden, den Vertrag zu ratifizieren bzw. ihren Beitritt offiziell mitzuteilen.

Die vom Völkerbundsrat auf Grund dieser Resolution bei den Mitgliedern des Völkerbundes im Laufe des Jahres 1921 unternommenen Schritte hatten namentlich auch wegen des Fernbleibens der Vereinigten Staaten keinen unmittelbaren Erfolg.

Die zweite Völkerbundsversammlung sah sich daher veranlasst, aufs Neue den besonderen Wert des Inkrafttretens der Konvention von Saint-Germain zu betonen, und erneuerte den von der Versammlung von 1920 geäusserten nachdrücklichen Appell an die Regierungen. Auf Grund dieser Resolution wandte sich das Generalsekretariat des Völkerbundes an das politische Departement mit der Anfrage, ob der Bundesrat nunmehr in der Lage sei, sich abschliessend zu äussern.

Nach erneuter Rücksprache und im Einverständnis mit dem Militärdepartement ist das politische Departement der Ansicht, dass die Schweiz nunmehr ohne Nachteil ihre grundsätzliche Zustimmung zur Konvention von Saint-Germain zum Ausdruck zu bringen in der Lage sei.

Wie sich aus dem Mitbericht des Militärdepartementes ergibt³, ist zwar nicht ausser Acht zu lassen, dass durch den Beitritt zur Konvention die schweizerische

2. *Sur ces déclarations, cf. DDS 7/2 n^{os} 149 et 264; aussi PVCF n^o 644 du 17 février 1920 (E 1004 1/274).*

3. *Dans son rapport du 29 juin 1922, le Département militaire écrit:*

[...]Unsere Ansicht geht nach den oben erwähnten Berichten und auch nach seitheriger Prüfung der Angelegenheit nach wie vor dahin, dass der Beitritt der Schweiz das kleinere Übel darstellt, als das Fernbleiben und dass sie, wenn sie nicht beitrifft, namentlich hinsichtlich Bezug von Kriegsmaterial aus dem Ausland, das in der Schweiz nicht hergestellt wird, in eine recht missliche Lage kommen könnte. An die Beitrittserklärung aber muss unter allen Umständen die Bedingung geknüpft werden, dass sie erst effektiv wird mit der Ratifikation der Convention durch Frankreich die Tschecho-Slowakei, Holland, Schweden und Dänemark.

private Waffenindustrie eine gewisse Gefährdung erleiden könnte, indem ihr dadurch möglicherweise für den Export ihrer Produkte Schwierigkeiten erwachsen werden. Bereits in einem Schreiben vom 26. Juli 1920⁴ über die grundsätzliche Frage des Beitritts der Schweiz zum Abkommen von Saint-Germain hatte sich jedoch die Handelsabteilung des Volkswirtschaftsdepartementes in dem Sinne geäußert, dass unsere Waffenausfuhr durch die Konvention nicht in dem Masse gefährdet würde, dass wir uns dadurch vom Beitritt überhaupt abhalten lassen könnten. Das Risiko schien ihr im Gegenteil im Falle des Nichtbeitritts noch grösser zu sein, da voraussichtlich die Vertragsstaaten gegen die Ausfuhr aus Ländern, die eine Sonderstellung einnehmen und daraus Vorteil ziehen wollten, Stellung nehmen würden. Diese Auffassung wird vom eidgenössischen Militärdepartement gestellt, welches zudem betont, dass gegenüber den Interessen der Landesverteidigung, die auf die Möglichkeit, gewisses Kriegsmaterial aus dem Auslande zu beziehen, unbedingt angewiesen ist, Bedenken dieser Art zurücktreten müssen. Diese Möglichkeit wird jedoch in Zukunft von dem Anschluss an die Konvention vom 14. September 1919 abhängen und es ist in dieser Hinsicht an den 1918 eingetretenen Fall zu erinnern, in dem die französische Regierung die Abgabe einer ehemals deutschen 88^{mm}-Batterie, die von den schweizerischen Militärbehörden nachgesucht worden war, von einer Beitrittserklärung zu erwähnten Konvention abhängig machen wollte.

Mit dem Militärdepartement ist jedoch auch das politische Departement der Auffassung, dass unter den oben angedeuteten Verhältnissen ein *bedingungsloser Beitritt* an die Konvention von Saint-Germain nicht in Frage kommen kann. Dagegen ermöglicht es das vom Völkerbund ins Auge gefasste Beitrittsverfahren, eine grundsätzliche Anschlussklärung der Schweiz erst in jenem Augenblick voll wirksam werden zu lassen, in dem die hinsichtlich der Produktion von Kriegsmaterial wichtigsten Staaten ihren Beitritt kundgegeben haben. Als Länder, deren Waffenindustrie auf die schweizerische Volkswirtschaft zurückwirken kann, nennt das Militärdepartement Frankreich, die Tschechoslowakei, Holland, Schweden und Dänemark.

Namentlich auch wegen der moralischen Rückwirkungen ist die Stellungnahme der Schweiz zu Gunsten der Konvention wünschenswert. Durch eine grundsätzliche Beitrittserklärung wäre es in der Schweiz in die Hand gegeben, aktiv an der Politik der Rüstungsbeschränkung mitzuwirken, die im Völkerbund niedergelegt ist.

Gestützt auf die vorstehenden Erwägungen wird *beschlossen*:

1. Dem Generalsekretariat des Völkerbundes ist bekanntzugeben, dass die

Wenn wir diese Erklärung abgeben, so sind wir uns wohl bewusst, dass damit unsere schweizerische private Waffenindustrie, in der die Schweiz. Industrie-Gesellschaft in Neuhausen in erster Linie steht, eine gewisse Gefährdung erleidet, indem ihr möglicherweise aus dem Beitritt der Schweiz zu der Convention von St-Germain für den Export ihrer Produkte Schwierigkeiten erwachsen, wie wir dies in unserem Bericht vom 5. Januar dargelegt haben. Gegenüber den Interessen der Landesverteidigung, die auf die Möglichkeit, gewisses Kriegsmaterial aus dem Ausland zu beziehen, unbedingt angewiesen ist, müssen jedoch diese Bedenken zurücktreten. Wir verweisen im übrigen auf das Schreiben der Industrie-Gesellschaft Neuhausen, das wir Ihnen am 27. Mai 1921 zugesandt haben. [...] (E 2001 (B) 8/21).

4. *Non reproduit*; cf. E 2001 (B) 8/21.

Schweiz der am 14. September 1919 in Saint-Germain unterzeichneten Konvention betreffend die Kontrolle des Waffen- und Munitionshandels beitrete in dem Sinne, dass ihre Beitrittserklärung erst von jenem Augenblicke an wirksam werde, in dem die zum Beitritt oder zur Ratifikation eingeladenen Länder, die eine Waffen- und Munitionsindustrie besitzen, endgültig dem Abkommen angeschlossen sind. Es wird jedoch beigefügt, dass die Erklärung des Bundesrates noch der verfassungsrechtlichen Genehmigung bedürfe.⁵

2. Das politische Departement wird beauftragt, dem Bundesrate einen Entwurf einer Botschaft an die eidgenössischen Räte über die Frage des Beitrittes der Schweiz zur erwähnten Konvention zu unterbreiten.⁶

1849. Exposé à fournir à la Société des Nations relativement aux exigences militaires de la Suisse

Département politique (Affaires étrangères)
Proposition du 5 juillet 1922

Sur la proposition de sa troisième commission, la deuxième Assemblée de la Société des Nations a adopté, en ce qui concerne la réduction des armements, onze résolutions, dont la seconde était ainsi conçue:

«La commission temporaire sera priée de faire des propositions en traçant les lignes générales d'un plan de réduction des armements, et afin d'en assurer la précision, ces propositions revêtiront la forme d'un projet de traité ou d'un autre projet également précis, qui sera présenté au Conseil, si possible, avant la réunion de l'Assemblée l'an prochain.

Pour permettre à la Commission temporaire mixte d'accomplir cette tâche, le Conseil sera prié de renforcer cette commission.»

La commission temporaire a exposé, entre temps, au Conseil de la Société des Nations qu'elle attacherait du prix, avant de pousser plus avant l'étude du problème, à connaître l'opinion des Gouvernements intéressés. Le Conseil a accédé à cette demande et a chargé son Président «de prier chaque Gouvernement de fournir un exposé des considérations qu'il croira devoir présenter relativement aux exigences de la sécurité nationale, de ses obligations internationales, de sa situation géographique et de ses conditions spéciales, et spécialement d'indiquer séparément (dans la mesure où il le pourra) les forces de police et militaires qu'il estime indispensables à sa sécurité intérieure, ainsi que les dépenses y relatives».

5. C'est par lettre du 8 juillet 1922 que G. Motta porta connaissance de cette décision au Secrétaire général de la SdN, E. Drummond (E 2001 (B) 8/21).

6. A la suite de la notification en date du 28 juillet 1922 par le gouvernement des Etats-Unis de ne pas pouvoir approuver les dispositions de cette convention ni s'engager à la ratifier, la commission temporaire mixte pour la réduction des armements considéra qu'il y avait lieu de procéder à une révision totale de la convention, tout en cherchant à trouver les bases d'une collaboration possible avec les Etats-Unis. Dans ces conditions, le Conseil fédéral décida, le 17 octobre 1922, de ne pas saisir, par voie de message, les chambres fédérales de la question de l'adhésion de la Suisse à la Convention de St-Germain, du 10 septembre 1919 (E 1004 1/285). Le Département politique fit part de cette décision au Secrétaire général de la SdN, par lettre du 19 octobre 1922 (E 2001 (B) 8/21).

M. Paul Hymans, alors Président en exercice du Conseil, a adressé une demande dans ce sens au Département politique. Sa lettre a été transmise au Département militaire, qui, après examen approfondi de la question, a fait connaître les éléments que devrait contenir, à son avis, la réponse à donner au Conseil de la Société des Nations.

En conséquence, le Département politique soumet à l'approbation du Conseil fédéral un projet de lettre à adresser au Conseil de la Société des Nations.

Dans la discussion, le projet de lettre au Conseil de la Société des Nations présenté par le Département politique est approuvé en général; toutefois, le vœu est exprimé qu'il soit complété par des développements démontrant que la situation géographique de la Suisse, au centre de l'Europe, l'expose à un bien plus haut degré que les Etats en bordure de l'Europe, tel par exemple que la Norvège, au danger de devenir le théâtre de la guerre, et lui impose en conséquence une obligation plus pressante de préparation, d'autant plus qu'elle est en partie entourée d'Etats fortement armés. Le chef du Département politique se déclare prêt à compléter la lettre dans le sens indiqué.

Sur la base de la discussion, il est *décidé*:

Le projet de lettre au Conseil de la Société des Nations présenté par le Département politique est approuvé, sous réserve du complément à y apporter par le Département politique, conformément au vœu exprimé dans la discussion. Le Département politique est invité à faire tenir à la Chancellerie fédérale deux copies de la lettre définitive, qui seront jointes au procès-verbal.

ANNEXE

Le Chef du Département politique, G. Motta, au Président du Conseil de la Société des Nations

Berne, le 8 juillet 1922

Par lettre du 13 avril dernier⁷, confirmée par lettre du 12 juin⁷, le Conseil de la Société des Nations avait bien voulu demander au Gouvernement de la Confédération de lui faire parvenir «un exposé des considérations qu'il croira devoir présenter relativement aux exigences de sa sécurité nationale, de ses obligations internationales, de sa situation géographique et de ses conditions spéciales, et spécialement d'indiquer séparément (dans la mesure où il le pourra) les forces de police et militaires qu'il estime indispensables à sa sécurité intérieure, ainsi que les dépenses y relatives».

Le Conseil fédéral a examiné avec le plus grand soin l'objet de cette demande et nous a chargés de vous faire part de ce qui suit.

La Suisse, Etat foncièrement pacifique, ne peut que s'associer sans réserve aux efforts tentés par la Société des Nations en vue d'aboutir à une réduction progressive des armements. Elle a cependant l'impérieux devoir de prendre les mesures nécessaires pour être à même de se défendre en cas d'agression. Elle ne saurait d'ailleurs perdre de vue que l'acte portant reconnaissance et garantie de la neutralité perpétuelle de la Suisse et de l'inviolabilité de son territoire, du 20 novembre 1815, acte qui a trouvé sa consécration dans la déclaration de Londres, du 13 février 1920, implique pour elle l'obligation d'assurer, par ses propres moyens, l'inviolabilité de son territoire et le maintien de sa neutralité. Or, ses frontières étant très développées par rapport au chiffre de sa population, elle est dans la nécessité de posséder une armée aussi bien outillée et aussi nombreuse que possible. Cette nécessité résulte, au surplus, de sa situation géographique. Elle est plus exposée aux risques

7. *Non reproduite*; cf. E 2001 (B) 8/21.

de devenir le théâtre d'opérations de guerre que les pays qui ne sont pas, comme elle, sis au centre de l'Europe; elle est, par surcroît, entourée d'Etats fortement armés, ce qui rend plus pressant encore son devoir de maintenir à un certain degré son état de préparation militaire.

Son armée, simple armée de milices, n'en a pas moins été organisée sur des bases relativement restreintes. Il suffit de rappeler que l'instruction des recrues ne comprend qu'une période de 65 jours pour l'infanterie, de 75 pour l'artillerie, de 90 pour la cavalerie, et que le service accompli ensuite par le soldat est d'une durée variante de 88 à 112 jours, se répartissant sur une période de plus de douze années. De même, en ce qui concerne son armement proprement dit, elle est loin de se trouver dans la situation des armées d'autres pays. Elle ne dispose même pas du matériel de guerre que l'on s'accorde aujourd'hui à reconnaître comme absolument indispensable. Ainsi, elle manque totalement d'artillerie lourde, ne possède qu'une flotte aérienne insuffisante et est dépourvue d'armes automatiques pour l'infanterie, de lance-mines, de canons d'accompagnement, de lance-flammes, ainsi que du matériel indispensable pour la lutte contre les gaz toxiques. Il y a lieu d'ajouter que les corps des douaniers et les forces de police, qui, ailleurs, sont organisés sur le modèle militaire et constituent une force de combat qui n'est pas à négliger, demeurent, dans notre pays, complètement étrangers à l'armée, de sorte que leur concours ne saurait être envisagé pour des opérations militaires.

Si, durant les années 1919 et 1920, toute activité militaire avait été interrompue, puis reprise sur une très faible échelle, l'instruction de l'armée se poursuit aujourd'hui sur des bases plus étendues; mais, ni en ce qui concerne le nombre des recrues, ni en ce qui concerne la durée du service, elle n'accuse le développement qu'elle avait atteint avant la guerre et qui est prescrit d'ailleurs par la loi. Parmi les mesures principales édictées en vue de réduire encore les charges militaires du pays, il convient de signaler tout d'abord le renvoi d'un an du début des obligations militaires, ce qui a eu pour effet de priver l'armée de toute une classe de troupes instruites, puis l'introduction de prescriptions plus sévères concernant les opérations de recrutement, ce qui a eu pour conséquence que le 55% seulement des hommes en âge de servir a été déclaré apte au service, alors que les années précédentes la proportion était de 70 à 72%, enfin la suppression des cours prévus pour les anciennes classes d'âge, etc. La question est actuellement à l'étude de savoir s'il serait possible d'aller plus loin encore dans la voie des restrictions. Avant la refonte de notre organisation militaire, certaines propositions dans ce sens seront probablement présentées, cette année encore, au Parlement.

Pour ce qui a trait à l'organisation actuelle de l'armée suisse, nous renvoyons à la documentation que nous avons fait parvenir à la Section du Désarmement du Secrétariat Général de la Société des Nations.

En tout état de cause, et abstraction faite des mesures qui pourront encore être prises dans le sens d'une réduction de ses charges militaires, la Suisse dispose actuellement d'un appareil militaire qui, comparé à d'autres, apparaît extrêmement restreint. Aussi est-elle fondée à penser que si les Etats Membres de la Société des Nations réduisaient leurs armements dans la même proportion, le problème du désarmement serait bien près d'être résolu, s'il ne l'était pas complètement.

*1850. Société des Nations. Limitation des dépenses militaires,
navales et aériennes*

Département politique (Affaires étrangères)
Proposition du 4 juillet

En date du 14 décembre 1920, l'Assemblée de la Société des Nations adoptait, sur la proposition de la 6^{ème} Commission, un vœu ainsi conçu:

«En attendant le plein effet des mesures concernant la réduction des armements prévue à l'article 8 du Pacte, l'Assemblée émet le vœu que le Conseil soumette à l'examen des Gouvernements la proposition d'accepter l'engagement de ne pas dépasser, pendant les deux années fiscales qui suivront le prochain exer-

cice, le chiffre global des dépenses militaires, navales et aériennes prévu pour cet exercice;

Sous réserve qu'il sera tenu compte:

De toute contribution d'effectifs, de matériel de guerre, d'argent, recommandée par la Société des Nations pour l'exercice des obligations prévues à l'article 16 du Pacte ou dans les traités enregistrés par la Société;

De toute situation exceptionnelle qui sera signalée au Conseil de la Société des Nations, conformément à l'esprit des paragraphes 2 et 6 de l'article 8 du Pacte.»

Dans sa séance du 13 mai 1921, le Conseil fédéral examina la question de savoir si la Suisse pourrait s'associer sans réserve à ce vœu. Il arriva à la conclusion qu'il ne pouvait s'engager à ne pas dépasser, durant les années 1922 et 1923, le chiffre global des dépenses militaires prévu pour l'année 1921. Ce point de vue a été exposé par le Chef de la Délégation suisse dans sa lettre au Secrétariat général de la Société des Nations, du 14 septembre 1921.⁸

Un nombre restreint d'Etats ayant répondu à la question soulevée par le vœu dont il s'agit, l'Assemblée de la Société des Nations adopta, dans sa deuxième session, une résolution de la teneur suivante:

«Sous réserve des conditions y énoncées, la recommandation de la 1^{ère} Assemblée, tendant à ce que les Membres de la Société s'engagent à ne pas dépasser, au cours des deux prochaines années financières, la somme totale de leurs dépenses militaires, navales et aériennes prévue au budget de la présente année, sera de nouveau transmise à tous les Membres de la Société, ainsi qu'un relevé des réponses à cette recommandation qui sont déjà parvenues.»

A la fin du mois de mai 1921, dix Gouvernements avaient fait parvenir leur réponse au Secrétariat général, à savoir: l'Afrique du Sud, la Belgique, le Danemark, la France, la Grande-Bretagne, la Grèce, la Lettonie, les Pays-Bas, le Pérou et la Suède.

La Commission temporaire mixte pour la réduction des armements devant présenter, avant le mois de septembre prochain, un rapport au Conseil sur la suite donnée à la résolution précitée, le Secrétariat général demanda au Département politique fédéral de lui faire connaître l'attitude que le Conseil fédéral estimerait devoir adopter à cet égard. Le Département militaire, auquel la question avait été soumise à nouveau pour examen, est d'avis aujourd'hui qu'en adoptant le budget militaire de 1922 comme critère, la Suisse pourrait s'associer au vœu dont il s'agit, c'est-à-dire s'engager à ne pas dépasser, durant les années 1923 et 1924, le montant de ses dépenses militaires en 1922. Il observe cependant que cette adhésion devrait être subordonnée à la condition, d'une part, que les autres Etats Membres de la Société assument la même obligation et que, d'autre part, la Suisse puisse reprendre sa liberté d'action en cas d'un changement inattendu dans la situation politique actuelle. [...]⁹

8. *Non reproduite*; cf. E 2001 (B) 8/21

9. *Suit la décision d'adresser une lettre au Secrétaire général de la SdN qui reproduit les arguments avancés ci-dessus.*