

*Le Directeur de l'Office central des transports internationaux  
par chemins de fer, H. Dinkelmann,  
au Chef du Département politique, G. Motta*

*Copie*  
*L*

Berne, 3 novembre 1923

Nous avons l'honneur de vous accuser réception de votre lettre B.56/41/8/8-FS. du 23 octobre<sup>1</sup> par laquelle vous nous faites part de votre satisfaction d'apprendre que notre Office sera représenté à la 2<sup>me</sup> Conférence générale des communications et du transit de la Société des Nations, qui se réunira à Genève le 15 courant.

Depuis quelques jours nous avons reçu les documents préparatoires de cette Conférence. Après les avoir examinés, nous croyons qu'il est de notre devoir d'attirer votre attention sur le point suivant:

Le «Document préparatoire I (Voies ferrées)» daté de Genève, juin 1923, renferme, aux pages 15 et suivantes, un «Projet de convention et de statut sur le régime international des voies ferrées». La première partie (projet de convention) ne nous suggère pas d'observation spéciale. En revanche, la deuxième partie (Projet de statut, pages 17 et suivantes) renferme un article 42, dont la teneur est la suivante:

*Art. 42*

«Sans préjudice des dispositions de l'article 24 du pacte, tous offices ou bureaux internationaux qui auraient été ou qui seraient créés par conventions internationales, en vue de faciliter le règlement entre Etats de questions relatives au transport par voie ferrée, seront considérés comme placés sous les auspices de la Société des Nations, échangeront directement avec les organes compétents de la Société tous renseignements utiles concernant l'exercice de leurs missions et adresseront à la Société un rapport annuel.

«Il est toutefois bien entendu qu'il n'est, par le présent article, porté aucune modification et aucune atteinte à l'organisation intérieure des dits offices ou bureaux, telle qu'elle peut être fixée par les conventions internationales qui les instituent, non plus qu'aux missions et prérogatives qui pourraient être confiées, par ces conventions internationales, à un gouvernement particulier quelconque, ces missions ou prérogatives étant seulement considérées dans ce cas comme exercées sous les auspices de la Société.»

Le Rapport (lettre A du document précité) s'exprime comme suit au sujet de cet article 42:

«L'article 42 traite, conformément au principe de la recommandation 6 de Barcelone sur le régime international des voies ferrées, de la question des relations entre la Société des Nations et les offices ou bureaux internationaux qui

---

1. *Non reproduite.*

auraient été ou seraient créés par convention internationale en vue de faciliter le règlement entre Etats de questions relatives au transport par voies ferrées.

«Le texte proposé marque nettement le désir de ne porter aucune atteinte au fonctionnement de ces bureaux et offices tel qu'il est réglé par les conventions qui les instituent. Mais il a paru indispensable, de même que des relations précises étaient essentielles pour le développement du droit international des transports entre la Convention générale et les conventions particulières d'application, que des relations semblables soient instituées entre ces offices et l'organisation même de la Société des Nations, relations extrêmement souples correspondant à une unité d'inspiration et un contact dans le travail. De tels offices seraient considérés comme placés sous les auspices de la Société des Nations, échangeraient directement avec les organes compétents de la Société tous renseignements utiles pour l'accomplissement de leur mission et adresseraient à la Société un rapport annuel.

«Au cours de la discussion, un membre de la Commission ayant fait remarquer que la question n'avait pas seulement un aspect technique, la Commission a décidé de porter ce projet d'article à la connaissance du Conseil de la Société des Nations et de lui adresser un rapport spécial à ce sujet.»

Nous n'avons pas connaissance du rapport spécial auquel le dernier alinéa ci-dessus fait allusion.<sup>2</sup>

Nous croyons, néanmoins, qu'il est de notre devoir de vous exposer notre appréciation de l'aspect juridique de la question soulevée par cet article 42; en ce faisant, nous prendrons soin de ne pas pénétrer sur le terrain politique, domaine étranger aux attributions de notre Office.

Au point de vue juridique, la situation est, à notre avis, la suivante:

L'Office central a été institué par les Etats fondateurs de la Convention internationale du 14 octobre 1890 (dite Convention de Berne) sur le transport des marchandises par chemins de fer, savoir l'Allemagne, l'Autriche et la Hongrie, la Belgique, le Danemark, la France, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Roumanie, la Russie, la Suède et la Suisse, pays auxquels sont venues s'ajouter: la Serbie, la Bulgarie, la Norvège, la Pologne et la Tchécoslovaquie. Le Règlement de l'Office central fait partie intégrante de la Convention de Berne précitée; il confère à l'Office des pouvoirs strictement limités et lui impose des obligations nettement déterminées. En d'autres termes, dans le cadre de ce Règlement, l'Office central est en quelque sorte le Comité exécutif, ou, si l'on préfère, le *mandataire à titre particulier*, des Etats signataires de la Convention de Berne. Il en résulte que seuls ces Etats signataires (qui sont, au point de vue juridique, les *mandants* de l'Office et qui du reste ne font pas tous partie de la Société des Nations) ont qualité pour modifier valablement le *mandat* qu'ils ont conféré à l'Office central.

Or, il n'est pas douteux que l'article 42 du projet de Statut précité comporte une *modification* de ce mandat. En quoi consiste cette modification? Aux termes de l'article I du Règlement de l'Office central, «le Conseil Fédéral de la Confédération suisse est désigné pour organiser et surveiller l'Office central institué par l'art. 57 de la Convention». Au contraire, l'art. 42 du projet de statut place les

2. Nous reproduisons en annexe un extrait du procès-verbal de la 23<sup>e</sup> séance de la 26<sup>e</sup> session du Conseil de la Société des Nations du 29 septembre 1923 qui traite de cette question.

offices ou bureaux internationaux etc... *sous les auspices* de la Société des Nations, et prévoit que ces Offices, etc... *échangeront directement avec les organes compétents de la Société tous renseignements utiles concernant l'exercice de leurs missions et adresseront à la Société un rapport annuel*. Il est vrai que l'«observation» figurant comme deuxième alinéa de cet art. 42 permet de constater que l'on n'a pas l'intention de dépouiller (p.ex. dans le cas qui nous occupe) le Conseil fédéral de la mission et des prérogatives à lui conférées par la Convention de Berne, puisque l'on considère simplement que des missions et prérogatives de ce genre sont exercées sous les auspices de la Société des Nations. Nous tenons néanmoins à attirer, à ce propos, votre attention sur la signification, très élastique, du terme «auspices», qui peut être pris dans le sens de «direction», d'«appui», de «protection» (en allemand «Leitung», «Beistand», «Schutz», «Einfluss», voir Sachs-Villate.

Le Rapport figurant sous lettre A dans le Document N° 1 précité, p. 14, permet à vrai dire de constater que l'intention de la Commission consultative et technique est de donner au terme «Auspices» la signification la moins impérative. Quoi qu'il en soit, il n'en reste pas moins que le texte de l'article 42 précité imposerait à l'Office central, vis-à-vis de la Société des Nations, certaines tâches d'un caractère spécial. Nous tenons à observer ici que, actuellement déjà, notre Office communique régulièrement à la Société des Nations un exemplaire de son rapport annuel ainsi que tous les documents qui présentent un intérêt général dans le domaine des transports internationaux par chemins de fer. En outre, il existe déjà un échange de relations entre l'Office central et le Secrétariat de la Société des Nations, qui a délégué, ad audiendum, des représentants à la 3<sup>m</sup>e Conférence de révision de la Convention de Berne du mois de mai 1923. Il est donc superflu d'insister ici sur le fait que, en vous soumettant les considérations qui précèdent, l'Office central n'est pas guidé par le désir d'éviter d'assumer des tâches nouvelles. Ce sont au contraire des motifs d'ordre strictement juridique qui nous amènent à attirer votre attention sur ces tâches qui dépassent le mandat conféré à l'Office par les Etats signataires de la Convention de Berne.

Au surplus, l'art. 42 du projet de Statut réserve les dispositions de l'article 24 du Pacte de la Société des Nations aux termes duquel «tous les bureaux internationaux antérieurement établis par traités collectifs seront, *sous réserve de l'assentiment des parties*, placés sous l'autorité de la Société. Il faut en conclure que l'art. 42 du projet de Statut — s'il est adopté tel quel par la Conférence — ne déploiera juridiquement ses effets vis-à-vis de l'Office central que de l'assentiment des Etats signataires de la Convention de Berne. Cependant, même sous cette réserve, les opinions échangées et les décisions prises par la Conférence pourraient prêter à critique de la part de tel ou tel Etat signataire de la Convention de Berne en ce sens qu'elles seraient de nature à préjuger en quelque sorte l'adhésion des intéressés.

Si nous avons tenu à vous exposer les considérations qui précèdent, c'est avant tout parce qu'il peut arriver, au cours de la Conférence du 15 novembre, que le Président de la Conférence, ou tel ou tel autre membre de celle-ci, s'adresse au représentant de l'Office central pour connaître son opinion au sujet du texte proposé pour l'art. 42 du Statut. Si tel était le cas, le représentant de l'Office n'aurait, à notre avis, pas qualité pour donner, comme tel, une opinion sur la question,

puisqu'il n'est pas mandaté à cet effet par les Etats signataires de la Convention de Berne. Il devrait donc se borner à répondre qu'il n'a reçu ni mandat ni instructions et ne peut que s'abstenir d'exprimer un avis officiel quelconque. Il pourrait alors arriver que l'avis du soussigné fût demandé à titre officieux et privé, et il nous paraît indispensable, à ce sujet, de connaître l'opinion de l'Autorité de surveillance de l'Office central, et de savoir, notamment, dans quel sens doivent être orientées les déclarations éventuelles du représentant de l'Office central à la Conférence.<sup>3</sup>

#### ANNEXE

##### EXTRAIT DU PROCES-VERBAL DE LA VINGT-TROISIEME SEANCE DE LA VINGT-SIXIEME SESSION DU CONSEIL, 29 SEPTEMBRE 1923

Relations entre la Société des Nations et l'Office central des transports par chemins de fer de Berne.

M. Motta, représentant de la Suisse, et M. Fernandez y Medina, président de la Commission consultative des communications et du transit, prennent place à la table du Conseil.

M. Guani, donne lecture de son rapport sur la question et attire l'attention du Conseil sur la lettre adressée à ce sujet le 10 août 1923<sup>4</sup>, par le président de la Commission consultative et technique des communications et du transit.

M. Motta déclare que, quant aux lignes générales, il est tout à fait d'accord avec le rapport de M. Guani. Il tient cependant à faire quelques déclarations.

Le Conseil fédéral suisse attache un grand intérêt à ce que le principe du droit de contrôle du Gouvernement suisse sur la gestion des bureaux internationaux soit nettement sauvegardé et qu'il n'y ait aucune équivoque sur ce point.

Il existe à Berne quatre bureaux internationaux d'une importance considérable: le Bureau international de l'Union postale universelle; le Bureau des télégraphes; le Bureau de la propriété littéraire et industrielle et le Bureau des transports.

Le Conseil fédéral tient à justifier la confiance que les Etats signataires des conventions ont placée en lui lorsqu'ils ont bien voulu confier à la Suisse la garde de ces bureaux.

Récemment encore, le Conseil fédéral a convoqué une grande conférence internationale technique pour la question des transports. Cette conférence a donné des résultats excellents. On espère qu'il sera possible, d'ici quelque temps, de convoquer une conférence diplomatique qui aura à sanctionner les résultats de la conférence technique. L'Organisation du transit de la Société des Nations a été invitée à assister à cette conférence et cela pour donner à la Société des Nations une preuve de l'intérêt que le Gouvernement suisse attache à collaborer loyalement et constamment avec elle.

Cependant, il ne voudrait pas que la question de l'acceptation par la future Conférence de l'article 42 de l'avant-projet de statut sur le régime international des chemins de fer, tel qu'il est proposé dans le rapport soumis au Conseil, fût considérée comme tranchée d'une manière définitive.

Dans le rapport de M. Guani, il est dit que le Conseil n'a pas à trancher cette question et qu'elle est du ressort exclusif de la Conférence du transit.

M. Motta est parfaitement d'accord avec ce point de vue et il tient aussi à sauvegarder la liberté complète de la délégation suisse et de toutes les autres délégations qui auront à participer à la Conférence.

3. *Sur les travaux de cette deuxième Conférence générale des communications et du transit, convoquée à Genève, le 15 novembre 1923, cf. FF, 1926, vol. 1, pp. 237 ss. La Convention sur le régime international des voies ferrées a été conclue à Genève, le 9 décembre 1923; elle a été approuvée par l'Assemblée fédérale le 28 septembre 1926 et est entrée en vigueur pour la Suisse le 21 janvier 1927.*

4. *Non reproduite.*

Il est dit, dans cet article 42, que «tous offices ou bureaux internationaux qui auraient été ou qui seraient créés par conventions internationales, en vue de faciliter le règlement entre Etats de questions relatives au transport par voie ferrée, seront considérés comme placés sous les auspices de la Société des Nations».

Il faut reconnaître que ces mots n'ont pas une signification bien précise, mais il est évident, dans tous les cas, que les mots «sous les auspices» ne peuvent, en aucune manière, être interprétés de la même façon que les mots «sous l'autorité de la Société des Nations» dont il est question à l'article 24 du Pacte.

Cet article du Pacte déclare, en effet, qu'avec l'assentiment des parties, les bureaux internationaux peuvent être placés sous l'autorité de la Société des Nations. Dans le cas spécial on ne parle que d'auspices. D'ici la Conférence, il sera peut-être possible de trouver une expression plus adéquate à la situation.

Quoi qu'il en soit, M. Motta tient simplement à déclarer qu'il considère qu'en tout état de cause, les mots «sous les auspices» ne peuvent avoir qu'une signification purement morale, qu'ils n'indiquent aucunement un rapport de subordination du Gouvernement fédéral à la Société des Nations.

Le Gouvernement suisse veut collaborer avec la Société des Nations, continuer avec elle les excellents rapports qu'il a jusqu'ici entretenus, mais il tient jalousement à conserver sa haute autorité et sa surveillance sur les bureaux internationaux et surtout la liberté et l'indépendance absolue de l'organisation intérieure de ces bureaux. C'est le point de vue qu'en des cas analogues ont soutenu d'autres gouvernements et, notamment, le Gouvernement français. Le Conseil ne s'étonnera pas de voir le Gouvernement suisse prendre cette attitude.

M. Hanotaux désire présenter quelques observations en sa qualité d'ancien président de la première Conférence internationale du transit de la Société des Nations. Dans toutes les questions internationales, il convient de se rappeler qu'il y avait des organismes avant qu'existât la Société des Nations. Ces organismes ont rendu les plus grands services dans leurs sphères respectives. C'est la question de l'adaptation de ces organismes si intéressants aux travaux de la Société des Nations qui se pose maintenant.

M. Motta a marqué la nuance entre les mots «sous l'autorité» et les mots «sous les auspices». Il n'y a pas là de difficulté très grave: comme l'a très bien dit dans son rapport M. Guani, la solution de la question est prévue.

Le Conseil réserve expressément la compétence de la Conférence qui va s'occuper des questions de transit. Les mêmes difficultés se sont produites à Barcelone, mais la question a progressé depuis.

Il semble qu'à la prochaine conférence qui doit se réunir sous les auspices du Gouvernement suisse, beaucoup de ces questions pourront être résolues d'une façon satisfaisante.

M. Hanotaux accepte entièrement le rapport de M. Guani et croit que le Conseil voudra tenir compte des observations présentées par M. Motta, en particulier, en ce qui concerne le sens à donner aux mots «sous les auspices»; ces observations représentent le point de vue du Conseil dans le passé et dans l'avenir.

M. Fernandez y Medina remercie le Conseil de l'avoir autorisé à assister à la séance et à entendre la déclaration de M. Motta, déclaration qui a beaucoup d'importance pour l'avenir des relations entre la Société des Nations et l'Office central des transports.

Il se rallie entièrement à la déclaration de M. Hanotaux sur les rapports futurs entre l'Organisation du transit de la Société des Nations et les offices qui ont été établis avant la constitution de la Société des Nations.

Il croit être l'interprète de la Commission du transit en remerciant M. Motta de ce qu'il vient de dire; les relations entre la Commission consultative et les autres Offices intéressés n'ont d'autre but que de faciliter l'établissement des accords internationaux et la réalisation de progrès dans ce domaine.

*Le Conseil approuve le rapport de M. Guani et prend acte de la déclaration de M. Motta (M. Motta et M. Fernandez y Medina se retirent).<sup>5</sup>*

5. Dans sa séance du 1<sup>er</sup> octobre 1923, le Conseil fédéral a entendu une communication verbale de G. Motta, au sujet de la situation des bureaux internationaux: [...] Au milieu de novembre aura lieu à Genève une conférence pour les questions de transit. Un projet de convention qui lui sera



12 NOVEMBRE 1923

791

soumis prévoit que le bureau international des chemins de fer sera placé sous les auspices de la Société des Nations. M. Motta a déclaré devant le Conseil que le gouvernement fédéral tenait à ce que les bureaux internationaux de Berne conservassent leur indépendance, que la formule «sous les auspices de la Société des Nations» ne devait pas signifier que le Conseil fédéral fût placé dans un état de subordination vis-à-vis de la Société des Nations. Le point de vue de M. Motta a été approuvé (E 2001 (B) 8/19).