

DIPLOMATISCHE DOKUMENTE
DER SCHWEIZ

DOCUMENTS DIPLOMATIQUES
SUISSES

DOCUMENTI DIPLOMATICI
SVIZZERI

8

1920–1924

COMMISSION NATIONALE
POUR LA PUBLICATION DE DOCUMENTS DIPLOMATIQUES SUISSES

NATIONALE KOMMISSION
FÜR DIE VERÖFFENTLICHUNG DIPLOMATISCHER DOKUMENTE DER
SCHWEIZ

COMMISSIONE NAZIONALE
PER LA PUBBLICAZIONE DI DOCUMENTI DIPLOMATICI SVIZZERI

DOCUMENTS DIPLOMATIQUES
SUISSES

DIPLOMATISCHE DOKUMENTE
DER SCHWEIZ

DOCUMENTI DIPLOMATICI
SVIZZERI

1848—1945

VOLUME 8 (1920—1924)

24 novembre 1920—27 décembre 1924

préparé par
Antoine Fleury et Gabriel Imboden
avec la collaboration de Claude Altermatt

BENTELI VERLAG BERN

Document reproduit sur la jaquette:
Lettre autographe du Ministre de Suisse à Paris, Dunant, du 21 juin 1924, dans laquelle il rend compte à Motta d'un entretien avec le Président du Conseil Herriot, au sujet des zones franches.

Dokument auf dem Umschlag:
Handsreiben des Schweizerischen Gesandten in Paris, Dunant, vom 21. Juni 1924, in dem er Motta von einem Gespräch mit Ministerpräsident Herriot zur Zonenfrage berichtet.

©
1988 Benteli Verlag, 3011 Bern
Gestaltung, Satz und Druck: Benteli AG, 3018 Bern
Printed in Switzerland

ISBN 3-7165-0609-5

COMMISSION NATIONALE POUR LA PUBLICATION
DE DOCUMENTS DIPLOMATIQUES SUISSES

NATIONALE KOMMISSION FÜR DIE VERÖFFENTLICHUNG
DIPLOMATISCHER DOKUMENTE DER SCHWEIZ

COMMISSIONE NAZIONALE PER LA PUBBLICAZIONE
DI DOCUMENTI DIPLOMATICI SVIZZERI

Président Jacques Freymond, Directeur honoraire de l'Institut universitaire de hautes études internationales, Genève

Vice-président Oscar Gauye, Directeur des Archives fédérales, Berne

Secrétaire Antoine Fleury, Chargé de cours à l'Université de Genève

Membres

Jean-François Bergier Professeur à l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich

Jean-Charles Biaudet Professeur honoraire de l'Université de Lausanne

Daniel Bourgeois Adjoint scientifique aux Archives fédérales, Berne

Erwin Bucher Professor em. der Universität Zürich

Yves Collart Professeur à l'Institut universitaire de hautes études internationales, Genève

Alain Dubois Président de la Société générale suisse d'histoire

Jean-Claude Favez Professeur à l'Université de Genève

Walther Hofer Professor an der Universität Bern

Georg Kreis Privatdozent an der Universität Basel

Herbert Lüthy Professor em. der Universität Basel

Philippe Marguerat Professeur à l'Université de Neuchâtel

Beatrix Mesmer Professor an der Universität Bern

Jean Monnier † Ambassadeur, Jurisconsulte du Département fédéral des Affaires étrangères

Louis-Edouard Roulet Professeur honoraire de l'Université de Neuchâtel,

Membre du Conseil national suisse de la recherche

Roland Ruffieux Professeur aux Universités de Fribourg et Lausanne

Rudolf Stettler Minister, Stellvertretender Direktor bei der Direktion für Völkerrecht im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten

TABLE DES MATIÈRES — *INHALTSÜBERSICHT*

I.	Avant-propos	VII
	<i>Vorwort</i>	X
II.	Introduction	XIII
	<i>Einleitung</i>	XVII
III.	Abréviations	XXI
IV.	Plan de la table méthodique des documents	XXII
V.	Table méthodique des documents	XXV
VI.	Documents	1
VII.	Annexes	1003
	1. Organigramme de l'Administration fédérale concernée par les relations internationales	1004
	2. Les postes diplomatiques et consulaires suisses à l'étranger . . .	1006
	3. Les postes diplomatiques et consulaires étrangers en Suisse . .	1010
VIII.	Index	
	1. Noms de personnes	1015
	2. Noms géographiques	1031
IX.	Liste des fonds des Archives fédérales d'où proviennent les documents publiés	1039
X.	Paraphes	1041

I. AVANT-PROPOS

L'objectif de la collection de «Documents diplomatiques suisses» est à la fois scientifique et pratique. Il s'agit, dans l'esprit de ceux qui en assument la responsabilité, de mettre à la disposition des chercheurs et des praticiens, les sources officielles utiles pour la reconstitution et pour la compréhension de l'histoire de la politique étrangère de la Suisse, d'un Etat neutre mais profondément impliqué dans le système politique international.

Placée sous le patronage de la Société Générale Suisse d'Histoire, l'entreprise a reçu l'appui du Département fédéral des Affaires étrangères¹ et le soutien financier du Fonds national suisse de la recherche scientifique. L'Association suisse de politique étrangère lui a apporté le témoignage de son intérêt. Une Commission nationale pour la publication de documents diplomatiques suisses, comprenant des représentants de tous les milieux concernés, assume la responsabilité de la publication. L'édition des 15 volumes prévus pour la période 1848—1945 est assurée par les divers Instituts d'histoire des Universités et Hautes Ecoles suisses: Bâle, Berne, Fribourg, Genève, Lausanne, Neuchâtel et Zurich, par le Bureau de la commission de publication et par les Archives fédérales. L'ordre de parution des volumes est fonction de l'avancement des travaux au sein de chacune de ces institutions.

Les documents publiés proviennent des Archives fédérales où sont conservés les actes du Parlement, du Gouvernement et des départements fédéraux (ministères). La Suisse ayant un gouvernement collégial, toutes les décisions de quelque portée relèvent du seul Conseil fédéral. De plus, les divers départements et offices sont concernés par l'un ou l'autre aspect de la politique étrangère de la Suisse. Il s'ensuit que les documents publiés ne reproduisent pas uniquement les actes du Département fédéral des Affaires étrangères; une part appréciable des textes provient des actes du gouvernement lui-même — ainsi les procès-verbaux des séances et les décisions du Conseil fédéral — de divers départements ou d'offices spécialisés, ou encore de délégations et de commissions spéciales qui ont transmis des rapports au gouvernement, sans oublier des lettres de personnalités officielles ou exerçant des fonctions semi-officielles, voire de représentants d'institutions privées.

La collection ne vise pas à documenter l'ensemble des événements extérieurs intéressant la Suisse ni à reconstituer toute l'évolution de la politique étrangère de la Confédération. Elle s'attache plutôt à illustrer les traits essentiels de la politique extérieure suisse dans ses diverses dimensions ainsi que les conceptions et les données fondamentales des relations internationales. Ont été retenus pour la publication d'abord des textes qui font saisir l'orientation générale de la politique extérieure suisse ou qui ont pu déterminer, à un moment donné, cette orienta-

¹ Anciennement: Département politique fédéral

tion; ensuite des textes qui montrent le rôle de la Suisse dans la politique internationale ou qui éclairent son attitude face à tel événement ou face à tel problème; des rapports, des analyses de situation qui contiennent des informations originales ou qui reflètent le point de vue du neutre sur des événements importants; enfin, des instructions, des avis, des notices et des correspondances qui sont indispensables à la compréhension de telle ou telle affaire.

Les documents sont présentés dans l'ordre chronologique à l'exception des textes placés en annexe. Afin d'en faciliter la consultation thématique, on a établi une table méthodique et un index. En règle générale, les documents sont publiés intégralement et dans leur langue d'origine. Les passages supprimés sont indiqués par des points de suspension entre crochets; une note en donne parfois l'essentiel. Les formules de salutations ont été supprimées, sauf dans le cas où elles paraissent avoir une signification particulière.

La partie rédactionnelle est écrite dans la langue du directeur du volume. Elle se distingue du texte du document lui-même reproduit en caractère romain, par l'emploi de l'*italique*. Les passages soulignés ou en caractères espacés du document original sont également rendus par l'*italique*. Les interventions de la rédaction à l'intérieur du document figurent entre crochets. L'orthographe et la ponctuation ont été modifiées sans autre dans les cas de fautes évidentes ou pour unifier l'écriture à l'intérieur du texte.

L'en-tête des documents comprend les éléments suivants: la cote d'archives, le titre rédactionnel — pour les auteurs et les destinataires des documents, on indique soit les noms et les initiales des prénoms des personnes avec leur fonction, soit les administrations et les services concernés —, la qualification du texte (copie, minute) dans le cas où l'on n'a pu reproduire l'original, le genre du document, sa date et son lieu de rédaction. En outre, lorsque ces indications apparaissent sur l'original, l'en-tête peut comprendre encore: le degré de classification (confidentiel, secret) ou d'urgence du document, son numéro d'ordre, les initiales (ou la référence) du rédacteur et du secrétariat, l'objet du texte reproduit. Quand il est repris littéralement, le titre du document lui-même est rendu en PETITES CAPITALES DE CARACTÈRE ROMAIN. Lorsqu'elles sont suffisamment caractérisées dans le texte qui les introduit, les annexes sont reproduites sans nouvel intitulé. Des organigrammes en fin de chaque volume fournissent des renseignements sur la structure administrative et sur la représentation diplomatique de la Suisse à l'étranger et des pays étrangers en Suisse.

L'appareil critique est délibérément limité. Les notes visent avant tout à corriger les inconvénients de l'indispensable sélection, en fournissant notamment des références aux documents non publiés et aux imprimés officiels que le lecteur voudrait pouvoir consulter. Dans la mesure du possible, il est fait renvoi aux documents mentionnés dans les textes publiés, sauf dans les cas où leur contenu ressort suffisamment du document. La formule «non reproduit», sans indication de provenance, signifie que les documents en question figurent dans les mêmes dossiers que le texte reproduit. Lorsqu'un document présumé important a fait l'objet d'une recherche approfondie qui aboutit à un résultat négatif, on l'indique par la formule «non retrouvé».

Ces quelques règles ont pour objet d'assurer l'homogénéité de cette publication de documents qui couvre près d'un siècle tout en laissant aux éditeurs de

chaque volume la liberté nécessaire pour tenir compte de l'esprit d'une époque et de la variété des problèmes qui se sont posés au gouvernement et au peuple suisses.

Genève et Berne, septembre 1979

Commission nationale
pour la publication de documents
diplomatiques suisses:
JACQUES FREYMOND, *Président*
OSCAR GAUYE, *Vice-président*

I. VORWORT

Das Anliegen der Reihe «Diplomatische Dokumente der Schweiz» ist ein wissenschaftliches und praktisches zugleich. Den verantwortlichen Herausgebern geht es darum, der Forschung und Praxis die amtlichen Quellen zur Verfügung zu stellen, die nötig sind für die Rekonstruktion und das Verständnis der aussenpolitischen Geschichte der Schweiz, eines neutralen Staates, der jedoch zutiefst ins internationale politische System verwickelt ist.

Das Unternehmen steht unter dem Patronat der Allgemeinen Geschichtsforschenden Gesellschaft der Schweiz; es fand die Unterstützung des Eidgenössischen Departementes für Auswärtige Angelegenheiten¹ und die finanzielle Hilfe des Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung wie auch das Interesse der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik. Die Verantwortung für die Publikation trägt eine nationale Kommission für die Veröffentlichung diplomatischer Dokumente der Schweiz, in der alle betroffenen Kreise vertreten sind. Für die Periode 1848—1945 sind 15 Bände vorgesehen; mit der Bearbeitung sind die Schweizer Universitäten und Hochschulen betraut: Basel, Bern, Freiburg, Genf, Lausanne, Neuenburg und Zürich, sowie das Büro der Publikationskommission und das Schweizerische Bundesarchiv. Die Reihenfolge des Erscheinens hängt ab vom Voranschreiten der Arbeiten innerhalb dieser Institutionen.

Die veröffentlichten Dokumente stammen aus dem Schweizerischen Bundesarchiv, das die Akten von Parlament, Regierung und eidgenössischen Departementen (Ministerien) aufbewahrt. Die Schweiz hat eine Kollegialregierung, und alle Entscheide von irgendwelcher Tragweite fällt der Gesamtbundesrat. Darüber hinaus sind die verschiedenen Departemente und Amtsstellen von einem oder andern Aspekt der schweizerischen Aussenpolitik betroffen. Demzufolge geben die veröffentlichten Dokumente nicht allein die Akten des Eidgenössischen Departementes für Auswärtige Angelegenheiten wieder; ein beachtlicher Teil der Texte sind Akten der Regierung selbst — so die Sitzungsprotokolle und Entscheide des Bundesrates —, der verschiedenen Departemente und besonderer Ämter oder gar von Delegationen und Spezialmissionen, die der Regierung Berichte zukommen liessen, selbst Briefe von Persönlichkeiten in amtlicher oder halbamtlicher Funktion oder gar von privaten Institutionen waren zu berücksichtigen.

Die Reihe strebt keine lückenlose Dokumentation aussenpolitischer Ereignisse aus schweizerischer Sicht an und kann auch nicht die ganze Entwicklung der eidgenössischen Aussenpolitik vollständig aufzeigen. Vielmehr versucht sie, die Grundzüge, die Leitideen und fundamentalen Gegebenheiten der internationalen Beziehungen der Schweiz in den verschiedenen Sparten zu illustrieren.

¹ vormals: Eidgenössisches politisches Departement

Abgedruckt werden darum vornehmlich: Texte, die eine generelle Ausrichtung der schweizerischen Aussenpolitik erkennen lassen oder die zu einem gegebenen Zeitpunkt diese Orientierung nachhaltig beeinflussen konnten; ferner Texte, welche die Rolle der Schweiz in der internationalen Politik zeigen oder Erklärungen bieten für die Haltung der Schweiz gegenüber wichtigen Geschehnissen oder Problemen; sodann Berichte und Lageanalysen, die originale Informationen enthalten oder die den neutralen Blickwinkel geben zu wichtigen Vorgängen; schliesslich Instruktionen, Gutachten, Aufzeichnungen und Korrespondenzen, die unerlässlich sind für das Verständnis des jeweiligen Geschehens.

Die Dokumente sind in chronologischer Reihenfolge abgedruckt, ausgenommen die Anhänge. Zur Erleichterung der Benutzung wird jeder Band mit einem thematischen Verzeichnis der Dokumente und einem Register ausgestattet. Im allgemeinen sind die Dokumente vollständig und in der Originalsprache abgedruckt. Gestrichene Abschnitte sind durch Auslassungszeichen in eckiger Klammer gekennzeichnet. Mitunter gibt eine Fussnote eine Zusammenfassung der Tilgung. Anrede- und Grussformeln wurden weggelassen ausser in Fällen, wo sie eine besondere Bedeutung zu haben scheinen.

Der redaktionelle Teil ist in der Sprache des Leiters des Bandes abgefasst und setzt sich deutlich (*kursiv*) vom Text des Dokumentes (aufrecht) ab. Kursivsatz innerhalb des Dokumentes gibt originale Auszeichnungen an (Unterstreichungen, Sperrungen). Eingriffe der Redaktion in den Dokumenten sind kursiv in eckiger Klammer gesetzt. Orthographie und Interpunktion wurden nur bei offensichtlichen Fehlern stillschweigend bereinigt und die Schreibweise einzig innerhalb des Textes vereinheitlicht.

Der Kopf der Dokumente enthält folgende Elemente: Archivsignatur, redaktioneller Titel — für Absender und Empfänger werden entweder die Initialen des Vornamens, Name und Funktion angegeben oder die betreffenden Amtsstellen —, Kennzeichnung der Textvorlage (Kopie, Minute), falls nicht das Original abgedruckt werden konnte, Gattungsbestimmung des Dokumentes, Ort und Datum seiner Entstehung. Der Titel enthält ferner, wenn die Angaben auf der Vorlage stehen: Klassifikation (vertraulich, geheim) oder Dringlichkeitsvermerk des Dokumentes, seine Ordnungsnummer, Paragraphen von Autor und Sekretariat und Inhaltsangabe des abgedruckten Textes (Randvermerk). Wörtlich wiedergegebene Titel, die auf dem Dokument selbst stehen, sind in aufrechten KAPITÄLCHEN gesetzt. Bei Anhängen, die im vorangehenden Haupttext hinreichend charakterisiert sind, wird auf eine Wiederholung der Angaben verzichtet. Die Organigramme am Ende jedes Bandes geben Aufschluss über die Struktur der Verwaltung und der diplomatischen Vertretung der Schweiz im Ausland und des Auslandes in der Schweiz.

Der wissenschaftliche Apparat ist bewusst sparsam gehalten. Die Fussnoten wollen vor allem die Unzulänglichkeiten, die jede Auswahl mit sich bringt, beheben, indem sie die Fundstellen nicht veröffentlichter Dokumente angeben und auf amtliche Publikationen verweisen, die den Leser weiter führen können. Soweit möglich, wird auf Dokumente, die in den veröffentlichten Texten erwähnt sind, verwiesen, ausser wenn ihr Inhalt hinreichend aus dem Text hervorgeht. Die Formel «non reproduit / nicht abgedruckt» ohne Angabe der Herkunft heisst, dass sich die betreffenden Dokumente im selben Dossier befinden

wie der veröffentlichte Text. Wo ein wichtig scheinendes Dokument trotz gründlicher Nachforschungen nicht ermittelt werden konnte, steht die Formel «non retrouvé / nicht ermittelt».

Diese paar Regeln sollen die Einheitlichkeit der Aktenpublikation sichern, die beinahe ein Jahrhundert umspannt; freilich haben die Herausgeber jedes Bandes die nötige Freiheit, um dem Geist der Epoche und der Vielfalt der Probleme, die sich dem Schweizer Volk und seiner Regierung stellten, Rechnung zu tragen.

Genf und Bern im September 1979

Nationale Kommission
für die Veröffentlichung diplomatischer Dokumente
der Schweiz:

JACQUES FREYMOND, *Präsident*

OSCAR GAUYE, *Vize-Präsident*

II. INTRODUCTION

Le présent volume couvre la période qui s'étend de la fin novembre 1920 à la fin décembre 1924; elle est marquée par la mise en place de la Société des Nations, par les tentatives de réorganiser l'ensemble des relations internationales selon les principes du Pacte de la Société des Nations, par les nombreuses conférences internationales qui se tiennent à Genève ou ailleurs: Gênes, La Haye, Barcelone, Lausanne; les Etats doivent y pratiquer une diplomatie multilatérale à laquelle ils sont peu exercés; les hommes d'Etat et les diplomates ne saisissent pas toujours que désormais la sauvegarde de l'intérêt national devrait passer par la participation active à des initiatives collectives dans les divers domaines des relations internationales. A la fin de la période prise en compte ici, on observe un scepticisme largement répandu en ce qui concerne la mise en œuvre des objectifs de la Société des Nations; c'est ainsi que les Etats sont réticents lorsqu'il s'agit d'entériner le fameux Protocole de Genève sur le règlement pacifique des différends et le Protocole sur la réduction des armements qui devait en être le soubassement, tant ils redoutent de sacrifier une part importante de leur liberté d'action.

La politique de la Suisse à l'égard de la Société des Nations constitue un chapitre important de ce volume; cependant, les documents retenus sont moins nombreux que l'ampleur de la question ne le laisse supposer. Pourquoi?

Tout d'abord, le mot d'ordre de la politique suisse envers la Société des Nations était d'observer une certaine réserve à propos des initiatives prises à Genève qui seraient susceptibles de contrarier la politique de neutralité du pays. La diplomatie suisse justifiait cette attitude par les lacunes évidentes du Pacte de la Société des Nations et par le manque d'universalité de l'organisation. Le risque qu'elle percevait d'être entraînée dans les manœuvres de quelques grandes puissances soupçonnées d'utiliser la Société des Nations comme un levier dans la conduite de leur propre politique étrangère, la confortait dans cette politique de retenue. Les circonstances toutefois allaient contraindre la Suisse à sortir de cette réserve. En effet, à peine la Société des Nations était-elle installée à Genève qu'une décision de son Conseil allait mettre à rude épreuve la position du gouvernement suisse. En janvier 1921, il demandait à Berne de laisser transiter à travers la Suisse des troupes destinées au maintien de l'ordre dans la région de Vilna, à l'occasion d'une consultation populaire qui y serait organisée pour déterminer l'appartenance de cette région réclamée par la Pologne et la Lituanie. Redoutant les menaces de désordres que fomenteraient des mouvements opposés à la traversée de ces contingents militaires internationaux et à la politique de la Société des Nations, le gouvernement suisse déclara devoir refuser le transit de ces troupes à travers son territoire; cela lui valut d'essuyer le reproche de manquer de solidarité à l'égard de l'action de la Société des Nations et d'interpréter au-delà des termes proprement dits la Déclaration de Londres de février 1920, qui dispensait la Suisse de prendre part aux sanctions de caractère militaire décidées par la Société des Nations. Dans l'affaire de Vilna, il s'agissait bien d'autre chose!

Bien entendu, plusieurs documents retenus reflètent d'autres aspects de l'atti-

tude de la Suisse à l'égard de la Société des Nations, qu'il s'agisse de la réduction des armements, des nouveaux principes devant régir les communications internationales, du statut des bureaux internationaux, de la coopération intellectuelle, du contrôle de l'opium ou de la reconstruction économique de l'Autriche.

L'autre raison, plutôt de forme, qui explique la modestie du nombre des documents relatifs à la Société des Nations, tient au fait qu'à la suite de l'examen du premier rapport sur la participation suisse à la première Assemblée de l'organisation, les Chambres fédérales ont demandé que soit publié un rapport annuel contenant les instructions données à la délégation suisse et un compte rendu détaillé des discussions et des résultats des débats de la Société des Nations; ce qui fut fait à partir de la deuxième Assemblée et jusqu'en 1940. Par ailleurs, le *Journal officiel* de la Société des Nations constitue une autre source d'importance, puisqu'il reproduit les procès-verbaux des débats, les correspondances, les mémoires échangés entre les Etats et les diverses instances de la Société des Nations. Enfin, les documents relatifs aux travaux de certains comités relèvent d'une technicité et d'une abondance telle qu'il était impossible de les reproduire ici.

La participation de la Suisse à la diplomatie multilatérale ne se limite évidemment pas à l'arène genevoise. Ses représentants font valoir, souvent avec un entêtement qui passe parfois pour de la désinvolture, les points de vue suisses dans les conférences ou réunions internationales, qu'il s'agisse de l'organisation des communications et du transit à Barcelone en 1921 ou des conditions de navigation du Rhin discutées à Strasbourg à plusieurs reprises. Les principaux enjeux de la conférence économique internationale de Gênes, en 1922, sont clairement exposés dans les documents reproduits; parmi les plus significatifs figurent les rapports des délégués suisses, les Conseillers fédéraux Motta et Schulthess. Dans le nouvel environnement diplomatique, la nature des relations bilatérales que la Suisse pouvait entretenir avec des partenaires tels que l'Allemagne et la Russie dépendait fortement des initiatives multilatérales; ainsi, le Conseil fédéral dut-il à plusieurs reprises défendre les intérêts du pays menacés par la politique des sanctions menée par les Puissances de l'Entente contre l'Allemagne. Les tentatives de rétablissement de liens avant tout économiques avec la Russie soviétique que la conférence de Gênes avait encouragées, s'achoppèrent, dans le cas de la Suisse, au grave contentieux que provoqua l'assassinat en mai 1923 du délégué soviétique Vorovsky, lors de la conférence de Lausanne sur la Question d'Orient; l'acquittement du meurtrier par le Tribunal de Lausanne compliqua considérablement le rapprochement souhaité. Plusieurs documents rendent compte de ces pourparlers russo-suisses et d'autres aspects de la question russe durant la période.

Dans les relations bilatérales, les questions les plus délicates concernent la France et l'Italie.

La question des Zones franches de Haute-Savoie et du Pays de Gex constitue sans doute l'affaire la plus complexe que le Conseil fédéral ait eu à assumer durant ces années tant les implications de cette question de politique étrangère en politique intérieure ont été considérables. N'est-ce pas en effet à propos de la convention sur un nouveau régime des zones autour de Genève, laborieusement négociée en 1921 et approuvée par les Chambres fédérales, que le gouvernement suisse se vit infligé pour la première fois un désaveu par le peuple, habilité sur la base d'une modification constitutionnelle, adoptée en votation populaire le 30 janvier 1921,

à se prononcer par droit de referendum en matière de traités internationaux; le rejet de cette convention par le peuple suisse signifiait l'emprise nouvelle qu'exercerait désormais l'opinion publique sur la conduite de la politique étrangère.

Dans les relations italo-suisse, en plus de la négociation d'une nouvelle convention commerciale, ce sont surtout les incidents à la frontière et au Tessin entre éléments fascistes et antifascistes ou à propos d'articles de presse, qui ont fortement préoccupé le Conseil fédéral; ce dernier était avant tout soucieux de maintenir des relations de bon voisinage avec l'Italie que l'arrivée de Mussolini au pouvoir parut perturber.

Un des grands objectifs poursuivis par la diplomatie suisse, tout au long de la période 1920—1924 sur le plan des relations bilatérales, a consisté à proposer au plus grand nombre possible d'Etats un traité d'arbitrage et de conciliation; elle voyait dans la procédure d'arbitrage en cas de litige entre Etats un instrument indispensable au renforcement de la «Nouvelle diplomatie» imparfaitement assumée par la Société des Nations. Les résultats obtenus en la matière sont illustrés dans les documents retenus sous la rubrique «Traité d'arbitrage» concernant les divers Etats et sous la rubrique «La politique en matière d'arbitrage».

Quant à la politique d'asile, elle a été soumise à une rude épreuve en 1921, du fait des deux tentatives de réinstallation sur le trône de Hongrie du Roi Charles de Habsbourg, à partir de son refuge en Suisse. Au moment où le Conseil fédéral devait affronter les pressions de pays étrangers, il s'est agi de rejeter des insinuations malveillantes et d'affirmer l'indépendance de la politique traditionnelle d'accueil des réfugiés politiques.

Quelques documents, en plus de cette épineuse affaire du Roi Charles qui intéressa plus ou moins directement plusieurs gouvernements, exposent la politique suivie par le Conseil fédéral en matière de droits d'entrée et d'établissement des étrangers; la persistance du chômage dans le pays ne facilitait pas une politique libérale d'accueil de réfugiés ou de travailleurs étrangers. Simultanément, des initiatives étaient prises en faveur de l'émigration de Suisses soit pour leur trouver des possibilités de travail même temporaire en France, soit pour organiser des départs vers l'outre-mer, le Canada et le Brésil notamment.

D'autres documents concernent la politique suivie dans la question de la reconnaissance de gouvernements étrangers, de la concertation entre Etats neutres dans quelques affaires internationales, des tentatives de «Bons Offices» ainsi que de l'aide aux Suisses de l'étranger tombés dans le besoin.

Sur ces divers sujets ainsi que sur plusieurs autres que nous n'avons pas pu retenir — vu les contraintes matérielles — la documentation est souvent beaucoup plus abondante que le nombre limité des textes publiés pourrait le laisser croire. Les relations commerciales notamment n'ont pas pu être documentées en rapport avec l'enjeu qu'elles représentent durant ces années de crises et d'incertitudes économiques; les conventions commerciales que la Suisse se proposait de négocier avec plusieurs de ses partenaires ont été reportées à plus tard; toutefois les négociations avec l'Allemagne et surtout avec l'Italie constituent d'intéressantes exceptions qui ont pu être documentées ici. En outre, la vague protectionniste n'épargne pas non plus la Suisse qui édicte le 18 février 1921 une série de mesures de sauvegarde de son économie qui ne disparaîtront totalement qu'au printemps 1926.

Enfin, une catégorie de documents les rapports politiques qui foisonnent de

renseignements les plus divers et qui rendent compte aussi bien du niveau d'information des hommes d'Etat et des diplomates que des perspectives idéologiques et politiques de leur époque, n'ont pas pu, à quelques textes près, être retenus pour des raisons d'édition uniquement.

Avant de conclure, il nous reste à remercier les personnes et les institutions dont l'aide a facilité ou encouragé la publication du présent volume. Les remerciements s'adressent tout d'abord aux collaborateurs des Archives fédérales dont l'empressement à répondre aux demandes des chercheurs est pour beaucoup dans la bonne marche des travaux d'édition; le Fonds national de la recherche scientifique qui a fourni l'indispensable appui financier sans lequel aucune recherche scientifique de longue haleine ne saurait aboutir, mérite la reconnaissance toute particulière des éditeurs ainsi que l'Institut universitaire de hautes études internationales qui assume la gestion administrative et financière de l'entreprise depuis ses débuts. Enfin, nos remerciements s'adressent à Madame Annemarie Greub, pour le soin qu'elle a apporté à la dactylographie du manuscrit.

ANTOINE FLEURY
GABRIEL IMBODEN

II. EINLEITUNG

Der vorliegende Band deckt die Periode von der ersten Plenarsitzung des Völkerbundes bis zur Jahreswende 1924 ab. Diese Jahre stehen im Zeichen der Errichtung des Völkerbundes, widerspiegeln die Bemühungen um die Wiederherstellung gesamtheitlicher internationaler Beziehungen auf der Grundlage der Völkerbundsprinzipien; zahlreiche internationale Konferenzen, etwa in Barcelona, Genf, Genua, Den Haag, Lausanne schickten sich an, die Staaten auf eine multilaterale Politik und Diplomatie einzuspüren, in der bislang die Übung gefehlt hatte. Staatsmänner und Diplomaten waren sich wenig bewusst, dass die nationalen Interessen fortan in den verschiedenen Bereichen der internationalen Beziehungen mit einer aktiven Beteiligung an den kollektiven Bestrebungen gewahrt werden müssen. An der Neige der hier dokumentierten Periode stellt der Beobachter eine breit gestreute Skepsis gegenüber der Verwirklichung der Völkerbundsziele fest. Die Staaten zaudern, dem Genfer Protokoll betreffend die friedliche Erledigung internationaler Streitfälle oder dem Abrüstungs-Protokoll zum Durchbruch zu verhelfen, also jenen Instrumenten, die entworfen waren als Fundamente der neuen Ordnung — aus Furcht, einen bedeutenden Teil ihrer Handlungsfreiheit opfern zu müssen.

Die schweizerische Völkerbundspolitik ist ein wichtiges Kapitel dieses Bandes. Hingegen hält sich die Zahl der veröffentlichten Dokumente zu dieser Frage in Grenzen, mehr als man gemeinhin erwarten würde. Warum?

Zunächst hiess das Losungswort der Schweizer Politik gegenüber dem Völkerbund Zurückhaltung, Zurückhaltung vor allen Vorstössen, die in Genf anstanden und die allenfalls die Neutralitätspolitik unseres Landes hätten ritzen können. Die Schweizer Diplomatie rechtfertigte diese Haltung mit den offensichtlichen Mängeln des Völkerbundpaktes und mit der fehlenden Universalität der Organisation. Man fürchtete, eingekeilt zu werden zwischen dem Ränkespiel einiger Grossmächte, die im Verdacht standen den Völkerbund allenfalls als Brechstange ihrer eigenen Aussenpolitik zu benutzen. Das bestärkte die Politiker in ihrer Zurückhaltung. Die Umstände hinderten die Schweiz jedoch fortwährend, sich daran zu halten.

Denn kaum hatte sich der Völkerbund in Genf installiert, stellte der Völkerbundsrat die Schweizer Regierung auf eine harte Probe. Im Januar 1921 verlangte er von Bern die Durchzugsbewilligung für Völkerbundstruppen, die eine Volksabstimmung in der Region Wilna sicherstellen sollten, in einem Gebiet, das sowohl von Polen wie auch von Litauen reklamiert wurde. Die Schweiz sah sich veranlasst zu erklären, dass sie den Truppeneinzug durch ihr Territorium ablehnen müsse, aus Furcht vor Aufruhr, den oppositionelle Gruppierungen dem Transit internationaler militärischer Kontingente und der Völkerbundspolitik überhaupt angedroht hatten. Das kam ihr gelegen, um den Vorwurf mangelnder Solidarität mit dem Unternehmen des Völkerbundes zu entkräften und um darüber hinaus die zentralen Bestimmungen der Londoner Deklaration vom Februar 1920 verbindlich zu interpretieren. Die Londoner Deklaration hatte die Schweiz

von allen militärischen Sanktionen des Völkerbundes befreit. Im Wilna-Konflikt handelte es sich aber zweifellos nicht um militärische Sanktionen.

Natürlich widerspiegelt die gebotene Dokumentation zahlreiche Aspekte der schweizerischen Völkerbundspolitik, namentlich zur Frage der Abrüstung, zur Neuordnung der internationalen Kommunikationen, zum Status der internationalen Bureaux in Bern, zur intellektuellen Zusammenarbeit, zur Kontrolle des Opiumhandels oder zum wirtschaftlichen Wiederaufbau Österreichs.

Hauptsächlich erklärt sich aber die relativ bescheidene Dokumentation zum Völkerbund im vorliegenden Band aus dem Umstand, dass die Bundesversammlung aufgrund der Beratung des Berichtes über die Teilnahme an der ersten Völkerbundsversammlung verlangt hatte, dass die Schweizer Delegation jeweils einen ausführlichen Jahresbericht vorzulegen habe, enthaltend die Instruktionen und einen umfassenden Rechenschaftsbericht über die Verhandlungen und die Ergebnisse. Der Brauch hielt sich bis ins Jahr 1940. Zudem ist das «Journal officiel de la Société des Nations» eine ergiebige, wertvolle Quelle, bietet es doch die Protokolle der Debatten, wichtige Korrespondenzen sowie die diplomatischen Akten, die zwischen dem Völkerbund und den verschiedenen Staaten und Instanzen ausgetauscht wurden. Schliesslich gleiten die Arbeiten der verschiedenen Kommissionen nicht selten rasch ab in komplexe technische Belange mit einem überbordenden Aktenausstoss, der im Rahmen der vorliegenden Publikation jenseits des Machbaren lag.

Indes, die Teilnahme der Schweiz an der multilateralen Diplomatie beschränkt sich keineswegs nur auf die Genfer Arena. Die Schweizer Diplomaten bringen den Standpunkt ihres Landes zur Geltung an den internationalen Tagungen und Konferenzen, bisweilen sogar mit Hartnäckigkeit und einem Schuss Unverfrorenheit, etwa an der Transitkonferenz Barcelona 1921, in den Strassburger Verhandlungen über die Rheinschiffahrt und andern. So sind auch die wichtigsten Standpunkte und Begehren der internationalen Wirtschaftskonferenz in Genua 1922 in dieser Dokumentation klar ausgebreitet, vor allem in den Vorbereitungspapieren und den Konferenzberichten der Bundesräte Motta und Schulthess. Unnötig zu betonen, dass auch die bilateralen Beziehungen der Schweiz zu Ländern wie Deutschland und Russland wesentlich von den multilateralen Kräftefeldern abhängig waren. So sah sich die Landesregierung wiederholt veranlasst, die Landesinteressen zu verteidigen, die durch die Reparationspolitik der Entente gegenüber Deutschland arg unter Druck geraten war. Die Bemühungen um die Wiederherstellung vor allem der wirtschaftlichen Beziehungen zu Sowjetrussland, welche die Konferenz von Genua ermutigt hatte, verquickten sich im Falle der Schweiz mit den folgenschweren Auseinandersetzungen im Gefolge der Ermordung im Mai 1923 des sowjetischen Delegierten Worowsky an der Orientkonferenz in Lausanne. Der Freispruch des Täters durch das Lausanner Gericht erschwerte die angestrebte Annäherung nachhaltig. Neben andern Aspekten der russischen Frage scheint natürlich auch der Worowsky-Zwischenfall in der Dokumentation auf.

Die delikatesten bilateralen Probleme stellten sich der Schweiz im Verkehr mit Frankreich und Italien.

Die Freizonen von Hoch-Savoyen und dem Pays de Gex, deren Ablösung Frankreich imperativ verlangte, diese Fragen von grosser politischer und techni-

scher Komplexität bedrängten die Landesregierung in hohem Masse, weil sie nicht nur aussenpolitisch, sondern viel mehr noch innenpolitisch ausserordentlich heikel waren. Zum ersten Mal muss sich die Schweizer Regierung aufgrund des am 30. Januar 1921 neu geschaffenen Staatsvertragsreferendums der Desavouierung einer aussenpolitischen Vorlage durch das Volk beugen; das neue Regime der Zonen um Genf, in mühseligen Verhandlungen mit Frankreich 1921 paraphiert und von den eidgenössischen Räten gebilligt, fand keine Gnade vor dem Souverän. Die Abfuhr dieser Vorlage ist ein Signal dafür, dass die öffentliche Meinung fortan vermehrt auf die Aussenpolitik Einfluss nehmen wird.

In den italienisch-schweizerischen Beziehungen beschäftigten den Bundesrat, neben den Verhandlungen über einen neuen Handelsvertrag, vor allem die von faschistischen und antifaschistischen Elementen an der Tessiner Grenze verursachten Zwischenfälle oder Auseinandersetzungen im Gefolge von Presseartikeln. Der Bundesrat bemühte sich, die gut nachbarlichen Beziehungen mit Italien aufrechtzuerhalten; die Machtübernahme Mussolinis scheint ihn weniger verunsichert zu haben.

Auf bilateraler Ebene war es eines der grossen Ziele der Schweizer Diplomatie, mit einer möglichst grossen Zahl von Staaten Vergleichs- und Schiedsverträge abzuschliessen; zur Beilegung von Streitfällen zwischen Staaten sah die Schweiz in der Schiedsgerichtsbarkeit das entscheidende Instrument zur Verstärkung der «neuen Diplomatie», die vom Völkerbund nur mangelhaft vertreten wurde. Die Ergebnisse sind illustriert nach Staaten in der Rubrik «*Traité d'arbitrage*» und im Abschnitt «*La politique en matière d'arbitrage*».

Aufgrund der beiden Versuche Kaiser Karls von Habsburg, von der Schweiz aus den ungarischen Thron wieder aufzurichten, wurde die Asylpolitik 1921 hart auf die Probe gestellt. Als der Bundesrat dem Druck des Auslandes Stirne bieten musste, wies er die hämischen Winke ab und bekräftigte die Unabhängigkeit der überkommenen Flüchtlingspolitik gegenüber politisch Verfolgten.

Etwelche Dokumente belegen neben dieser misslichen Affäre Kaiser Karls (sie beschäftigte übrigens mehrere Regierungen mehr oder minder direkt) die Einwanderungs- und Niederlassungspolitik des Bundesrates; die anhaltende Arbeitslosigkeit in der Schweiz begünstigte keineswegs eine liberale Aufnahme von Flüchtlingen und ausländischen Arbeitskräften, zumal die Regierung gleichzeitig die Auswanderung schweizerischer notleidender Arbeiter forcieren musste, sei es für einen temporären Einsatz im verwüsteten Frankreich oder für eine dauernde Bleibe in Übersee, vor allem in Nord- und Südamerika.

Aufmerksam verfolgt dieser Band auch die Anerkennungspolitik gegenüber jungen Staaten, die Konzertation der Neutralen in bestimmten Sachfragen, die Bemühungen um die «guten Dienste» und die Hilfe an in Not geratene Schweizer im Ausland.

Über diese und andere Themen konnten wir nur eine beschränkte Zahl von Dokumenten veröffentlichen; der Umfang der Originaldokumentation, aber auch die Befragungsinteressen sind weit grösser als sie auf beschränktem Raum zur Geltung kommen können. Insbesondere die wirtschaftlichen Beziehungen zum Ausland durften nicht in jener wünschenswerten Breite dokumentiert werden, wie diese Krisenjahre und die wirtschaftliche Ungewissheit der Zeit es nahe gelegt hätten. Stellvertretend für die Handelsvertragsverhandlungen mit zahlrei-

chen Wirtschaftspartnern werden die Vertragswerke mit Deutschland und Italien ausführlich dargestellt. Auch die Schweiz blieb nicht verschont von der protektionistischen Brandung, die ganz Europa heimsuchte; denn sie setzte am 18. Februar 1921 Schutzmassnahmen für die Landeswirtschaft in Kraft, die erst im Frühjahr 1926 verschwanden.

Politische Berichte schliesslich, aufwartend mit reichen Originalinformationen und Auskunft gebend über den Informationsstand der Staatsmänner und Diplomaten wie auch über ideologische und politische Perspektiven der Epoche, konnten leider nicht den Raum beanspruchen, den wir ihnen gerne freigestellt hätten.

Wir haben die angenehme Pflicht, allen Personen und Institutionen zu danken für die Hilfe und die Ermutigung zur Arbeit am vorliegenden Band. Unser Dank richtet sich vor allem an die Mitarbeiter des Bundesarchivs, die ihre profunde Kenntnis der Archivorganisation jederzeit hilfsbereit zur Verfügung gestellt haben; Dank gebührt dem Schweizerischen Nationalfonds für die wissenschaftliche Forschung für die finanzielle Unterstützung, ohne die keine langfristige Forschung möglich wäre; wir danken dem Institut universitaire de hautes études internationales für die Administration seit Beginn. Unser Dank richtet sich auch an Frau Annemarie Greub für die grosse Sorgfalt, mit der sie die Reinschrift besorgt hat.

ANTOINE FLEURY
GABRIEL IMBODEN

III. ABRÉVIATIONS

A	Annexe
AM	Aide-mémoire
An	Annotation
BIT	Bureau international du Travail
CICRE	Commission internationale de crédits de relèvement économique
CPJI	Cour permanente de Justice internationale
CR	Compte rendu
DEP	Département fédéral de l'Economie publique
DFD	Département fédéral des Finances et des Douanes
DFI	Département fédéral de l'Intérieur
DMF	Département militaire fédéral
DFJP	Département fédéral de Justice et Police
DDS	Documents diplomatiques suisses
FF	Feuille fédérale
JO	Journal officiel
L	Lettre
M	Mémoire/mémorandum
N	Note
No	Notice
OIT	Organisation internationale du Travail
PM	Pro memoria
PV	Procès-verbal
PVCF	Procès-verbal des séances du Conseil fédéral
R	Rapport
RC	Rapport commercial
RG	Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur sa gestion
RO	Recueil officiel
RP	Rapport politique
SdN	Société des Nations
T	Télégramme
UPU	Union postale universelle

IV. PLAN DE LA TABLE MÉTHODIQUE DES DOCUMENTS

I.	La Suisse et la Société des Nations	XXVI
	1. Assemblée, Conseil et Pacte de la SdN	XXVI
	2. La question du siège de la SdN	XXVII
	3. L'affaire de Vilna	XXVIII
	4. Le relèvement économique de l'Autriche	XXX
	5. La Conférence de Barcelone des communications et du transit	XXXII
	6. Questions relatives au désarmement	XXXIII
	7. Les Bureaux et Offices internationaux	XXXIV
	8. Le Bureau international du Travail	XXXIV
	9. La Coopération intellectuelle	XXXV
	10. Le Contrôle de l'Opium	XXXV
	11. Le Pacte de garantie mutuelle	XXXV
	12. Les Réfugiés russes	XXXVI
	13. Les Minorités	XXXVI
II.	Les relations bilatérales et la vie des Etats ¹	XXXVI
	1. La situation générale	XXXVI
	2. Allemagne	XXXVII
	2.1. Questions de politique générale et intérieure	XXXVII
	2.2. La question des Réparations et l'occupation de la Ruhr	XXXVIII
	2.3. Les relations commerciales	XXI
	2.4. Le traité d'arbitrage	XXI
	2.5. Les relations avec la SdN	XXII
	2.6. La question de la Sarre	XXIII
	2.7. Les intérêts suisses	XXIII
	3. Argentine	XXIII
	3.1. La politique générale et à la SdN	XXIII
	3.2. Le traité d'arbitrage	XXIII
	4. Autriche	XXIV
	4.1. Questions de politique générale et intérieure	XXIV
	4.2. La question du Vorarlberg	XXIV
	4.3. Le traité d'arbitrage	XXV
	5. Belgique	XXVI
	5.1. Questions de politique générale	XXVI
	5.2. Le traité d'arbitrage	XXVI
	5.3. Les droits suisses au Congo	XXVI
	6. Brésil	XXVI
	6.1. Le traité d'arbitrage	XXVI
	6.2. L'émigration	XXVII

¹ Pour les Etats qui ne font pas l'objet d'une rubrique, on se reportera à l'index

7. Chili	XLVII
7.1. Le traité d'arbitrage.	XLVII
8. Chine	XLVII
8.1. Le traité d'amitié.	XLVII
9. Egypte	XLVIII
9.1. Reconnaissance et représentation diplomatique . .	XLVIII
10. Espagne	XLVIII
10.1. Les immigrés.	XLVIII
10.2. Les relations commerciales	IL
10.3. Questions de politique générale	IL
11. Etats-Unis d'Amérique	L
11.1. Questions de politique générale	L
11.2. Le traité d'arbitrage.	L
11.3. Emigration, droits d'entrée et d'établissement . . .	L
12. France.	LI
12.1. La question des Zones de Haute-Savoie et du Pays de Gex	LI
12.2. Questions de politique générale et bilatérale.	LVI
12.3. Les relations commerciales	LVI
12.4. Légion étrangère et possibilités de travail	LVI
12.5. Le traité d'arbitrage.	LVII
12.6. Problèmes fiscaux	LVIII
13. Grande-Bretagne.	LVIII
13.1. Questions de politique générale	LVIII
13.2. Le traité d'arbitrage.	LVIII
14. Hongrie.	LIX
14.1. Questions de politique générale et intérieure	LIX
15. Italie	LIX
15.1. Questions de politique générale et intérieure	LIX
15.2. Tessin: incidents et polémiques de presse	LIX
15.3. Négociations et relations commerciales	LXII
15.4. L'Italie et la SdN.	LXIII
15.5. La convention du Gothard.	LXIV
15.6. Le traité d'arbitrage.	LXIV
16. Japon	LXIV
16.1. Le traité d'arbitrage.	LXIV
17. Liechtenstein.	LXV
17.1. L'accord douanier	LXV
18. Mexique	LXVI
18.1. Reconnaissance du gouvernement	LXVI
19. Pays-Bas	LXVI
19.1. Questions de politique générale	LXVI
20. Pologne.	LXVII
20.1. Questions de politique générale et intérieure	LXVII
20.2. Les relations commerciales	LXVII
21. Roumanie	LXVII
21.1. Relations commerciales et financières	LXVII

22.	Russie	LXVIII
22.1.	La question de la reprise des relations commerciales	LXVIII
22.2.	L'affaire Vorowsky	LXXI
22.3.	La politique en matière de Visas	LXXII
22.4.	La participation russe aux organisations internationales	LXXIII
22.5.	L'action de secours en faveur de la Russie	LXXIV
22.6.	La question d'un observateur russe à Genève	LXXIV
23.	Turquie	LXXV
23.1.	Intérêts suisses	LXXV
23.2.	La question de la reconnaissance du gouvernement kémaliste	LXXVI
23.3.	L'exil du Calife	LXXVI
24.	Vatican	LXXVI
24.1.	La préséance du Nonce à Berne	LXXVI
24.2.	Initiatives particulières	LXXVII
III.	La Conférence économique internationale de Gênes	LXXVII
IV.	La Conférence de Lausanne sur la Question d'Orient	LXXX
V.	La Commission centrale du Rhin	LXXXI
VI.	L'affaire du Roi Charles de Habsbourg	LXXXII
VII.	La reconnaissance des Etats	LXXXIV
VIII.	La concertation entre les Etats neutres	LXXXV
IX.	La politique en matière d'arbitrage	LXXXVI
X.	La Cour permanente de Justice internationale	LXXXVII
XI.	La question de la Police des Etrangers et des Visas	LXXXVII
XII.	Mouvements révolutionnaires et contre-révolutionnaires	LXXXVIII
XIII.	Questions économiques générales	LXXXIX
XIV.	La question de l'émigration	XC
XV.	L'aide aux Suisses de l'étranger	XCII
XVI.	Questions de Protocole	XCII
XVII.	Les Bons Offices	XCIII
XVIII.	Le Comité international de la Croix-Rouge	XCIII

V. TABLE MÉTHODIQUE DES DOCUMENTS

I. LA SUISSE ET LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

N°	Date – Nature du document	Provenance – Destinataire	Objet
I.1. Assemblée, Conseil et Pacte de la SdN			
2	28.11.1920 PV	Conseil fédéral et Délégation suisse à SdN	Discussion des instructions à donner aux délégués suisses à la première assemblée de la SdN au sujet du désarmement, de la Cour internationale de Justice, de l'Arménie, du Vorarlberg et de l'entrée de nouveaux Etats dans la SdN.
6	13.12.1920 PVCF	Conseil fédéral	Décision de ne pas aspirer à l'obtention d'un siège non permanent au Conseil de la SdN.
12	23.12.1920 L	DPF (Motta) au DFD (Musy)	La contribution suisse au budget de la SdN. Les conditions de versement souhaitées par le Secrétariat de la SdN.
14	27.12.1920 L	DPF (Dinichert) au Conseil fédéral	Transmission du rapport établi par Motta concernant la première assemblée de la SdN.
A	13.12.1920 R	DPF (Motta) à Schulthess	Compte rendu et commentaire des débats de la première assemblée de la SdN et exposé sur les interventions et sur la position de la délégation suisse, dans les principales questions à l'ordre du jour.
15	28.12.1920 N	Géorgie (Guéguetchkori) au DPF (Motta)	Le Ministre des Affaires étrangères de Géorgie remercie la Suisse pour son vote en faveur de l'admission de son pays à la SdN; il demande à Berne de procéder à la reconnaissance de <i>jure</i> de la République géorgienne.
42	25.2.1921 PVCF	Conseil fédéral	Interprétation de l'article 20 du Pacte de la SdN et de la compatibilité de conventions signées avec des Etats non membres de la SdN. De la validité de la 5 ^e Convention de La Haye sur les droits des neutres en cas de guerre terrestre.
45	7.3.1921 PV	Berne (Commission d'étude des amendements de la SdN)	Exposé et commentaire des projets d'amendements et d'adjonctions au Pacte de la SdN. Position suisse à l'égard des projets déposés à Genève. Berne n'a pas de propositions à formuler, mais des observations sur certains points.
51	11.3.1921 PVCF	Conseil fédéral	La Suisse ayant été désignée par le Conseil de la SdN parmi les huit membres de la commission internationale du blocus, le Conseil fédéral décide de s'y faire représenter par Max Huber.

N°	Date – Nature du document	Provenance – Destinataire	Objet
117	2. 9. 1921 PVCF	Conseil fédéral	La délégation suisse à la SdN reçoit comme instruction de n'aspirer en aucune façon à ce que la présidence de l'Assemblée soit confiée à un de ses membres. Au cas où il y aurait insistance de la part de l'Assemblée, seul Motta devrait être candidat.
120	19. 9. 1921 L	Motta au Conseil fédéral	Position de la Suisse face au projet d'amendement de l'article 10 du Pacte de la SdN, proposé par le Canada. Approbation du texte d'interprétation dudit article.
126	14. 10. 1921 PVCF	Conseil fédéral	Incidents à propos de l'appel de G. Ador à la présidence de l'Assemblée. Mise au point de Motta. La question du siège de la SdN à Genève, de la désignation des membres du Conseil et celle de la revision du Pacte. Succès de l'interprétation suisse du passage de l'état de rupture de pacte à l'état de guerre déclaré entre Etats. Attitude de la Suisse dans diverses questions.
<p><i>Cf. aussi:</i></p> <p>II. 3.1. Argentine, n° 21 II. 4.2. Autriche, n° 1 II. 2.1. Allemagne, n° 5; 2.2. n° 254; 2.4. n° 138</p>			
<p>I.2. La question du Siège de la SdN</p>			
82	10. 5. 1921 L	Genève (Rappard) au DPF (Motta)	Commentaire à propos de l'attitude de la délégation suisse à la Conférence de Barcelone des communications et du transit. A propos de rumeurs relatives au siège de la SdN à Genève, du fait de la cherté de la vie. Considérations politiques, économiques et sociales auxquelles la Suisse doit prêter attention. Il faut éviter toute mesquinerie bureaucratique à propos du statut des fonctionnaires de la SdN.
83	12. 5. 1921 L	Londres (Paravicini) au DPF (Dinichert)	Communication d'une notice sur un entretien avec le Secrétaire général de la SdN, à propos de la situation de la SdN à Genève. Renseignements au sujet de l'attitude de la délégation suisse à la conférence de Barcelone sur les communications et le transit.
A	11. 5. 1921 No	Londres (Paravicini)	Propos d'Eric Drummond au sujet des rumeurs du transfert du siège de la SdN, de l'accueil pas toujours sympathique rencontré en Suisse, des réserves des Suisses à l'égard de l'action de la SdN (Vilna), et lors de la conférence de Barcelone.

N°	Date - Nature du document	Provenance - Destinataire	Objet
104	15. 7. 1921 PVCF	Conseil fédéral	Décision au sujet du régime provisoire proposé à la SdN en ce qui concerne le statut de ses agents à Genève. Propositions en vue de l'établissement d'un <i>modus vivendi</i> qu'il s'agit de compléter par la suite.
135	21. 11. 1921 L	Vienne (Bourcart) au DPF (Motta)	A propos d'une offre autrichienne d'accueillir à Vienne la SdN et le B. I. T. en cas de transfert du siège. Demande d'explication au gouvernement autrichien et réponse de ce dernier.
141	14. 12. 1921 L	Stockholm (Schreiber) au DPF (Motta)	A propos des nouvelles intrigues concernant le siège de la SdN à Genève. Le point de vue de Branting. Quelques observations justifiées sur l'accueil réservé à la SdN et à ses délégués à Genève.
142	15. 12. 1921 R	Vienne (Bourcart) au DPF (Motta)	Communication d'une note explicative de la proposition autrichienne relative à un éventuel transfert de la SdN à Vienne.
A	— . 12. 1921 N	Vienne (Ministère des Affaires étrangères) à Bourcart	Le gouvernement explique comment son délégué à la conférence internationale du travail en est venu à proposer le transfert de la SdN et du B. I. T. à Vienne au cas où ces deux institutions devraient quitter Genève, notamment pour des questions économiques.
155	5. 1. 1922 L	Londres (Paravicini) au DPF (Motta)	Opinion de Lord Robert Cecil à propos des avantages et des inconvénients de Genève en tant que siège de la SdN. Cependant, Genève n'est pas menacée.
<i>Cf. aussi:</i>			
I. 1. Assemblée, Conseil et Pacte de la SdN, n° 2			
II. 22.2 L'affaire Vorowsky, nos 312, 315			
I.3. Affaire de Vilna			
24	31. 1. 1921 Proposition	DPF (Motta) au Conseil fédéral	Prise de position du DPF au sujet du passage à travers la Suisse d'un détachement militaire mis sur pied par la SDN pour se rendre dans le territoire de Vilna revendiqué par la Lithuanie et la Pologne. Exposé des décisions de la SDN à ce sujet et de la situation politique dans la région de Vilna. Considérations par rapport à la neutralité suisse et à l'opinion publique.
28	8. 2. 1921 T	Paris (Dunant) au DPF	Réactions à Paris et dans les milieux de la SdN à la suite du refus du Conseil fédéral d'autoriser les troupes de la SdN à traverser le territoire Suisse pour se rendre à Vilna.

N°	Date – Nature du document	Provenance – Destinataire	Objet
30	9. 2. 1921 T	Paris (Dunant) au DPF	Le Conseil de la SdN regrette vivement la décision prise unilatéralement par le Conseil fédéral de refuser le passage des troupes de la SdN à travers la Suisse pour se rendre à Vilna.
31	10. 2. 1921 L	Genève (Rappard) au DPF (Motta)	Conséquences néfastes pour la SdN, pour la situation morale de la Suisse et pour l'ensemble des ses relations extérieures d'un refus absolu de laisser transiter à travers la Suisse les troupes de la SdN destinées au maintien de l'ordre à Vilna. Nécessité d'informer le peuple suisse sur la nature exacte de la demande formulée par le Conseil de la SdN au Conseil fédéral.
32	10. 2. 1921 R	Paris (Dunant) au DPF	Le Ministre de Suisse expose la difficulté de faire admettre dans les milieux de la SdN les arguments du Conseil fédéral justifiant son refus de laisser transiter les troupes de la SdN destinées au maintien de l'ordre en Lithuanie. Evolution de la situation dans la région de Vilna en vue du plébiscite.
33	12. 2. 1921 N	DPF (Motta) à Allizé	Exposé des raisons qui ont conduit le Conseil fédéral à refuser le libre passage à travers la Suisse des contingents militaires destinés au maintien de l'ordre à Vilna. La Suisse redoute d'éventuelles complications militaires qui pourraient découler de la présence de troupes étrangères dans un pays voisin de la Russie soviétique. Son statut de neutralité pourrait être mis en cause.
35	15. 2. 1921 L	Genève (Rappard) au DPF (Motta)	Vif plaidoyer en vue de convaincre le Conseil fédéral de ne pas s'obstiner dans son refus inconditionnel de laisser passer des troupes destinées au maintien de l'ordre dans la région de Vilna. Les ennemis de la Suisse pourraient en tirer parti; il pourrait en résulter de graves conséquences sur les diverses négociations politiques et économiques en cours.
36	15. 2. 1921 L	Bruxelles (Barbey) au DPF (Motta)	Réaction en Belgique à la suite du refus du Conseil fédéral de laisser passer à travers la Suisse des troupes destinées au maintien de l'ordre dans la région de Vilna. De graves conséquences peuvent en résulter pour la Suisse.
37	17. 2. 1921 L	Londres (Robert Cecil) à Motta	L'homme d'Etat britannique n'est pas convaincu des explications que le Conseil fédéral a fournies pour justifier son refus de laisser passer par la Suisse les troupes destinées au maintien de l'ordre dans la région de Vilna soumise au plébiscite. La Suisse ne peut pas interpréter à sa seule convenance les obligations de solidarité découlant de son appartenance à la SdN.

N°	Date – Nature du document	Provenance – Destinataire	Objet
39	19. 2. 1921 PVCF	Conseil fédéral	Approbation des instructions destinées aux délégués suisses chargés de représenter le Conseil fédéral au Conseil de la SdN, lors de l'examen de la traversée de la Suisse par des contingents de troupes destinés à maintenir l'ordre à Vilna.
A1	19. 2. 1921 PVCF	Conseil fédéral	Texte des instructions transmises aux délégués suisses Dunant et Huber, chargés d'expliquer au Conseil de la SdN les raisons du refus du Conseil fédéral d'accorder le libre passage aux troupes destinées à Vilna.
A2	26. 2. 1921 Discours	Paris (Dunant) au Conseil de la SdN	Exposé des considérations qui ont conduit le Conseil fédéral à refuser le passage à travers la Suisse aux contingents de troupes destinés à Vilna.
A3	26. 2. 1921 Discours	Paris (Bourgeois) au Conseil de la SdN	Observations au nom du Conseil de la SdN au sujet de l'attitude du Conseil fédéral dans l'affaire de Vilna, attitude qui a causé un grand dommage moral à la SdN. Conditions d'exercice des obligations des membres de la SdN, y compris pour un Etat neutre.
<i>Cf. aussi:</i>			
I. 2. La question du siège de la SdN, n° 83			
VII. La reconnaissance des Etats, n° 114			
I.4. Le relèvement économique de l'Autriche			
52	16. 3. 1921 L	DEP (Schulthess) au DPF (Motta)	Prise de position à la suite d'une note du gouvernement britannique relative aux crédits de relèvement destinés à l'Autriche. La Suisse n'est pas en mesure de donner une réponse avant de connaître l'opinion des autres Etats intéressés au relèvement de l'Autriche.
63	9. 4. 1921 L	DEP (Schulthess) à Paris (Dunant)	La Suisse ne peut que difficilement se rallier à la déclaration du Conseil suprême relative aux actions de relèvement de l'Autriche. Plusieurs questions devraient être éclaircies avant que la Suisse ne puisse donner sa contribution au plan de redressement.
115	19. 8. 1921 Proposition	DPF (Motta)	Exposé sur la position de la Suisse dans l'action de relèvement financier de l'Europe centrale. Commentaire sur le projet de reconstruction économique de l'Autriche discuté au sein de la SdN (Plan Ter Meulen). La Suisse doit-elle accepter la déclaration relative à la renonciation de tout paiement avant 1941 en retour de sa participation à l'action de secours? Les Départements fédéraux concernés approuvent la participation à l'action d'aide à l'Autriche.

N°	Date - Nature du document	Provenance - Destinataire	Objet
213	28. 8. 1922 RP	Vienne (Von Jenner) au DPF (Motta)	Le sort de l'Autriche dépend de ce que fera la SdN. Caractère démonstratif du voyage du Chancelier à Genève. L'Autriche a besoin d'argent et non de comités d'études. Union économique avec l'Italie.
220	11. 9. 1922 PVCF	Conseil fédéral	Exposé de Motta sur les principales questions à l'ordre du jour de l'assemblée de la SdN. L'aide financière à l'Autriche, le discours de Motta à ce sujet, les conditions d'une contribution suisse à l'assistance financière à l'Autriche; la question du désarmement.
A	8. 9. 1922 No	Genève (Rappard) au DPF (Motta)	Renseignements obtenus par Rappard sur la discussion du problème autrichien au cours de la séance secrète du Conseil de la SdN.
222	21. 9. 1922 RP	Vienne (Bourcart) au DPF (Motta)	A propos de l'engagement de la Suisse à participer à l'aide financière en faveur de l'Autriche. Fragilité de la situation politique intérieure. Opinions des diplomates étrangers.
223	28. 9. 1922 PVCF	Conseil fédéral	Long exposé de Motta suivi de discussions sur les principales questions traitées à la 3 ^e assemblée de la SdN: la limitation des armements, la protection des minorités, l'augmentation du nombre des sièges au Conseil, la question autrichienne. Définition de la position suisse au sujet de chacune de ces questions, mais surtout de la question autrichienne la plus importante. Condition d'une participation suisse à l'aide financière à l'Autriche.
224	4. 10. 1922 RP	Vienne (Bourcart) au DPF (Motta)	Observations au sujet de la position du commissaire désigné par la SdN pour contrôler les finances autrichiennes. Des conséquences néfastes pour la Suisse au cas où ce commissaire serait suisse. Il est préférable qu'il soit britannique ou américain.
225	6. 10. 1922 L	DPF à M. Huber	Motta demande au Jurisconsulte Huber son avis au sujet de l'aspect formel de l'adhésion de la Suisse aux protocoles de Genève relatifs à l'aide à l'Autriche. Réserves à propos de certaines clauses de ces protocoles.
236	24. 11. 1922 L	DPF (Motta) à Vienne (Bourcart)	Exposé sur les conditions de la participation financière de la Suisse à la reconstruction de l'Autriche.
238	28. 11. 1922 L	Vienne (Bourcart) au DPF (Motta)	Remous à Vienne au sujet des protocoles de Genève sur l'aide financière internationale à l'Autriche et à la suite de l'attitude du gouvernement suisse à ce sujet.

N°	Date – Nature du document	Provenance – Destinataire	Objet
250	15. 1. 1923 L	Vienne (Bourcart) au DPF (Motta)	Les besoins financiers de l'Autriche; les possibilités d'assainissement économique. L'intérêt de la France au maintien de l'ordre en Autriche. Entretien avec des responsables autrichiens et avec le commissaire de la SdN.
257	10. 2. 1923 L	Genève (Drummond) au DPF (Motta)	Communication des décisions du comité de contrôle des Puissances garantes du programme de reconstruction de l'Autriche. Désir dudit Comité de voir la Banque nationale Suisse accepter le mandat de gérer les bons collatéraux déposés par les gouvernements garants du premier emprunt destiné à l'Autriche.
261	10. 3. 1923 L	Banque nationale (Schnyder) au DPF (Motta)	Transmission d'une lettre du Gouverneur de la Banque d'Angleterre au sujet de l'emprunt accordé à l'Autriche.
A	1. 3. 1923 L	Banque d'Angle- terre (Norman) à Banque nationale suisse (Schnyder)	Le premier emprunt destiné à l'Autriche a connu un vif succès à Londres. Remerciements à la Banque nationale suisse pour sa coopération.

Cf. aussi:

II. 4 Autriche, n° 11

I.5. La conférence de Barcelone des communications et du transit

43	25. 2. 1921 PVCF	Conseil fédéral	Exposé et commentaire des points à l'ordre du jour de la conférence de Barcelone des communications et du transit. Les intérêts suisses à sauvegarder et à faire prévaloir.
86	18. 5. 1921 L	Lausanne (Valloton) au DPF	Communication du rapport final de la délégation suisse à la conférence de Barcelone.
A	18. 5. 1921 R	Lausanne (Valloton) au DPF	Rapport sur la convention et statut du régime des voies navigables d'intérêt international élaborés à la conférence de Barcelone. Les propositions de la délégation suisse. (Le commentaire détaillé sur les travaux de rédaction des articles de la convention n'a pas été reproduit.)
88	21. 5. 1921 L	Rome (Wagnière) au DPF (Motta)	Opinion du délégué italien à la conférence de Barcelone à propos de l'attitude intransigeante de la délégation suisse. L'Italie est opposée à l'internationalisation du Pô. Il estime que la position de la Suisse dans la question du Rhin sera difficile à défendre.

N°	Date – Nature du document	Provenance – Destinataire	Objet
92	31. 5. 1921 L	Lausanne (Vallo-ton) au DPF (Motta)	Commentaire sur le déroulement de la conférence de Barcelone et sur la portée des objections formulées par les délégués suisses à l'encontre de certaines prétentions, notamment françaises, à libérer la France de diverses obligations résultant du Traité de Versailles. Légèreté des reproches adressés aux délégués suisses.
174	18. 3. 1922 L	La Haye (Carlin) au DPF (Motta)	Observations au sujet du projet de Message du Conseil fédéral concernant les résolutions de la Conférence de Barcelone sur les communications et le transit, notamment à propos de la «Déclaration portant reconnaissance du droit au pavillon des Etats dépourvus de littoral maritime».
<i>Cf. aussi:</i>			
I. 2.	La question du siège de la SdN, n ^{os} 82, 83		
V.	La commission centrale du Rhin (toute la rubrique)		
I.6. Questions relatives au désarmement			
205	7. 7. 1922 PVCF	Conseil fédéral	Position de la Suisse à l'égard des mesures de limitation des armements prises par la SdN. Les Etats de la SdN appelés à adhérer à la convention concernant le contrôle du commerce des armes et des munitions. Réserves de la Suisse à l'égard de cette convention. Exposé destiné à la SdN sur les exigences militaires de la Suisse, approuvé par le Conseil fédéral.
A	8. 2. 1922 L	DPF (Motta) au Président de la SdN	Explication de l'attitude réservée de la Suisse à l'égard des mesures de limitation des armements décidées par la SdN. La Suisse peut souscrire au vœu de la SdN de ne pas augmenter des dépenses militaires pendant deux ans, pour autant que les autres Etats prennent le même engagement.
354	28. 9. 1924 PVCF	Conseil fédéral	Délibération au sujet de la position suisse à l'égard du projet de protocole sur la réduction des armements. Affirmation de la situation spéciale de la Suisse du fait de sa neutralité.
368	5. 12. 1924 PVCF	Conseil fédéral	A la suite de l'échec de la convention de St-Germain pour le contrôle du commerce des armes et des munitions, la SdN a élaboré un projet de nouvelle convention qui fera l'objet d'une conférence internationale à

N°	Date – Nature du document	Provenance – Destinataire	Objet
			Genève en 1925. La Suisse y participera, décide le Conseil fédéral.
<i>Cf. aussi:</i>			
I. 1.	Assemblée, Conseil et Pacte de la SdN, n° 2		
I. 4.	Le relèvement économique de l'Autriche, nos 220, 223		
IX.	La politique en matière d'arbitrage, n° 245		
I.7. Les bureaux et offices internationaux			
109	21. 7. 1921 AM	DPF	Exposé sur la situation des bureaux internationaux par rapport à la SdN. Rattachement à la SdN du Bureau hydrographique international, du Bureau international d'Assistance et de l'Institut international de commerce. Statut des bureaux internationaux semi-publics.
295	3. 11. 1923 L	Office central des transports internationaux (Dinkelmann) au DPF	Exposé relatif au projet de convention et de statut sur le régime international des voies ferrées qui sera discuté à la 2 ^{ème} Conférence générale des communications et du transit de la SdN.
A	29. 9. 1923 PV	SdN	Intervention de Motta devant le Conseil de la SdN au sujet de la responsabilité particulière de la Suisse à l'égard des bureaux ou offices internationaux dont le siège est en Suisse. Nécessité de clarifier les relations entre ces bureaux et la SdN.
I.8. Le Bureau international du Travail			
221	16. 9. 1922 L	Genève (Motta) au Conseil de la SdN (da Gama)	Explication des critères que la Suisse estime pouvoir invoquer pour faire partie des huit Etats de la plus haute importance industrielle.
A	16. 9. 1922 Exposé	Genève (Motta) au Conseil de la SdN	Intervention de Motta sur la question des huit Etats dont l'importance industrielle est telle qu'elle leur permet de prétendre à devenir membre du Conseil d'administration du Bureau international du Travail. La candidature de la Suisse est clairement posée.
<i>Cf. aussi:</i>			
II. 15. 4. Italie, n° 309			

N°	Date – Nature du document	Provenance – Destinataire	Objet
I.9. La coopération intellectuelle			
194	12. 5. 1922 L	DPF (Gorgé) à Rappard	A propos de la participation d'Albert Einstein à la commission pour l'étude des questions de coopération intellectuelle, la nationalité du savant est disputée. Déclaration d'Einstein à ce sujet.
206	7. 7. 1922 L	DFI (Chuard) au DPF (Motta)	A Berne, on s'étonne du caractère des tâches dévolues à la Commission de coopération intellectuelle. On soupçonne les milieux de la SdN de songer davantage à créer des organismes qu'à proposer des actions clairement définies.
I.10. Le contrôle de l'opium			
177	31. 3. 1922 L	DPF à SdN (Drummond)	Position de la Suisse à l'égard de la réglementation du trafic de l'opium; Berne dispose de peu de moyens pour satisfaire aux enquêtes de la SdN.
182	22. 4. 1922 N	Berne (Légation de Grande-Bretagne) au DPF	Intervention britannique pour que la Suisse applique la réglementation relative au contrôle du trafic des drogues dont la mise en œuvre est confiée à la SdN.
276	31. 5. 1923 L	DPF (Motta) à SdN (Drummond)	L'adhésion de la Suisse à la convention internationale de l'opium est retardée à la suite d'une nouvelle étude de la question ordonnée par le Conseil fédéral.
<i>Cf. aussi:</i>			
II. 22. 2 Russie, n° 280			
I.11. Le pacte de garantie mutuelle			
291	9. 10. 1923 PVCF	Conseil fédéral	Le Chef du DPF est autorisé à exposer aux représentants de la presse la position de la Suisse à l'égard du projet de pacte de garantie mutuelle discuté à la SdN.
A	sans date No	DPF	Exposé détaillé de la position de la Suisse dans la question du projet de pacte de garantie mutuelle soumis à la SdN.

N°	Date – Nature du document	Provenance – Destinataire	Objet
I.12. Les réfugiés russes			
192	9. 5. 1922 L	DPF à Genève (SdN)	Position suisse au sujet du projet de la SdN de délivrer des certificats d'identité aux réfugiés russes. Facilités accordées aux réfugiés russes transitant par la Suisse.
<i>Cf. aussi:</i>			
II. 22.3. Russie, n ^{os} 19, 243			
I.13. Les minorités			
<i>Cf.</i>			
II. 20.1. Pologne, n° 34			
I. 4. La Suisse et la SdN, n° 223			

II. LES RELATIONS BILATERALES ET LA VIE DES ETATS

N°	Date – Nature du document	Provenance – Destinataire	Objet
II.1. La situation générale			
18	5. 1. 1921 RP	Vienne (Bourcart) au DPF (Motta)	Renseignements au sujet du danger d'expansion bolchevique en Europe. Considérations sur les potentiels militaires des Etats d'Europe centrale et orientale en cas d'avance de l'armée rouge. Les atouts bolcheviques en Allemagne. La situation politique en Autriche et en Hongrie.
50	10. 3. 1921 RP	Paris (Dunant) au DPF (Motta)	Point de vue sur les désordres en Europe, sur la politique à l'égard de l'Allemagne, sur le nouveau Président des Etats-Unis et sur la politique de l'Entente en Turquie.
375	27. 12. 1924 RP	DPF aux Légations de Suisse	Divers renseignements sur l'état des relations de la Grande-Bretagne et de la Yougoslavie avec la Russie soviétique. Message du Président Coolidge au Congrès et la question des dettes interalliées. Attitude du Sénateur Borah à l'égard de la CPJI.
<i>Cf. aussi:</i>			
La rubrique: Questions de politique générale et intérieure pour les divers Etats mentionnés ci-après.			
III. La conférence économique internationale de Gênes, n° 163			

N°	Date – Nature du document	Provenance – Destinataire	Objet
II.2. Allemagne			
II.2.1. Questions de politique générale et intérieure			
3	30.11.1920 RP	Berlin (von Planta) au DPF (Motta)	Entretien avec le Président Ebert sur la situation politique en Allemagne. Propos amers sur l'attitude de l'Angleterre et de la France, sur la crise politique et économique d'une occupation de la Ruhr. Propos du Professeur Haguenin.
5	8.12.1920 RP	Berlin (von Planta) au DPF (Motta)	Renseignements sur la production et les prix du charbon en Allemagne et dans le monde. Conséquences de la baisse du prix du charbon sur le ravitaillement de la Suisse à partir de l'Allemagne. Situation alimentaire toujours insatisfaisante en Allemagne. Amélioration des chemins de fer au fur et à mesure du retour des cheminots à la discipline. Points de vue de Lord D'Abernon sur la SdN. L'opinion publique allemande et la SdN. L'Allemagne et la conférence financière de Bruxelles. La politique financière du Reich.
200	3.6.1922 RP	Berlin (Carlin) au DPF	Première audience de Carlin auprès du Ministre allemand des Affaires étrangères, Rathenau. Ce dernier déplore le règlement relatif aux réparations. Entretien avec Ebert. Satisfaction au sujet du Traité de conciliation et d'arbitrage. Entretien avec Wirth sur la situation générale.
298	17.11.1923 RP	Berlin (Rüfenacht) au DPF (Motta)	Commentaires relatifs à l'échec du putsch de Hitler à Munich. Climat révolutionnaire en Allemagne. Besoin de changement politique. Retour du Kronprinz.
<p><i>Cf. aussi:</i></p> <p>I. 1. La Suisse et la SdN, n° 14</p> <p>II. 1. La Situation générale, n°s 18, 50</p> <p>II. 4.1. Autriche, n° 137</p> <p>II. 22.3. Russie, n°s 101, 108</p> <p>III. La Conférence économique internationale de Gênes, n°s 179, 181, 190, 197, 208</p> <p>V. La Commission centrale du Rhin, n°s 186, 189, 202, 303, 326</p> <p>VI. L'affaire du Roi Charles de Habsbourg, n°s 66, 130</p> <p>XI. La question de la Police des Etrangers et des Visas, n° 285</p> <p>XII. Mouvements révolutionnaires et contre-révolutionnaires, n°s 351, 366</p>			

N°	Date – Nature du document	Provenance – Destinataire	Objet
II.2.2. La question des Réparations et l'occupation de la Ruhr			
27	4. 2. 1921 RP	Berlin (von Planta) au DPF (Motta)	Etat des négociations relatives à la fixation des réparations dues par l'Allemagne. Le point de vue du Ministre allemand des Affaires étrangères en cas de sanctions contre l'Allemagne. La situation politique en Allemagne; l'agitation communiste.
54	30. 3. 1921 L	Stockholm (Schreiber) au DPF (Motta)	Attitude d'expectative du gouvernement suédois à la suite des mesures prises par les Puissances de l'Entente relatives au commerce de l'Allemagne et aux modalités de paiements entre l'Allemagne et les pays neutres.
64	11. 4. 1921 PVCF	Conseil fédéral	La Suisse se préoccupe de l'aggravation de la situation en Europe et surtout en Allemagne à la suite des sanctions décidées par les puissances de l'Entente. Un banquier suisse, Dubois, propose, au vu de ses bonnes relations aussi bien en France qu'en Allemagne, un plan d'assainissement à travers un gros emprunt international garanti par les Puissances alliées. Le Conseil fédéral approuve le projet auquel le Président de la Confédération Schulthess a donné son appui, mais la Suisse se tiendra sur sa réserve.
A	11. 4. 1921 No	Berne (Schulthess)	Résumé de la position du gouvernement allemand à l'égard du projet de rapprochement entre l'Allemagne et la France conçu par le banquier suisse Dubois. Les conditions de l'emprunt international proposé.
69	16. 4. 1921 PVCF	Conseil fédéral	Objections allemandes et réticences françaises à l'égard du projet financier du banquier suisse Dubois en vue de régler la question des réparations dues par l'Allemagne. Le Conseil fédéral doit se tenir à l'écart des tractations menées par Dubois.
70	16. 4. 1921 L	Berlin (von Planta) au DPF (Motta)	A propos des rumeurs concernant une médiation suisse entre la France et l'Allemagne. Les vues allemandes au sujet d'une solution de la crise des réparations: l'avis de Simons, celui de Schiffer et celui du représentant des Etats-Unis à Berlin. Le Ministre de Tchécoslovaquie à Berlin, Tusar, se félicite des relations avec la Suisse.
73	26. 4. 1921 PVCF	Conseil fédéral	Résultat des entretiens du banquier suisse Dubois à Paris, notamment avec Loucheur, au sujet du règlement des réparations allemandes.
A	16. 4. 1921 L	Paris (Dubois) à Schulthess	Compte rendu de l'entretien entre le banquier suisse Dubois et Loucheur au sujet du règlement des réparations. Atmosphère en France. Les maladresses alle-

N°	Date – Nature du document	Provenance – Destinataire	Objet
76	29. 4. 1921 L	Berlin (von Planta) au DPF (Motta)	mandes. La préparation d'un projet de conditions financières à soumettre à l'Allemagne. Opinions de responsables allemands à propos de l'accueil réservé par les Américains et les Britanniques aux propositions du gouvernement allemand soumises à Washington, concernant le règlement des réparations. Exposé du Secrétaire d'Etat Boyé sur la portée des propositions allemandes. Le refus d'entrer en négociations de la part des Puissances alliées signifierait la résistance passive des Allemands.
77	30. 4. 1921 L	Berlin (von Planta) au DPF (Motta)	Démarches d'hommes politiques allemands et du Nonce Pacelli auprès du Ministre de Suisse à la suite du refus par les Etats-Unis de tenter une médiation à propos des sanctions et du rejet des propositions allemandes par la France. Le Vatican estime pour sa part devoir renoncer à toute médiation vu le refus des Français d'entrer en matière. La démission du Cabinet Fehrenbach est annoncée, mais pas encore effective.
133	17. 11. 1921 RP	Berlin (von Planta) au DPF (Motta)	D'après Haguenin, la situation est grave en Allemagne. Aveu d'impuissance du gouvernement allemand à tenir les échéances des réparations. Pessimisme de l'Ambassadeur italien. Propos alarmistes du Chancelier Wirth. Impossibilité de placer un emprunt à l'étranger tant que les conditions du versement des réparations n'auront pas été révisées. Wirth charge von Planta de transmettre un message à la Commission des Réparations. Danger communiste en cas d'exaspération due à la politique alliée des réparations.
146	21. 12. 1921 RP	Berlin (von Planta) au DPF (Motta)	Long entretien avec le Chancelier Wirth. Changement d'attitude en Angleterre et en France à propos des réparations. Le voyage de Rathenau en Angleterre. Le Chancelier veut proposer sa réforme fiscale. L'opinion de Lord D'Abernon sur la solution financière des réparations. Renchérissement de la vie; rumeurs de putsch communiste.
150	24. 12. 1921 L	Berlin (von Planta) au DEP (Schulthess)	L'accord germano-suisse relatif aux livraisons de charbon par l'entreprise Becker subit le contre-coup de la politique de la Commission des Réparations en matière de contrôle des exportations de charbon allemand.
A	12. 11. 1921 L	Berlin (Commissaire au charbon) au Ministre de l'Economie	Conditions d'application de l'accord de Wiesbaden sur les réparations à l'accord de l'entreprise Becker avec la Suisse, non approuvé par la Commission des Réparations.

N°	Date – Nature du document	Provenance – Destinataire	Objet
156	6.1.1922 L	Paris (Dunant) au DEP (Schulthess)	Une solution est apportée à l'exportation des charbons allemands vers les pays neutres par la Commission des Réparations. Période d'essai de trois mois concédée à l'Allemagne pour honorer ses engagements avec les pays neutres sans déroger aux conditions de la Commission des Réparations.
159	19.1.1922 L	Berlin (von Planta) au DEP (Schulthess)	Interprétation de la décision de la Commission des Réparations au sujet de la livraison par l'Allemagne de charbon aux pays neutres, donc à la Suisse. Nécessité d'intervenir auprès du gouvernement allemand pour qu'il tienne ses engagements de livraisons de charbon à la Suisse.
161	20.1.1922 L	DEP (Schulthess) à Paris (Dunant)	Difficultés et incertitudes quant à l'exécution par l'Allemagne des contrats charbonniers conclus avec la Suisse; la politique de la Commission des Réparations n'est pas claire à ce sujet; l'Allemagne peut-elle vraiment livrer du charbon aux pays neutres avant d'avoir satisfait aux exigences des livraisons à l'Entente? Dunant est prié d'intervenir auprès de la Commission des Réparations en vue d'une réponse claire à ce sujet.
162	25.1.1922 L	Paris (Dunant) au DEP (Schulthess)	Démarche du Ministre de Suisse à Paris auprès de la Commission des Réparations; confirmation de l'autorisation accordée à l'Allemagne de satisfaire aux contrats de livraison de charbon aux pays neutres, indépendamment de son obligation à satisfaire aux exigences de la Commission. Il revient à l'Allemagne d'assumer la répartition de son charbon. Inconvénient pour la Suisse du Contrat Becker parce que privé contrairement au contrat germano-hollandais homologué par la Commission des Réparations.
254	25.1.1923 L	DPF (Motta) à Paris (Dunant)	Vif intérêt de Motta au sujet de la prochaine séance du Conseil de la SdN, dans le contexte de la crise de la Ruhr. Exposé de l'attitude expectative du Conseil fédéral. Souhait que la SdN se saisisse du problème. Résultats de l'enquête du Ministre Dunant menée à Paris.
310	15.1.1924 PVCF	Conseil fédéral	Prévenir toute démarche des gouvernements alliés qui viserait à réclamer les capitaux allemands soumis au contrôle de la Commission des Réparations. Informer les Ministres de Suisse auprès des gouvernements concernés de la position du Conseil fédéral.
<p><i>Cf. aussi:</i></p> <p>II. 2. Allemagne, 1 n° 5, 200; 5 n° 56; 7 n° 248</p> <p>VIII. La concertation entre les Etats neutres, n° 72, 74, 252</p> <p>V. La Commission centrale du Rhin, n° 323, 337</p>			

N°	Date – Nature du document	Provenance – Destinataire	Objet
II.2.3. Les relations commerciales			
10	21.12.1920 L	DEP (Schulthess) à Berlin (von Planta)	Exposé des résultats des négociations commerciales avec l'Allemagne au sujet notamment du tarif douanier et de diverses restrictions à l'importation de marchandises.
338	20.5.1924 L	DEP (Schulthess) à Berlin (Rüfenacht)	Nécessité de réduire les mesures de limitation des importations, notamment de la part de l'Allemagne. Les perspectives de concessions allemandes en ce qui concerne les montres en or et en argent ne se confirment pas.
339	7.6.1924 L	DEP (Wetter) à Berlin (Rüfenacht)	Nécessité d'une mise au point au sujet des prix pratiqués par les Allemands, des conséquences de la chute de la monnaie allemande sur les prix, du bas niveau des salaires en Allemagne. Rigueur du protectionnisme allemand qui atteint la Suisse d'une façon particulière.
358	17.10.1924 PVCF	Conseil fédéral	Etat des mesures protectionnistes et de leur suppression par l'Allemagne; conditions posées par la Suisse à la levée des restrictions imposées aux importations. Instructions destinées aux négociateurs chargés de parvenir à un arrangement avec l'Allemagne, concernant la restriction des importations.
369	9.12.1924 L	Berlin (Rüfenacht) au DEP (Wetter)	L'Allemagne libère l'importation des montres; elle s'attend à un geste de réciprocité de la part de la Suisse.
<i>Cf. aussi:</i>			
II. 2.2.	Allemagne, n°s 150, 156, 159, 161, 162		
XIII.	Les questions économiques générales, n°s 16, 17, 57, 94		
II.2.4. Le traité d'arbitrage			
111	5.8.1921 L	M. Huber au DPF (Motta)	Max Huber transmet un rapport sur ses négociations à Berlin en vue de la conclusion d'un accord d'arbitrage et de conciliation germano-suisse. Opportunité ou non d'informer le Conseil fédéral sur l'état des négociations.
A1	4.8.1921 R	M. Huber	Rapport sur les négociations à propos d'un accord d'arbitrage et de conciliation germano-suisse. Commentaire du projet d'accord.

N°	Date – Nature du document	Provenance – Destinataire	Objet
A2	sans date	Berlin (Ministère des Affaires étrangères)	Directives du Ministère allemand des Affaires étrangères pour les négociations en vue d'un accord d'arbitrage et de conciliation avec la Suisse.
138	2.12.1921 PVCF	Conseil fédéral	Le traité d'arbitrage germano-suisse négocié par Max Huber peut être signé; il contient une clause spéciale excluant de la procédure arbitrale les différents résultant des mesures de blocus de la SdN contre l'Allemagne.
149	23.12.1921 circulaire	DPF aux Légations suisses	Exposé sur le traité d'arbitrage et de conciliation signé le 3 décembre entre l'Allemagne et la Suisse. Les caractéristiques de cet accord en progrès par rapport à d'autres conventions sur l'arbitrage et la conciliation.
<i>Cf. aussi:</i>			
IX La politique en matière d'arbitrage, n° 90			
II. 2.1. Allemagne, n° 200			
II.2.5. Les relations avec la SdN			
56	31.3.1921 No	M. Huber	Interprétation des arguments adressés par l'Allemagne à la SdN, à la suite des sanctions décidées par les Puissances de l'Entente. Commentaire des articles pertinents du Pacte de la SdN que l'Allemagne sollicite en sa faveur. Selon M. Huber, l'Allemagne commet une erreur, en soumettant à la SdN son différend avec les Puissances de l'Entente.
356	11.10.1924 RP	Berlin (Rüfenacht) au DPF (Motta)	Jeu des partis autour du cabinet de coalition, à Berlin. Débats autour de l'entrée de l'Allemagne dans la SdN. La Russie soviétique contre l'entrée de l'Allemagne dans la SdN. Lettre de Tchitchérine sur cette question.
A	21.9.1924 L	Moscou (Tchitchérine) au Professeur Stein	Exposé des vues de Tchitchérine au sujet de l'éventuelle entrée de l'Allemagne dans la SdN.
<i>Cf. aussi:</i>			
II. 2.1. Allemagne, n° 5; 2.2 n° 254; 2.4 n° 138			
I. 1. La Suisse et la SdN, n° 14			
III. La Conférence internationale de Gênes, n° 168			
XVII. Bons offices, n° 195			

N°	Date – Nature du document	Provenance – Destinataire	Objet
II.2.6. La question de la Sarre			
228	14.10.1922 PVCF	Conseil fédéral	Problèmes juridiques et protocolaires de l'extension à la Sarre de la juridiction consulaire du Consulat général de Suisse à Cologne. Informer le gouvernement allemand de cette décision.
II.2.7. Les intérêts suisses			
248	9.1.1923 PVCF	Conseil fédéral	Intervention auprès des gouvernements français, britannique, belge et italien afin que la Commission des Réparations approuve l'accord germano-suisse au sujet des assurés de Sociétés d'assurance allemandes. Réticences de ces gouvernements à ce sujet.
<p><i>Cf. aussi:</i></p> <p>II. 2.2. Allemagne, nos 150, 156, 161, 162, 310</p>			
II.3. Argentine			
II.3.1. La politique générale et à la SdN			
21	15.1.1921 L	Buenos Aires (de Pury) au DPF (Motta)	Informations sur la position prise par la délégation argentine à la première assemblée de la SdN. Commentaires et réactions en Argentine à propos du retrait de la SdN.
<p><i>Cf. aussi:</i></p> <p>I. 1. La Suisse et la SdN, nos 14, 45</p> <p>II. 11.1. Les Etats-Unis d'Amérique, n° 306</p>			
II.3.2. Le traité d'arbitrage			
365	8.11.1924 PVCF	Conseil fédéral	Exposé des motifs en vue de la conclusion d'un traité d'arbitrage et de conciliation avec l'Argentine. Approbation du contre-projet suisse et instruction donnée au Ministre de Suisse en Argentine de signer le traité.
<p><i>Cf. aussi:</i></p> <p>IX. La politique en matière d'arbitrage, nos 90, 245</p>			

N°	Date – Nature du document	Provenance – Destinataire	Objet
II.4. Autriche			
II.4.1. Questions de politique générale et intérieure			
11	22.12.1920 RP	Vienne (Bourcart) au DPF (Motta)	La situation politique, financière et sociale de l'Autriche. Les autorités de Vienne souhaitent une aide de l'Entente pour venir à bout des grèves et des mouvements socialistes. Les négociations entre Tyroliens et Allemands du parti catholique en vue d'intensifier la coopération financière. Accueil mitigé de l'entrée de l'Autriche à la SdN dans les milieux pangermanistes et socialistes.
<i>Cf. aussi:</i>			
I. 2.	La Suisse et la SdN, n ^{os} 135, 142		
I. 4.	Le relèvement économique de l'Autriche (toute la rubrique)		
II. 1.	La situation générale, n ^o 18		
III.	La Conférence économique internationale de Gênes, n ^o 196		
IV.	L'affaire du Roi Charles de Habsbourg, n ^{os} 60, 66, 130, 143		
II.4.2. La question du Vorarlberg			
1	24.11.1920 L	DPF (Dinichert) à Délégation suisse à SdN	Transmission de documents relatifs à la demande formulée par le Conseil d'Etat du Vorarlberg d'être reconnu dans ses droits de souveraineté et de considérer comme provisoire son appartenance à l'Autriche.
22	25.1.1921 L	Berne (Sonderregger) au DMF (Scheurer)	Considérations du Chef d'Etat-major de l'Armée suisse en cas de rattachement du Vorarlberg à la Suisse. Evaluation des besoins militaires nécessaires à la défense du Vorarlberg par exemple dans l'hypothèse d'un putsch pro-allemand.
47	7.3.1921 L	DPF (Motta) au DMF (Scheurer)	Information sur la situation financière de l'Autriche. En cas de catastrophe, la question du Vorarlberg pourrait soudainement préoccuper la Suisse; il s'agira pour elle de contrer le rattachement à l'Allemagne.
137	28.11.1921 L	DPF (Motta) à Vienne (Bourcart)	Position suisse en cas de rattachement de l'Autriche à l'Allemagne; celui-ci serait contraire aux intérêts de la Suisse. La question du Vorarlberg serait à nouveau ouverte en cas de disparition de l'Etat autrichien.
203	19.6.1922 PVCF	Conseil fédéral	En cas de débâcle financière en Autriche, la question du Vorarlberg pourrait se poser à nouveau. La Suisse doit se préparer à toute éventualité et envisager les conditions d'un éventuel rattachement du Vorarlberg à

N°	Date – Nature du document	Provenance – Destinataire	Objet
217	1.9.1922 PVCF	Conseil fédéral	la Suisse. Contre l'avis de Schulthess, le Conseil fédéral décide d'entreprendre des études pour connaître les avantages et les inconvénients de cet éventuel rattachement. Motta évoque l'aggravation de la situation au Vorarlberg due aux difficultés financières de l'Autriche. La Suisse favorable au statu quo. Dissuader les Vorarlbergeois de toutes démarches inconsidérées. Diverses considérations concernant la désagrégation de l'Autriche.
218	6.9.1922 L	DMF (Scheurer) au DPF	Communication de l'étude des aspects militaires du rattachement éventuel du Vorarlberg à la Suisse.
A	31.8.1922 R	DMF	Considérations du point de vue militaire de la question du Vorarlberg par rapport au statu quo, par rapport au rattachement à la Suisse ou à l'Allemagne, ou encore par rapport à son occupation par l'Italie ou un statut d'Etat indépendant.
219	6.9.1922 AM	DPF (Dinichert)	Compte rendu d'un entretien avec le maire de Rorschach sur la question du Vorarlberg. Renseignements sur les opinions prévalant dans le Vorarlberg.
<p><i>Cf. aussi:</i></p> <p>I. 1. La Suisse et la SdN, n^{os} 2, 14 I. 2. La question du siège de la SdN, n^{os} 135, 142 I. 4. Le relèvement économique de l'Autriche (toute la rubrique) II. 1. La situation générale, n^o 18 III. La Conférence économique internationale de Gênes, n^o 196 VI. L'affaire du Roi Charles de Habsbourg, n^{os} 60, 66, 130, 143</p>			
II.4.3. Le traité d'arbitrage			
346	7.8.1924 PVCF	Conseil fédéral	Exposé sur la négociation engagée avec l'Autriche en vue de conclure un traité de conciliation et d'arbitrage. Commentaire des principaux traités négociés en la matière; refus du principe de l'arbitrage obligatoire absolument inconditionnel.
<p><i>Cf. aussi:</i></p> <p>IX. La politique en matière d'arbitrage, n^o 90</p>			

N°	Date – Nature du document	Provenance – Destinataire	Objet
II.5. Belgique			
II.5.1. Questions de politique générale			
<i>Cf. aussi:</i>			
III.	La Conférence internationale de Gênes, n ^{os} 181, 188, 197		
V.	La Commission centrale du Rhin, n° 303		
I. 3.	L'affaire de Vilna, n° 36		
II.5.2. Le traité d'arbitrage			
308	4.1.1924 L	DPF (Motta) à Bruxelles (Barbey)	Exposé sur l'état des démarches entreprises en vue d'un traité d'arbitrage avec la Belgique. Enumération des points à discuter avec le gouvernement belge.
320	13.2.1924 L	Bruxelles (Barbey) au DPF (Motta)	Réponse belge aux suggestions suisses en vue d'un traité d'arbitrage et de conciliation. Réticence de la Belgique à s'engager.
370	11.12.1924 L	Bruxelles (Barbey) au DPF (Motta)	La Belgique propose des modifications au projet de traité d'arbitrage; limiter l'arbitrage aux questions d'interprétation de caractère juridique.
<i>Cf. aussi:</i>			
IX	La politique en matière d'arbitrage, n ^{os} 90, 245		
II.5.3. Les droits suisses au Congo			
244	28.12.1922 PVCF	Conseil fédéral	A propos de la convention belgo-suisse concernant les droits de la Suisse au Congo. Concessions unilatérales faites par la Belgique dispensant le Conseil fédéral de soumettre la convention à l'Assemblée fédérale.
II.6. Brésil			
II.6.1. Le traité d'arbitrage			
297	16.11.1923 PVCF	Conseil fédéral	Propositions concernant la conclusion d'un traité relatif au règlement judiciaire des litiges entre la Suisse et le Brésil. Discussion du projet brésilien et approbation du contre-projet suisse.
<i>Cf. aussi:</i>			
IX.	La politique en matière d'arbitrage, n ^{os} 90, 365, 374		
II. 15.6.	Italie, n° 348		

N°	Date – Nature du document	Provenance – Destinataire	Objet
II.6.2. L'émigration			
<p><i>Cf.</i> XIV. La question de l'émigration, n^{os} 178, 327</p>			
II.7. Chili II.7.1. Le traité d'arbitrage			
374	19.12.1924 L	DPF (Motta) à Buenos Aires (Egger)	Réticence à reconnaître le nouveau gouvernement chilien. En ce qui concerne le projet de traité de conciliation, il faut attendre que le Chili fasse des propositions. Obtenir un traité voisin de celui conclu avec l'Italie.
<p><i>Cf. aussi:</i> IX. La politique en matière d'arbitrage, n^{os} 90, 245</p>			
II.8. Chine II. 8.1. Le traité d'amitié			
55	31. 3. 1921 PVCF	Conseil fédéral	La Chine ayant demandé que son traité d'amitié avec la Suisse de juin 1918 ne soit pas enregistré au Secrétariat de la SdN, le Conseil fédéral décide de retirer l'inscription de ce traité qui avait déjà été transmis à la SdN.
323	18. 2. 1924 L	DPF (Motta) à Shanghai (Isler)	Refus du Parlement chinois de ratifier le traité d'amitié avec la Suisse, notamment la déclaration annexée concernant les droits capitulaires concédés aux Suisses. Danger de confusion des compétences juridictionnelles du Consulat de Suisse en Chine.
349	12. 8. 1924 PVCF	Conseil fédéral	La Chine refuse de ratifier le Traité d'amitié et se justifie par la réforme juridique en cours; elle rejette l'extension au Liechtenstein du Traité sino-suisse tant que la Suisse n'aura pas accepté de supprimer la déclaration annexée audit traité. Le Conseil fédéral approuve une note destinée à la Légation de Chine, dans laquelle il affirme rester attaché aux droits concédés par la Chine dans la convention dûment ratifiée en 1919.

N°	Date – Nature du document	Provenance – Destinataire	Objet
II.9. Egypte			
II.9.1. Reconnaissance et représentation diplomatique			
305	19.12.1923 R	Délégués du CICR en Egypte (Cramer et Peter) au CICR	Entretiens avec des responsables égyptiens et avec le Roi Fouad au sujet des relations entre Croissant-Rouge égyptien et CICR. Désir égyptien que la Suisse reconnaisse le gouvernement du Roi, vu les liens de tous ordres entre les deux pays. Ouverture d'un Consulat à Genève.
317	5.2.1924 PVCF	Conseil fédéral	Décision de répondre favorablement à la demande formulée par l'Egypte d'ouvrir une représentation consulaire en Suisse, même si cette réponse implique une reconnaissance de l'Egypte comme Etat indépendant. La Suisse souhaite pour sa part créer une représentation consulaire en Egypte.
331	10.4.1924 L	Londres (Paravicini) au DPF (Motta)	Le Ministre de Suisse à Londres estime qu'il serait préférable de créer une Légation plutôt qu'un Consulat général en Egypte.
334	17.4.1924 L	DPF au Caire (Trembley)	Exposé des démarches en vue de resserrer les liens entre l'Egypte et la Suisse. Les conditions liées à l'établissement d'un consulat général en Egypte, par rapport au régime des capitulations. Revendication de la clause de la nation la plus favorisée au profit des Suisses établis en Egypte.
340	14.6.1924 L	Le Caire (Trembley) au DPF (Motta)	Négociations au sujet de l'établissement d'une représentation suisse en Egypte. Objections égyptiennes aux revendications suisses. La Suisse doit veiller à sauvegarder ses privilèges tant que durera le régime des capitulations. Intérêt à présenter un projet suisse de traité, accompagné d'un commentaire juridique.
II.10. Espagne			
II.10.1. Les immigrés			
38	18.2.1921 N	Berne (de Reynoso) au DPF (Motta)	Le gouvernement espagnol exprime le désir que les autorités fédérales compétentes accordent des permis d'entrée aux Espagnols qui souhaitent travailler en Suisse. L'Espagne ne dresse aucun obstacle aux Suisses qui s'installent chez elle.
49	9.3.1921 L	DPF (Dinichert) à Madrid (Mengotti)	Exposé de l'attitude du Conseil fédéral dans la question de l'établissement des étrangers en Suisse, à propos de la demande formulée par l'Espagne en faveur de l'établissement de commerçants espagnols.

N°	Date – Nature du document	Provenance – Destinataire	Objet
A	10. 3. 1921 N	DPF à la Légation d'Espagne	Le DPF informe la Légation d'Espagne de la procédure à suivre pour le cas où des plaintes devraient être formulées par des ressortissants espagnols par rapport aux droits d'établissement en Suisse.
53	18. 3. 1921 N	Berne (Légation d'Espagne) au DPF	Commentaire sur la politique respective de la Suisse et de l'Espagne en matière des droits d'établissement et de séjour. La procédure en cas de réclamation, proposée par les autorités fédérales, est longue pour satisfaire au règlement de questions de séjour souvent urgentes. Les ressortissants espagnols en subissent des préjudices.
79	6. 5. 1921 L	DPF (Motta) au DFJP (Häberlin)	Communication d'une note adressée à la Légation d'Espagne concernant l'entrée et le séjour des ressortissants espagnols en Suisse.
A	6. 5. 1921 N	DPF à la Légation d'Espagne à Berne	Réponse à la note du gouvernement espagnol du 18 mars 1921 relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants espagnols en Suisse. Exposé des cas soumis par la Légation d'Espagne et sur les conditions de travail en Suisse au moment où le chômage sévit.
II.10.2. Les relations commerciales et financières			
127	17. 10. 1921 PVCF	Conseil fédéral	A la suite du désir de l'Espagne d'obtenir un emprunt en Suisse, le Conseil fédéral répond qu'il ne saurait avancer de l'argent; que les banques pouvaient y être intéressées et que l'accord de crédit avec la Roumanie à été conclu, à titre exceptionnel, en échange des céréales que ce pays pouvait fournir à la Suisse.
<i>Cf. aussi:</i>			
XIII.	Questions économiques générales, n° 94		
III.	La Conférence économique internationale de Gênes, nos 171, 184		
I. 10.	Le contrôle de l'Opium, n° 182		
II. 15.3.	Italie, n° 249		
II.10.3. Questions de politique générale			
<i>Cf.</i>			
II. 11.	Etats-Unis d'Amérique, n° 306		
II. 12.6.	France, nos 227, 237		
VI.	L'affaire du Roi Charles de Habsbourg, nos 87, 102, 106, 121		
VIII.	La concertation entre les Etats neutres, n° 74		

N°	Date – Nature du document	Provenance – Destinataire	Objet
II.11. Etats-Unis d'Amérique II.11.1. Questions de politique générale			
306	24.12.1923 RP	Buenos Aires (Egger) au DPF (Motta)	A propos de la célébration du centenaire de la Doctrine Monroe et de son interprétation en Amérique latine. Avantages et inconvénients du protectorat des Etats-Unis. Dévalorisation de la SdN et projet d'union latine.
314	31.1.1924 RP	Washington (Peter) au DPF (Motta)	Réactions aux Etats-Unis à la suite de l'arrivée des Travailleurs au pouvoir en Grande-Bretagne. Point de vue du Secrétaire d'Etat Hughes sur la réhabilitation économique de l'Europe. Fuite de capitaux britanniques vers l'Amérique du Nord. Possibilité de diriger une partie de ces capitaux vers la Suisse.
<i>Cf. aussi:</i> II. 1. La situation générale, n°s 50, 375 II. 2.2. Allemagne, n°s 70, 76, 77, 310 II. 22.1. Russie, n° 199 II. 23.1. Turquie, n°s 123, 240 I. 4. Le relèvement économique de l'Autriche, n° 224 III. La Conférence économique internationale de Gênes, n° 208			
II.11.2. Le traité d'arbitrage			
281	5.7.1923 L	Washington (Bruggmann) au DPF (Motta)	Réticence américaine à conclure un traité de conciliation et d'arbitrage. Il convient d'attendre avant de reprendre la conversation à ce sujet.
<i>Cf. aussi:</i> IX. La politique en matière d'arbitrage, n° 90			
II.11.3. Emigration, droits d'entrée et d'établissement			
<i>Cf.</i> XI. La question de la Police des Etrangers et des Visas, n°s 125, 136 XIV. La question de l'émigration, n°s 289, 300			

N°	Date - Nature du document	Provenance - Destinataire	Objet
II.12. France			
II.12.1. La question des zones franches de Haute-Savoie et du Pays de Gex			
13	24.12.1920 PVCF	Conseil fédéral	Motta rapporte que l'Ambassadeur de France l'a informé du nouveau projet élaboré par son gouvernement à propos du règlement du régime des zones; il souhaite qu'il soit discuté entre experts suisses et français. Le Conseil fédéral préfère prendre d'abord connaissance du nouveau projet français avant de se prononcer sur les modalités de nouvelles négociations. Il doute en effet de pouvoir faire accepter le projet français aux autorités genevoises.
40	22.2.1921 L	DPF (Motta) au Conseil d'Etat du Canton de Genève	Le Conseil fédéral demande l'avis des autorités genevoises au sujet d'une note à transmettre au gouvernement français, relative à la négociation en cours sur le régime des zones de Haute-Savoie et du pays de Gex.
A	23.2.1921 L	Genève (Conseil d'Etat) au DPF (Motta)	Approbation de la note préparée par le DPF sur le règlement du régime des zones franches, sur plusieurs points; la formule d'arbitrage devrait être mieux articulée avant de la proposer à la France. Mieux vaut donc ne pas en parler dans cette note.
62	8.4.1921 CR	Berne (Conférence sur les zones de Haute-Savoie et du pays de Gex)	Les représentants des milieux suisses concernés examinent l'attitude à adopter à la suite de la décision du gouvernement français de placer le cordon douanier à la frontière politique entre la France et Genève. On évoque la possibilité de recourir à l'arbitrage ou à la SdN.
71	19.4.1921 PVCF	Conseil fédéral	Approbation de la remise d'une note au gouvernement français au sujet de la question des zones franches autour de Genève, dont le statut doit résulter d'un arrangement contractuel tel qu'il a été prévu dans le traité de Versailles et non d'un acte unilatéral de la France.
78	2.5.1921 L	Paris (Dunant) au DPF (Motta)	A propos de la suppression d'un passage du discours du Ministre de Suisse dans un article du journal <i>Le Temps</i> . Les autorités françaises préoccupées par les manifestations de la presse suisse et de la presse française au sujet de la question des zones franches. Proposition de Laroche du Quai d'Orsay de reprendre la discussion, en se rendant à Berne, car il a des suggestions à présenter. Dunant est d'avis d'accepter la proposition.
80	7.5.1921 L	DPF (Motta) à Paris (Dunant)	A Berne, on est d'accord de reprendre la négociation suggérée par Laroche. Mais avant de se prononcer, le Conseil fédéral veut connaître l'avis des autorités genevoises.

N°	Date – Nature du document	Provenance – Destinataire	Objet
96	14. 6. 1921 L	Genève (Conseil d'Etat) au DPF (Motta)	Point de vue des autorités genevoises sur les négociations françaises en cours à propos du nouveau régime des zones franches. Le compromis peut être acceptable à condition que la France accepte des engagements formels au sujet des facilités douanières prévues dans le projet. Observations sur la formulation de plusieurs articles.
103	13. 7. 1921 CR	Berne (Conférence sur les zones de Haute-Savoie et du pays de Gex)	Examen des contre-propositions françaises relatives au règlement de la question des zones franches et délibération au sujet des instructions destinées aux délégués suisses en présence de ce nouveau projet de convention.
110	26. 7. 1921 PVCF	Conseil fédéral	Questions en suspens dans les négociations franco-suissees en cours sur le régime des zones franches: les importations de vin des zones et l'arbitrage. Conclusion satisfaisante des négociations et signature prochaine de la convention.
185	30. 4. 1922 L	Paris (Dunant) au DPF (Motta)	Entretien avec Poincaré. Les perspectives de ratification de la convention sur les zones s'éloignent; la campagne référendaire en Suisse ne sert pas la cause de la ratification en France.
226	9. 10. 1922 L	Genève (Comité fédéral pour le rejet de la convention des Zones) au Conseil fédéral	Satisfaction à la suite de la décision du Conseil fédéral de ne pas attendre les résultats des débats parlementaires français pour fixer la votation populaire sur la convention des zones.
256	3. 2. 1923 L	Paris (Dunant) au DPF (Motta)	Le projet de loi concernant le statut des zones franches est approuvé par la Chambre des Députés. Propos de Poincaré aux détracteurs de ce statut.
258	20. 2. 1923 PVCF	Conseil fédéral	Entretien de Motta avec l'Ambassadeur de France à la suite du rejet de la convention des zones par le peuple suisse. Possibilité de régler le statut des zones, en tenant compte de l'opinion du peuple suisse. Nécessité d'une nouvelle concertation entre Genève et Berne.
A	26. 2. 1923 CR	DPF	Procès-verbal détaillé de la conférence entre des représentants du Conseil fédéral et une délégation genevoise au sujet du rejet de la Convention des zones. Discussion des mesures à prendre et des démarches à suivre dans les futures pourparlers avec la France.
259	27. 2. 1923 AM	DPF (Motta)	Entretien avec l'Ambassadeur de France qui transmet une communication verbale de Poincaré qui regrette

N°	Date – Nature du document	Provenance – Destinataire	Objet
			dans le vote du peuple suisse au sujet des zones franches une manifestation antifranaise et annonce son désir de reprendre la négociation sur la base du transfert du cordon douanier à la frontière politique. Opposition de Motta à cette suggestion et proposition de l'arbitrage et du recours à la SdN.
264	16. 3. 1923 PVCF	Conseil fédéral	Approbation du texte d'une note adressée à la France au sujet du statut des zones franches.
A	19. 3. 1923 N	Paris (Dunant) à Poincaré	La Suisse n'est pas en mesure de ratifier la convention franco-suisse sur les zones franches. Maintien des relations de bon voisinage.
265	21. 3. 1923 N	Paris (Poincaré) à Dunant	Le Président du Conseil français conteste les motifs invoqués par le Conseil fédéral pour ne pas ratifier la convention sur les zones franches. A son avis, la convention devrait être mise en vigueur.
266	26. 3. 1923 L	Paris (Dunant) au DPF	Commentaire à propos de la réponse du Conseil fédéral à Poincaré à la suite de sa demande de mise en vigueur de la convention franco-suisse sur les zones, en dépit de son rejet par le peuple suisse.
A	26. 3. 1923 N	Paris (Dunant) à Poincaré	Réponse à la note du Président du Conseil français du 21 mars, demandant la mise en vigueur de la convention sur les zones. Exposé de la pratique constitutionnelle suisse en matière de traités internationaux.
267	12. 4. 1923 L	Paris (Dunant) au DPF (Motta)	Entretien avec Millerand sur la question des zones franches. Historique de la question et appréciation du référendum helvétique rejetant la convention sur les zones. Réticence à entrer dans une procédure d'arbitrage.
268	15. 4. 1923 L	Paris (Dunant) au DPF (Motta)	Commentaire de Peretti lors de la remise de la note ci-dessous du Conseil fédéral au gouvernement français. Reprise des pourparlers en vue de trouver une solution.
A	15. 4. 1923 N	Paris (Dunant) à Poincaré	Le Conseil fédéral accepte l'invitation du gouvernement français à présenter des propositions pour régler le régime des zones franches. Dépasser le conflit d'interprétation de l'article 435 du Traité de Versailles. Chercher un terrain d'entente.
283	27. 7. 1923 L	Paris (Dunant) au DPF (Motta)	Désir de Poincaré de reprendre la discussion avec la Suisse au sujet des zones. Remise de documents au Ministre de Suisse, contenant de nouvelles suggestions: substituer à la convention rejetée par le peuple suisse quatre accords techniques.

N°	Date – Nature du document	Provenance – Destinataire	Objet
292	12.10.1923 PVCF	Conseil fédéral	Les derniers développements de l'affaire des zones à la suite de la décision de Poincaré de transférer le cordon douanier à la frontière. Adoption d'un communiqué et préparation d'une note destinée au gouvernement français.
A1	12.10.1923 communiqué	Conseil fédéral	Rejet de la note française annonçant le transfert de la douane française à la frontière politique. Décision de porter l'affaire devant la CPJI.
A2	17.10.1923 N	Paris (Dunant) à Poincaré	Réponse du Conseil fédéral à la décision de Poincaré de mettre en vigueur la loi relative au nouveau statut des zones franches et de porter en conséquence le cordon douanier français à la frontière politique dès le 10 novembre. Protestation contre cette décision contraire aux propositions de négociations antérieures. Exposé des points controversés que la Suisse souhaite soumettre à la CPJI.
293	21.10.1923 L	Paris (Dunant) au DPF (Motta)	Entretien de Poincaré au sujet de la détérioration de l'affaire des zones. Discussion des principaux arguments suisses exposés dans la note remise par Dunant le 17 octobre. Les milieux français concernés ont sous-estimé l'engagement du peuple suisse dans cette affaire.
296	12.11.1923 L	Paris (Dunant) au DPF (Motta)	Résumé des dispositions prises par Paris en ce qui concerne la question des zones depuis la décision de Poincaré de placer le cordon douanier à la frontière franco-genevoise. Divergence d'opinion dans les milieux dirigeants français.
A	6.11.1923 L	Directeur des douanes françaises (Bolley) aux directeurs des douanes à Lyon et Chambéry	Instructions relatives à l'exécution du service douanier à la frontière franco-suisse dès le 10 novembre.
313	25.1.1924 PVCF	Conseil fédéral	Les dernières propositions françaises sont jugées insatisfaisantes. Rejet du projet français d'arbitrage, la Suisse préfère soumettre le différend à la CPJI. Le DPF est invité à préparer une réponse aux dernières propositions françaises et un projet d'accord d'arbitrage.
321	14.2.1924 L	Paris (Dunant) au DPF (Motta)	Remise de la note contenant le projet suisse d'accord d'arbitrage sur la question des zones. Conviction au Quai d'Orsay qu'un arrangement est possible. Réticence française à publier les échanges de correspon-

N°	Date – Nature du document	Provenance – Destinataire	Objet
A	14. 2. 1924 N	Paris (Dunant) à Poincaré	dance entre la Suisse et la France au sujet des zones. Recours à la SdN si la France n'accepte pas les propositions suisses d'arbitrage. Explication des vues suisses en vue de soumettre à un arbitrage le contentieux au sujet des zones. Le projet français de compromis d'arbitrage est insatisfaisant sur plusieurs points essentiels, aux yeux du Conseil fédéral.
342	17. 6. 1924 L	DPF (Motta) à Paris (Dunant)	Point de vue du Conseil fédéral sur les propositions des deux jurisconsultes français et suisse au sujet de la solution arbitrale de la question des zones. Nécessité d'informer Herriot des vues suisses.
343	31. 6. 1924 L	Paris (Dunant) au DPF (Motta)	Entretien avec Herriot au sujet de l'arbitrage proposé en vue de régler le litige des zones franches. Laisser un peu de temps à Herriot pour étudier la question.
344	4. 7. 1924 PVCF	Conseil fédéral	Examen des termes à introduire dans le compromis d'arbitrage. Dernières instructions au négociateur suisse, Logoz.
345	22. 7. 1924 L	La Haye (De Pury) au DPF (Motta)	Considérations au sujet du choix des arbitres au cas où le litige relatif aux zones serait soumis à l'arbitrage. Point de vue de M. Huber.
359	24. 10. 1924 PVCF	Conseil fédéral	Exposé de l'état des négociations entre Logoz et Fromageot en vue de la conclusion d'un accord sur le compromis d'arbitrage. Délibération au sujet du texte du compromis proposé et dernières instructions à Logoz.
362	30. 10. 1924 L	Paris (Dunant) au DPF (Motta)	Conclusion du compromis d'arbitrage relatif au statut des zones franches. Propos de Herriot.
A1	30. 10. 1924 convention	Paris	Texte du compromis d'arbitrage conclu entre la Suisse et la France au sujet des zones franches.
A2	30. 10. 1924 L	Paris (Dunant) à Herriot	Echange de lettres relatif au maintien du statu quo à la frontière franco-suisse et dans les zones franches, et à l'interprétation de l'article 435 du Traité de Versailles.

N°	Date – Nature du document	Provenance – Destinataire	Objet
II.12.2. Questions de politique générale et bilatérale			
<i>Cf.</i>			
I. 3.			L'affaire de Vilna, n ^{os} 28, 32, 33, 39
I. 4.			Le relèvement économique de l'Autriche, n ^{os} 213, 224
I. 5.			La conférence de Barcelone, n ^o 92
II. 2.2.			Allemagne, n ^{os} 64, 69, 70, 73, 77, 310
II. 22.1.			Russie, n ^o 347
II. 23.1.			Turquie, n ^{os} 25, 152, 176, 209, 233
II. 24.1.			Vatican, n ^{os} 148, 151, 154, 251
III.			La Conférence économique internationale de Gênes, n ^{os} 163, 168, 179, 181, 190, 197, 200
IV.			La conférence de Lausanne sur la question d'Orient, n ^o 234
V.			La Commission centrale du Rhin, n ^{os} 41, 186, 189, 202, 303, 323, 326
VI.			L'affaire du Roi Charles de Habsbourg, n ^{os} 60, 66, 93, 102, 106, 121, 130, 144
II.12.3. Les relations commerciales			
232	7.11.1922 PVCF	Conseil fédéral	La France proteste contre les subventions fédérales à l'industrie horlogère. Menaces de rétorsion douanière en cas de maintien de ces subventions. Explications de Schulthess à ce sujet et de l'éventualité de la suppression prochaine de cette aide financière.
<i>Cf. aussi:</i>			
II. 12.1.			La question des Zones de Haute-Savoie et du Pays de Gex, n ^{os} 62, 96, 110, 264, 292, 296
II. 15.3.			Italie, n ^{os} 210, 214, 249
XIII.			Questions économiques générales, n ^o 94
II.12.4. Légion étrangère et possibilités de travail			
8	14.12.1920 L	DPF au DFJP	A propos de l'émigration de Suisses en France à la recherche de travail. Les conditions faites aux candidats à la Légion étrangère nécessitent des démarches auprès des autorités françaises.
59	1.4.1921 L	Paris (Dunant) au DPF	Renseignements au sujet du nombre des citoyens suisses engagés volontairement dans l'armée française durant la guerre. Estimations sur les victimes et sur les légionnaires.
132	15.11.1921	Paris (Dunant) au DPF (Motta)	Les possibilités de travail pour les Suisses en France, surtout dans le domaine du bâtiment. Absence de convention de travail entre la France et la Suisse, besoin de main-d'œuvre dans les régions dévastées.

N°	Date – Nature du document	Provenance – Destinataire	Objet
134	19.11.1921	DEP (Schulthess) à Paris (Dunant)	La Suisse pourrait fournir un certain nombre d'ouvriers et d'artisans du bâtiment aux chantiers de reconstruction français. Le chômage étant élevé en Suisse, la France accepterait-elle aussi des ouvriers non qualifiés? Quelles seront les conditions de travail offertes aux Suisses en France?
211	18.8.1922 L	Paris (de Stoutz) au DPF (Dinichert)	Ayant été invitée à participer à la commémoration des volontaires étrangers engagés au Service de la France de 1914 à 1919, la Légation de Suisse pense devoir refuser comme l'année précédente; le fait que la Légation des Pays-Bas et celles des Etats scandinaves se fassent représenter, incite de Stoutz à interroger le DPF sur la réponse à donner.
221	23.8.1922 L	DPF (Dinichert) à Paris (de Stoutz)	La Légation de Suisse à Paris doit décliner l'invitation de la Fédération des volontaires étrangers. Rappel de la loi fédérale de 1859 sur l'enrôlement des Suisses dans les armées étrangères.
235	22.11.1922 PVCF	Conseil fédéral	Mesures entreprises en vue de trouver du travail en France pour les Suisses au chômage. Création d'une société française à capitaux suisses. Garanties offertes par la Confédération.
<p><i>Cf. aussi:</i></p> <p>XIV. La question de l'émigration, n°s 284, 299, 300</p>			
<p>II.12.5. Le traité d'arbitrage</p>			
157	10.1.1922 L	Paris (Dunant) au DPF (Motta)	Résultat des démarches entreprises au Quai d'Orsay en vue d'amener la France à conclure un traité de conciliation et d'arbitrage avec la Suisse. Réticences françaises à s'engager dans cette voie.
364	8.11.1924 L	DPF (Motta) à Paris (Dunant)	Exposé des instructions données à Logozi concernant la négociation d'un traité de conciliation et d'arbitrage franco-suisse.
<p><i>Cf. aussi:</i></p> <p>IX. La politique en matière d'arbitrage, n° 90</p>			

N°	Date – Nature du document	Provenance – Destinataire	Objet
II.12.6. Problèmes fiscaux			
227	13.10.1922 L	DPF (Motta) au DPF (Musy)	Il est difficile de mettre les Suisses résidant en France au bénéfice de l'accord d'exonération de l'impôt sur les bénéfices de guerre signé entre la France et l'Espagne, sans réciprocité en faveur des Français établis en Suisse.
237	27.11.1922 L	Paris (Dunant) au DPF (Motta)	Difficulté à faire admettre par les Suisses résidant en France de ne pas être mis au bénéfice de l'exonération de l'impôt sur les bénéfices de guerre concédée par la France aux Espagnols. Discussion des principes avancés en la matière.
363	6.11.1924 Proposition	DPF (Motta) au Conseil fédéral	Réclamations de Suisses établis en France en vue d'être soustraits à l'impôt sur les bénéfices de guerre. Commentaire juridique de la question. Faiblesse de l'argumentation des intéressés. Risque pour la Suisse de voir la France exiger la réciprocité pour ses ressortissants en Suisse.
II.13. Grande-Bretagne			
II.13.I. Questions de politique générale et bilatérale			
<i>Cf.</i>			
I. La Suisse et la SdN, 1. n° 14; 2. n° 155; 3. n° 39; 4. n° 224; 10. n° 182			
II. 1. La situation générale, n° 375			
II. 2.1. Allemagne, n° 3; 2. n°s 76, 146, 310			
II. 9.1. Egypte, n°s 305, 317, 331, 334			
II. 11.1. Etats-Unis d'Amérique, n° 314			
II. 22.1. Russie, n°s 199, 347; 2. n° 311			
II. 23.1. Turquie, n°s 25, 152, 176, 209			
III. La Conférence économique internationale de Gênes, n°s 163; 166, 168, 179, 184, 188, 190, 193, 197, 207, 208			
V. La Commission centrale du Rhin, n° 9			
VI. L'affaire du Roi Charles de Habsbourg, n°s 66, 102, 106, 121, 130, 144			
XIII. Questions économiques générales, n° 290			
XVI. Questions de Protocole, n° 23			
II.13.2. Le traité d'arbitrage			
107	19.7.1921 L	DPF (Motta) à Londres (Paravicini)	Le Foreign office ne désire pas entrer en matière à la suite des propositions suisses d'un traité d'arbitrage. Commentaire du point de vue britannique et texte d'une note invitant le gouvernement britannique d'indiquer les bases sur lesquelles il désire conclure une nouvelle convention.

N°	Date – Nature du document	Provenance – Destinataire	Objet
318	11. 2. 1924 L	Genève (Rappard) au DPF (Motta)	Le nouveau gouvernement britannique serait favorable à l'arbitrage. Ne conviendrait-il pas de reprendre les pourparlers en vue de conclure un Traité d'arbitrage anglo-suisse?
<i>Cf. aussi:</i>			
IX. La politique en matière d'arbitrage, n° 90			
II.14. Hongrie			
II.14.1. Questions de politique générale et intérieure			
20	12. 1. 1921 L	Berne (Union syndicale) au Conseil fédéral	Intervention demandée en faveur des condamnés à mort et aux travaux forcés à perpétuité des commissaires du peuple du gouvernement Bela Kun. Il est fait appel aux sentiments humanitaires du Conseil fédéral.
<i>Cf. aussi:</i>			
VI. L'affaire du Roi Charles de Habsbourg (toute la rubrique)			
II.15. Italie			
II.15.1. Questions de politique générale et intérieure			
61	7. 4. 1921 RP	Rome (Wagnière) au DPF (Motta)	La situation politique en Italie. Exposé du phénomène du fascisme dont la force grandit. Renseignements sur Mussolini.
99	24. 6. 1921 RP	Rome (Wagnière) au DPF (Motta)	Commentaire du premier discours à la Chambre du député Mussolini; l'affirmation des idées fascistes et leur accueil en Italie; le climat nationaliste et xénophobe.
<i>Cf. aussi:</i>			
I. La Suisse et la SdN, 4. n°s 213, 214; 5. n° 88			
II. 22.1. Russie, n° 199, 347			
II. 23.1. Turquie, n° 176			
III. La Conférence économique internationale de Gênes, n°s 179, 181, 184			
VI. L'affaire du Roi Charles de Habsbourg, n°s 68, 75, 93, 102, 106, 121, 124, 130, 144			
II.15.2. Tessin: incidents et polémiques de presse			
98	24. 6. 1921 L	Rome (Wagnière) au DPF (Motta)	A propos du premier discours du député Mussolini à la Chambre et de son allusion à la germanisation du Tessin. Sforza et Giolitti minimisent la portée de ce discours et condamnent toute agitation irrédentiste.

N°	Date - Nature du document	Provenance - Destinataire	Objet
204	30. 6. 1922 PVCF	Conseil fédéral	Délibération à propos des incidents survenus à Mendrisio lors de l'inauguration du monument aux Italiens tombés pour la patrie; le Conseil fédéral évalue les mesures à prendre pour empêcher de nouveaux incidents; il faut éviter toute mesure qui pourrait exciter davantage encore les nationalistes italiens. Démarche auprès du gouvernement tessinois.
230	31. 10. 1922 PVCF	Conseil fédéral	Mesures à prendre par le gouvernement tessinois et le Conseil fédéral pour prévenir de nouveaux incidents au Tessin, lors de l'inauguration à Lugano d'un monument aux Italiens de Suisse tombés au service de leur Patrie.
231	10. 11. 1922 RP	Rome (Wagnière) au DPF (Motta)	Premier entretien entre Wagnière et le nouveau Président du Conseil, Mussolini. Propos rassurants du Duce, mais préoccupation italienne devant la germanisation du Tessin. A propos des ouvriers italiens en Suisse.
246	5. 1. 1923 L	Rome (Wagnière) au DPF (Motta)	A propos d'articles irrédentistes parus dans la presse italienne et de l'association des «Giovani Ticinesi». Savoir satisfaire à temps les revendications tessinoises. Appréciation de l'attitude de Mussolini envers la Suisse.
247	8. 1. 1923 L	DPF (Motta) à Rome (Wagnière)	A propos d'incidents divers entre Suisses et fascistes, il est préférable de les liquider sans leur donner une suite diplomatique. Appréciation de Motta sur l'évolution du fascisme par rapport aux relations italo-suisses. L'attitude des journaux suisses à l'égard de l'Italie.
269	28. 4. 1923 PVCF	Conseil fédéral	Motta considère inopportune l'organisation d'un cours d'opérations militaires au Tessin, si l'on veut prévenir de nouvelles polémiques de presse en Italie. Le Conseil fédéral décide de maintenir ce cours qui sera commandé par le Président de la Confédération lui-même.
277	5. 6. 1923 L	Rome (Wagnière) au DPF (Motta)	Commentaires de la presse italienne à la suite des exercices militaires organisés dans le Tessin.
287	21. 9. 1923 PVCF	Conseil fédéral	Incidents entre fascistes et socialistes au Tessin. Démarche diplomatique italienne. Nécessité d'interdire aux fascistes le port des chemises noires et de renforcer les moyens du Canton du Tessin pour le maintien de l'ordre. Informer les antifascistes italiens établis au Tessin de ne pas perturber l'ordre public. Expulser les perturbateurs notoires.

N°	Date – Nature du document	Provenance – Destinataire	Objet
288	22. 9. 1923 L	Rome (Wagnière) au DPF (Motta)	Mussolini décidé à clore l'incident de Lugano. Préparation d'un communiqué apaisant. Selon Mussolini, la Suisse n'aurait pas dû entrer dans la SdN.
316	5. 2. 1924 PVCF	Conseil fédéral	Intervention italienne à la suite de propos polémiques et injurieux à l'encontre de Mussolini dans le journal socialiste tessinois <i>Libera Stampa</i> . La procédure à suivre en cas de poursuites contre le journal. Dissuader l'Italie d'engager un procès public qui ne manquerait pas d'évoquer toute la politique fasciste. Décision d'intervenir directement auprès du journal pour le dissuader d'entretenir une polémique qui nuit aux bonnes relations italo-suisse; menaces d'expulsion de rédacteurs italiens.
319	13. 2. 1924 L	Rome (Wagnière) au DPF (Motta)	Entretien avec le chef de Cabinet de Mussolini au sujet des articles de la <i>Libera stampa</i> . Eviter les incidents anti-italiens au Tessin. Désir de Rome de voir expulsés de Suisse les socialistes italiens.
333	12. 4. 1924 PVCF	Conseil fédéral	Rapport sur l'incident de Ponte Tresa; la démarche italienne exigeant des réparations; les résultats de l'enquête du gouvernement tessinois. Communication des résultats de l'enquête au Ministre d'Italie à Berne.
335	17. 4. 1924 L	Rome (Wagnière) au DPF (Motta)	Propos très apaisants de Mussolini au sujet de l'incident de Ponte Tresa. La situation au Tessin.
336	22. 4. 1924 PVCF	Conseil fédéral	Exposé des résultats des diverses enquêtes menées au sujet de l'incident de Ponte Tresa et des entretiens entre le Ministre de Suisse à Rome, Mussolini et le Ministre d'Italie à Berne. Préoccupation du Conseil fédéral au sujet des informateurs directs dont Mussolini dispose en Suisse.
341	17. 6. 1924 L	Rome (Wagnière)	Entretien entre Mussolini et le conseiller national tessinois Cattori. Point de vue de Mussolini sur la situation politique et économique du Tessin. Berne doit prendre en compte les revendications tessinoises.
A	20. 6. 1924 CR	Bellinzzone (Cattori)	Compte rendu de l'entretien du Conseiller national Cattori avec Mussolini, le 14 mai 1924. Les socialistes suisses et l'Italie; la situation politique et économique dans le Tessin; la germanisation du Tessin.
353	12. 9. 1924 PVCF	Conseil fédéral	Démarche du Ministre d'Italie à Berne à la suite d'un article de <i>La Sentinelle</i> considéré comme injurieux envers Mussolini. Mesures préventives contre les publications injurieuses pour le gouvernement italien.

N°	Date – Nature du document	Provenance – Destinataire	Objet
II.15.3. Négociations et relations commerciales			
89	25. 5. 1921 L	Rome (Wagnière) au DEP (Schulthess)	Communication d'une note du gouvernement italien en réponse à la notification suisse d'une révision du tarif douanier.
A	24. 5. 1921 L	Rome (Ministère des Affaires étrangères) à Wagnière	L'Italie prend note de la dénonciation de la convention de commerce italo-suisse de 1904 et du <i>modus vivendi</i> de 1919; elle souhaite néanmoins que des négociations soient entreprises pour éviter que les nouvelles dispositions douanières italiennes et suisses ne portent préjudice aux échanges entre les deux pays. Suggestions italiennes pour que des avantages réciproques puissent être établis dans certains domaines.
91	27. 5. 1921 T	DEP à Rome	Réponse provisoire du Conseil fédéral à la proposition italienne de conclure une nouvelle convention commerciale à la suite de l'introduction d'un nouveau tarif douanier. Maintien de la clause de la nation la plus favorisée.
97	16. 6. 1921 Proposition	DEP (Schulthess) au Conseil fédéral	Exposé sur les négociations en cours en vue d'une nouvelle convention commerciale italo-suisse.
A1	sans date	DEP	Projet de discussion de la délégation suisse pour un accord économique entre la Suisse et l'Italie.
A2	14. 6. 1921	Berne (Délégation italienne)	Les deux questions à régler d'urgence avant la conclusion d'un accord définitif: les restrictions à l'importation en Suisse et le régime douanier à appliquer pendant la période transitoire jusqu'à l'entrée en vigueur d'un nouveau traité de commerce.
118	13. 9. 1921 L	Rome (von Sonnenberg) au DEP (Schulthess)	Exposé sur l'état des relations commerciales de l'Italie et sur la place particulière qui revient aux échanges italo-suisses.
210	12. 8. 1922 L	Rome (von Sonnenberg) au DEP (Schulthess)	Le gouvernement italien estime que les négociations commerciales avec la Suisse pourront commencer immédiatement après les pourparlers avec la France. Ce report ne convient guère à la Suisse.
214	28. 8. 1922 L	DEP (Schulthess) à Rome (von Sonnenberg)	Le Conseil fédéral ne peut pas reporter les négociations commerciales avec l'Italie; le <i>modus vivendi</i> arrive à échéance fin septembre. La situation est devenue insoutenable. Le gouvernement italien doit être informé de cette position de la Suisse.

N°	Date – Nature du document	Provenance – Destinataire	Objet
A	29. 8. 1922 N	Rome (von Sonnenberg) au Ministère italien des Affaires étrangères	Transmission du désir du gouvernement suisse d'entamer sans tarder les négociations en vue d'un accord commercial définitif; les raisons de cette urgence à négocier les droits de douane.
239	5. 12. 1922 PVCF	Conseil fédéral	Exposé de l'état des négociations commerciales avec l'Italie et discussion des résultats avec les négociateurs suisses. Approbation de plusieurs arrangements acquis et adoption de nouvelles instructions pour les points en suspens.
249	10. 1. 1923 PVCF	Conseil fédéral	Etat des négociations commerciales avec l'Italie. Discussion et approbation des points en suspens. Limiter les concessions en matière vinicole par rapport aux engagements pris avec la France, l'Espagne et par rapport à la production intérieure.
253	23. 1. 1923 PVCF	Conseil fédéral	Derniers compromis avant la conclusion à Zurich de la convention de commerce italo-suisse.
302	10. 12. 1923 L	Rome (Wagnière) au DEP (Schulthess)	Résumé des débats en Italie portant sur la ratification de la convention de commerce italo-suisse. Attitude de Mussolini.
<p><i>Cf. aussi:</i></p> <p>XIII. Questions économiques générales, n° 94</p>			
<p>II.15.4. L'Italie et la SdN</p>			
286	17. 9. 1923 PVCF	Conseil fédéral	Motta expose l'état de la question du conflit de Corfou telle qu'elle est discutée à la SdN. Appréciation du principe résultant de ce conflit, selon lequel les Etats sont responsables des attentats politiques perpétrés sur leur territoire; la Suisse ne saurait l'accepter sans autre précision. En ce qui concerne le traité italo-yougoslave de Rapallo qui prévoit de confier le règlement des litiges relatifs à Fiume, à l'arbitrage du Président de la Confédération, le Conseil fédéral décide de récuser cette mission. La délégation suisse à la SdN est autorisée à appuyer la demande de Nansen concernant la nécessité de régler la question des réparations.
309	14. 1. 1924 L	Rome (Wagnière) au DPF (Motta)	Mussolini désire voir plus d'Italiens au Secrétariat de la SdN. Entretien à ce sujet entre le Duce et Drummond. Venue à Rome d'Albert Thomas encore à ce sujet.

N°	Date – Nature du document	Provenance – Destinataire	Objet
II.15.5. La Convention du Gothard			
46	7.3.1921 L	Rome (Wagnière) au DPF (Motta)	L'Italie tarde à répondre au sujet de la révision de la Convention du Gothard demandée par la Suisse.
112	9.8.1921 PVCF	Conseil fédéral	Résultat des négociations avec l'Italie et l'Allemagne au sujet de la révision de certaines obligations que la Suisse ne peut pas tenir, en cas d'abaissement de certains tarifs. Approbation de l'accord avec l'Italie qui proroge les dispositions en cause jusqu'au premier mai 1923.
II.15.6. Le traité d'arbitrage			
348	12.8.1924 PVCF	Conseil fédéral	Exposé sur les négociations tentées à plusieurs reprises avec l'Italie en vue de conclure un traité d'arbitrage et sur le projet italien de traité; la Suisse devrait rechercher la constitution d'une organisation de conciliation avant de s'engager dans l'acceptation définitive du principe du règlement judiciaire obligatoire et inconditionnel contenu dans le projet italien.
<i>Cf. aussi:</i>			
IX. La politique en matière d'arbitrage, n° 90			
II.16. Japon			
II.16.1. Le traité d'arbitrage			
153	30.12.1921 L	Tokyo (Lardy) au DPF	Position du gouvernement japonais sur la question de l'arbitrage. Les deux tendances fondamentales de la politique japonaise: libéralisme et traditionalisme.
A	29.12.1921 N	Tokyo (Ministère des Affaires étran- gères) à Légation de Suisse	Exposé des vues du Japon sur la question de l'arbitrage et sur les points qu'il conviendrait de fixer dans une convention bilatérale; il ne voit pas l'intérêt d'y inscrire une procédure de conciliation et il exprime son refus de souscrire à l'obligation de soumettre à l'arbitrage tous les différends. Énumération des réserves que le Japon souhaite inscrire dans la convention.
301	3.12.1923 PVCF	Conseil fédéral	Exposé sur l'attitude du Japon au sujet de la proposition suisse d'un traité d'arbitrage. Approbation d'un

N°	Date – Nature du document	Provenance – Destinataire	Objet
			projet de traité relatif au règlement judiciaire des litiges qui viendraient à s'élever entre la Suisse et le Japon.
<i>Cf. aussi:</i>			
IX. La politique en matière d'arbitrage, n° 90			
II.17. Liechtenstein			
17.1. L'accord douanier			
26	4. 2. 1921 L	DPF à M. Huber	Information au sujet de la pratique relative à l'incorporation douanière d'un Etat par un autre, dans la perspective de l'extension au Liechtenstein des traités de commerce et de douane conclus par la Suisse avec d'autres Etats.
29	8. 2. 1921 L	M. Huber au DPF	Exposé sur l'application à des Etats tiers des accords de commerce et de douane, en rapport avec l'extension au Liechtenstein du régime douanier helvétique. Il est inutile de notifier cette extension aux Etats avec lesquels la Suisse a signé des conventions de commerce.
58	1. 4. 1921 R	DFD (Musy) au DPF (Motta)	Exposé du projet de rattachement douanier du Liechtenstein à la Suisse et commentaire des articles de la convention soumis à la négociation en cours. Renseignements sur la situation politique et économique de la Principauté.
158	18. 1. 1922 PVCF	Conseil fédéral	Il est temps que le Conseil fédéral se prononce sur l'incorporation douanière du Liechtenstein à la Suisse. Commentaire à propos de l'application au Liechtenstein de certaines lois suisses. Motta recommande l'acceptation des accords négociés; Schulthess exprime des réserves fondamentales et propose le rejet de l'accord douanier. Il est décidé de reprendre les négociations et de revoir les textes en fonction des réserves exprimées.
164	3. 2. 1922 L	Vienne (Bourcart) au DPF (Motta)	Il faudrait éviter de parler d'une restriction portée à la souveraineté du Prince de Liechtenstein à la suite de l'accord douanier avec la Suisse, estime le chargé d'Affaires de la Principauté à Vienne. Le Ministre de Suisse à Vienne estime qu'il convient de ménager les prérogatives du Prince, ne serait-ce que par rapport à ses propriétés en Tchécoslovaquie, qu'il saura mieux sauvegarder en tant que chef d'Etat qu'en tant que grand propriétaire terrien autrichien.

N°	Date – Nature du document	Provenance – Destinataire	Objet
216	30. 8. 1922 R	DEP (Schulthess) au DPF (Motta)	Réitération de l'opposition de principe à l'égard de l'union douanière entre la Suisse et le Liechtenstein. Commentaire des amendements proposés par le gouvernement du Liechtenstein à la convention proposée.
263	13. 3. 1923 M	Berne (Légation du Liechtenstein)	Commentaires des modifications apportées au projet d'union douanière entre la Suisse et le Liechtenstein. Le traité peut être signé.
307	26. 12. 1923 PVCF	Conseil fédéral	Les mesures de police aux frontières entre la Suisse et le Liechtenstein sont supprimées. Application au Liechtenstein des lois et règlements suisses en matière de visa et de séjour des étrangers.
324	7. 3. 1924 PVCF	Conseil fédéral	Demande du Liechtenstein d'entreprendre les démarches nécessaires auprès des Etats qui ont signé des accords de commerce avec la Suisse en vue d'en étendre les effets à la Principauté. Exposé des avis du DPF et du DEP à ce sujet. Il suffit de notifier aux Etats concernés l'accord douanier conclu entre la Suisse et le Liechtenstein.
<i>Cf. aussi:</i>			
I. 1. La Suisse et la SdN, n ^{os} 14, 45			
II. 8.1. La Chine, n ^o 349			
II.18. Mexique			
II.18.1. Reconnaissance du gouvernement			
119	16. 9. 1921 AM	DPF	Exposé sur l'état des relations diplomatiques entre la Suisse et le Mexique. La Suisse hésite à reconnaître le gouvernement du Général de La Huerta, puis celui du Général Obregon. Les intérêts suisses, notamment financiers au Mexique. Se limiter à la régularisation du consulat mexicain à Berne.
II.19. Pays-Bas			
II.19.1. Questions de politique générale			
<i>Cf.</i>			
II. 2. Allemagne 2, n ^o 162			
II. 12. France 4, n ^{os} 211, 212			
III. La Conférence économique internationale de Gênes, n ^{os} 183, 184			
V. La Commission centrale du Rhin, n ^o 303			
VIII. La concertation entre les Etats neutres, n ^o 74			
X. La Cour permanente de Justice internationale, n ^o 140			

N°	Date – Nature du document	Provenance – Destinataire	Objet
II.20. Pologne			
II.20.1. Questions de politique générale et intérieure			
34	14. 2. 1921 L	DPF au Conseil national Suisse	Réponse du Conseil fédéral à une interpellation parlementaire visant à entreprendre des démarches auprès de la SdN pour enquêter sur les persécutions des Juifs en Pologne et pour y mettre un terme. Le Conseil fédéral rappelle le principe de non-intervention dans les affaires intérieures des Etats. Il n'est pas non plus habilité à invoquer le droit des minorités.
241	17. 12. 1922 RP	Varsovie (Pfyffer) au DPF (Motta)	Assassinat du Président de la République en Pologne. Son successeur Sikorsky; le Maréchal Pilsudsky désigné à la tête de l'Etat-major général. Situation politique difficile et incertaine.
<i>Cf. aussi:</i>			
I. 3.	L'affaire de Vilna, nos 24, 30, 32, 33, 37, 39		
VII.	La Reconnaissance des Etats, n° 114		
XVIII.	Bons offices, n° 195		
II.20.2. Les relations commerciales			
145	19. 12. 1921 PVCF	Conseil fédéral	La Pologne souhaite conclure un traité de commerce avec la Suisse. Le DEP est chargé d'engager les négociations.
191	6. 5. 1922 L	Varsovie (Pfyffer) au DPF	Commentaire du projet de convention commerciale polono-suisse élaboré par Sauser-Hall. Les modifications à apporter avant de reprendre la négociation avec les Polonais.
A	? 5. 1922 No	DPF	Commentaire au sujet des suggestions de la Légation de Suisse à Varsovie qui insiste sur la nécessité de prévoir dans la convention polono-suisse une instance arbitrale. On n'en voit pas la nécessité à Berne.
II.21. Roumanie			
II.21.1. Relations commerciales et financières			
122	23. 9. 1921 PVCF	Conseil fédéral	Octroi d'un crédit à la Roumanie de 40 millions de francs suisses. Les conditions d'utilisation et de remboursement de ce crédit.

N°	Date – Nature du document	Provenance – Destinataire	Objet
165	6. 2. 1922 L	Bucarest (Von Salis) au DEP (Schulthess)	A propos de la mise en œuvre de l'accord de crédit et d'échanges commerciaux avec la Roumanie, le gouvernement demande de modifier certaines modalités, notamment celles relatives à la livraison de blé roumain à la Suisse.
330	4. 4. 1924 PVCF	Conseil fédéral	A propos des difficultés de la Roumanie de rembourser le crédit accordé par la Suisse; pas de livraison de céréales; désaccord sur le bilan du crédit utilisé et des intérêts dus. Proposer un accord de rééchelonnement de la dette.
<i>Cf. aussi:</i>			
II. 10.2. Espagne, n° 127			
II.22. Russie			
II.22.1. La question de la reprise des relations commerciales et des intérêts suisses			
7	14. 12. 1920 Proposition	DPF au Conseil fédéral	Relations commerciales indirectes entre la Russie soviétique et des firmes privées suisses. Contournement du blocus décrété par l'Entente. Difficultés probables avec les gouvernements de l'Entente qui se poseront des questions sur l'arrivée d'or russe en Suisse. La position du DPF sur cette question.
85	13. 5. 1921 PVCF	Conseil fédéral	Le Conseil fédéral décide de ne pas accepter la proposition d'un moratoire en faveur des débiteurs suisses dont les biens se trouvent en Russie soviétique que sollicite l'Association de secours mutuel et de protection des intérêts suisses en Russie.
139	12. 12. 1921 PVCF	Conseil fédéral	A propos de la reconnaissance du gouvernement des Soviets, des informations indiquent que la France s'y préparerait. Consolidation du régime. Conditions pour la reprise des échanges commerciaux. Envoi d'or russe en Suisse.
167	10. 2. 1922 PVCF	Conseil fédéral	Vu l'état des relations entre la Russie soviétique et plusieurs Etats de l'Europe, vu la perspective de la Conférence de Gênes et les modifications intérieures enregistrées dans le régime soviétique, la Suisse ne devrait-elle pas renouer des liens commerciaux avec la Russie soviétique? Les modalités de prise de contact suggérées par Schulthess, si possible avant la Conférence de Gênes. Après la discussion de solides arguments avan-

N°	Date – Nature du document	Provenance – Destinataire	Objet
169	21. 2. 1922 PVCF	Conseil fédéral	Le chef du DEP insiste pour que la Suisse prenne contact avec les représentants soviétiques à Berlin, en vue de reprendre des échanges commerciaux souhaités
169	21. 2. 1922 PVCF	Conseil fédéral	Le chef du DEP insiste pour que la Suisse prenne contact avec les représentants soviétiques à Berlin, en vue de reprendre des échanges commerciaux souhaités aussi bien par des milieux industriels suisses que par les Soviétiques. Le Conseil fédéral réitère son refus d'entreprendre des démarches en ce sens avant la Conférence de Gênes.
A	16. 2. 1922 PM	DPF (Motta)	Démarche du Conseiller national Belmont qui transmet le désir exprimé par le gouvernement de Moscou et celui de l'Ukraine d'entrer en pourparlers commerciaux avec la Suisse, avant la Conférence de Gênes.
198	2. 6. 1922 PVCF	Conseil fédéral	Le représentant soviétique à Berlin, est autorisé à se rendre en Suisse, à certaines conditions, pour s'entretenir avec les milieux d'affaires et industriels suisses intéressés à nouer des liens avec la Russie soviétique.
199	3. 6. 1922 PVCF	Conseil fédéral	Motta s'oppose à l'installation en Suisse d'un envoyé commercial soviétique, Bratman. L'objectif des Russes, c'est d'arriver à la reconnaissance par le biais de relations commerciales. Les affaires commerciales à conclure peuvent se faire par le seul canal des milieux privés.
347	12. 8. 1924 PVCF	Conseil fédéral	Désir des Soviétiques de renouer avec la Suisse; les conditions mises à cette reprise des relations. Opportunité de reprendre les contacts vu le rétablissement en cours des relations de la Russie avec l'Italie, l'Angleterre et la France. Autorisation accordée au Ministre de Suisse à Londres d'entrer en contact avec des représentants Soviétiques.
A	23. 7. 1924 L	Genève (Töndury) au DPF (Motta)	Entretien entre Töndury et Frick au sujet des propos échangés entre ce dernier et Rakowsky à Londres, relatifs aux conditions mises par les Soviétiques à la reprise des relations avec la Suisse. Question de l'indemnité des biens détenus par des Suisses en Russie. Dédommagements dus par la Suisse à la fille de Vorowsky.
352	29. 8. 1924 PVCF	Conseil fédéral	Dettes de la Russie à l'égard de la Suisse pour sa participation à l'UPU. Possibilités de reprendre contact entre Russes et Suisses. Exigence russe d'une indemnité à verser à la famille Vorowsky. Points de vue de Schulthess et de Motta au sujet des conditions de reprise des relations avec la Russie.

N°	Date – Nature du document	Provenance – Destinataire	Objet
355	10.10.1924 PVCF	Conseil fédéral	Désir de la Russie soviétique de renouer les relations avec la Suisse; les nouvelles conditions de Moscou. Le Conseil fédéral préfère laisser à des particuliers le soin de nouer les premiers contacts et à la diplomatie soviétique l'initiative de s'adresser aux Légations de Suisse à Londres ou à Berlin.
357	17.10.1924 PVCF	Conseil fédéral	A la suite de l'entretien entre le Ministre de Suisse à Berlin et l'Ambassadeur soviétique à Londres, Rakowsky, le Conseil fédéral décide que les discussions soient poursuivies à Berlin. Conditions et concessions suisses en vue d'un arrangement soviéto-suisse.
A	15.10.1924 L	Berlin (Rüfenacht) au DPF (Motta)	Compte rendu de l'entretien avec Rakowsky au sujet des relations soviéto-suissees et les moyens de les renouer. Appréciations de Rüfenacht.
361	29.10.1924 L	DPF (Motta) à Berlin (Rüfenacht)	Désir du Conseil fédéral de poursuivre à Berlin la conversation avec Rakowsky. Première condition: suppression du boycott. La question de l'observateur soviétique à Genève et celle de la reconnaissance inéluctable à terme du gouvernement soviétique.
367	3.12.1924 L	Berlin (Rüfenacht) au DPF (Motta)	Reprise des pourparlers avec des représentants soviétiques à Berlin, Krestinski et Stange. Les possibilités d'arrangement avec ou sans reconnaissance de jure du gouvernement soviétique de la part de la Suisse. Préparation d'une déclaration incluant l'affaire Vorowsky, obstacle à tout arrangement.
371	13.12.1924 L	DPF (Motta) à Berlin (Rüfenacht)	Réponse du Conseil fédéral aux propositions soviétiques faites aux diplomates suisses à Berlin: levée du boycott russe contre droit d'entrée en Suisse de tous les Russes sans distinction. Eviter si possible toute déclaration au sujet de l'affaire Vorowsky. Le Conseil fédéral n'a pas peur d'un échec.
372	16.12.1924 L	Berlin (Rüfenacht) au DPF (Motta)	Avant même d'avoir reçu les nouvelles instructions de Berne, Rüfenacht est informé par les diplomates soviétiques à Berlin de la condition primordiale du gouvernement soviétique à toute reprise des relations: la levée du boycott sans avoir réglé au préalable l'affaire Vorowsky ne serait envisageable qu'en cas d'établissement de relations diplomatiques normales. Nouvelle clarification des points de vue suisse et soviétique. Rupture quasi certaine des pourparlers.
373	19.12.1924 PVCF	Conseil fédéral	Après avoir pris connaissance du dernier rapport du Ministre de Suisse à Berlin, Rüfenacht, au sujet des conditions mises par le gouvernement soviétique à la

N°	Date – Nature du document	Provenance – Destinataire	Objet
			levée du boycott, le Conseil fédéral considère les pourparlers menés à Berlin comme rompus. Différenciation entre Russes bolcheviques et non bolcheviques pour l'octroi des visas.
<i>Cf. aussi:</i>			
III.	La Conférence économique internationale de Gènes, n°s 163, 179, 180, 181, 183, 188, 190, 193, 197, 201, 207, 208		
VII.	La reconnaissance des Etats, n°s 67, 100, 173, 175		
II. 1.	La situation générale, n° 375		
II. 22.2.	L'affaire Vorowsky, n° 280		
II.22.2. L'affaire Vorowsky			
272	11.5.1923 PVCF	Conseil fédéral	Exposé sur l'attentat perpétré contre les délégués russes à la Conférence de Lausanne. Décision du Conseil fédéral concernant d'éventuelles manifestations et le renforcement de la protection policière des délégations présentes à Lausanne. Communiqué à la presse condamnant l'attentat et les mesures du Conseil fédéral.
274	16.5.1923 T	Moscou (Tchitchérine) au Conseil fédéral	Le gouvernement suisse déclaré responsable de l'attentat contre Vorowsky. Reproches à la conduite de la Suisse à l'égard de la délégation soviétique.
275	19.5.1923 PVCF	Conseil fédéral	Réponse à Tchitchérine pour récuser les accusations adressées au Conseil fédéral au sujet de l'attentat contre Vorowsky.
278	11.6.1923 PVCF	Conseil fédéral	Le Conseil fédéral décide de publier un communiqué à la suite d'un nouveau télégramme de Tchitchérine, accusant la Suisse dans l'affaire de l'assassinat de Vorowsky.
A	8.6.1923 T	Moscou (Tchitchérine) au Conseil fédéral	Reproches au gouvernement suisse de ne pas tenir compte des indications des autorités soviétiques, concernant les menaces proférées contre le délégués soviétiques. Explications au sujet des qualités des délégués russes à la Conférence de Lausanne.
279	20.6.1923 L	Rome (Wagnière) au DPF (Motta)	Le Ministre de Suisse à Rome justifie le visa accordé à Vorowsky pour se rendre à la Conférence de Lausanne.

N°	Date – Nature du document	Provenance – Destinataire	Objet
280	25. 6. 1923 L	Bâle (Hoffmann- LaRoche) au DPF (Motta)	Conséquences du boycott des entreprises suisses, notamment pour Hoffmann-LaRoche, par la Russie à la suite de l'assassinat de Vorowsky à Lausanne. Ces nouvelles difficultés s'ajoutent à celles que provoquera pour la firme bâloise l'adhésion à la Convention sur l'opium.
311	18. 1. 1924 L	Londres (Paravicini) au DPF (Motta)	Réactions parmi les partisans de l'Union soviétique en Grande-Bretagne à la suite de l'acquittement de Conradi, l'assassin de Vorowsky; intervention auprès du Ministre de Suisse à Londres. Nécessité de répondre à certaines questions posées par les milieux socialistes britanniques; ils seront prochainement au pouvoir.
A	12. 2. 1924 No	DPF	Explications concernant certaines questions relatives au procès Conradi posées au Ministre de Suisse à Londres par une délégation du comité « <i>Hands of Russia</i> ».
321	22. 1. 1924 PVCF	Conseil fédéral	La Russie refuse de se rendre à une conférence de la SdN à Genève à la suite de l'acquittement de l'assassin de Vorowsky. Décision d'intervenir auprès de la SdN pour rejeter les accusations soviétiques.
315	5. 2. 1924 PVCF	Conseil fédéral	La SdN ayant invité l'URSS à participer au comité d'études concernant la limitation des armements, Tchitchérine a indiqué ne pas pouvoir se rendre à la Conférence proposée à Genève à la suite du comportement des autorités suisses dans l'affaire de l'assassinat de Vorowsky à Lausanne. Le Conseil fédéral approuve le texte de la réponse du DPF à la SdN.
A	5. 2. 1924	DPF (Motta) à	Mise au point de la position suisse à propos des reproches formulés par Tchitchérine à l'encontre du Conseil fédéral.
<p><i>Cf. aussi:</i></p> <p>II. 2.5. Allemagne, n° 356</p> <p>IV. La Conférence de Lausanne sur la Question d'Orient, n° 271</p> <p>II. 22.2. Russie, n°s 347, 352, 355, 357, 361, 367, 371, 372, 373; 22.6. n°s 332, 360</p>			
<p>II.22.3. La politique en matière de Visas</p>			
19	10. 1. 1921 L	Berne (Rothmund) aux Légations de Suisse	Le chef de la Police des Etrangers indique les nouvelles conditions d'octroi aux Russes du visa pour séjourner en Suisse, durant trois mois au maximum.

N°	Date - Nature du document	Provenance - Destinataire	Objet
65	11. 4. 1921 L	Berlin (Von Planta) au DPF	L'industrie suisse pourrait être intéressée à fournir des locomotives à la Russie soviétique. La demande de prolongation de visa du négociateur soviétique Lomonosoff est refusée à Berne, mais soutenue par le Ministre Von Planta.
A	8. 4. 1921 AM	Berne	Renseignements sur le séjour en Suisse de Lomonosoff, qui serait chargé de préparer le Congrès international des cheminots à Genève et d'y décider une grève générale des cheminots en Europe.
101	7. 7. 1921 L	DPF (Dinichert) à Berlin (Von Planta)	Position de principe du Conseil fédéral au sujet de voyages de personnes privées en Russie. Il n'y a pas d'obstacles pour autant que des Etats tiers dont l'Allemagne accordent le visa nécessaire. Le cas de Platten, Belmont et du couple Bagotzky.
108	19. 7. 1921 AM	DPF	Question du passeport de Platten et des représentants soviétiques à Berlin. Intérêts commerciaux des Soviets en Suisse. La Légation d'Allemagne refuse de viser le passeport de Platten.
243	27. 12. 1922 No	Berne (Rothmund) au DFJP (Häberlin)	A propos de la question de soigner des Russes malades dans les sanatoriums de Suisse. Incertitude tant que la reconnaissance de la Russie bolchevique n'est pas réglée.
A	27. 12. 1922 No	Berne (Rothmund) au DFJP (Häberlin)	Considérations générales sur la question russe. Les critères en ce qui concerne les visas à accorder aux Russes demandant à se rendre en Suisse. La tactique des Russes.
<i>Cf. aussi:</i>			
XI.	La question de la Police des Etrangers et des Visas, n ^{os} 125, 260, 262		
I. 12.	Les Réfugiés russes, n ^o 192		
II.22.4. La participation russe aux organisations internationales			
44	1. 3. 1921 PVCF	Conseil fédéral	Le Conseil fédéral revient sur sa position, en refusant d'entrer en contact avec l'administration des postes du gouvernement soviétique; l'Union postale universelle refuse à ce gouvernement sa participation à ses Actes.
131	8. 11. 1921 PVCF	Conseil fédéral	La Russie soviétique n'étant pas encore membre de l'Union postale universelle, le Conseil fédéral n'est pas habilité à transmettre les décisions des postes russes aux Etats membres de l'Union postale.

N°	Date – Nature du document	Provenance – Destinataire	Objet
II.22.5. L'action de secours en faveur de la Russie			
113	12. 8. 1921 PVCF	Conseil fédéral	La Tchécoslovaquie ayant demandé à la Suisse de s'associer à une action internationale de secours en faveur des régions russes affamées, le Conseil fédéral accepte de prendre part à une conférence internationale organisée à Genève par le comité international de la Croix-Rouge. Désignation des délégués.
116	25. 8. 1921 L	Paris (de Stoutz) au DPF (Motta)	Entretien Ador-Briand au sujet de l'action internationale de secours à la Russie. Coordonner l'action de la Croix-Rouge et celle du Conseil suprême. Appréciation du rôle de Hoover.
<i>Cf. aussi:</i>			
II. 22.1. n° 361			
II. 2.5. Allemagne, n° 356			
II.22.6. La question d'un observateur russe à Genève			
332	11.4.1924 PVCF	Conseil fédéral	Selon des milieux diplomatiques allemands, l'URSS souhaite envoyer son observateur auprès de la SdN. La Suisse ne peut qu'être favorable à cette ouverture soviétique. Nécessité d'améliorer les relations soviéto-suisse.
360	27.10.1924 L	DPF (Motta) à SdN (Drummond)	Le Conseil fédéral n'apportera aucune difficulté à l'envoi d'un observateur soviétique auprès de la SdN. Il ne s'est jamais considéré responsable du meurtre de Vorovsky à Lausanne.
A	17.10.1924 L	Genève (Drummond) au DPF (Motta)	Communication du désir de la Russie soviétique d'envoyer un observateur auprès de la SdN. Suggestion au sujet du texte de la note suisse remise antérieurement à Drummond.

N°	Date – Nature du document	Provenance – Destinataire	Objet
II.23. Turquie			
II.23.I. Intérêts Suisses			
25	31.1.1921 L	DPF à Berlin	Exposé sur la situation de la Banque des chemins de fer orientaux par rapport aux stipulations du Traité de Sèvres. Comment sauvegarder les intérêts suisses au moment où les milieux financiers de l'Entente réorganisent les chemins de fer d'Anatolie.
123	28.9.1921 L	DPF à Washington (Peter)	Malentendu à propos de la sauvegarde des intérêts suisses en Asie Mineure en collaboration avec les Etats-Unis d'Amérique. Le gouvernement américain va-t-il entreprendre une démarche auprès de Londres et Paris en vue de sauvegarder les intérêts des sociétés américaines engagées dans des territoires de l'ancien Empire ottoman?
152	30.12.1921 L	Zurich (Banque des chemins de fer orientaux) au DPF	Exposé de la question de l'évolution des droits relatifs aux lignes de chemins de fer de l'ancien Empire ottoman et demande d'intervention du Département politique auprès des gouvernements de Paris et de Londres.
176	27.3.1922 L	DPF (Motta) à Paris (Dunant)	Au moment où le règlement de la question d'Orient est à l'ordre du jour, il faut que les intérêts suisses dans les entreprises de Turquie soient sauvegardés. Démarches à entreprendre auprès des gouvernements britannique, français et italien.
A	31.3.1922 N	Paris (Dunant) au Ministère français des Affaires étrangères	Exposé des intérêts suisses engagés en Orient, notamment par la Banque des chemins de fer orientaux de Zurich. Ces intérêts doivent être sauvegardés lors du règlement de la question turque.
209	12.8.1922 L	Paris (de Stoutz) au DPF (Motta)	Les intérêts suisses dans les chemins de fer d'Asie Mineure ne sont pas perdus de vue, assure Clinchant du Quai d'Orsay.
215	29.8.1922 L	Londres (Borsinger) au DPF (Dinichert)	Les négociations franco-britanniques relatives au règlement de la question d'Orient ne sont pas terminées; au <i>Foreign office</i> tout est encore dans le secret.
233	15.11.1922 L	DPF à Paris (Dunant)	Satisfaction de voir confirmée la prise en compte des intérêts suisses à la Conférence de Lausanne sur la question turque. Démarches à entreprendre en vue de permettre aux responsables de la Banque des chemins de fer orientaux d'être entendus à Lausanne par les plénipotentiaires français, britanniques et italiens.

N°	Date – Nature du document	Provenance – Destinataire	Objet
240	8.12.1922 AM	DPF (Sauser-Hall)	Renseignements et observations au sujet des intérêts suisses en Turquie, notamment dans les lignes de chemins de fer; résultats des contacts pris à cet effet durant la Conférence de Lausanne. Espoir d'un appui américain.
242	18.12.1922 L	DPF à Rome (Wagnière)	Exposé sur l'attitude de la Suisse au sujet des capitulations en Turquie. La représentation des intérêts suisses en Turquie confiée à des Etats tiers.
<i>Cf. aussi:</i>			
IX. La politique en matière d'arbitrage, n° 245			
IV. La Conférence de Lausanne sur la Question d'Orient, nos 234, 255			
II. 1. La situation générale, n° 50			
II.23.2. La question de la reconnaissance du gouvernement kémaliste			
294	31.10.1923 AM	DPF	L'état des relations diplomatiques entre la Suisse et la Turquie kémaliste. La portée du maintien d'une Légation turque à Berne.
II.23.3. L'exil du Calife			
325	18.3.1924 PVCF	Conseil fédéral	A propos de l'expulsion en Suisse du Calife Abdul Medjid; incertitude quant à la durée de son séjour; aucune démarche officielle de la part du gouvernement turc. Conditions à poser au Calife durant son séjour en Suisse, à la suite de sa proclamation protestant contre la suppression du califat. Entretien de Motta avec le Président de la Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale turque.
A	? 3.1924 CR	DPF (Traversini)	Entretien avec le Calife et son secrétaire. Exposé des conditions imposées au Calife durant son séjour en Suisse.
II.24. Vatican			
II.24.1. La préséance du Nonce à Berne			
148	23.12.1921 AM	DPF (Motta)	Entretien avec le Nonce apostolique au sujet de la préséance à Berne, cédée au Nonce par l'Ambassadeur de France.

III. LA CONFÉRENCE ÉCONOMIQUE INTERNATIONALE DE GÈNES LXXVII

N°	Date – Nature du document	Provenance – Destinataire	Objet
151	30.12.1921 AM	DPF (Motta)	Entretien avec l'Ambassadeur de France sur la question de la préséance diplomatique cédée au Nonce. La déclaration verbale devrait suffire pour régler ce problème.
154	4.1.1922 PVCF	Conseil fédéral	Discussion au sujet de l'arrangement intervenu entre l'Ambassadeur de France et le Nonce à Berne au sujet de la préséance diplomatique cédée à ce dernier. Certains membres du Conseil fédéral redoutent une réaction de la population protestante contre cette faveur accordée au Nonce dans les pays catholiques. Motta minimise la portée de cet arrangement. Le gouvernement reporte sa décision.
251	16.1.1923 PVCF	Conseil fédéral	Discussion au sujet de la préséance du Nonce apostolique à Berne sur l'Ambassadeur de France. Exposé historique de la question. Le Conseil fédéral, par une déclaration, décide de laisser en suspens la question de droit. Notification de cette décision au Nonce.
II.24.2. Initiatives particulières			
<p><i>Cf.</i></p> <p>II. 2.2. Allemagne, n° 77</p> <p>III. La Conférence économique internationale de Gênes, n° 193</p>			

III. LA CONFÉRENCE ÉCONOMIQUE INTERNATIONALE DE GÈNES

N°	Date – Nature du document	Provenance – Destinataire	Objet
163	27.1.1922 RP	DPF aux Légations de Suisse	Orientation nouvelle de la politique européenne sous l'impulsion de Lloyd George. Commentaires des principaux points de cette action diplomatique dont la Conférence de Gênes et l'invitation adressée à la Russie soviétique marquent les premières étapes. Exposé sur le développement politique de la Russie soviétique, sur ses besoins économiques.
A	? 3.1922	DPF	Commentaire des articles 1 à 6 de la Résolution de la Conférence de Cannes.

N°	Date – Nature du document	Provenance – Destinataire	Objet
166	6. 2. 1922 L	Genève (Rappard) au DEP (Schulthess)	A propos de l'intérêt de Lloyd George de connaître la position des petites puissances neutres à l'égard de la Conférence de Gênes. Son désir d'en discuter avec Schulthess. Rappard regrette que le Conseiller fédéral n'aie pas cru devoir satisfaire à ce souhait.
168	14. 2. 1922 L	Londres (Paravicini) au DPF (Motta)	Inquiétudes de la SdN à propos des projets de Lloyd George à l'occasion de la Conférence de Gênes. Celle-ci pourrait préparer l'entrée de l'Allemagne à la SdN. A propos de l'affaire de Haute-Silésie et de la politique française; rôle de Calonder.
170	1. 3. 1922 PVCF	Conseil fédéral	La question est posée s'il ne convient pas de tenter une concertation avec les neutres au sujet des questions qui seront traitées à la Conférence de Gênes. Une démarche en ce sens est approuvée.
171	4. 3. 1922 L	La Haye (Carlin) au DPF (Motta)	Réaction du Ministre des Affaires étrangères des Pays-Bas à la proposition suisse d'une concertation entre Etats neutres au sujet de la Conférence de Gênes. Faire preuve de réserves tant que le programme n'est pas connu. Il faut éviter de constituer un groupe spécial des neutres en temps de paix, se défier de l'Espagne.
179	1. 4. 1922 L	Genève (Rappard) au DPF (Motta)	Préoccupation des conséquences néfastes à la SdN qui pourraient résulter de certaines résolutions de la Conférence de Gênes. La Suisse devrait contribuer à défendre la SdN.
A	1. 4. 1922 No	Genève (Rappard)	Exposé sur «la Conférence de Gênes et la SdN». Les deux politiques qui s'y présenteront: celle visant à la création de nouveaux organismes spécialisés et celle qui confierait les tâches fixées par la Conférence à la SdN. La Suisse devrait favoriser cette dernière politique.
180	8. 4. 1922 PVCF	Conseil fédéral	Approbation des instructions destinées aux délégués suisses à la Conférence de Gênes. Exposé par Schulthess d'un projet d'instructions au point de vue économique.
A	8. 4. 1922 PVCF	Conseil fédéral	Textes des instructions destinées aux délégués suisses à la Conférence de Gênes: la partie politique.
181	20. 4. 1922 CR	Gênes (Motta) à Berne (Haab)	Le déroulement de la Conférence de Gênes au sein des comités; l'écho de l'accord de Rapallo. Initiative des Etats neutres. Pessimisme et déception.
183	24. 4. 1922 CR	Gênes (Motta) à Berne (Haab)	Appréciation du délégué suisse sur les travaux de la Conférence de Gênes: les lignes maîtresses ne sont pas discernables, les résultats incertains. Importance de la question russe.

III. LA CONFÉRENCE ÉCONOMIQUE INTERNATIONALE DE GÈNES LXXIX

N°	Date - Nature du document	Provenance - Destinataire	Objet
184	27. 4. 1922 CR	Gênes (Motta) à Berne (Haab)	Observations sur l'organisation de la délégation suisse et de ses activités à Gênes. L'utilité de la concertation entre Etats neutres dans une Conférence dominée par les grandes puissances.
A	27. 4. 1922 No	Gênes (de Sonnenberg)	Compte rendu de la conversation entre Lloyd George et Motta. La détermination du Premier Ministre britannique à trouver un arrangement avec les Russes. Appréciation du rôle des neutres.
188	1. 5. 1922 CR	Gênes (Motta) à Berne (Haab)	Evolution de la question russe à la Conférence de Gênes. Le projet anglais d'arrangement. Le rôle des délégations neutres.
190	6. 5. 1922 R	Gênes (Schulthess) à Berne (Motta)	Les résultats des discussions relatives aux problèmes économiques et financiers de la Conférence de Gênes. La déclaration suisse et son accueil par les autres délégations.
A	3. 5. 1922 Déclaration	Gênes (Délégation suisse)	Déclaration suisse à la deuxième séance plénière de la Conférence internationale. Disponibilité à participer à la solution de l'endettement international.
193	11. 5. 1922 CR	Gênes (Motta) à Berne (Haab)	Incertitude au sujet de la réponse que donnera la délégation soviétique au mémorandum proposé par la Conférence de Gênes fixant l'accord général entre la Russie et les autres Etats. Mémorandum du St-Siège à propos de la liberté religieuse à protéger en Russie et son accueil par les délégations à Gênes. Entretien avec Mgr Pizzardo, substitut de la Secrétaire d'Etat du St-Siège. Concertation des neutres.
196	15. 5. 1922 L	Gênes (Motta) à Berne (Haab)	A propos de la discussion de l'aide financière à l'Europe Centrale, la Suisse doit affirmer son opposition à la proposition de confier le contrôle de la gestion des crédits accordés à l'Autriche, à la Commission des Réparations. Préparation d'une nouvelle déclaration à ce sujet. La Suisse doit la signer.
197	23. 5. 1922 PVCF	Conseil fédéral	Motta complète les renseignements qu'il a donnés dans ses différents rapports sur les travaux de la Conférence de Gênes. Concertation avec les neutres. Abandon de la neutralité belge. Position de la Petite Entente. Pacte de non-agression.
201	9. 6. 1922 PVCF	Conseil fédéral	Le Département politique est réservé à l'égard de l'initiative de Poincaré concernant la question russe qui fait l'objet de la Conférence de La Haye.

LXXX IV. LA CONFÉRENCE DE LAUSANNE SUR LA QUESTION D'ORIENT

N°	Date - Nature du document	Provenance - Destinataire	Objet
A	9.6.1922 L	DPF (Motta) à Paris (Dunant)	Exposé des raisons du Conseil fédéral de ne pas répondre par note à la proposition de Poincaré concernant les conditions à poser aux délégués soviétiques à la Conférence de La Haye.
207	11.7.1922 PVCF	Conseil fédéral	Au sujet des crédits que chaque pays pourrait mettre à disposition de la Russie, le Conseil fédéral est d'avis que tout octroi de crédits ne devrait se faire qu'à travers le consortium financier international proposé à la Conférence de Gênes; dans ces conditions, la Suisse apportera sa part.
208	28.7.1922 PVCF	Conseil fédéral	Exposé du délégué suisse, Dinichert, à la Conférence de La Haye relative à l'arrangement entre les Etats concernés et la Russie à propos des propriétés privées, des dettes et des crédits. Front unique face à la Russie.

IV. LA CONFÉRENCE DE LAUSANNE SUR LA QUESTION D'ORIENT

N°	Date - Nature du document	Provenance - Destinataire	Objet
234	17.11.1922 PVCF	Conseil fédéral	A la suite d'une invitation formulée par le gouvernement français, le Conseil fédéral désigne le Président de la Confédération pour prononcer le discours d'ouverture de la Conférence de Lausanne sur la question d'Orient.
255	2.2.1923 L	Zurich (Banque des chemins de fer orientaux) au DPF (Motta)	Prise de position au sujet de certaines clauses du projet du traité de paix négocié à Lausanne avec la Turquie. Du danger du traitement différentiel des ressortissants de pays neutres par rapport à ceux de l'Entente. Le Conseil fédéral invité à entreprendre une démarche auprès des Etats de l'Entente.
271	8.5.1923 L	Rome (Wagnière) au DPF (Motta)	A propos du visa accordé à Vorowsky par la Légation de Suisse à Rome.
A	21.4.1923 AM	DPF (Feldscher)	Informations au sujet des demandes de visa de délégués russes à la Conférence de Lausanne. Réserve au sujet d'une participation russe à la deuxième phase de ladite Conférence.
<p><i>Cf. aussi:</i></p> <p>II. 22.2. Russie, n^{os} 272, 274, 275, 278, 279</p> <p>II. 23.1. Turquie, n^{os} 240, 242</p>			

V. LA COMMISSION CENTRALE DU RHIN

N°	Date – Nature du document	Provenance – Destinataire	Objet
9	21. 12. 1920 AM	Londres (Légation de Suisse) au <i>Foreign Office</i>	La Suisse fait connaître son point de vue à propos de la convention du Rhin, du projet français de canalisation et des conditions générales de navigation du Rhin.
41	22. 2. 1921 PVCF	Conseil fédéral	Approbation des instructions données aux délégués suisses à la Commission centrale du Rhin pour les négociations visant à la révision de la convention de Mannheim. Projet suisse de régularisation du Rhin.
186	1. 5. 1922 PVCF	Conseil fédéral	Le gouvernement suisse doit se prononcer de toute urgence sur certains points discutés à la conférence de la Commission centrale du Rhin à Strasbourg. Résumé des négociations et commentaire du compromis élaboré entre les thèses françaises et suisses. Approbation du projet de compromis à proposer par la délégation suisse à la Commission centrale du Rhin.
189	5. 5. 1922 PVCF	Conseil fédéral	La revendication suisse au sujet de la régularisation du Rhin se heurte aux objections françaises. Nouveau projet d'accord germano-franco-suisse. Nouvelles instructions aux délégués suisses à la conférence de Strasbourg.
202	16. 6. 1922 PVCF	Conseil fédéral	Résultats des négociations de la Commission centrale du Rhin à Strasbourg. Les rapports des délégués suisses et des départements concernés sont approuvés.
303	13. 12. 1923 PVCF	Conseil fédéral	Instructions destinées à la délégation suisse à la session extraordinaire de la Commission centrale du Rhin au sujet des conséquences des mesures prises dans la Ruhr pour la navigation du Rhin. Convergence des intérêts hollandais et suisses.
322	22. 2. 1924 PVCF	Conseil fédéral	Rapport de la délégation suisse à la session de la Commission centrale du Rhin et approbation de la résolution concernant les mesures prises à la suite de l'occupation de la Ruhr.
326	21. 3. 1924 PVCF	Conseil fédéral	Instructions destinées à la délégation suisse pour la première session ordinaire de la Commission centrale du Rhin. La révision de la convention de Mannheim est à l'ordre du jour. Prédominance française dans la Commission centrale, mais l'organisation de la Commission et de son secrétariat est à discuter.

N°	Date – Nature du document	Provenance – Destinataire	Objet
337	9.5.1924 PVCF	Conseil fédéral	Exposé des motifs qui ont conduit le Conseil fédéral à proposer un arrêté sur l'introduction du Pavillon suisse sur le Rhin.
<i>Cf. aussi:</i>			
I. 5.	La Conférence de Barcelone des communications et du transit, nos 43, 86, 88, 92, 174		
IX.	La politique en matière d'arbitrage, n° 245		

VI. L'AFFAIRE DU ROI CHARLES DE HABSBOURG

N°	Date – Nature du document	Provenance – Destinataire	Objet
60	7.4.1921 L	DPF aux Légations de Suisse	Résumé de l'équipée de l'ex-empereur et roi Charles de Habsbourg et des démarches diplomatiques auxquelles elle donna lieu. Les conditions de son nouveau séjour en Suisse.
66	12.4.1921 RP	DPF aux Légations de Suisse	Résumé de l'attitude des puissances concernées: Autriche, Hongrie, France à l'égard de l'équipée du roi Charles. Propagande en faveur du rattachement de l'Autriche à l'Allemagne.
68	16.4.1921 T	Rome (Wagnière) au DPF (Motta)	Sforza pense que le roi Charles n'est pas à l'abri de nouvelles intrigues; il constitue une menace pour la paix en Europe.
75	29.4.1921 L	Vienne (Bourcart) au DPF (Motta)	L'opinion de responsables hongrois: Horthy, Bethlen, Banfy, Andrassy, à propos de la tentative de retour en Hongrie du roi Charles.
81	10.5.1921 PVCF	Conseil fédéral	Exposé sur les conditions de l'équipée du roi Charles en Hongrie et de son nouveau séjour en Suisse demandé par la Hongrie. L'opinion publique suisse divisée au sujet de l'asile accordé au roi. En tout cas, le roi doit s'engager à renoncer à toute nouvelle intrigue s'il veut bénéficier du séjour en Suisse.
84	15.5.1921 L	Prague (Déteindre) au DPF (Dinichert)	Propos de Bénès au sujet du séjour du roi Charles en Suisse qui constitue un danger permanent pour la paix en Europe centrale. La Suisse devrait être consciente de la responsabilité qu'elle assume en l'autorisant à s'établir chez elle.

N°	Date – Nature du document	Provenance – Destinataire	Objet
87	20.5.1921 No	DPF (Dinichert)	Entretien avec le roi Charles à Hertenstein. Communications des conditions posées à son séjour en Suisse par le Conseil fédéral. Promesse du roi de quitter la Suisse au mois d'août, mais il ne sait pas encore où il pourra se rendre.
93	7.6.1921 T	Vienne au DPF	Le Ministre de Hongrie à Vienne fait part de l'information selon laquelle le roi Charles aurait l'intention de retourner en Hongrie le 20 juin; le gouvernement hongrois ne le désire pas.
102	12.7.1921 No	Berne (Schulthess)	Informations au sujet de démarches entreprises par l'Angleterre, la France et l'Italie auprès du gouvernement espagnol afin d'autoriser le séjour du roi Charles en Espagne. Incertitude quant à la réponse espagnole. Les dépenses du roi Charles en Suisse.
106	19.7.1921 PVCF	Conseil fédéral	L'Espagne est réticente à accueillir le roi Charles. Disponibilité de la Suisse à prolonger de quelques mois le séjour du roi Charles en Suisse. Intervention hongroise dans ce sens.
121	23.9.1921 PVCF	Conseil fédéral	L'Espagne pose des conditions à l'accueil du roi Charles. Elle escompte une assistance financière de la part des gouvernements français, britannique et italien pour subvenir aux frais du séjour du roi. La Suisse devrait se préparer à prolonger le séjour du roi en Suisse, et lui présenter de nouvelles conditions.
124	3.10.1921 No	Schulthess	Le Président de la Confédération reçoit à sa demande le Chargé d'affaires italien qui l'informe d'une nouvelle et éventuelle tentative de retour en Hongrie de la part du roi Charles que faciliteraient les menées patriotiques hongroises. Schulthess demeure sceptique. Démarche auprès du roi Charles pour s'assurer de sa tranquillité et de sa loyauté.
128	22.10.1921 L	Hertenstein (roi Charles) au Président de la Confédération (Schulthess)	Le roi Charles annonce qu'il doit répondre à l'appel des Hongrois et qu'il rentre dans son pays. Remerciement pour l'hospitalité de la Suisse. Dans un message verbal, il fait dire qu'il n'a jamais acquiescé aux conditions que la Suisse lui avait signifiées après sa première tentative de retour en Hongrie.
129	26.10.1921 No	DPF (Motta)	Entretien de l'Ambassadeur de France au sujet de la nouvelle tentative de retour en Hongrie du roi Charles. La Suisse aurait manqué à son obligation de surveillance.

N°	Date – Nature du document	Provenance – Destinataire	Objet
130	30.10.1921 RP	Vienne (Bourcart) au DPF (Motta)	Réaction à Vienne à l'annonce de la nouvelle équipée du roi Charles en Hongrie. Ce qu'en pense le Chancelier Schober. Diverses interprétations de la nouvelle intrigue. Le rôle prêté aux puissances de l'Entente. La situation de l'Autriche n'est pas assurée ni sur le plan économique ni sur le plan politique. Le sort de la famille et de la suite du roi.
143	16.12.1921 L	Vienne (Bourcart) au DPF (Motta)	Informations sur certaines compromissions de milieux viennois dans l'équipée du roi Charles en Hongrie et sur l'attitude de dirigeants hongrois à propos du retour du roi.
144	19.12.1921 PVCF	Conseil fédéral	Inquiétudes à l'étranger à la suite de la décision du Conseil fédéral d'autoriser la reine Zita à se rendre en Suisse pour assister à l'opération d'une appendicite de son second fils. Conditions de ce séjour et mesures de sécurité.
160	20.1.1922 PVCF	Conseil fédéral	Nouvelles rumeurs au sujet d'une nouvelle tentative de la reine Zita de se rendre en Hongrie. Transmission à la reine d'un aide-mémoire de la conférence des Ambassadeurs, lui intimant de s'abstenir de toute intrigue et de quitter la Suisse.
A	18.1.1922 AM	Berne (Allizé, Russel et Garbasso)	Résolutions de la Conférence des Ambassadeurs concernant le séjour en Suisse de la reine Zita et la prévenant des graves conséquences en cas de tentative de retour en Hongrie.

VII. LA RECONNAISSANCE DES ETATS

N°	Date – Nature du document	Provenance – Destinataire	Objet
67	14.4.1921 Proposition	DPF	Exposé sur la politique de reconnaissance des Etats baltes limitrophes de la Russie: Lettonie, Estonie, Lituanie. Les arguments en faveur de cette reconnaissance: la protection des Suisses dans ces pays et les intérêts commerciaux à développer. Le Conseil fédéral approuve cette reconnaissance, mais réserve sa position en ce qui concerne la Lituanie.
100	4.7.1921 Proposition	DPF (Motta)	Exposé de la question de la reconnaissance de la Géorgie. Résultats de l'enquête du DPF. La situation politique en Géorgie et dans le Caucase conduit le DPF à

N°	Date – Nature du document	Provenance – Destinataire	Objet
114	16. 8. 1921 PVCF	Conseil fédéral	reporter à plus tard la reconnaissance <i>de jure</i> demandée par la Géorgie. A la suite d'une demande du gouvernement lituanien, le DPF examine l'ensemble des relations entre la Lituanie et la Suisse. Sur la base de ce rapport, le Conseil fédéral approuve la reconnaissance <i>de jure</i> sous réserve de la fixation définitive des frontières.
173	16. 3. 1922 L	Tiflis (Oberle) au DPF (Motta)	Le consul de Suisse à Tiflis estime qu'il est temps de reconnaître le gouvernement de la République socialiste soviétique de Géorgie si l'on veut maintenir le Consulat et disposer ainsi d'un moyen pour veiller à la sauvegarde des Suisses établis dans le Caucase et en Russie.
175	22. 3. 1922 L	Tiflis (Oberle) au DPF (Motta)	Le gouvernement géorgien n'insiste pas sur la reconnaissance officielle par la Suisse; il se contenterait d'une nomination officielle du gérant du Consulat de Suisse adressée au gouvernement de la Géorgie.
<p><i>Cf. aussi:</i></p> <p>I. 1. La Suisse et la SdN, n° 15 II. 7.1. Chili, n° 374 II. 9.1. Egypte, n°s 305, 317, 331, 334, 340 II. 18.1. Mexique, n° 119 II. 23.2. Turquie, n° 294</p>			

VIII. LA CONCERTATION ENTRE LES ETATS NEUTRES

N°	Date – Nature du document	Provenance – Destinataire	Objet
72	22. 4. 1921 L	Stockholm (Schreiber) au DPF (Motta)	La Suède accepte la proposition suisse d'une concertation des Neutres dans la question des sanctions. Peut-être faudrait-il se concerter avec les Etats-Unis au moment où des tractations entre Allemands et Américains ont lieu.
74	27. 4. 1921 L	Stockholm (Schreiber) au DPF (Motta)	Disponibilité des divers Etats neutres à se concerter dans la question des sanctions économiques. Une démarche des neutres serait possible auprès de l'Entente en vue de protéger leurs intérêts menacés par les mesures prises contre l'Allemagne.

N°	Date – Nature du document	Provenance – Destinataire	Objet
252	21. 3. 1923 PVCF	Conseil fédéral	A propos de l'opportunité de saisir la SdN de la question de l'occupation de la Ruhr; attitude des autres pays neutres et des Etats de l'Entente. Peu de résultats à escompter d'une démarche helvétique. Décision de ne rien entreprendre.
<p><i>Cf. aussi:</i></p> <p>I. 1. La Suisse et la SdN, n° 14 II. 2.2. Allemagne, n°s 54, 156, 310 III. La Conférence économique internationale de Gênes, n° 170, 171, 179, 181, 183, 184, 188, 193, 196, 197</p>			

IX. LA POLITIQUE EN MATIÈRE D'ARBITRAGE

N°	Date – Nature du document	Provenance – Destinataire	Objet
90	26. 5. 1921 L	DPF aux Légations de Suisse	Exposé sur la question de la conclusion de nouveaux traités d'arbitrage entre la Suisse et l'étranger. L'état des démarches entreprises auprès des gouvernements.
245	28. 12. 1922 L	M. Huber au DPF (Motta)	Avis du juriconsulte sur divers points en discussion: les conventions d'arbitrage, le désarmement, la question du droit au pavillon, les droits suisses en Turquie.
<p><i>Cf. aussi:</i></p> <p>I. 1. La Suisse et la SdN, n° 14 II. 2.4. Allemagne, n°s 111, 138, 149 II. 3.2. Argentine, n° 365 II. 4.3. Autriche, n° 346 II. 5.2. Belgique, n°s 308, 320, 370 II. 6.1. Brésil, n° 297 II. 7.1. Chili, n° 374 II. 11.2. Etats-Unis d'Amérique, n° 281 II. 12.5. France, n°s 157, 364 et 12.1., n° 362 II. 13.2. Grande-Bretagne, n°s 107, 318 II. 15.6. Italie, n°s 348 et 15.4. n° 286 II. 16.1. Japon, n° 153 II. 20.2. Pologne, n° 191 XVII. Bons offices, n° 172</p>			

X. LA COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE

N°	Date – Nature du document	Provenance – Destinataire	Objet
48	9.3.1921 L	DPF (Motta) à SdN (Anzilotti)	Mise au point terminologique à propos de la déclaration d'acceptation par la Suisse de la juridiction obligatoire de la Cour permanente de Justice internationale.
105	17.9.1921 PVCF	Conseil fédéral	Notification de la ratification par la Suisse du Statut de la Cour permanente de Justice internationale.
A	19.7.1921 Projet	DPF à SdN	Projet de lettre notifiant la ratification des deux protocoles concernant la Cour permanente de Justice internationale.
140	13.12.1921 L	La Haye (Carlin) au DPF (Motta)	Considérations à propos de la constitution de la Cour permanente de Justice internationale et de la désignation de son président.
<p><i>Cf. aussi:</i></p> <p>I. 1. La Suisse et la SdN, n^{os} 2, 14</p> <p>II. 12.1 France, n^{os} 62, 292, 293, 313, 321, 343, 344, 345, 359, 362</p> <p>IX. La politique en matière d'arbitrage (toute la rubrique)</p>			

XI. LA QUESTION DE LA POLICE DES ÉTRANGERS ET DES VISAS

N°	Date – Nature du document	Provenance – Destinataire	Objet
125	7.10.1921 M	DPF (Brunner)	A propos de la discussion des mesures proposées par l'Office central de la Police des étrangers en vue de supprimer le visa à l'entrée en Suisse.
A	2.9.1921 R	Berne (Rothmund) au DÉJP (Häberlin)	Long exposé sur les mesures en vigueur fixant les conditions d'entrée en Suisse des étrangers et de la nécessité de les adapter en fonction des facilités accordées aux Suisses dans divers pays étrangers et de la situation de l'emploi en Suisse.
136	22.11.1921 PVCF	Conseil fédéral	Exposé de la politique en matière de visa. Suppression du visa sur la base de la réciprocité; cette condition est difficile à obtenir de la part des Etats-Unis. Circonstances favorables à la suppression du visa pour l'entrée des Américains en Suisse, sauf pour les candidats à un emploi.

N°	Date – Nature du document	Provenance – Destinataire	Objet
187	1. 5. 1922 Circulaire	DFJP aux Cantons, Légations et Consu- lats de Suisse	Indications au sujet de l'utilisation d'un passeport pour étrangers par des étrangers résidant en Suisse, pour leurs déplacements à l'étranger.
260	6. 3. 1923 PVCF	Conseil fédéral	Contradictions dans la politique à l'égard des étrangers: persistance d'un grand nombre d'assistés et d'un afflux considérable d'étrangers.
262	12. 3. 1923 Circulaire	DFJP aux Cantons et aux Légations de Suisse	Mesures à observer dans les cas de rapatriement et de refoulement des étrangers. Le traitement est différencié selon les pays avec lesquels la Suisse a ou n'a pas de convention d'établissement.
282	21. 7. 1923 L	DPF (Dinichert) au DEP	De l'application du Traité d'établissement conclu avec l'Autriche-Hongrie en 1875 aux Etats successeurs. Exposé de la situation par pays.
285	8. 9. 1923 L	Berne (Rothmund) à Munich (Hegi)	Conditions à l'octroi du visa à Adolf Hitler.
A	1. 9. 1923 L	Munich (Hegi) au DPF	Notification de l'octroi du visa à Adolf Hitler et demande d'instructions pour des requêtes ultérieures de visa que Hitler pourrait présenter.
<p><i>Cf. aussi:</i></p> <p>I. 12. La Suisse et la SdN, n° 192</p> <p>II. 10.1. Espagne, n°s 38, 49, 53, 79</p> <p>II. 22.3. Russie, n°s 3, 65, 101, 108, 243, 373</p> <p>II. 23.3. Turquie, n° 325</p> <p>VI. L'affaire du Roi Charles de Habsbourg (toute la rubrique)</p>			

XII. MOUVEMENTS RÉVOLUTIONNAIRES ET
CONTRE-RÉVOLUTIONNAIRES

N°	Date – Nature du document	Provenance – Destinataire	Objet
304	14. 12. 1923 L	DPF (Dinichert) aux Légations	Observations au sujet du «Schweizerischer Vaterländischer Verband». Communication d'un exposé sur ce mouvement.
A	? 12. 1923 No	DPF	Exposé sur l'origine, l'organisation et les activités du «Schweizerischer Vaterländischer Verband».

N°	Date – Nature du document	Provenance – Destinataire	Objet
351	25.8.1924 Proposition	DFJP (Häberlin) au Conseil fédéral	Informations au sujet des liens entre Bircher et les milieux qui ont participé au putsch de Hitler à Munich. Observations de caractère juridique sur l'opportunité d'une poursuite pénale contre Bircher et ses associés. Un avertissement devrait être donné à Bircher par le DMF.
A	14.8.1924 L	Berne (Kubick) au Procureur de la Confédération (Stämpfli)	Informations et transmission de lettres au sujet de liens entre des Suisses et Hitler. Divergences au sein du «Volksbund für die Unabhängigkeit der Schweiz».
366	1.12.1924 PVCF	Conseil fédéral	Résultats de l'enquête menée par le DMF au sujet des liens entre Bircher et Hitler et d'activités en faveur du rattachement du Tyrol à l'Allemagne. Bircher est blanchi; il faut le lui signifier et qu'il s'en tienne à cela.
A	? .9.1924 R	Berne (Roost) au DMF (Scheurer)	Audition du Lieutenant-Colonel Bircher au sujet de ses prétendues activités avec Hitler et dans le Tyrol.
<p><i>Cf. aussi:</i></p> <p>II. 1. La situation générale, n° 18 II. 2.2. Allemagne, nos 27, 133, 146 II. 22.3. Russie, n° 65</p>			

XIII. QUESTIONS ÉCONOMIQUES GÉNÉRALES

N°	Date – Nature du document	Provenance – Destinataire	Objet
4	4.12.1920 L	DEP (Schulthess) à Berlin (von Planta)	Exposé sur les causes de la crise économique en Suisse. Nécessité de réviser les tarifs douaniers.
16	31.12.1920 PVCF	Conseil fédéral	Exposé des arguments en faveur de mesures visant à limiter l'importation de certains produits, pour combattre le chômage dans les secteurs industriels peu compétitifs par rapport notamment aux prix allemands.
17	31.12.1920 L	DEP (Stucki) à Berlin (von Planta)	A propos de l'approvisionnement de la Suisse en charbon; les stocks sont élevés. La crise industrielle ne favorise pas l'écoulement de ces stocks. Les charbons allemands sont plus compétitifs au niveau du prix.

N°	Date – Nature du document	Provenance – Destinataire	Objet
57	1. 4. 1921 PVCF	Conseil fédéral	La Suisse décide de changer son tarif douanier; elle le notifie à tous ses partenaires commerciaux.
94	10. 6. 1921 PVCF	Conseil fédéral	Préparatifs en vue des nouvelles négociations de conventions de commerce; désignation des délégués suisses. Chacune des nouvelles conventions devra être soumise à l'approbation des Chambres fédérales.
147	23. 12. 1921 PVCF	Conseil fédéral	Principes devant régir les relations commerciales entre la Suisse et les quatre pays baltes. Une simple déclaration devrait suffire, confirmée par un échange de notes.
A	23. 12. 1921 N	Conseil fédéral	Projet d'une déclaration de réciprocité dans le domaine des droits d'établissement et de commerce à échanger entre la Suisse et les pays baltes (Lettonie, Estonie, Lituanie, Finlande).
290	5. 10. 1923 PVCF	Conseil fédéral	Projet d'emprunt en Angleterre pour couvrir les besoins financiers de la Confédération. Evaluation des avantages et des inconvénients.
<p><i>Cf. aussi:</i></p> <p>II. 2.2. Allemagne, n^{os} 338, 339, 358, 369</p> <p>III. La conférence économique internationale de Gênes (toute la rubrique)</p>			

XIV. LA QUESTION DE L'ÉMIGRATION

N°	Date – Nature du document	Provenance – Destinataire	Objet
178	1. 4. 1922 L	DEP (Schulthess) au DPF (Motta)	Vu la persistance du chômage, il faut envisager des possibilités d'émigration, notamment en Amérique du Sud. Rôle de l'Etat dans ce domaine.
A	20. 4. 1922 R	Berne (Office de l'émigration)	Exposé de la politique d'émigration et de la crise économique qui la rend nécessaire. Les modalités en vue d'inciter à l'émigration et de l'organiser. De l'opportunité et des inconvénients de créer une colonie suisse.
229	20. 10. 1922 PVCF	Conseil fédéral	Les départements concernés ont étudié les projets dans l'outre-mer comme remède au chômage. Un crédit fédéral est accordé en vue d'étudier la mise en œuvre des projets retenus.

N°	Date – Nature du document	Provenance – Destinataire	Objet
270	8. 5. 1923 L	Berne (Möhr) au DPF (Motta)	Difficultés d'organisation de l'émigration suisse au Canada; divergences entre consulat et agence d'émigration.
273	15. 5. 1923 L	DPF (Motta) à Bernhard	Problèmes liés à l'organisation et à la coordination des services voués à l'émigration des Suisses. Eviter la concurrence entre Consulat et services spécialisés pour l'accueil des Suisses au Canada.
284	27. 7. 1923 L	Berne (Möhr) au DPF (Motta)	Exposé sur l'évolution de la question de l'émigration dans un contexte de persistance du chômage. Résultats des initiatives officielles pour le placement des Suisses à l'étranger, en France, au Canada. Nécessité de réorganiser les services mis sur pied, vu leurs coûts par rapport aux résultats et vu la tendance de recul du chômage en Suisse.
289	25. 9. 1923 L	Berne (Möhr) au DPF (Motta)	Problèmes liés au renvoi en Suisse des émigrés, à la suite des restrictions imposées à l'immigration par les Etats-Unis. La défaillance des agences d'émigration.
299	19. 11. 1923 L	Berne (Möhr) au DPF (Motta)	Problèmes d'organisation de l'émigration. Eviter les chevauchements entre les bureaux et les offices s'occupant d'émigration et de colonisation.
300	27. 11. 1923 No	DPF	Exposé sur l'émigration de Suisse au Canada. Les coûts d'organisation sont trop élevés par rapport aux résultats. Avantages de l'émigration en France.
327	28. 3. 1924 PVCF	Conseil fédéral	Les possibilités d'installation de colons suisses au Brésil. Résultats de l'enquête effectuée par le Ministre de Suisse au Brésil. Nécessité d'accorder des subventions aux émigrés jusqu'à l'attente de la première récolte. Décision en ce sens du Conseil fédéral.
328	31. 3. 1924 PVCF	Conseil fédéral	Nécessité de veiller à une bonne organisation de l'émigration. Résultats des projets d'émigration au Canada. L'utilisation des subventions et demande de nouveaux crédits. Le Conseil fédéral se prononce sur l'utilisation de certains fonds en Suisse et au Canada.
329	3. 4. 1924 L	DPF à Association suisse de Colonisation in- térieure (Bernhard)	Les nouvelles directives relatives à l'émigration suisse au Canada. Sélection et regroupement des candidats à l'émigration. Fin des subventions en 1924. Rôle de l'office de l'émigration.

N°	Date – Nature du document	Provenance – Destinataire	Objet
350	13. 8. 1924 L	Berne (Möhr) au DPF	Résultats positifs de l'émigration suisse au Canada. Restrictions imposées aux candidats par le Canada à cause du chômage.
<p><i>Cf. aussi:</i></p> <p>II. 10.1. Espagne, n^{os} 38, 49, 53, 79</p> <p>II. 12.4. France, n^{os} 8, 59, 132, 134, 235</p> <p>XI. La question de la Police des Etrangers et des Visas, n° 260</p>			

XV. L'AIDE AUX SUISSES DE L'ÉTRANGER

N°	Date – Nature du document	Provenance – Destinataire	Objet
95	10. 6. 1921 Circulaire	DFJP aux Légations et Consuls de Suisse	Instructions relatives à l'action de secours de la Confédération en faveur des Suisses à l'étranger tombés dans le besoin sans leur faute. Procédure de l'assistance et du rapatriement.
<p><i>Cf. aussi:</i></p> <p>II. 12.4. France, n^{os} 8, 132, 284</p>			

XVI. QUESTIONS DE PROTOCOLE

N°	Date – Nature du document	Provenance – Destinataire	Objet
23	28. 1. 1921 PVCF	Conseil fédéral	Considérations sur les conditions de visite à l'étranger du Président de la Confédération, à la suite d'une invitation britannique à se rendre en Angleterre à l'occasion de la foire industrielle. Echange de vues sur les déplacements à titre privé des membres du Conseil fédéral.
<p><i>Cf. aussi:</i></p> <p>II. 24.1. Vatican, n^{os} 148, 151, 154, 251</p>			

XVII. BONS OFFICES

N°	Date - Nature du document	Provenance - Destinataire	Objet
172	16. 3. 1922 Proposition	DPF (Motta) au Conseil fédéral	Exposé sur l'arbitrage confié au Conseil fédéral au sujet du différend entre la Colombie et le Vénézuéla à propos de leurs frontières respectives. Projet de sentence du Ministre Lardy. La mise sur pied de commissions arbitrales en vue de délimiter sur le terrain les frontières des deux Etats dans les zones litigieuses.
195	15. 5. 1922 PVCF	Conseil fédéral	Ayant été désigné par la SdN, la Pologne et l'Allemagne pour présider la commission mixte de Haute-Silésie, l'ancien Conseiller fédéral Calonder sollicite l'aval du Conseil fédéral; ce dernier l'accorde.
<p><i>Cf. aussi:</i></p> <p>II. 2.2. Allemagne, n°s 64, 69, 70, 73, 77</p> <p>II. 15.4. Italie, n° 286</p> <p>III. La Conférence économique internationale de Gênes, n° 168</p>			

XVIII. COMITÉ INTERNATIONAL DE LA CROIX-ROUGE

<i>Cf.</i>	
II. 9.1.	Egypte, n° 305
II. 22.5	Russie, n°s 113, 116

VI. DOCUMENTS

1

E 2001 (B) 3/10

*Le Chef de la Division des Affaires étrangères du Département politique,
P. Dinichert, à la Délégation suisse
à l'Assemblée de la Société des Nations*

L

Berne, 24 novembre 1920

Nous avons l'honneur de vous remettre, sous ce pli:

1° l'original d'une lettre adressée par le Conseil d'Etat de Vorarlberg au Conseil fédéral¹ pour lui remettre le mémoire par lequel ce pays sollicite la reconnaissance de son indépendance par la Société des Nations et demande l'appui du Conseil fédéral dans le sens de la déclaration faite le 21 novembre 1919 aux Etats² par M. Calonder;

2° 3 exemplaires du mémoire³ en question;

3° copie de la circulaire adressée le 22 novembre 1919⁴ par le Département aux Légations de la Confédération et contenant la déclaration de M. Calonder;

4° une notice concernant l'article 88 du Traité de St. Germain et des réserves formulées par le Vorarlberg à la séance de l'Assemblée Nationale autrichienne du 30 septembre 1920 où la Constitution de la République fut votée et récemment à l'occasion de la nomination des membres vorarlbergeois du Conseil fédéral autrichien.⁵

1. Cette lettre, signée par le Président du Conseil d'Etat du Vorarlberg, Ender, disait: Der gefertigte Vorarlberger Landesrat erlaubt sich hiermit, drei Exemplare des von einer Delegation dem Völkerbunde in Genf zu überreichenden Memorandum mit der Bitte zu übermitteln, das Begehren nach Möglichkeit zu unterstützen. Anschliessend beehrt sich der gefertigte Landesrat noch mitzuteilen, dass er drei weitere Exemplare des Memorandums an den Bundesrat der schweizerischen Eidgenossenschaft gleichzeitig überreicht (E 2001 (B) 3/10).

2. Cf. DDS 7/2, n° 157.

3. Non reproduit. Ce Mémoire du Conseil d'Etat du Vorarlberg à la Société des Nations comporte 39 pages; il a aussi été présenté dans une version anglaise.

4. Non reproduite.

5. Cette note du Département politique datée du 24 novembre 1920 reproduit, à la suite de l'article 88 du Traité de St-Germain et de la résolution de l'Assemblée nationale autrichienne du 30 octobre 1920, stipulant l'organisation d'un vote populaire dans un délai de six mois sur le rattachement de l'Autriche allemande à l'Allemagne, une déclaration concernant la position du Vorarlberg et le commentaire suivant:

[...] Was insbesondere die Stellung Vorarlbergs anbelangt, so hat seine Vertretung in der Nationalversammlung bekanntlich beim gleichen Anlasse folgende feierliche Erklärung zu Protokoll gegeben:

«Die von allen Parteien der provisorischen Landesversammlung von Vorarlberg am 3. November 1918 und am 15. März 1919 einhellig gefassten Beschlüsse bestehen voll aufrecht. Auf Grund dieser Beschlüsse ist das Land Vorarlberg an die Republik Österreich nur provisorisch angeschlossen. Landtag und Volk von Vorarlberg beanspruchen nach wie vor und unter allen Umständen das unbedingte Recht, sich zu gegebener Zeit über den definitiven Anschluss des Landes an ein lebensfähiges Staatswesen frei zu entschliessen. Dem derzeit in Verhandlung stehenden Gesetze über die Verfassung kann daher lediglich in dem Sinne die Zustimmung erteilt werden, dass Vorarlberg unter voller Wahrung seiner Selbständigkeitsrechte und Entschluss-

freiheit auch unter der neuen Verfassung nur provisorisch im Rahmen des Staates Österreich verbleibt, wie es unter der bisher geltenden provisorischen Verfassung Österreichs der Fall war.»

Laut Zeitungsnachrichten wurde diese Erklärung in den letzten Tagen anlässlich der Vorarlberger Wahlen in den österreichischen Bundesrat (entspricht unserem Ständerat) bestätigt. Die Wahl der Vorarlberger Bundesratsmitglieder wurde lediglich im Hinblick auf den «provisorischen» Anschluss des Landes an die Republik Österreich vollzogen.

Unter diesen Umständen könnte eine Reserve zu Gunsten des Selbstbestimmungsrechtes Vorarlbergs für folgende Fälle formuliert werden:

1. Auflösung oder Zerstückelung Österreichs,
2. Gesamtanschluss Österreichs an Deutschland oder eine andere Macht oder Mächtegruppe (z. B. Donaukonfederation etc.) (E 2001 (B) 3/10).

2

E 2001 (B) 8/7

*Conseil fédéral et Délégation suisse
à l'Assemblée de la Société des Nations¹*

PV

Berne, 28. November 1920

Herr Motta: Ich wünsche in zwei wichtigen Fragen die Auffassung des Bundesrates zu kennen. Es sind dies die Frage der Abrüstung und des Internationalen Gerichtshofs.

Über die *Abrüstung* wird Ihnen Herr Ständerat Usteri einige grundsätzliche Erklärungen abgeben. Ich möchte nur erwähnen, dass von Seiten des brasilianischen Vertreters da Cunha ein Antrag auf Monopolisierung der Herstellung von Kriegsmaterial gestellt wurde. So sehr wir den Gedanken der Abrüstung begrüessen, haben wir doch grosse grundsätzliche Zweifel hinsichtlich der Möglichkeit für die Schweiz auf diesem Wege einen Schritt nach vorwärts zu tun. Denn die Gefahr ist die, dass bei einer Monopolisierung der Kriegsmaterial-Produktion wir von dem uns umgebenden Ausland vollständig abhängig werden. Wir können uns eben in unserer Bewaffnung nicht auf uns allein verlassen.

In der Frage des *Internationalen Gerichtshofes* stehen wir vor der Frage, ob wir uns für eine, in gewissen Fällen obligatorische Gerichtsbarkeit aussprechen wollen.

Der im Haag geschaffene Vorentwurf gab dem Gericht bestimmte Kompetenzen obligatorischen Charakters. Der Rat des Völkerbundes hat sich gegen diese Erweiterung der Kompetenzen des Gerichts ausgesprochen. Es gibt viele Staaten, die die Entscheidung des Rates lebhaft bedauern. Die Delegation hat sich nun die Frage vorgelegt, ob die Schweiz nicht eventuell die Initiative dazu ergreifen

1. *Etaient présents à la séance: le Président de la Confédération, Motta, le Vice-président, Schult-hess, les Conseillers fédéraux Haab, Häberlin, Musy et Scheurer, le Chancelier de la Confédération, Steiger et les délégués à l'assemblée de la SdN: Ador, Usteri, Max Huber et Dinichert.*

könnte, dass die Staaten, die willens sind, ein gewisses Obligatorium auf sich zu nehmen, untereinander im Rahmen einer allgemeinen Konvention derartige Verpflichtungen auf sich nehmen.

Wenn die Zeit es uns gestattet, wollen wir kurz noch auf eine Frage eintreten, welche sich auf unser Verhältnis zu Armenien bezieht.

Herr Usteri referiert über die Verhandlungen der VI. Kommission, die sich mit Abrüstungsfragen beschäftigt hat. In dieser Kommission wurden vom Norweger Lange und vom Chinesen Wellington Koo ausserordentlich wertvolle Referate gehalten. Vom italienischen Vertreter Schanzer wurde die Stellung von 3 Subkommissionen postuliert, die nun beauftragt worden sind, einige genauere Vorschläge zu formulieren.

Bis zur Stunde haben die Forderungen auf Abrüstung noch wenig konkrete Gestalt angenommen. Im Laufe der nächsten Tage werden aber weitere Sitzungen stattfinden, in denen ein formelles Programm entworfen werden kann. Es besteht jedoch kein Zweifel darüber, dass man sich bei der praktischen Verwirklichung sehr vielen Schwierigkeiten gegenüber befinden wird.

Monsieur Ador tient à ajouter à ce propos que la Conférence Financière² a reconnu que les 20% des dépenses des divers Gouvernements étaient dues directement ou indirectement aux dépenses militaires. Cette constatation démontre la nécessité absolue d'arriver sous quelque forme que ce soit au désarmement.

Herr Usteri weiterfahrend: Die von Herrn da Cunha aufgeworfene Frage der Monopolisierung der Kriegsindustrie ist noch nicht über das Stadium der Vorstudien hinausgetreten. Es sind jedoch stärkere Widerstände zu erwarten.

Herr Scheurer: Ich will nicht die ganze Frage des Militärs und namentlich die Stellung der Schweiz zu diesem Problem aufrollen. Zur speziellen Frage der Abrüstung ist jedoch zu sagen, dass wir uns in einer etwas schwierigen Lage befinden, weil wir bereits nahezu auf dem Minimum angelangt sind, das andere Staaten anstreben, das sie aber zur Zeit noch weit überschreiten.

Hinsichtlich der Rüstungen scheint durch die Tendenz nach Monopolisierung tatsächlich der Kernpunkt getroffen worden sein. Früher haben ausschliesslich staatliche Fabriken Munition hergestellt. Der Fortschritt der Rüstungen war ein langsamer. Als der private Industriegeist sich der Herstellung von Kriegsmaterial zuwandte, gab es in dieser Industrie Fortschritte, die von Jahr zu Jahr ein rascheres Tempo annahmen.

Die Schweiz darf nicht riskieren, allein mit einem absolut inferioren Material gegebenenfalls Krieg zu führen, hingegen wenn allgemein die Industrie verstaatlicht wird, so ist die Gefahr der Inferiorität der schweizerischen Industrie nicht gross. Sofern wir hinsichtlich unserer Versorgung gewisse Zusicherungen erhalten, können wir deshalb auf diesem Gebiet mithelfen, den Abrüstungsgedanken zu verwirklichen. Auf andern Gebieten ist dies schwierig. Unsere Dienstzeit ist bereits minimal. Auch in Bezug auf die Zahl der Mannschaft können wir keine Reduktion vornehmen, wenn wir das Prinzip der allgemeinen Wehrpflicht nicht opfern wollen.

Wir können aber den Gedanken unterstützen, dass das Problem der Herstel-

2. Il s'agit de la Conférence financière internationale qui se tint à Bruxelles du 23 septembre au 8 octobre 1920, sous la présidence de Gustave Ador; cf. DDS 7/2, n° 425.

lung von Kriegsmaterial in die ruhigen Hände der staatlichen Bureaukratie zurückgelegt wird.

Herr Usteri: In der Erklärung der Schweizerischen Delegation vor der Abrüstungskommission wurde auf die Existenz des obligatorischen Militärdienstes ein Hauptgewicht gelegt. Namens der Delegation habe ich die Motion von Brasilien grundsätzlich willkommen geheissen. Diese Motion ist nun an eine Subkommission gewiesen worden. Sie wird einen Bestandteil des Programms bilden, das wir aufrollen werden.

Herr Schulthess stellt die Frage, was man unter Kriegsmaterial verstehe. Man muss sich darüber klar sein, dass z. B. zahlreiche Sprengmittel auch friedlichen Zwecken dienen. Es wäre nicht angängig, die Herstellung dieser Mittel der privaten Industrie zu entziehen.

Der Präsident fasst die Meinung der Kommission folgendermassen zusammen: In der Frage der allgemeinen Dienstpflicht bleiben wir auf dem Boden unserer Tradition. Der Monopolisierung von Kriegsmaterial stehen wir sympathisch gegenüber. Im übrigen sind wir für die Reduktion der Militärausgaben. Es ist zu betonen, dass wir auf diesem Gebiete andern Staaten weit voran gegangen sind.

Monsieur Ador voudrait rappeler une question un peu connexe, c'est-à-dire, la question de la répartition des matières premières. En voulant s'associer à la proposition formulé par M. Tittoni on s'est heurté dans des commissions à une forte opposition des Dominions.

J'estime que l'Assemblée devrait se prononcer nettement en faveur de l'application de l'article 23 qui vise à la possibilité d'une concentration de la répartition des matières premières.

Herr Schulthess weist darauf hin, dass die Frage der Rohstoffverteilung zwei Seiten hat. Die Schweiz hätte zwar Chancen durch ein derartiges System stets das Notwendige zu erhalten. Aber neben den Rohstoffen müsste man auch in irgend einer Form die Absatzgebiete verteilen. Die Verteilungsfrage ist eine ausserordentlich schwierige. Wenn nur eine Gliederung zustande kommt, so ist schon sehr viel erreicht. Die freie Konkurrenz sollte aber nicht ausgeschaltet werden, sondern fortbestehen.

Der Präsident stellt fest, dass die Delegation grundsätzlich gegen die Ausbeutung der Rohstoffe in Monopolen Stellung nehmen wird.

Wir gehen über zur Frage des Internationalen Gerichtshofes.

Herr Max Huber: Der Rat hat aus dem Haager Vorentwurf die weitgehende Kompetenzbestimmung eliminiert, die bei Frankreich und England auf entscheidenden Widerspruch gestossen sind. Was zur Stunde übrig bleibt, sind lediglich Bestimmungen über Organisation und Verfahren des Gerichtshofes.

Ein Vorschlag, der noch nicht zur Diskussion gekommen ist, hat eine gewisse Bedeutung. Herr Albert Thomas schlägt mit Unterstützung von England und Italien vor, dass, wenn der Gerichtshof über Arbeitsfragen entscheidet, in den Kammern des Gerichts Vertreter der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer erscheinen sollen.

Herr Schulthess: Wir haben nichts dagegen einzuwenden, dass beim Gerichtshof gewisse Kammern konstituiert werden. Dies liegt im Zuge der Zeit, jedoch sollte man dafür sorgen, dass wenn möglich mehrere Arbeitnehmer zu Organisationen zugelassen werden und nicht ausschliesslich die sozialistischen, wie dies

beispielsweise auf nationalem Boden der Fall ist. Mit dieser Einschränkung glaube ich, dass wir dem Gedanken von Herrn Albert Thomas zustimmen können, jedoch möchte ich noch mit den Herren Rüfenacht und Pfister Rücksprache nehmen.

Herr Max Huber: Ein weiterer Punkt, über den ich Instruktionen haben möchte, betrifft die Form, in der das Statut des Gerichts festgelegt werden soll.

Viele Regierungen haben Bedenken in Bezug auf die Form, in der das Gericht konstituiert werden soll. Es ist wahrscheinlich, dass die Form der Konvention gewählt wird. In diesem Falle wäre es notwendig, dass die Delegation pleins-pouvoirs erhalte, um die Konvention, die im übrigen nur organisatorische Bestimmungen enthält, zu unterzeichnen. Der letzte und wichtigste Punkt ist folgender: Der Haager Entwurf hat nur gewisse bindende Klauseln und normative Bestimmungen. Meistens hat das Gericht nur dann Zuständigkeit, wo der Pakt die generelle Zuständigkeit anerkennt. In den Kommissionen wird von den Süd-Amerikanern sowie namentlich von dem Belgier La Fontaine eine allgemeine Zuständigkeit gefordert. Vor einem kritiklosen Publikum haben die Spanier jedenfalls die schöne Rolle. Es könnte sich nun fragen, ob nicht irgend eine Vermittlung auf folgendem Wege versucht werden könnte. Es wäre denkbar, die Kompetenzbeschlüsse aus den allgemeinen Bestimmungen auszuschneiden. Die Staaten, die ein Obligatorium in weitgehender Form oder in gewissen Fällen annehmen würden, hätten damit die Möglichkeit, ihr Bestreben zu verwirklichen. Eine andere Form, diesen Gedanken zu verwirklichen, bestände in dem Abschlusse eines Konkordates, innerhalb dessen die einzelnen Kontrahenten einen weitgehenden Spielraum hätten. Es wäre gegebenenfalls möglich, durch eine Expertenkommission die neuen fakultativen Kompetenznormen festzulegen. Es ist jedoch zu befürchten, dass ein solches Vorgehen praktisch eine Verschiebung ad calendas graecas bedeuten würde.

Herr Motta: Ich war bisher immer der Ansicht, dass die Versammlung allein das Entscheidungsrecht über die Einsetzung eines Internationalen Gerichtshofes haben sollte. Wenn es notwendig werden sollte, besondere Vollmachten zur Unterzeichnung einer Konvention zu erhalten, so möchte ich Ihnen warm empfehlen, der Auffassung zuzustimmen, derzufolge der Bundesrat die notwendigen pouvoirs erteilt. Wenn wir auseinandergehen ohne an der Versammlung irgend etwas geschaffen zu haben, werden Jahre vergehen bis das wichtige Postulat der Schaffung eines Internationalen Gerichtshofes verwirklicht ist.

Ich möchte Ihnen ferner warm empfehlen, der Delegation zu gestatten, initiativ vorzugehen. Es wäre durchaus im Geiste des neuen Rechts voranzugehen. Der Antrag, dass die Staaten die Möglichkeit haben sollten, innerhalb eines allgemeinen Vertragssystems bindende Verpflichtungen einzugehen, scheint alle Unterstützung zu verdienen.

Herr Max Huber: Es würde sich darum handeln, statt einer uniformen Regelung eine Art clearing-house zu errichten.

Herr Häberlin möchte daran erinnern, dass der Bundesrat gegen das System der Beiziehung von Vertretern der Arbeitgeber und Arbeitnehmer in gerichtliche Instanzen Bedenken hat. Es ist zu befürchten, dass dieser Gedanke der Klassenvertretung auf nationalem Boden eine ungünstige Rückwirkung haben wird.

Herr Max Huber: Die These von Herrn Albert Thomas erklärt sich aus prakti-

schen Erwägungen. Vom Standpunkt der Judikatur aus muss man jedoch dieser Idee opponieren. Auch aus der allgemeinen Überlegung kommend, dass gerade die Spezialfrage des Arbeitsrechts beim Internationalen Gericht spezielle Verhältnisse schaffen soll.

Herr Schulthess möchte daran erinnern, dass wir auf internem Boden bereits Handels- und Gewerbeberichte haben. Es besteht somit kein Grund, dem Gedanken von Herrn Thomas mit der Einschränkung, die der Chef des Volkswirtschaftsdepartements bereits erwähnt hat, zuzustimmen. Die schweizerischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber haben ein Interesse daran, dass das Urteil des Internationalen Gerichts durch sachkundige Elemente beeinflusst wird.

Der Präsident zusammenfassend: Die Delegation wird sich in ihrer Stellungnahme zum Antrag von Herrn Thomas einigermassen nach der Situation richten und jedenfalls nicht Opposition machen. Über die Möglichkeit für die Schweizerische Delegation, in der Frage der Internationalen Gerichtsbarkeit initiativ vorzugehen, wird Herr Max Huber noch an die Delegation referieren. Die Delegation wird gegebenenfalls vom Bundesrat die pleins-pouvoirs zur Unterzeichnung einer Konvention erhalten. Wenn Fragen von ganz besonderer Wichtigkeit sich ergeben würden, wird der Bundesrat noch begrüsst werden.

Es wird sodann übergegangen zur Besprechung von *Armenien*.

Der Vorsitzende gibt resümierend bekannt, dass der Rat sich an alle Völkerbundstaaten und an die Vereinigten Staaten von Amerika gewandt habe, um sie zu ersuchen, einzeln oder gemeinsam die Möglichkeit zu prüfen, Armenien zu Hilfe zu kommen.

Herr Motta hat die persönliche Auffassung, dass für die Schweiz ein Mandat nicht in Frage kommen kann. Das Hauptinteresse und die Hauptverantwortung liegt bei den Kontrahenten des Vertrags von Sèvres. Die Lage ist auch zu schwierig für die Schweiz, irgend eine Initiative zu ergreifen.

Monsieur Ador fait allusion à la possibilité d'une action commune des Etats du Nord. Si tel était le cas la Suisse ne devait pas refuser d'accepter le rôle d'un simple intermédiaire entre les Arméniens et les Kemalistes. M. Ador regretterait si une initiative prise par les Etats scandinaves devait restée sans aucun appui de la part de la Suisse.

Herr Max Huber erinnert daran, dass in den Vereinigten Staaten bedeutende finanzielle Mittel bereit stehen sollen, die demjenigen Völkerbundsstaat, der eine Aktion zu unternehmen wünscht, resp. dem Völkerbund zur Verfügung stehen sollen.

Der Präsident fasst resümierend zusammen, dass eine Aktion von Seiten der Schweiz nicht in Frage kommen kann, dass im übrigen die Unterstützung einer gemeinsamen Aktion anderer neutraler Staaten später erwogen werden könne.

Die Vorarlberger Frage und die Aufnahme neuer Staaten

Herr Motta: Die Situation hinsichtlich der Aufnahme Österreichs in den Völkerbund ist gut. Ich habe in der Subkommission der V. Kommission, an der ich als Vertreter eines Nachbarstaates erschien, für die Aufnahme Österreichs gesprochen. Graf Mensdorff hat mir für unsere energische Stellungnahme zu Gunsten Österreichs gedankt.

Bei Gelegenheit der Besprechung des Aufnahmegesuchs Österreichs muss auch die Frage der Aufnahme Vorarlbergs berührt werden. Es muss für den Fall tiefgreifender Änderung im Verbands des österreichischen Staates dem kleinen Vorarlberger Volk die Möglichkeit der Selbstbestimmung gelassen werden. Die Delegation bringt folgende Formel in Vorschlag:

«Il reste entendu que le Vorarlberg aurait le droit de libre disposition dans le cas où l'Etat Autrichien actuel subirait des modifications profondes.»

Im übrigen habe ich in der Subkommission mit Energie zum Ausdruck gebracht, dass die Schweiz keine expansive Politik treiben wolle.

Herr Schulthess erklärt sich mit diesem Vorgehen einverstanden. Er möchte immerhin bemerken, dass, sobald vom Selbstbestimmungsrecht die Rede ist, man den Anschluss an die Schweiz ins Auge fasse. Zur Stunde bin ich der Ansicht, dass das Schweizervolk einer Aufnahme Vorarlbergs nicht zustimmt. Man sollte daher den Vertretern Vorarlbergs nicht zu viel Hoffnung machen.

Herr Motta erklärt zustimmend, dass man darin einig war, keine Hoffnung erwecken zu wollen, jedoch müssen alle Eventualitäten der Zukunft offen gehalten werden. Es ist von Wichtigkeit, dass der Gedanke von Vorarlberg an der Konferenz in Genf nicht ganz untergeht, sondern in den Akten erwähnt wird und weiterlebt.

Herr Schulthess möchte bei Anlass der Frage der Aufnahme Österreichs in den Völkerbund betonen, dass der Völkerbund auch für die Versorgung Österreichs mit Lebensmitteln eintreten sollte.

Herr Haab stellt die Anfrage, wie es mit der Aufnahme von Deutschland bestellt sei und erinnert daran, dass die Frage der Universalität des Bundes in der öffentlichen Meinung der Schweiz einen grossen Platz einnehme. Diese Frage interessiert die Öffentlichkeit weit mehr als beispielsweise die Frage von Armenien.

Herr Motta gibt einen Überblick über die Verhandlungen der V. Kommission, die sich mit der Frage der Aufnahme neuer Staaten beschäftigt. Es sind 3 Subkommissionen gebildet worden, von denen die *erste* sich mit der Aufnahme der Baltischen Staaten, Estland, Lettland, Litauen und Luxemburg befasst. Luxemburg soll aufgenommen werden als demilitarisierter Staat. Finnland wird fast sicher aufgenommen unter Vorbehalt der Regelung des Falles der Aalandinseln. Die zweite Subkommission befasst sich mit den Aufnahmegesuchen von Bulgarien und Österreich. Was man hoffen kann, ist, dass Österreich aufgenommen wird. Dann ist ein erster Zweck der Versammlung erreicht. Die Aufnahme von Bulgarien stösst auf die leidenschaftliche Opposition von Jugoslawien und Rumänien. Albanien wird nicht aufgenommen werden.³ Die dritte Subkommission befasst sich mit der Aufnahme der übrigen Staaten wie Georgien, Aserbaïdjan etc. Von *Deutschland* hat man bisher nicht gesprochen. Ich habe jedoch den bestimmten Eindruck, dass im nächsten Jahr die Chancen für die Aufnahme Deutschlands entschieden und wesentlich günstiger sein werden als jetzt. Es ist auch vorteilhaft, die Frage durch keine unüberlegte Aktion von unserer Seite zum Nachteil Deutschlands zu präjudizieren. Ich bin der Ansicht, dass, wenn es mög-

3. L'Albanie a été admise à la SdN le 16 décembre 1920 en même temps que l'Autriche, la Bulgarie, la Finlande et le Costa Rica.

lich wäre, im Verlaufe der Tagung eine allgemeine Resolution zu Gunsten der Universalität des Völkerbundes hervorzurufen, es das Maximum des heute Erreichbaren wäre.

Monsieur Ador confirme l'impression que l'idée de l'admission de l'Allemagne a fait des grands progrès. On demande dans presque toutes les Délégations que l'Allemagne soit admise.

Monsieur Musy: Toutes les questions que nous venons de discuter, par exemple celle du désarmement, ne peuvent pas être résolues, sans que nous considérions la question de l'admission de l'Allemagne. Tout ce que la Suisse fait en faveur de l'admission de l'Allemagne et de l'Autriche sera considéré plus tard comme une bonne action de la Suisse.

Herr Usteri erinnert daran, dass man in der Versammlung wie in den Kommissionen von dem Gedanken ausgegangen ist, dass ein formelles Aufnahmegesuch, das zur Stunde noch nicht vorliegt, eingereicht werden müsste.

Herr Motta fasst seinen Eindruck dahin zusammen, dass die Engländer und Italiener, sowie die Staaten spanischer Sprache für die Aufnahme Deutschlands sind, während die Opposition von Seiten Frankreichs und Belgiens kommt.

Herr Scheurer erinnert daran, dass wir an 2 Seiten unseres Landes Staaten gegenüber stehen, die dem Völkerbund nicht angehören. Der Zusammenbruch Österreichs schuf für uns eine schwierige Situation. Österreich ist von einem Schutzwall zu einem Bettelstaat geworden. Es wäre eine ausserordentliche Gefahr, wenn im Osten zwischen Russland und Deutschland ein neuer Völkerbund entstände.

3

E 2300 Berlin 21

*Le Ministre de Suisse à Berlin, A. von Planta,
au Chef du Département politique, G. Motta*

RP

Berlin, 30. November 1920

Letzter Tage war ich als einziger Nichtdeutscher zu einem Essen geladen, welches der Herr Reichskanzler den Mitgliedern des Kabinetts, dem Bureau des Reichstages und den Führern der bürgerlichen Parteien geboten hat. Da auch der Herr Reichspräsident zugegen war, bot sich mir die willkommene Gelegenheit, wieder einmal dessen Ansichten zu hören über die *politische Lage Deutschlands*. Im Gegensatz zu früheren Anlässen sprach sich Herr Ebert dieses Mal recht pessimistisch aus und leitete seine Bemerkungen mit der Erklärung ein, dass Deutschland es verlernt habe, auf ein Entgegenkommen von irgendwelcher Seite zu rechnen. «So oft wir uns verleiten liessen zu erwarten, dass uns eine der bisher feindlichen Regierungen helfen werde, sind wir bitter enttäuscht worden.» Insbesondere lehnte es Herr Ebert ab zu glauben, dass England aufrichtig gewillt sei, dem Elende Deutschlands Rechnung zu tragen. Eine Hilfe von dieser Seite sei nur dann und nur insoweit zu erwarten, als die eigensten Interessen Englands eine solche als geboten erscheinen lassen. Herr Ebert verwies mich unter anderem auf die

Tatsache, dass in keinem Lande, ausser in Belgien, die diplomatische Vertretung Deutschlands so schlecht behandelt werde wie in England. Frankreich sei in dieser Richtung viel «anständiger». Ich hebe das hier hervor, weil es noch immer Deutsche gibt, die sich in dem naiven Glauben wiegen, England habe sich zu einer wohlwollenden Gesinnung und Politik gegenüber Deutschland bekehrt.

Wir sind uns klar, sagte der Reichspräsident, dass wir das Kreuz allein tragen und den Kelch bis zur Neige leeren müssen. Das werden und können wir auch tun, wenn man uns nicht gewaltsam daran hindert. Als solche Hinderung bezeichnete er vor allem eine allfällige Besetzung des Ruhrgebietes und die Loslösung Oberschlesiens. Dass die Franzosen den dringenden Wunsch haben, so bald als möglich ins Ruhrgebiet einzumarschieren, steht für Ebert fest und er ist überzeugt, dass sie bereit sind, dem englischen Standpunkt jede nötige Konzession zu machen, um die Zustimmung zur Besetzung des Ruhrgebietes zu erwirken. In diesem Sinne wird hier auch das neueste Ergebnis der Londoner Konferenz gedeutet, wobei die Franzosen scheinbar auf der ganzen Linie nachgeben und vor allem ihre Vorzugsstellung in Griechenland an den englischen Rivalen verloren haben.

Ganz im Sinne der Ansichten des Abgeordneten Schiffer, über welche ich in einem früheren Berichte¹ Mitteilung gemacht habe, ist der Reichspräsident der Ansicht, dass die *Besetzung des Ruhrgebietes* das grösste Unglück wäre, welches Deutschland zur Zeit begegnen könnte, weil dadurch die wirtschaftliche und politische Krisis unmittelbar ausgelöst würde und diese zu einer Katastrophe führen müsste. Wenn nämlich die Besetzung erfolgt, werden die Arbeiter ihre Leistungen wesentlich einschränken, teilweise sogar ganz einstellen, und die Folge davon wird sein, dass ganz Deutschland in eine Kohlennot gerät, welche die ganze Industrie stilllegen und den Verkehr einschränken wird. Und wenn auch die Arbeiter noch weiter fördern wollten, unter der Bedingung, dass die Kohle in genügendem Masse nach Deutschland verbracht werde, so würde die Erfüllung dieser Bedingung an dem Widerstande der Besetzungsbehörden scheitern. Ähnlich verheerend für Deutschland werden die politischen Folgen der Besetzung sein. Das Wort, welches Minister Simons in Düsseldorf gesprochen hat, dass die Besetzung als ein «feindseliger Akt» betrachtet würde, war nicht von ungefähr gesprochen. Die deutsche Regierung ist sich in der Tat vollständig klar darüber, dass der *Effekt* der Besetzung für Deutschland derjenige einer kriegerischen Handlung sein würde. Das deutsche Volk würde sich mehr und mehr mit dem Gedanken vertraut machen, dass der Versailler Vertrag einseitig gebrochen worden sei und deshalb auch deutscherseits nicht mehr gehalten werden müsse. Die Folge davon müsste eine allgemeine Sabotage aller Handlungen sein, welche auf die Erfüllung des Friedensvertrages hinzielen. Und aus diesem politischen und wirtschaftlichen Chaos, in welches das deutsche Volk gestürzt würde, müsste sich der allgemeine Zerfall ergeben, der naturgemäss nicht an der deutschen Grenze Halt machen würde.

Herr Ebert sagte ausdrücklich, dass er selbstverständlich den Gedanken an einen gewaltsamen Widerstand gegen die Ausführung des Friedensvertrages als widersinnig und unmöglich betrachte und sich darüber ganz klar sei, dass jeder Versuch in dieser Richtung Deutschland dem Abgrund entgegenführe, aber, so

1. *Non reproduct.*

meinte er, das deutsche Volk wird diese Einsicht nicht haben und wird lieber untergehen wollen, als sich weiter jeder Vergewaltigung zu unterwerfen.

Das zweite Damoklesschwert, welches augenblicklich über Deutschland hängt, ist die Lösung der *oberschlesischen Frage*. Auch der Reichspräsident ist der Meinung, dass die Abstimmung zu Gunsten Deutschlands ausfallen werde, wenn auch nur einigermassen Schutz geboten werde gegen den polnischen Terror und wenn man nicht durch die Regelung des Wahlverfahrens der Stimmgabe Gewalt antue. Aber er fürchtet, dass selbst eine für Deutschland günstige Abstimmung der Entente nicht genügen würde, um die polnischen Forderungen abzulehnen. Da bekanntlich der Friedensvertrag den Siegern in dieser Richtung freie Hand lässt, ist nach deutscher Auffassung das Schlimmste zu befürchten. Im besten Falle wird man den Preis für eine allfällige Anerkennung des deutschen Anspruches so hoch stellen, dass Deutschland ihn nicht bezahlen kann. In diesem Sinne wird auch der englische Vorschlag gedeutet, die Frage der Wiedergutmachung *nach* der Abstimmung in Oberschlesien vorzunehmen: Man will sich für den erwarteten Fall des für Deutschland günstigen Ausgangs der Abstimmung eine Waffe verschaffen, um die Höchsthforderungen für die Wiedergutmachung durchzusetzen.

Obwohl die vorstehenden Erklärungen des Reichspräsidenten nichts enthalten, was ich nicht schon in anderem Zusammenhang berichtet hatte, schien es mir doch wichtig, Ihnen mitzuteilen, dass nun auch die höchste deutsche Stelle so pessimistisch denkt. Der Pessimismus, mit welchem der Reichspräsident die Lage beurteilte, ist mir in der Tat ganz besonders aufgefallen, weil ich Ebert bisher immer als Optimisten kennen gelernt hatte. Ich frug deshalb auch, ob Deutschland wirklich so grosses Gewicht darauf lege, die Entscheidung über die Höhe der zu leistenden Entschädigung so rasch als möglich herbeizuführen, worauf er mir antwortete: Wir kommen mehr und mehr zur Einsicht, dass von einer Verständigung über die Höhe der Wiedergutmachung zur Zeit gar keine Rede sein kann und halten deshalb auch dafür, dass wir aus einer Verschiebung nur Vorteil ziehen könnten, obwohl wir dadurch in die Unmöglichkeit versetzt werden, an die Aufstellung und Durchführung eines Reorganisationsplanes für unsere Volkswirtschaft heranzutreten. Sie ersehen aus dieser Mitteilung, dass der Gedanke Schiffers, von welchem ich Ihnen früher schrieb, inzwischen Fortschritte gemacht hat: Deutschland wird also nicht *drängen* und es nicht beklagen, wenn die Genfer Konferenz einigermassen *ad calendae graecas* verschoben wird. Dagegen wird man nach Brüssel gehen, um zu hören, wie die Sachkundigen über die Leistungsfähigkeit Deutschlands denken. Dies wird man umso eher tun, als nach dem neuesten Londoner Bericht England den Standpunkt durchgesetzt zu haben scheint, dass die Höhe der Wiedergutmachungssumme zu bemessen sei auf Grund der *derzeitigen* wirtschaftlichen Lage Deutschlands.

[...]²

Aus einer Besprechung mit Professor Haguenin, der jetzt Mitglied der «Reparationskommission» ist, notiere ich, dass man in Frankreich sehr beunruhigt sei durch die Ergebnisse der letzten Londoner Konferenz, weil man den Eindruck

2. *Suivent des commentaires sur les déclarations du Ministre de l'Economie et sur un rapport relatif au ravitaillement alimentaire en Rhénanie.*

habe, dass England systematisch Schwierigkeiten heraufbeschwöre, um sich das Zugeständnis eines Defensivbündnisses mit Frankreich gegen Deutschland so teuer als möglich bezahlen zu lassen. In Frankreich stehe man je länger je mehr unter der Furcht vor der Revanche Deutschlands und lasse sich deshalb nur von dem einen Gedanken leiten, ein militärisches Bündnis mit England zu erreichen, durch welches Frankreich unbedingt vor einem deutschen Angriff geschützt werden soll. England sei nicht abgeneigt, ein solches Bündnis einzugehen, wenn der Preis, den ihm Frankreich dafür bezahle, hoch genug sei. Haguenin selbst bedauert diese Lage ganz ungemein, weil er sich sagt, dass Frankreich dadurch die besten Früchte seines Sieges preisgebe, um einem Phantom nachzujagen, das in Wirklichkeit gar nicht bestehe.

Andererseits muss ich darauf hinweisen, dass in Deutschland der Hass gegen Frankreich in den letzten Monaten ungeheure Dimensionen angenommen hat. Ich höre das von Leuten, die das Land vielfach bereisen und finde die Bestätigung dieser Beobachtung in einer Mitteilung, die mir letzter Tage der Reichswehrminister Gessler gemacht hat.

[...]³.

3. Suit un postscriptum daté du 1^{er} décembre rapportant divers propos sur la situation en Silésie, sur l'Allemagne et la Société des Nations, sur la Russie.

4

E EVD 20/21+22

*Le Chef du Département de l'Economie publique, E. Schulthess,
au Ministre de Suisse à Berlin, A. von Planta*

Copie

L n° 4789. 94.1.

Bern, 4. Dezember 1920

In Ihrem Brief vom 29. November¹ sprechen Sie den Wunsch aus, über die Industrie-Krisis der Schweiz so rasch und so vollständig als möglich unterrichtet zu werden und speziell auch das Wichtigste der Verhandlungen des Industriekongresses zu erfahren.

Die Krisis, die in der schweizerischen Industrie zum Ausbruch gekommen ist, hat ihre Gründe bis zu einem gewissen Grade in den selben Ursachen, die in andern Industriestaaten wie Amerika, England und auch Deutschland und Frankreich ähnliches bewirken. Es ist der unbestreitbar vorhandene Unterkonsum infolge der hohen Preise. Dazu kommt für die Schweiz das spezielle Moment, das im hohen Kursstand der schweizerischen Valuta begründet ist. Die in der hohen Valuta zu zahlenden Löhne und Unkosten bedingen verhältnismässig hohe Gestehungskosten. Das hemmt den Abfluss der schweizerischen Produkte vor allem nach den Staaten mit niedriger Valuta. Unter dieser mangelnden Absatzfä-

1. *Non reproduite.*

higkeit leiden unsere speziellen Exportindustrien wie Seidenindustrie, Stickerindustrie, Uhrenindustrie, zum Teil auch Maschinenindustrie, Schuhindustrie u.s.w.

Die billigeren Gestehungskosten des valutaschwachen Auslandes führen andererseits zu der bekannten Überschwemmung unseres Wirtschaftsgebietes mit billiger Auslandware. In dieser Beziehung haben wir ganz besonders unter der Konkurrenz Deutschlands zu leiden. Diese Verhältnisse sind Ihnen aus den jeweiligen Rapporten unseres Generalsekretariates an die Expertenkommission für Einfuhrbeschränkungen und die Protokolle der Sitzungen dieser Kommission² bekannt. Eine Reihe von Industrien, die so in ihrem Absatz gehemmt sind, haben die Produktion dadurch ganz oder teilweise aufrecht erhalten, dass sie auf Lager arbeiten. Die hohen Zinsen und die gespannte Lage des Kreditmarktes lassen das aber nur innerhalb gewisser Grenzen zu. Die Unternehmungen helfen sich auch durch Verkürzung der Arbeitszeit, um so Arbeiterentlassungen in grösserem Masstabe vermeiden zu können. Trotzdem herrscht in einzelnen Branchen schon ein bedeutender Grad von Arbeitslosigkeit.³

Was die Verhandlungen des Industrie-Kongresses anbetrifft, so wurde, wie Sie den Tagesblättern entnommen haben werden, weniger auf die eigentlichen Einfuhrbeschränkungen hingewiesen. Es hängt das damit zusammen, dass die Teilnehmer zum grossen Teil Vertreter der Exportindustrien waren, denen auf diese Weise nur unwesentlich entgegengekommen werden kann. Betont wurde vor allem das Moment der Erhöhung der Zollsätze, das imstande wäre, eine allgemeine Wirkung im Sinne einer etwelchen Protektion zu haben. Zu Ihrer Orientierung möchten wir noch beifügen, dass die Frage der Zolltarif-Revision von den beiden in Frage stehenden Departementen, dem Volkswirtschaftsdepartement und dem Zolldepartement, unverzüglich in Angriff genommen werden soll.

Im übrigen muss konstatiert werden, dass der Kongress verhältnismässig schwach besucht wurde und dass ihm deswegen keine übermässig grosse wirtschaftliche Bedeutung zugesprochen werden darf.

2. *Pour les procès-verbaux de cette commission, cf. E EDV 20/86+87.*

3. *Cf. Rapport sur l'état actuel du chômage et son développement antérieur, FF, 1920, vol. V, p. 699 ss; selon FF, 1921, vol. I, p. 120, «les relevés de l'office d'assistance en cas de chômage accusent, au 10 janvier 1921, 21 900 chômeurs totaux et 53 500 chômeurs partiels».*

5

E 2300 Berlin 21

*Le Ministre de Suisse à Berlin, A. von Planta,
au Chef du Département politique, G. Motta*

RP

Berlin, 8. Dezember 1920

Ministerialdirektor v. *Simson* sprach mir letzter Tage davon, dass die Schweiz auf die *Kohlenmenge* verzichtet habe, die ihr nach Wirtschaftsabkommen für den Monat Dezember aus Deutschland zu liefern gewesen wäre und zeigte sich sehr

erfreut über dieses Entgegenkommen. Die Tatsache, dass mir keine bezügliche Mitteilung aus Bern gemacht worden ist, berechtigt mich zu der Annahme, dass Herr v. Simson sich irrt oder dass irgend ein Missverständnis vorliegt. Immerhin gab diese Mitteilung mir den willkommenen Anlass, Herrn v. Simson über die Lage der *deutschen Kohlenförderung* und *-versorgung* zu befragen. Er sagte mir, dass zur Zeit die Förderung zwar befriedigend sei und dass auch die Durchführung von Überschichten und Überstunden seitens der Arbeiterschaft widerspruchslos angenommen werde, dass aber die Mengen, welche für die deutsche Industrie erübrigt werden können, durchaus ungenügend seien. Aber, so fügte er bei, die Aussichten für die Zukunft sind nach Ansicht unserer Sachverständigen günstig, weil mit Bestimmtheit angenommen werden kann, dass der *Weltmarktpreis der Kohle schon gegen das Frühjahr hin bedeutend sinken* und vielleicht das Niveau des deutschen Inlandpreises erreichen wird. Dieser Vorgang wird veranlasst durch das rapide Sinken der Frachtsätze für die Seetransporte und durch die gewaltige Steigerung der Förderung, welche seit dem letzten grossen Streik in England eingesetzt hat. England will und muss um jeden Preis seine Kohle im Ausland absetzen, und Amerika wird infolge der Herabsetzung der Frachten mit England konkurrieren können und wollen.

Wenn aber englische und amerikanische Kohle zu wesentlich billigeren Preisen erhältlich ist, besteht für die Entente gar keine Veranlassung mehr, von Deutschland die entgeltliche Abgabe von Kohle zu verlangen, welche nicht billiger und auch nicht besser geliefert werden könnte. Diese Überlegung erweckt in deutschen Kreisen nicht ungemischte Freude, denn man gibt sich sehr wohl Rechenschaft darüber, dass bei der vorgesehenen Entwicklung der Dinge für Deutschland die Möglichkeit entfallen würde, seine Kohle zu günstigen Bedingungen nach dem Auslande abzugeben und sich dadurch Devisen zu verschaffen. Diese Überlegung hat sogar, wie mir Simson sagte, in Fachkreisen schon zu der Frage geführt, ob Deutschland nicht zu einer Überproduktion gelangen werde, wenn es die Überschichten und Überstunden noch weiter fördere. Ich kann natürlich nicht beurteilen, ob die vorstehenden Überlegungen in allen Teilen zutreffend sind, aber das kann ich feststellen, dass hier ziemlich allgemein die Ansicht besteht, dass die Kohle *bald* wesentlich *billiger* werden dürfte. Diese Wahrscheinlichkeit wird natürlich eine grosse Rolle spielen müssen bei den bevorstehenden Verhandlungen mit der deutschen Regierung wegen des Fortbestandes des Kohlenlieferungsvertrages aus Zeche «Präsident».¹ Wenn nämlich der Weltmarktpreis niedriger wird, reduzieren sich automatisch die Abgaben für Kohlenausfuhr, die sich bekanntlich nach der Differenz richten zwischen dem Inlandspreis der deutschen Kohle und dem Weltmarktpreis, und wenn diese Abgaben geringer werden, vermindert sich ganz von selbst das Bedenken der deutschen Regierung gegenüber dem Verzicht auf diese Abgaben. Andererseits vermindert sich freilich auch unser Interesse an dem Vertrage durch das allgemeine Sinken des Kohlenpreises und die genügende Abgabemöglichkeit aus deutschen Zechen.

Mit dem Ernährungsminister *Hermes*, dem viel Angefeindeten, besprach ich neuerdings wieder die Ernährungslage. Er wiederholte, dass die Versorgung mit *Brotgetreide* und *Kartoffeln* sehr unbefriedigend sei und dass sich infolgedessen

1. Cf. DDS 7/2, nos 118, 404, 406, 410, 416.

die Ernährungsverhältnisse namentlich in den Städten weiterhin verschlechtert hätten. Ganz besonders schlimm stehe es mit der *Milchversorgung*, die an sich schon im höchsten Grade gefährdet sei und nun durch die unvernünftigen Forderungen der Entente auf Abgabe der vielen Milchkühe bzw. der tragenden Rinder, die in Bälde Milchkühe werden sollten, aufs schwerste beeinträchtigt werde.

Tatsächlich ist das Minimum von Milch, welches bisher den Kindern und Kranken in Berlin noch gewährt worden war, neuestens weiter eingeschränkt worden. Auch den Diplomaten, die sich nicht auf ein Krankheitszeugnis berufen können, ist jeder Bezug von frischer Milch versagt worden, während wir bisher einen Liter Milch pro *Haushalt* erhalten konnten. Minister Hermes meint, es könne dieser Milchnot unmöglich abgeholfen werden, solange die Zufuhr von *Kraftfuttermitteln* nicht ermöglicht werde. An diesen Futtermitteln fehle es eben vollständig, und dieser Mangel treffe die deutsche Volkswirtschaft beinahe noch schwerer als derjenige des Brotgetreides. Letzteres sei gegen teures Geld noch erhältlich und werde nun wohl auch billiger werden, wenn die Seefrachten sich vermindern.

Die Ernährungslage ist also, allgemein gesprochen, noch sehr schlecht und es erklärt sich wohl daraus, dass die *Lebensmittelpreise* immer noch im Steigen sind, während doch die Rohmaterialien stark im Preise heruntergegangen sind, und entsprechend auch ein Abschlag auf den Preisen verschiedener Bedarfsartikel eingetreten ist.

Verkehrsminister *Gröner* sagte mir gestern, dass die Verbesserung des deutschen *Lokomotivparkes* langsamer von statten gehe, als er vorausgesehen hatte, weil die Ablieferung aus den Konstruktions- und Reparaturwerkstätten unendlich langsam erfolge; die Folgen des achtstündigen Arbeitstages machen sich eben dabei in sehr bedenklicher Weise geltend.

Andererseits ist Herr *Gröner* mit der Haltung und der Arbeitslust der Eisenbahner wohl zufrieden und überzeugt, dass in absehbarer Zeit die alte Ordnung und Pünktlichkeit des Dienstes wieder hergestellt sein werde.

Bei gleichem Anlasse hatte auch einer meiner Mitarbeiter eine Unterredung mit *Gröner* über die Gefahren der *bolschewistischen* Bewegung und über die Bemühungen des *Völkerbundes* zur *Hebung der Verkehrsverhältnisse*. Herr *Gutzwiller* berichtet mir darüber wie folgt:

«Die Welle des Bolschewismus ist nach Minister *Gröner* überwunden. Vor allem, meinte der Minister, habe die Schweiz nicht den geringsten Anlass zu Befürchtungen; eine Gefahr für sie kann nur aus der Infektion entstehen, und da legt sich doch zwischen den Norden und die Schweiz die breite gesunde Schicht der süddeutschen Staaten. Und der Norden! Auch hier zieht der Bolschewismus nicht mehr, man sieht das am besten bei den Eisenbahnleuten, die wollen zu essen haben und leben können und wissen schon ganz genau, dass sie das von links nicht zu erwarten haben. Wir sprachen dann von den Bemühungen des *Völkerbundes* zur Hebung der Verkehrsverhältnisse. *Gröner* hält diese Bestrebungen für sehr erspriesslich, glaubt aber, der Weg des direkten Einvernehmens zwischen Fachleuten sei bei weitem vorzuziehen. Er spricht mit Genugtuung von den Arbeiten der derzeitigen Berner Konferenz, bei welcher ein guter Geist herrsche. Nur die Franzosen machten noch ziemliche Schwierigkeiten und zeigten sich untraitabel. *Gröner* werde solche technischen Konferenzen möglichst befürworten.»

Der Englische Botschafter frug mich dieser Tage nach den Berichten, die ich

über den Verlauf der Verhandlungen des *Völkerbundes* in Genf erhalte und wünschte zu erfahren, welches die Eindrücke seien, die man in der Schweiz und die ich persönlich von den bisherigen Verhandlungen gewonnen habe. Insbesondere schien Lord D'Abernon wissen zu wollen, ob der Gedanke des Völkerbundes und die Autorität dieser Institution durch den bisherigen Verlauf der Verhandlungen zu- oder abgenommen habe. Ich musste natürlich darauf antworten, dass ich von meiner Regierung gar keine sachbezüglichen Mitteilungen erhalten habe² und mich auch nicht darüber aussprechen könne, welches die Eindrücke in der Schweiz seien. Dagegen trug ich kein Bedenken zu sagen, dass mein persönlicher Eindruck derjenige einer gewissen Enttäuschung sei und dass sich diese Enttäuschung ganz besonders auf die Stellungnahme der französischen Delegation stütze — als ich so zu Lord D'Abernon sprach, war der Schritt Argentinien³ noch nicht bekannt. Der Botschafter antwortete mir nur, dass die englische Regierung die Sache des Völkerbundes sehr ernst nehme und alles daran setzen werde, diesem grossen Gedanken zum Durchbruch zu verhelfen. Persönlich schien Lord D'Abernon eher den Eindruck zu haben, dass die Art, auf welche die Versammlung ihre Aufgabe erfasst habe, geeignet sei, deren Autorität zu stärken.

Hier in Deutschland scheint mir aus naheliegenden Gründen der Eindruck allgemein ungünstig zu sein, und infolgedessen ist auch die Stimmung der Anschlussfreunde nichts weniger als zuversichtlich. Ich schrieb Ihnen schon, dass die Stellungnahme der Vereinigten Staaten und die Behandlung der verschiedenen Aufnahmegesuche, insbesondere die vorbehaltlose Aufnahme Österreichs, hier sehr ungünstig gewirkt haben. Man erblickt speziell in der Aufnahme Österreichs eine Demonstration gegen Deutschland und gegen den Gedanken des Anschlusses von Österreich an Deutschland und findet, der Völkerbund hätte sich nicht in dieser Weise zum Vollstrecker und Werkzeug des Versailler Vertrages machen lassen sollen.

Der neueste Schritt *Argentinien*³ hat natürlich die an sich schon vorhandene Missstimmung verschärft und bei vielen Leuten den Eindruck bestätigt, dass der Völkerbund in seiner dermaligen Anlage nicht haltbar sei und ersetzt werden müsse durch ein ganz neues Gebilde, zu dessen Schaffung die Initiative des neuen Präsidenten von Nordamerika den Grundstein legen werde. Was ich Ihnen hier sage, ist nicht als die Meinung des Auswärtigen Amtes anzusprechen, denn ich hatte noch keine Gelegenheit, mit den Herren darüber zu sprechen, sondern ich gebe Ihnen hier nur die Eindrücke wieder, die ich bei Gesprächen mit einigen Abgeordneten zum Reichstag und mit Vertretern der Presse gewonnen habe.

Um Ihnen zu zeigen, wie die Presse derjenigen Parteien, die bisher für den Völkerbund eingetreten sind, die Lage beurteilt, übergebe ich Ihnen beiliegend je einen Ausschnitt aus dem «Vorwärts» vom 6. Dezember, dem «Berliner Tageblatt» vom 7. Dezember und der «Deutschen Allgemeinen Zeitung» vom

2. *Remarque manuscrite en marge de ce passage: stimmt.*

3. *Le chef de la délégation argentine à l'Assemblée générale de la Société des Nations avait reçu l'instruction d'exiger, avant de discuter n'importe quelle question à l'ordre du jour de l'assemblée, l'admission de tous les Etats souverains à l'union de Genève. Si, pour quelque raison, cette motion était ajournée, la délégation argentine devait se retirer immédiatement en faisant savoir que son gouvernement ne peut continuer à prendre part au Congrès.» (RP du Ministre de Suisse à Buenos Aires du 15 janvier 1921, cf. E 2300 Buenos Aires 4.).*

8. Dezember. Der sozialistische «Vorwärts» feiert in einem begeisterten Artikel die «Grosstat Argentinens», im demokratischen Berliner Tageblatt vertreten dessen Korrespondenten aus Genf und dem Haag die Ansicht, dass «ein tiefer Riss durch die Vollversammlung geht» und die «Deutsche Allgemeine Zeitung», die immer noch das offiziöse Blatt der Regierung ist, lässt ihren Korrespondenten aus Genf den Standpunkt vertreten, dass «diese Episode viel tiefer gehe, als man anfänglich anzunehmen geneigt war».

Dass die rechtsstehenden Blätter die Ergebnisse von Genf durchaus ablehnen, bedarf keiner weiteren Ausführung. Es hat mich interessiert zu hören, wie die Kreise der *deutschen Liga für den Völkerbund* über die Lage denken, und ich habe deshalb gestern mit dem Berichterstatter dieser Liga in Genf, der zur Berichterstattung und Beratung hierher berufen worden war, eine Besprechung gepflogen. Herr Wolfgang Schwarz anerkannte und bedauerte die ablehnende Haltung der deutschen öffentlichen Meinung und der Presse und war auch der Ansicht, dass der Verlauf der bisherigen Verhandlungen in Genf zu einer ziemlich allgemeinen Enttäuschung geführt habe, aber er sprach seine persönliche Ansicht dahin aus, dass doch manche erspriessliche Arbeit geleistet worden sei und dass weiterhin solche erwartet werden dürfe. Nach Schwarz sind die Kreise der deutschen Liga einmütig der Ansicht, dass Deutschland nicht nur nichts gegen den Völkerbund in seiner jetzigen Gestalt unternehmen dürfe, sondern dass im Gegenteil von deutscher offizieller Seite das Mögliche getan werden müsse, um das Ansehen und die Kraft des bestehenden Bundes zu heben und ihm dadurch die Autorität zu geben, deren er unbedingt bedürfe, um die Hegemonie einzelner Grossmächte zu brechen. Diese Haltung der deutschen Liga stütze sich in erster Linie auf die Tatsache, dass Deutschland den Versailler Vertrag unterzeichnet und dadurch den Völkerbund in seiner damaligen Gestalt anerkannt habe. Und zweitens gehen die Herren der Liga von der Überlegung aus, dass ein Misserfolg dieses Bundes keineswegs zu einem Erfolg des andern, etwa eines amerikanischen Völkerbundes, sondern nur dazu führen würde, den Gedanken des Völkerbundes zu diskreditieren und das Nichts an die Stelle des unvollkommenen Etwas zu setzen. Und endlich lassen sich die Herren von der Überzeugung leiten, dass der Bund auch in seiner jetzigen Gestalt nützliche Arbeit verrichten könne und jedenfalls besser sei als nichts. Diese Gedanken fasste Schwarz in die Worte zusammen: Deutschland kann vorläufig nicht *im* Völkerbund, aber es soll *für* den Völkerbund sein.

Mein Gewährsmann hat diese Auffassung der deutschen Liga auch dem Reichsminister Simons gegenüber vertreten, er weiss aber nicht, wie der Minister sich dazu verhält. Zweifellos wird Simons den nächsten sich bietenden Anlass benutzen, um darüber im Reichstag zu sprechen. Dem argentinischen Zwischenfall mass Herr Schwarz keine sehr grosse Bedeutung bei. Ich betone: Die vorstehenden Ansichten der Liga werden vorderhand jedenfalls nur von den allerwenigsten Deutschen geteilt, aber es ist möglich, dass Herr Simons denselben zugänglich sein wird. Die weitere Entwicklung der deutschen Meinung wird ganz wesentlich davon abhängen, wie die amerikanischen Staaten sich weiter verhalten werden. Der hiesige *argentinische* Gesandte hat sich einem meiner Bekannten gegenüber dahin ausgesprochen, dass *sämtliche* amerikanischen Staaten mit Einschluss von *Kanada* dem Schritte Argentinens sympathisch gegenüberstehen,

und dass der Art. 10 des Statuts von allen diesen Staaten einmütig und entschieden abgelehnt werde. Der argentinische Gesandte hat sich bei diesem Anlasse sehr anerkennend ausgesprochen, über die Haltung der Schweiz und hat es als ein Glück bezeichnet, dass der Kongress in der Schweiz tage und nicht in Brüssel, weil die Atmosphäre von Brüssel es den kleinen Staaten noch mehr erschwert hätte, sich geltend zu machen.

Da ich gerade von Brüssel spreche, will ich beifügen, dass die deutschen Delegierten zu der Konferenz der *Sachverständigen* noch nicht ernannt sind, dass man aber annimmt, einer dieser Experten werde *Stinnes* sein. Im Auswärtigen Amt sieht man den Verhandlungen dieser Vorkonferenz mit grossem Skeptizismus entgegen und betrachtet das Ganze nur als einen «Tastversuch», der kaum ein praktisches Ergebnis haben könne. Selbstverständlich ist die Nachricht aus London, wonach Deutschland sofort eine «Anzahlung von 16 Milliarden Goldfranken», also über 160 Milliarden deutschen Geldes, zahlen sollte, nicht dazu angeht, die Hoffnung auf eine Verständigung zu Erhöhen. Man denke: Das Deutschland, dessen Jahresrechnung mit einem Defizit von rund 50 Milliarden abschliesst und welches eine Gesamtschuld von gegen 400 Milliarden hat, worunter über 70 Milliarden völlig ungedeckte flottante Notenschuld, soll weitere 160 Milliarden effektiv zahlen! Der Wahnsinn dieser Forderung ist so greifbar, dass man sich fragt, welchen Zweck man mit der Stellung und Veröffentlichung dieses Ansinnens verfolgt. Herr Haguenin antwortet darauf, wie er sagt, mit aufrichtigem Bedauern, dass diese Forderung die Brücke sei, über welche die französischen Truppen in das Ruhrgebiet geführt werden sollen. Er ist überzeugt, dass England bei den Londoner Verhandlungen seinen Willen hinsichtlich der Dinge auf dem Balkan durchgesetzt und dafür den Franzosen gegen Deutschland wieder einmal freie Hand gelassen hat. In Deutschland werden die Londoner Beschlüsse noch wenig beachtet, weil man offenbar nicht recht an die Sache glaubt. In diesem Zusammenhang mache ich darauf aufmerksam, dass nach Nachrichten von verschiedenen Seiten die Soviets energisch gegen Polen rüsten. Es verlautet, dass die Russen eine grosse Zahl *chinesischer* Kulis angeworben hätten, was durchaus möglich geworden sei, da in China grosse Hungersnot herrsche. Ich kann natürlich die Richtigkeit dieser Meldung nicht kontrollieren, wohl aber feststellen, dass hier allgemein damit gerechnet wird, dass die bolschewistische Regierung versuchen werde, über Polen herzufallen. Man befürchtet auch das Zusammentreffen eines solchen Ereignisses mit einem allfälligen Einmarsch der Franzosen ins Ruhrgebiet und einem Gewaltstreich der vereinigten Polen und Franzosen gegen Oberschlesien. Es lässt sich nicht verkennen, dass aus einem allfälligen Zusammentreffen dieser Möglichkeiten eine Gefahr entstehen würde, die alle andern Sorgen in den Schatten stellen müsste. Ich höre denn auch, dass man in hiesigen kommunistischen Kreisen mit grosser Zuversicht auf eine Entwicklung der Ereignisse in obigem Sinne rechnet.

Die Beratung im ständigen *Steuerausschuss* des Reichstages über die Frage des beschleunigten Einzuges des *Reichsnotpfers* und die Erhebung einer *Zwangs-anleihe* kommt nicht vom Flecke, weil der Vertreter der Regierung, Dr. Wirth, eine sehr unbestimmte Haltung einnimmt und nicht entschieden für die Vorlage der Regierung eintritt. Herr Staatssekretär Mösle wiederholte mir gestern, dass die vorgeschlagene Verbindung von Zwangsanleihe mit Notopfer ein «grober

Unfug» sei, von dem im Ernste gar nicht die Rede sein könne. Ein Fallenlassen oder auch nur eine Modifikation des bestehenden Notopfergesetzes würde zu so gewaltigen Erschütterungen des ganzen Finanzplanes führen, dass auch daran eigentlich nicht gedacht werden dürfe, aber — so fügte er bei — es scheint nicht ausgeschlossen, dass die Mehrheit des Ausschusses auf diese Lösung verfällt. Welche Wichtigkeit Herr Mösle diesen Vorgängen beimisst, geht daraus hervor, dass er gestern seinen Abschied eingereicht hat, weil er «die Irrwege der offiziellen Finanz- und Steuerpolitik nicht mit seinem Namen decken will». Nach Mösle kann von einer Zwangsanleihe erst in späterer Zeit und nur insoweit die Rede sein, als gewisse Teile des *Einkommens*, recte des Gewinnes, zur Zwangsanleihe herangezogen werden. Gegen eine Anleihe im gegenwärtigen Augenblick macht Herr Mösle auch die grundsätzliche Erwägung geltend, dass eine solche Auflage überhaupt nur denkbar sei, wenn der Staat wieder einen gewissen Kredit genieße, eine Voraussetzung, die im gegenwärtigen Augenblick keineswegs zutreffe. Ich glaube aus diesen Mitteilungen den Schluss ziehen zu sollen, dass noch einige Zeit vergehen wird, bis die Vorlage betreffend den beschleunigten Einzug des Notopfers zur Verabschiedung gelangen wird und es erscheint mir keineswegs als ausgeschlossen, dass man an der Vorlage der Regierung erhebliche Modifikationen vornehmen wird, um dadurch den Weg zu einer späteren Zwangsanleihe zu ebnen.

[...]⁴

4. *Suit un passage concernant la Haute-Silésie et la menace d'une grève des cheminots.*

6

E 2001 (B) 8/10

CONSEIL FÉDÉRAL *Procès-verbal de la séance du 13 décembre 1920*¹

Société des Nations. Présidence

Secret

Verbal

M. le vice-président Schulthess fait savoir que, d'après une communication de M. le président Motta, il serait possible qu'à l'Assemblée de la Société des Nations, un des sièges non permanents au Conseil de la Société fût offert à la Suisse. Mais tant M. Motta que M. Schulthess estiment qu'il n'y a pas lieu pour la Suisse d'aspirer à ce siège en ce moment et que l'honneur devrait en être éventuellement décliné, attendu que le rôle du Conseil comporte encore des tâches dont il est préférable que la Suisse se tienne à l'écart.²

Cette communication est approuvée sans discussion.

1. *Était absent: G. Motta, Président de la Confédération.*

2. *La Suisse ne sollicitera jamais un des sièges non permanents au Conseil de la SdN.*

E 2001 (B) 1/97

CONSEIL FÉDÉRAL
Proposition du Département politique du 14 décembre 1920

Projet
Handel in Estland

Am 1. Dezember richtete die Filiale Locle des schweizerischen Bankvereins ein Schreiben¹ an das politische Departement mit dem sie dieses davon in Kenntnis setzte, dass demnächst eine grosse Sendung Gold, 940 kg, aus Reval in der Schweiz eintreffe. Diese Sendung steht in Verbindung mit einer Uhrenlieferung im Betrage von 700 000 Fr. Das vorbezeichnete Geschäft, das zwischen der Schweiz und Estland sich abwickeln soll, ist unter Vermittlung der Londoner Firma Ernst Beck & Co. zu Stande gekommen.

Wir haben Grund anzunehmen, dass es sich im vorliegenden Falle um eine für Soviet Russland bestimmte Warenlieferung handelt, und dass die 940 kg Gold aus dem Reiche Lenins kommen. Dies geht schon mit ziemlicher Deutlichkeit aus dem blossen Umstande hervor, dass sich die Bankfiliale und zwar mit Wissen und aus Auftrag des Mutterhauses verpflichtet fühlte, uns von diesem Geschäfte Kenntnis zu geben. Es handelt sich somit hier offenbar um einen ersten Versuch, entsprechend der neuen Taktik der Sovietregierung unter Umgehung der betreffenden Landesregierungen durch direkte Verhandlungen mit privaten Firmen, Handelsbeziehungen mit dem Ausland anzuknüpfen. Dass sich die Sovietregierung von diesem neuen Verfahren grossen Erfolg verspricht, erhellt aus dem Umstande, dass neuerdings durch eine Vereinbarung mit Estland direkte Zugverbindungen zwischen Reval, Petersburg und Moskau eingeführt wurden.

Es erscheint uns heute noch verfrüht, prinzipiell der Frage der Wiedereröffnung von Handelsbeziehungen mit Sovietrussland näher zu treten, da unsere Stellungnahme in dieser Angelegenheit zum Teil von einer Reihe Faktoren beeinflusst sein wird, die von uns unabhängig und noch nicht genügend abgeklärt sind. Es liegt zur Zeit für eine derartig prinzipielle Entscheidung auch keine Notwendigkeit vor, und wir halten es deshalb für opportun, vorerst uns einmal unserer Stellungnahme gegenüber solchen Warenlieferungen nach Estland zu fixieren, von denen wir annehmen dürfen, dass sie nach Sovietrussland bestimmt sind.

Die Schweiz hat Estland, das Sovietrussland offiziell anerkannt hat und mit ihm rege Beziehungen unterhält, weder de jure noch de facto anerkannt²; wir stehen mit diesem Lande in keiner vertraglichen Beziehung. Es besteht somit auch keinerlei Verpflichtung zur Gestaltung von Handelsbeziehungen; unsere Entscheidung in dieser Frage wird sich daher naturgemäss nach den Interessen richten, die im Spiele stehen. Allgemein gesprochen dürfte schweizerischerseits kaum ein dringender Wunsch bestehen, nach Estland zu liefern; die politisch unsichere Lage, die tiefe Valuta Estlands resp. Russlands lassen einen regen Handelsver-

1. *Non retrouvé.*

2. *La Suisse reconnut l'Esthonie le 22 avril 1921, cf. E 1004 1/279, 1273.*

kehr ausgeschlossen erscheinen. Einzelne Branchen und ganz besonders die Uhrenindustrie setzen nun aber trotzdem grosse Hoffnungen auf Lieferungen nach Estland, respektiv über Estland nach Russland. Vom volkswirtschaftlichen Standpunkt aus ist die Eröffnung neuer Absatzmöglichkeiten, wenn mit der erforderlichen Vorsicht vorgegangen wird, und alle Zahlungssicherheit gewährt wird, zu begrüßen. Da, wie oben erwähnt, in der Hauptsache nur vereinzelt Lieferungen in Frage stehen, es sich also dabei kaum um eine merkliche wirtschaftliche Stärkung Sowjetrusslands handelt, könnte man vom wirtschaftlichen Gesichtspunkt aus zur Ansicht neigen, es sei in Würdigung der bedrängten Lage unserer Industrie, auf Zusehen hin, versuchsweise derartigen Warenlieferungen keinerlei Schwierigkeiten zu bereiten.

Sie sehen aus dieser Formulierung, dass das politische Department sich vorbehalten möchte, seine eventuelle Zustimmung zu derartigen Lieferungen, je nach der Entwicklung der Verhältnisse, wieder zurückzuziehen; es muss sich diese Möglichkeit wahren, weil die Sendungen vom politischen Standpunkt einer Reihe von Bedenken rufen.

Erstens ist die Note, welche die Schweiz seinerzeit der Entente in Beantwortung der Aufforderung zur Teilnahme an die Blockade Sowjetrusslands zukommen liess, offiziell nie irgendwelchen nachträglichen Modifizierungen unterworfen worden³; sie stellte in der Hauptsache allerdings nur fest, dass die Wünsche der Entente durch die tatsächlichen Verhältnisse in der Schweiz bereits schon erfüllt seien und enthält kein eigentliches Versprechen über das Verhalten der Schweiz gegenüber Russland in der fernerer Zukunft. Die Note könnte aber immerhin ebenso interpretiert werden und somit als Basis dienen, um gegen die von uns gestatteten Sendungen zu protestieren. In der Antwort auf einen solchen Einspruch könnten wir allerdings darauf hinweisen, dass wir die Blockade der Entente glaubten als nicht mehr bestehend ansehen zu dürfen, in Anbetracht der Verhandlungen Englands mit Handelsdelegierten Russlands und des Getreidetransportes Sowjetrusslands nach Italien.

Zweitens besteht in weiten Kreisen der schweizerischen Bevölkerung und derjenigen fremder Staaten die Auffassung, dass keinerlei Handlungen zu dulden seien — auch wenn sie einträglich sein sollten —, die irgendwie dem Fortbestehen des bolschewistischen Regimes günstig sind; darunter reihen [!] ohne Zweifel auch indirekt für Russland bestimmte Warenlieferungen. In diesen Kreisen wird die Kunde von verschleierte Warenlieferungen aus der Schweiz nach Russland dem Ansehen der Betroffenen im Auslande, aber der Schweiz überhaupt, nicht sehr förderlich sein.

Drittens könnten im Zusammenhang mit der zur Bezahlung der Waren stattfindenden Goldsendungen aus Russland Verwendungen fremder Regierungen wie auch ausländischen und schweizerischen Privaten erfolgen, die zu unerwünschten Auseinandersetzungen, eventuell Prozessen führen.

Viertens besteht die Gefahr, dass dieser Handelsverkehr als Lockmittel dient, um Propagandagelder in unser Land zu bringen zur Verwendung in der Schweiz oder im befreundeten Ausland. Dass diese Möglichkeit tatsächlich besteht, zeigt zur Genüge die eingangs erwähnte Uhrenlieferung im Werte von 700 000 Fr., für

3. Cf. DDS 7/2, n° 121.

die eine Goldsendung nach der Schweiz von 940 kg. Gold im Werte von circa 3 700 000 Fr. vorgesehen ist. Die Aussicht, dass die bolschewistische Propaganda wegen der besonderen Verhältnisse der Schweiz für uns keine Gefahr in sich berge, können wir, namentlich wenn die Propaganda mit sichern Geldmitteln betrieben wird, nicht teilen. Sollte aber das Geld nicht in der Schweiz, sondern im Auslande Verwendung finden, werden wir ernstliche aussenpolitische Schwierigkeiten bekommen.⁴ Wir weisen darauf hin, dass gerade Frankreich und Amerika, beides Länder, von denen wir wirtschaftlich stark abhängen, die stärksten Gegner des Bolschewismus sind und im Falle von irgendwelchen finanziellen Schiebungen aus der Schweiz zwecks bolschewistischer Propaganda in ihren Staaten strenge Kontrollmassnahmen gegenüber Sendungen aus der Schweiz einführen könnten.

Die geplanten Sendungen nach Estland, respektive Russland, sind demnach mit Vor- und Nachteilen verbunden.

1. Sollten Sie auf Grund vorstehender Ausführungen der Ansicht sein, es sei der Handelsverkehr nach Estland für nach Russland bestimmte Sendungen zu verbieten, so wäre hiezu ein besonderer Bundesratsbeschluss auf Grund der ausserordentlichen Vollmachten erforderlich. Ein derartiger Beschluss dürfte zwar in sozialistischen Kreisen auf Widerstand stossen, dagegen im allgemeinen bei den übrigen Gegnern der ausserordentlichen Vollmachten kaum grossen Protesten rufen.

2. Sollten Sie zum Schlusse kommen, dass die Sendungen zu gestatten sind, so wäre unter allen Umständen dringend wünschenswert, eine genaue Kontrolle über die Verwendung des in die Schweiz kommenden Goldes auszuüben. Eine Kontrolle könnte am sichersten dadurch geschehen, dass von den Zollorganen alle Sendungen nach Estland erst nach Bern gesandt und dass sämtliche Zahlungen nur durch Vermittlung der Nationalbank gestattet werden. Gestützt auf die Bundesverfassung, Artikel 102, Ziff. 8, 9 und 10 könnte der Bundesrat ohne Zuhilfenahme der ausserordentlichen Vollmachten eine entsprechende Verfügung treffen.

3. Sollten Sie die Sendung ohne besondere Auflage gestatten, so gedenken wir unsere Antwort an die Bankfiliale in Locle darauf zu beschränken, dass wir den Empfang anzeigen und gleichzeitig neuerdings bestätigen, dass wir im Falle irgendwelcher Schwierigkeiten keinerlei diplomatische Hülfe gewähren können.

4. Blicke noch die Möglichkeit offen, dass Sie von einer prinzipiellen Entscheidung abgesehen und sich vorläufig auf eine erwünschte Behandlung beschränken; dabei entgingen allerdings die Grosszahl der Lieferungen, resp. Zahlungen, der Kenntnis der Bundesbehörden. In dem uns vorliegenden Spezialfall könnte

4. *A ce sujet, voir le memorandum du 4 décembre 1920, rédigé par W. Thurnheer, adjoint à la division des Affaires étrangères*: Legationssekretär Snow der englischen Gesandtschaft spricht vor, um sich nach der geheimnisvollen Goldsendung, die für die Schweiz bestimmt, vor einiger Zeit in Deutschland beschlagnahmt worden sein soll, zu erkundigen. Er hatte die Angelegenheit früher schon einmal aufgegriffen. Ich antwortete ihm, dass die Angelegenheit noch in Prüfung stehe und stellte ihm eventuell später einen Bericht in Aussicht.

Er macht gleichzeitig darauf aufmerksam, dass ein ähnlicher Fall auch aus Holland gemeldet sei. Die Goldsendung hätte sich aber dort schon im Lande befunden, er glaube, man habe sie beschlagnahmt, da man nicht wusste woher sie kam (E 2001 (B) 1/97).

dann z. B. die Uhrensending, respektiv die Einfuhr des Gegenwertes in Gold im Betrage von 700 000 Fr., gestattet werden. Weitere Zahlungen könnten zur Deckung weiterer Lieferungen erfolgen. Alle Zahlungen wären durch Vermittlung der Nationalbank oder eines zuverlässigen Bankinstitutes vorzunehmen.

Wir sind in dieser Frage deshalb ausführlich geworden, weil sich in nächster Zeit voraussichtlich diese Fälle in direktem Handeln mit Russland mehren werden. Ausser Estland haben Finnland, Lettland, Litauen, Georgien und Azerbeidjan mit Sowietrussland Frieden geschlossen; von diesen Staaten aus, die selbst nicht in der Lage sind, namhafte Lieferungen von Industrie- & Handelsprodukten an Russland zu machen, wird die Sovietregierung versuchen, mit denjenigen Staaten in Verbindung zu treten, die im Stande sind, grösseren Anforderungen zu genügen.⁵

5. Cette proposition du Département politique n'a pas fait l'objet d'une délibération du Conseil fédéral. A propos de l'or russe, cf. Doc. n° 139.

8

E 2001 (B) 2/51

La Division des Affaires étrangères du Département politique au Département fédéral de Justice et Police

Copie
L

Berne, 14 décembre 1920

Nous avons l'honneur de vous faire connaître que nous avons reçu de la Légation de Suisse en France¹ et du Consulat de Suisse à Besançon des rapports concernant, d'une part, le mouvement d'émigration des Suisses en France et, d'autre part, le mouvement inverse de retour au pays des Suisses qui travaillaient en France. Ce double mouvement paraît être principalement dû à la situation économique dans les deux pays. Il a, pour nos représentants à l'étranger comme pour nos compatriotes, des conséquences défavorables.

Tout d'abord, la Légation est harcelée de demandes de secours des Suisses sans ressources qui désirent rentrer au pays. Il s'agit là aussi bien de Suisses qui étaient établis en France et sont en proie au chômage dans ce pays que de chômeurs suisses qui sont venus chercher du travail en France et n'en ont pas trouvé. La Légation n'a pas de crédits pour assurer le rapatriement, les sociétés suisses de bienfaisance, en particulier à Paris, sont hors d'état de faire face à ces nouvelles charges et, quant au remboursement des frais de rapatriement par les Communes, tel qu'il est prévu par l'article 78, alinéa 2 du Règlement consulaire, la Légation se plaint expressément de ce que les Communes évitent soigneusement de répondre aux réclamations qu'elle leur adresse à ce propos.

Quant au mouvement de Suisse en France, il semblerait qu'un nombre très con-

1. Notamment les rapports non reproduits de la Légation de Suisse à Paris des 10 et 11 décembre et celui du Consulat de Suisse à Besançon du 7 décembre 1920.

sidérable de nos compatriotes passent la frontière, surtout aux Verrières. La plupart d'entre eux semblent n'avoir pas de papiers en ordre et, lorsque tel est le cas, il y a tout lieu de croire que, du côté français, on leur propose l'alternative entre les mesures de police et l'engagement à la légion étrangère. Lorsque ces hommes sont reconnus inaptes au service, on les dirige sur le Consulat de Suisse à Besançon, où il arrive en moyenne un individu par jour, sans ressources, et qui demande à être rapatrié.

La situation est ainsi peu favorable et à mesure que la crise économique s'aggrave, il y a lieu de s'attendre à ce que ce mouvement gagne en importance. Il est vrai qu'il semblerait qu'une disposition récente du Gouvernement français prévoie le refoulement de toute personne étrangère qui a passé la frontière sans papiers réguliers. Cette disposition paraît bien être appliquée, mais surtout à l'égard des hommes inaptes au service militaire.²

Dans ces conditions, et conformément à la suggestion qui nous est adressée par la Légation de Paris, nous croyons devoir vous demander si vous n'estimez pas qu'il y aurait lieu de prendre des mesures spéciales pour remédier à cet état de choses. En particulier, il nous semble qu'il serait opportun d'adresser aux Cantons une circulaire pour attirer leur attention sur l'utilité de faire connaître à ceux de nos compatriotes qui demandent des passeports pour la France les difficultés qui les attendent. D'autre part, serait-il peut-être indiqué de faire des publications analogues dans les postes-frontière?

Vous nous obligeriez en voulant bien examiner ces propositions et en leur donnant la suite qu'elles vous paraîtront devoir comporter.

Nous communiquons un double de cette lettre à l'Office fédéral de l'Emigration et à l'Office fédéral d'assistance en cas de chômage, en leur laissant le soin de se mettre, le cas échéant, en rapports avec votre Département dans cette affaire.

2. *Au sujet de ces derniers, le Ministre de Suisse à Paris écrit dans son rapport du 15 mars 1921 au Département politique: [...] D'autre part, j'avais exprimé à notre Consulat à Pontarlier l'avis qu'il était peu admissible que l'Autorité française ne reconduisît pas gratuitement les inaptes de Besançon à Pontarlier dès l'instant qu'elle les avait fait venir gratuitement de Pontarlier à Besançon. J'avais prié notre Consulat de signaler cette situation anormale au Sous-préfet de Pontarlier et éventuellement au Préfet du Doubs.*

Une première démarche de M. Borel a conduit à une solution que j'ai jugée insuffisante; elle consistait, en effet, à reconduire à pied, entre deux gendarmes, de brigade en brigade, jusqu'à la frontière ceux de nos compatriotes que l'Autorité militaire aurait reconnus inaptes au service. J'ai donc prié notre Consul de revenir à la charge et de tenter de faire prévaloir l'une des deux solutions suivantes, seules conformes à la logique et à la courtoisie internationales:

1° ou bien ces irréguliers (non munis de passeport) devaient être considérés et traités comme tels, c'est-à-dire refoulés dès leur apparition à la frontière;

2° ou bien les Autorités françaises de la frontière, prenant sur elles de favoriser leurs desseins, leur fournissaient le moyen de gagner librement le plus prochain bureau de recrutement. En ce faisant, les Autorités françaises couvraient l'irrégularité de l'entrée en France de ces immigrants non seulement aussi longtemps qu'elles les supposaient susceptibles de faire l'affaire de l'Autorité militaire, mais aussi après qu'ils avaient été reconnus inaptes au service. Le fait qu'ils avaient été déclarés inaptes devait être sans influence sur le régime auquel ils étaient soumis pour le retour à la frontière; ce régime devait être le même que pour l'aller; s'ils étaient venus de la frontière librement et avec l'aide financière de la France, ils devaient y retourner avec la même aide et la même liberté.

M. Borel me communique aujourd'hui le résultat de la nouvelle démarche qu'il a faite dans ce

sens auprès de la Préfecture du Doubs, démarche qui a été couronnée de succès. Le Préfet a en effet immédiatement signalé au Ministre de l'Intérieur qu'il convenait, à son avis, de modifier les instructions en vigueur dans le sens indiqué par nous et le Ministre l'a autorisé à délivrer aux étrangers qui auraient été déclarés impropres au service et qui solliciteraient leur rapatriement des réquisitions de transport au titre d'indigents jusqu'à la gare — frontière. Le Commissaire spécial à la frontière doit être prévenu en temps utile par la Préfecture et contrôler la sortie de nos compatriotes (2001 (B) 2/51).

Concernant le recrutement de la Légion étrangère, l'Office fédéral de l'émigration écrit à la Division des Affaires étrangères du Département politique, le 24 mars 1921: [...] Depuis des années déjà et surtout depuis l'armistice, nous luttons énergiquement contre les enrôlements en question, mais il y a toujours beaucoup de jeunes Suisses qui malgré tous les avertissements cherchent à se faire engager. On nous informe que les enrôleurs font usage d'un nouveau procédé; il nous manque jusqu'ici les preuves. Suivant ces dires, les enrôleurs cherchent à engager de jeunes hommes forts et robustes comme ouvriers dans les contrées dévastées et leur promettent du travail sûr et de bons salaires. Le contrat se compose de deux feuilles imprimées; la première pour l'engagement en France, la seconde pour l'enrôlement dans l'armée étrangère. En signant la première feuille, la seconde se trouve aussi signée parce que l'agent a eu soin de poser entre les deux feuilles un papier carbone. L'engagé traverse la frontière avec la première feuille et une fois en France, on lui montre la seconde signée pour l'entrée dans l'armée étrangère. On se plaint aussi de ce procédé en Autriche et en Allemagne et nous devons lutter aussi bien que possible contre ces tromperies (2001 (B) 2/51).

Pour d'autres informations, cf. E 2200 Paris 1/1645.

9

E 2001 (B) 14/5

La Légation de Suisse à Londres au Foreign Office

AM

Londres, le 21 décembre 1920

On the 27th October last, the Département Politique Fédéral, Berne, received from the British Legation at Berne, an aide-mémoire marked «Most Confidential», on the subject of the question of the Rhine.¹

Mr. Paravicini has been instructed by his Government to inform H. M. Foreign Office that the most careful consideration has been devoted by His Government's Political Department, to the various points therein stated.

He desires, however, to point out that there appear to be certain views embodied in the above aide-mémoire which his Government consider desirable to specially raise, in-as-much as the point of view of the Federal Council does not entirely coincide with that of H. M. Government.

1. The Federal Council express their entire accord with the view of the British Government that Article 46 of the Mannheim Convention is still in force.

They desire however, to especially emphasize that in their view the provisions of the Mannheim Convention should equally apply and be in force as regards the provisions of Article 358 of the Treaty of Versailles, and that no reasonable ground appears, in their view, to exist, that any exception should be made in the

1. Cf. DDS 7/2, n° 426 annexe.

case of Article 358, which should, with its other articles, be equally governed by Article 46 of the Mannheim Convention.

2. There is no objection on the part of Switzerland to the submission for due consideration to the Central Commission on the Rhine, of the projects for canalisation which may be indicated by France², but they desire most emphatically to point out that in regard to the question of the possibilities of Navigation on the Rhine, as compared with the capabilities in this direction of the canal, the actual factor of comparison must in no case be the condition of the Rhine as it exists to-day, but the condition of the Rhine as it would be on the completion of the various works undertaken, and to be undertaken, with the object of rendering it fully navigable.

3. The Federal Council is happy to share entirely the opinion stated by H. B. M's. Government, that the interests of both Governments are identical in regard to this question of the Navigation of the Rhine. They must, however, put forward their considered opinion that such navigability can only be fully effected by utilization of the Rhine itself as above indicated.

4. Whatever may be the ultimate issue of the French plans for canalisation, Switzerland finds itself compelled to insist on the necessary works for the regularisation of the Rhine itself, being put in hand at the earliest possible moment.

5. The Federal Council have taken due note of the remarks of the British Legation in Berne³, regarding the representation of Switzerland on the Central Commission for the Navigation of the Rhine, and every effort is now being made by the Swiss Government to effect such participation at the earliest possible moment.⁴

2. Cf. DDS 7/2, n^{os} 137, 152 et 186.

3. *Par note du 10 décembre 1920, le Foreign office demandait: [...]* In view of the fact that the interests of Switzerland and Great Britain in the matter are largely identical, I would take this opportunity to express the hope that the Swiss Government will see their way to send their delegates to the next session of the Commission in order to put forward the arguments expressed in your memorandum (E 2001 (B) 14/5).

4. *Par lettre du 1er janvier 1921, le Foreign office remerciait pour l'envoi de l'aide-mémoire en précisant: [...]* that you may rest assured that the British delegate on the Commission will not fail to bear the Swiss point of view in mind.

In the meantime I should like to emphasize the suggestion, which we have already made officially, that the Swiss Government should in their own interests decide to participate in the work of the Commission as soon as possible (E 2001 (B) 14/10).

*Le Chef du Département de l'Economie publique, E. Schulthess,
au Ministre de Suisse à Berlin, A. von Planta*

Copie

L n° 5706. 94/1

Bern, 21. Dezember 1920

Wir möchten nicht unterlassen, Sie über das Resultat der Verhandlungen mit den deutschen Delegierten¹ auf dem laufenden zu halten.

Die Besprechungen zwischen den beidseitigen Regierungsvertretern, ohne die Interessenten, begannen Samstag, den 18. Dezember. Unsere Delegation setzte die Lage der Schweiz auseinander:

Die Schweiz zahlt für die Kohle ca. 4 mal mehr als die deutsche Industrie und die Arbeit kostet ungefähr das 2½ bis 3 fache. Die Folgen dieser Verhältnisse sind erschwerte Konkurrenz auf dem Weltmarkt für die schweizerische Exportindustrie und Verdrängung auf dem Inlandmarkt durch billige ausländische Fabrikate. Das führt zu Arbeitseinstellungen, Arbeiterentlassungen und schliesslich zum Zusammenbruch einzelner Industrien. Ein Mittel, das wenigstens mildernd auf die Krisis wirkt, ist die Einschränkung der übermässigen Einfuhr. Lange haben wir uns gegen eine solche Einfuhrkontingentierung ablehnend verhalten, und dem Möbeleinfuhrverbot vom Dezember 1919² ist noch kein weiteres mehr gefolgt trotz Gesuchen, deren Zahl heute bald 400 beträgt. In den letzten Monaten hat sich die Situation äusserst verschärft und besonders kritisch gestaltet für zwei Industrien, die Papierindustrie und die Edelmetallindustrie. Mehr als ein halbes Dutzend Papierfabriken haben heute ihren Betrieb eingestellt und die andern arbeiten nur teilweise. Eine Hilfe ist deshalb dringend nötig und diese kann nur bestehen in einer Einschränkung der übermässigen Einfuhr. In Anbetracht der Importziffern der letzten Monate muss das Kontingent für eine gewisse Zeit unter dem normalen Friedenskontingent gehalten werden. Die Schweiz kann eine solche Einschränkung der Einfuhr erreichen durch das Einfuhrverbot, das in Wirklichkeit nur eine Einfuhrkontingentierung bedeutet. Die deutsche Regierung hat den Wunsch ausgesprochen, diese Massnahme möchte nicht erlassen werden, bevor durch Verhandlungen festgestellt sei, ob ein anderer Weg nicht zum Ziele führe.

Der deutschen Delegation wurden hierauf die Positionen des schweizerischen Zolltarifs mitgeteilt, die für eine Einfuhrbeschränkung in Betracht kommen müssen, damit untersucht werden könne, ob eine ähnlich wirkende Massnahme durch Verfügungen Deutschlands möglich sei.

In der zweiten Sitzung vom Montag erklärte die deutsche Delegation, dass sie sich den vorgebrachten Argumenten der Schweiz nicht verschliessen könne und dass sie heute die beabsichtigte Massnahme ganz anders ansehe, da sie nun dar-

1. *Pour ces négociations, cf. n° 16.*

2. *Cf. RO, 1919, Tome 35, p. 994.*

über beruhigt sei, dass hier nicht eine differenzielle Behandlung in Frage komme, sondern dass die Einfuhr aus allen Staaten, wo sie übermässig sei, in gleicher Weise getroffen werde. Sie müsse deshalb die beabsichtigte Selbsthilfe der Schweiz als berechtigt anerkennen, umso mehr, als es nach Prüfung der ganzen Frage durch die deutsche Delegation ihren Amtsstellen nicht möglich sei, eine Kontrolle durchzuführen, die der Schweiz die von ihr nötig erachteten Garantien biete.

Um keine unliebsame Lücke zwischen den beiden staatlichen Massnahmen zu lassen, sei die deutsche Regierung bereit, die Ausfuhrsperrwirkung zu lassen, bis das schweizerische Einfuhrverbot resp. die Einfuhrkontingentierung in Kraft trete. Allerdings sei möglichste Beschleunigung nötig. Es wurde aber deutscherseits als möglich erachtet, die Sperrwirkung bis zum 27. Dezember weiterzuführen. Für einzelne Artikel der Papierbranche, für die ein Einfuhrverbot schweizerischerseits nicht in Frage kommt, wurde sofort durch telegraphische Mitteilung nach Berlin die Aufhebung der Sperrwirkung verfügt.

Unter Zuzug der beidseitigen Interessenten wurden dann noch in einer weiteren Sitzung eine Reihe praktischer Fragen der Ein- und Ausfuhr und der Kontingentierung besprochen, wobei deutscherseits eine wohlwollende Prüfung der schweizerischen Einfuhrgesuche zugesagt wurde.

Die Unterhandlungen wurden in bestem gegenseitigem Einvernehmen geführt und scheinen vor allem das Gute gehabt zu haben, eine auf deutscher Seite bestehende gewisse Nervosität zu beseitigen, die darin ihren Grund hatte, dass man für Deutschland eine differenzielle Behandlung fürchtete.

Die Frage des Einfuhrverbotes wird nun neuerdings den Bundesrat zu beschäftigen haben und im Laufe dieser Woche entschieden werden.³

Nachtrag. Es scheint uns einigermassen unverständlich, wieso die deutsche Delegation glauben konnte, einer differenziellen Behandlung Deutschlands gegenüberzustehen, nachdem ja sowohl von der hiesigen deutschen Gesandtschaft, wie diese uns das noch nachdrücklich betonte, wie auch unzweifelhaft von Ihnen die zu treffende Massnahme immer als das hingestellt wurde, was sie ist: Eine Einfuhrbeschränkung gegenüber denjenigen valutaschwachen Ländern, die eine übermässige Einfuhr nach der Schweiz aufweisen. So ist auch beim bestehenden Möbeleinfuhrverbot neben Deutschland auch Österreich betroffen und für die neuen Verbote wird es nicht anders sein.

3. Cf. E 1004 1/277 n° 4046 *et le procès-verbal de la séance du Conseil fédéral du 31 décembre, reproduit sous n° 16. Pour l'ensemble, voir: Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la modification provisoire du tarif douanier et les restrictions à l'importation de marchandises, du 24 janvier 1921, FF, 1921, vol. I, pp. 115–134.*

E 2300 Wien, Archiv-Nr. 35

*Le Ministre de Suisse à Vienne, Ch. D. Bourcart,
au Chef du Département politique, G. Motta*

RP

Wien, 22. Dezember 1920

Das Regieren wird den neuen Machthabern¹ nicht leicht gemacht. Die zerrüteten Staatsfinanzen, an deren Zustand sie ja nicht schuld sind, würden ihnen an sich schon Schwierigkeiten genug verursachen, aber ihre sozialistischen Gegner haben daran nicht genug, sondern sie suchen durch täglich neue Streike die christlich-soziale Regierung zu diskreditieren. Es ist daher begreiflich, wenn sogar Bundesminister sich mit der Bitte an mich wenden, ich möchte doch gelegentlich meinen Kollegen von den Ententemächten nahe legen, die Kredithilfe an Österreich mit der Bedingung zu verknüpfen, dass diese Streike aufhören. In der Tat haben diese Arbeitseinstellungen keinen grossen Sinn, denn bei Erhöhung der Saläre wird auch das Leben wieder verteuert und man dreht sich immer nur in einem *Circulus viciosus*. Dabei wird auch das ausländische Kapital abgeschreckt.

Aus einem Gespräch mit dem französischen Gesandten kann ich übrigens entnehmen, dass die Ententeregierungen von sich aus in dem gewünschten Sinne wirken, bis jetzt allerdings mit wenig Erfolg. M. Lefèvre-Pontalis, der gerade von Paris zurückgekehrt ist, schien mir zwar von den dort erreichten Ergebnissen befriedigt; er glaubt «*que les choses s'arrangeront*», was ich dahin deute, dass Österreich die erforderlichen Kredite in irgend einer Form erhalten wird. Leider konnte ich mit meinem Kollegen nicht näher auf das Thema eingehen, da ich nur ein kurzes Gespräch mit ihm im Salon des Nuntius bei dessen erstem Empfange (*ricevimento*) führen konnte.

Im Ganzen genommen war man hier in letzter Zeit sehr pessimistisch gestimmt, auch in Regierungskreisen; ernsteste Leute sprachen von Zusammenbruch, Zahlungseinstellung, Zerfall der Republik in ihre Teilstaaten und darauf folgendem Anschluss eines Teiles derselben, so Tirols und Salzburgs, an Deutschland. Ich will diese Gefahren keineswegs leugnen, aber ich bin immerhin noch etwas Optimist und glaube, dass auf irgend eine Weise «weitergewurstelt» werden wird, wenigstens eine zeitlang noch. Freilich darf nicht übersehen werden, dass eine so günstige Gelegenheit, alles über den Haufen zu werfen, sich für die Sozialisten nicht sobald wieder finden lassen wird, und daher ist ein Prophezeihen, das ja immer mehr oder weniger nur auf eine subjektive Anschauungsweise beruhen kann, mehr denn je eine gewagte Sache.

Über die jüngste Reise von Tiroler Politikern nach Berlin und über die dort geführten Verhandlungen erfahre ich vertraulich aus journalistischer Quelle, dass es sich bei den Berliner Konferenzen nicht um Angelegenheiten handelte, die unmittelbar mit dem Anschluss zusammenhängen, wie in der Presse mitgeteilt wurde. Die Tiroler Politiker sind mit den Parteigenossen der katholischen Volks-

1. *Le 20 décembre 1920 se constitua le second ministère de Michael Mayr.*

partei in Verbindung getreten, und Präsident Fehrenbach hat an diesen Verhandlungen nur in seiner Eigenschaft als Mitglied der Zentrumspartei teilgenommen. Von Wichtigkeit ist es, dass diese Beratungen auch einen starken wirtschaftlichen Hintergrund hatten. Es sind zwischen Tirol und dem deutschen Reich sehr starke finanzielle Verbindungen geschaffen worden, und die deutsche Hochfinanz und deutsche Industriekreise haben heute bereits in Tirol sehr bedeutende Kapitalien investiert. In Verbindung damit steht bekanntlich auch die Gründung der deutsch-italienischen Handelsbank. Die Berliner Verhandlungen haben nun das Ergebnis gehabt, dass neuerlich bedeutende Summen deutschen Geldes nach Tirol kommen werden, und es ist auch zu erwarten, dass der von den Tiroler katholischen Politikern seit längerer Zeit erwogene Plan, das gesamte bäuerliche Kreditgenossenschaftswesen auf breiterer Basis zu reorganisieren, mit Hilfe deutschen Geldes durchgeführt werden wird.

Soweit die Berliner Verhandlungen politischen Charakter hatten, betrafen sie zum Teil auch die Tätigkeit des Innsbrucker deutschen Konsuls und die szt. in den Blättern viel erörterte Gründung eines «deutschen Gau Osttirol». Wie noch erinnerlich, haben sich einige Gemeinden im Lienzer Bezirk sozusagen selbständig erklärt und auf eigene Faust den Anschluss an das Deutsche Reich proklamiert. Dieses Husarenstückchen hat aber einen ernsteren Hintergrund gehabt, denn es stellt sich jetzt heraus, dass der deutsche Konsul in Innsbruck einer der Hauptakteure dabei war. Er war wohl auch die einzige amtliche Stelle, die in hochoffizieller Form mit dem «deutschen Gau Osttirol» tatsächlich in Verbindung getreten ist. Die Angelegenheit hat in Berlin peinlich berührt und auch die von dem Konsul betriebene Anschlusspolitik, vor allem die Gründung des Innsbrucker Tagblattes «Alpenland», für die reichsdeutsches Geld zur Verfügung gestellt wurde, hat, als der wahre Sachverhalt aufgeklärt wurde, starkes Befremden erregt. Die Abberufung des deutschen Konsuls in Innsbruck steht nun unmittelbar bevor, und seine ganze Innsbrucker politische Tätigkeit wird zum Gegenstand einer Interpellation gemacht werden, die diesmal bezeichnenderweise von sozialdemokratischer Seite im Bundesrat eingebracht werden wird.

Die Aufnahme Österreichs in den Völkerbund ist vielfach mit grosser Genugtuung entgegengenommen worden, wobei aber nicht verschwiegen werden darf, dass in grossdeutschen und sozialistischen Kreise die Freude eine sehr gemischte war, indem man diese Aufnahme mehr als eine Erschwerung für den Anschluss an Deutschland auffasste als wie eine Wohltat für Österreich. Ihrem Eintreten, Herr Bundespräsident, für die Aufnahme Österreichs und für die Universalität des Völkerbundes, inklusive Deutschland, wurde dagegen ungeteilte Anerkennung gezollt.

E 6001 (A) /30

*Le Chef du Département politique, G. Motta,
au Chef du Département des Finances, J.-M. Musy*

L. Dringend

Berne, 23 décembre 1920

Wir beehren uns, Ihnen in der Beilage Abschrift einer Note¹ zu übermitteln, welche der Generalsekretär des Völkerbundes am 18. dies an die Schweizerische Delegation bei der Völkerbundsversammlung gerichtet hat und die sich auf die Beitragsleistung der Schweiz an die Kosten des Völkerbundes für das Jahr 1921 bezieht.

Wie Sie aus diesem Schreiben ersehen wollen, wird sich die Beitragsquote der Schweiz im Jahre 1921 ungefähr auf den Wert von 120 000 amerikanischen Dollars belaufen. Die Quote für das zweite Halbjahr 1920, die dieser Tage an das Generalsekretariat entrichtet wird, belief sich auf 60 548.75 Dollars. In ihrer letzten Sitzungswoche hat die Versammlung des Völkerbundes eine Resolution gefasst, derzufolge die Mitgliedstaaten eingeladen werden, die auf sie entfallenden Anteile der Kosten des Generalsekretariates möglichst bald zu entrichten. Auf alle Fälle soll das Generalsekretariat bereits am 1. Januar 1921 darüber informiert sein, an welchem Zeitpunkt die Beitragsleistung erfolgen könne. Aus einer mündlichen Mitteilung, die der Finanzdirektor des Generalsekretariates, Sir Herbert Ames, der Schweizerischen Delegation gegenüber machte, geht hervor, dass es dem Generalsekretariat sehr erwünscht wäre, wenn die Zahlungen im Januar oder doch möglichst früh im Jahr und wenn möglich auf einmal erfolgen könnten.

Wir beehren uns daher, Sie zu bitten, uns wenn möglich umgehend mitzuteilen, wann es möglich wäre, den auf die Eidgenossenschaft entfallenden Anteil — dessen genauer Betrag selbstverständlich vom Generalsekretariat noch angegeben werden muss — zu erlegen. Dies wäre uns deshalb erwünscht, weil wir dem Generalsekretariat, seinem Wunsche gemäss, womöglich noch vor Ende dieses Jahres eine vorläufige Antwort zukommen lassen möchten.

Bei dieser Gelegenheit möchten wir Ihnen noch eine weitere Frage vorlegen, die in einem Gespräch zwischen Sir Herbert Ames und der Schweizerischen Delegation berührt wurde. Das Generalsekretariat des Völkerbundes wäre gerne darüber informiert, auf welchen Zeitpunkt regelmässig der Bundesrat zwecks Vorbereitung des Budgets über die vermutliche Höhe der Beitragsleistung der Schweiz im nächsten Fiskaljahr Angaben zu erhalten wünsche.²

1. *Non reproduite.*

2. *Au sujet de la contribution de la Suisse au financement de la SdN, cf. DDS, 7/2, nos 385 et 430; FF, 1920, vol. V, pp. 204—205. La Suisse a dépensé 710 000 francs suisses en 1920, au titre de l'accueil et des activités de la SdN à Genève. Dans le système de répartition des dépenses de la SdN, adopté par l'assemblée le 30 septembre 1922, la Suisse reçoit 15 unités sur un total de 944, ce qui représente une contribution de 408 000 francs au budget général de la SdN qui s'élève à 22 millions de francs suisses. Cf. FF, 1923, vol. I, pp. 28—29, 62—63. A la suite de l'entrée de l'Allemagne à la SdN et de l'augmentation du budget, un nouveau barème est établi en 1926, allouant 17 unités à la Suisse et 74 à l'Allemagne. Cf. FF, 1926, vol. II, pp. 890—891.*

13

E 1004 1/277

CONSEIL FÉDÉRAL
Procès-verbal de la Séance du 24 décembre 1920

4031. Zonenfrage

Mündlich

Bundespräsident Motta teilt mit, er habe während der Völkerbundsversammlung die französischen Delegierten wissen lassen, er sehe von einer Besprechung der Zonenfrage mit ihnen nur deshalb ab, weil sie von den sonstigen Geschäften schon allzu sehr in Anspruch genommen seien. Nun habe in den letzten Tagen der französische Botschafter bei ihm vorgesprochen und ihm mitgeteilt, seine Regierung habe ein neues Projekt auf Grund der Besprechungen der Sachverständigen¹ ausgearbeitet und es entstehe nun die Frage, wie weiterhin vorgegangen werden soll. Als Bundespräsident Motta hierauf anregte, die französische Regierung solle dem Bundesrat das neue Projekt zur Prüfung übermitteln, der bereit wäre, innert kürzester Frist die französische Regierung wissen zu lassen, ob er das neue Projekt als Grundlage für weitere Verhandlungen für geeignet erachte, wandte der Botschafter ein, die französische Regierung würde es vorziehen, einen Sachverständigen zur Besprechung des neuen Vorschlages mit einem schweizerischen Sachverständigen herzuschicken. Hierauf erklärte Bundespräsident Motta, er werde die Frage des weitem Vorgehens dem Bundesrate unterbreiten und dem Botschafter dann berichten.

In der Beratung wird betont, es sei schwierig, einen schweizerischen Sachverständigen mit solchen Verhandlungen zu betrauen. Infolge der Haltung Genfs gewinne die politische Seite der Angelegenheit nachgerade fast grössere Bedeutung als die wirtschaftliche. Es sei für den Bundesrat fast nicht möglich, von sich aus die Verantwortlichkeit für die Verlegung der französischen Zollgrenze an die politische Grenze zu übernehmen. Diese Schwierigkeit liesse sich nur umgehen, wenn die genannte Massnahme durch eine unbeteiligte Instanz sanktioniert würde. Unter diesem Umständen werde die von Genf immer wieder verlangte Anrufung eines Schiedsgerichtes, trotzdem sie kaum den für Genf erwünschten Erfolg haben werde, schwer zu umgehen sein. Auf Grund der Beratung wird *beschlossen*:

Der Bundespräsident wird beauftragt, den französischen Botschafter wissen zu lassen, der Bundesrat erwarte, dass ihm die französische Regierung das neue Projekt betreffend die Zonenfrage² auf dem diplomatischen Weg zur Kenntnis

1. Cf. DDS 7/2, n° 420. *Une délégation française a séjourné à Berne du 20 au 25 octobre 1920 pour tenter de trouver une solution à la question des zones. En quittant Berne, elle a promis aux délégués suisses de leur envoyer de nouvelles propositions. Pour un résumé des pourparlers franco-suisses à propos des zones franches de Haute-Savoie et du Pays de Gex, cf. FF, 1921, vol. IV, pp. 523—633.*

2. *Ce nouveau projet a été remis par Allizé à Motta, le 24 janvier 1921 (E 2/1669). D'après le procès-verbal de la séance du Conseil fédéral du 28 janvier 1921, M. Motta ne pense pas qu'il soit possible de faire accepter le projet français à la délégation genevoise. Il a fait observer à M. Allizé*

bringe. Der Bundesrat werde sich dann innert ganz kurzer Zeit darüber schlüssig machen, ob das neue Projekt als Grundlage für weitere Verhandlungen dienen könne.

que le droit était de notre côté, comme l'a reconnu le Journal des Débats et que si, du point de vue français, l'art. 435 du Traité de Versailles [*Pour la rédaction de cet article et de ses réserves, cf. DDS 7/1, nos 375, 388*] n'a de sens que si la France est autorisée à placer le cordon douanier à la frontière, nous ne sommes pas liés par ce traité, dont la Suisse n'est pas signataire.

M. le Président Schulthess fait observer que la France réclame maintenant le cordon douanier à la frontière et le régime de réciprocité, ce qui est inadmissible pour nous. Quant à la solution de l'arbitrage, qui a été envisagée, il n'en est pas partisan; si l'on doit y recourir, à la dernière extrémité, du moins faudra-t-il limiter strictement le champ de l'arbitrage à la question de savoir si les traités de 1815 demeurent en vigueur et si la France a le droit d'établir le cordon douanier à la frontière des petites zones. Il ajoute qu'au fond l'opposition à l'établissement du cordon douanier à la frontière n'est pas le fait de la population genevoise dans son ensemble, mais principalement des frontaliers (E 1005 2/1). *Pour un premier commentaire français de cet avant-projet, cf. la lettre de Dunant à Motta du 20 janvier 1921, rapportant les propos de Laroche et Berthelot (E 2/1669).*

14

E 2001 (B) 8/7

*Le Chef de la Division des Affaires étrangères du Département politique,
P. Dinichert, aux Conseillers fédéraux*

Copie

L. B.56/41/A5.AH

Berne, 27 décembre 1920

Sous ce pli, nous avons l'honneur de vous remettre une copie de la lettre qu'en date du 13 de ce mois le Président de la Confédération a bien voulu adresser au Vice-Président du Conseil Fédéral concernant la première Assemblée de la Société des Nations et l'activité que la représentation suisse y a déployée.¹

ANNEXE

*Le Chef du Département politique, G. Motta,
au Vice-Président de la Confédération, E. Schulthess*

Copie

R²

Genève, 13 décembre 1920

I.

L'impression générale que la Délégation a pu dégager jusqu'à présent des travaux de l'Assemblée cadre d'ailleurs à peu près avec les prévisions qui ont été faites généralement depuis le moment où l'ordre du jour très chargé de l'Assemblée a été publié.

1. En date du 23 décembre 1920, une copie de cette même lettre reproduite en annexe a été adressée aux Légations de Suisse à l'étranger.

2. A la suite du désir exprimé au sein du Conseil national que soit présenté un rapport portant sur

Il va sans dire que la politique des *Grandes Puissances* a trouvé un libre champ aussi dans l'Assemblée de la Société des Nations. Il faut cependant reconnaître que jusqu'à présent ces Puissances n'ont fait que très rarement un usage direct de la prépondérance naturelle que leur donne leur situation pour empêcher des décisions de l'Assemblée. Le rôle des Puissances moyennes et des petits Etats s'en trouve en conséquence singulièrement accru. La position de ces Etats a été rendue encore plus forte par la franchise parfois tout à fait parlementaire dont les délibérations de l'Assemblée ont été empreintes.

Dans la politique des *Etats neutres*, on a pu constater — non sans certaine surprise — que la cohésion qui semblait exister entre eux, et notamment entre les Etats scandinaves, n'est en pratique pas aussi étroite que l'on pouvait le supposer. Il est vrai que dans les questions d'une importance vitale la similitude des idées et des conditions rapprochera presque toujours les Etats scandinaves, les Pays-Bas et la Suisse. Mais l'expérience de la première Assemblée de la Société des Nations a démontré qu'il n'existe pas encore une action concertée dans les détails, même parmi les trois Etats du Nord qui pourtant sont rapprochés géographiquement et qui politiquement sont pour ainsi dire alliés.

Par contre, l'Assemblée constitutive de la Société des Nations a révélé l'existence d'un bloc des *Etats de langue espagnole*, d'un bloc qui a pu acquérir une importance assez considérable, surtout en raison du fait que la place réservée aux Etats-Unis est demeurée vacante. L'unité de ce bloc hispanoaméricain s'est manifestée dans toute sa vigueur dans la motion déposée le 21 novembre par le représentant de la République Cubaine et soutenue par 17 Etats qui tendait à faire accepter la langue espagnole comme une des langues officielles de la Société des Nations. On doit considérer comme un fait heureux pour l'avenir de la Ligue que cette unité morale et culturelle ne se soit pas affirmée d'une manière plus violente sur le terrain politique lors du coup de théâtre provoqué par la Délégation Argentine. Il paraît certain que la presque totalité des Etats de l'Amérique du Sud envisageaient avec sympathie les propositions radicales formulées par l'Argentine et qu'ils partageaient la susceptibilité de cet Etat à l'égard de tout ce qu'ils considéraient comme l'expression d'un manque d'égards et même d'un certain dédain de l'Europe vis-à-vis du monde nouveau. Il est donc d'autant plus heureux que ces Etats n'aient pas imité le brusque geste de M. Pueyrredon, qui — sans doute sur les instructions de Buenos-Aires — quitta Genève sous le prétexte qu'on n'avait pas examiné avec l'attention qui leur était due les propositions déposées par sa Délégation.

Si, dans l'action de l'Amérique latine, l'unité dans les principes généraux s'est manifestée à chaque instant, un phénomène contraire s'est produit dans l'attitude des *Dominions Britanniques*. Contrairement à l'attente de beaucoup de milieux et contrairement aux affirmations qui ont joué un grand rôle dans la campagne des Etats-Unis contre l'accession à la Société, il s'est montré parmi les représentants des *Dominions* et même des Indes un fort esprit d'indépendance et parfois même d'opposition contre la politique de la Grande-Bretagne. Cette tendance, qui a pu être prévue dès le jour où, à l'encontre des désirs de Downing Street, Lord Robert Cecil fut appelé par le Général Smuts à représenter l'Afrique du Sud dans l'Assemblée, a été vivement accentuée par l'attitude des représentants du Canada. Les délégués du Gouvernement de Québec n'hésitèrent en effet pas à déclarer à plusieurs reprises dans l'Assemblée plénière comme dans les Commissions qu'ils n'accepteraient plus la politique ni la tutelle de l'Europe; qu'ils déclaraient responsable de la crise dans laquelle se trouve actuellement le monde entier. Cette attitude très marquée fut exprimée avec une violence particulière par le Canadien Rowell, qui, à son tour, fut apostrophé d'une manière non moins incisive par M. Viviani comme «fils ingrat de l'Europe».

Les délibérations actuelles ont enfin révélé clairement l'influence, parfois très grande, que peut exercer, comme seul organe permanent de la Ligue, le *Secrétariat Général de la Société des Nations*. Différentes sections du Secrétariat ont déjà commencé à déployer une politique individuelle de bureau, en cherchant — et en trouvant — des Etats qui assument le rôle de défendre les idées qui leur ont été suggérées. D'autre part, la tâche des services du Secrétariat Général, qui consiste à proposer

les activités des délégués suisses à l'Assemblée annuelle de la SdN, contenant les instructions remises à ces derniers, le Conseil fédéral décida de publier un rapport annuel; sur cette décision, cf. Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la deuxième Assemblée de la Société des Nations, du 19 décembre 1921. FF, 1921, Vol. V, pp. 491 ss.

des rédactions, sinon à rédiger entièrement les projets de résolutions et les rapports des Commissions, donne fatalement à cet organe la possibilité de faire triompher fort souvent son point de vue, même dans des questions d'une certaine importance.

II.

Les travaux matériels de la première Assemblée ont commencé par une discussion sur le *rapport général présenté par le Conseil de la Société des Nations* sur l'œuvre qu'il a accomplie depuis sa première réunion jusqu'au 15 novembre. Divers orateurs et notamment Lord Robert Cecil ont tout de suite saisi l'occasion pour critiquer plusieurs des mesures prises par le Conseil et le Secrétariat Général et pour insister sur la nécessité que la Société des Nations accomplisse en toute impartialité la tâche qui lui est dévolue par le Pacte. Soutenu, entre autres, par M. van Karnebeek, Lord Robert Cecil a réclaté une entière publicité de tous les Traités, non sans faire de claires allusions à la procédure fort critiquée suivie par la France et la Belgique lors de l'enregistrement de l'arrangement militaire conclu entre ces deux pays.

Pour ne pas laisser subsister de doutes sur le fait que la Suisse ne veut assumer aucune responsabilité des décisions, peut-être en partie contestables, qui ont été prises jusqu'à ce jour par le Conseil de la Société des Nations, la Délégation a tenu à préciser ce point de vue dans une déclaration programmatique. Dans un discours prononcé le 20 novembre à l'Assemblée, M. Motta a fait d'abord une remarque d'une portée absolument générale. La Société des Nations est obligée de s'occuper de différentes questions qui ont leur origine dans les différents Traités de paix. Comme représentant d'un Etat neutre, M. Motta a déclaré que de ces Traités ne peuvent résulter, ni des devoirs, ni des droits pour les Etats non signataires des arrangements, à moins que ceux-ci aient marqué expressis verbis leur consentement. Il a cependant insisté sur le fait que du moment où des organes de la Société des Nations ont été appelés à trancher de pareilles questions, la Société a le plus haut intérêt à ce que les solutions définitives laissent absolument intacts l'autorité et le crédit d'impartialité dont jouit la Ligue. En demandant une justice absolue dans l'interprétation et dans l'application des dispositions des Traités de paix qui confèrent un mandat spécial à la Société des Nations, la Délégation a fait une allusion à la controverse qui s'est élevée entre l'Allemagne et le Conseil de la Société des Nations dans la question des arrondissements de Eupen et Malmédy. Une intervention plus directe dans cette affaire, qui a été sollicitée par la Légation d'Allemagne à Berne, ne paraissait pas opportune et n'aurait d'ailleurs eu aucune chance de succès. Déjà dans la déclaration du 20 novembre, M. Motta a souligné le fait qu'on attachait une très grande importance en Suisse à la *publication des Traités* et qu'on espérait que l'article 18 du Pacte serait exécuté d'une manière rigoureuse et complète. Le désir presque unanime de l'Assemblée de voir appliqué d'une manière stricte l'article 18 a eu comme suite l'adoption, dans la séance du 23 novembre, d'une résolution proposée par M. van Karnebeek, en vertu de laquelle le Conseil est invité à confier l'examen de la portée juridique de l'article précité à une Commission spéciale, qui lui présentera les propositions nécessaires. Le Conseil fera rapport sur la question à la prochaine Assemblée et la saisira des propositions de la Commission spéciale.

Au nom de la Délégation suisse, M. Motta a en outre donné son adhésion à *l'appel* fait la veille par Lord Robert Cecil *en faveur de l'Arménie*. Le 15 novembre déjà, la Délégation avait appris par la Section Politique que le Secrétariat Général espérait que la Suisse pourrait appuyer l'action projetée par Lord Robert Cecil. En considération de l'intérêt spécial que la Suisse et particulièrement Genève avaient toujours apporté au sort de l'Arménie, la Délégation a cru pouvoir seconder d'une manière générale, la notion présentée par le Délégué de l'Afrique du Sud. Dans sa déclaration à l'Assemblée, M. Motta a en conséquence approuvé l'idée d'une enquête à faire par la Société des Nations en vue d'examiner, en toute connaissance de cause, les mesures à prendre pour secourir le peuple arménien. Le 22 novembre, l'Assemblée a ensuite adopté à l'unanimité, sur la proposition de Lord Robert Cecil et après une discussion dans laquelle MM. Balfour et Viviani sont aussi intervenus avec énergie, la résolution suivante: «Il sera nommé une Commission de six Membres qui, au cours de cette session, devra faire un rapport à l'Assemblée sur les mesures pouvant être prises pour mettre fin aux hostilités entre l'Arménie et les Kémalistes.» Dans la soirée du même jour, le bureau de l'Assemblée a désigné comme membres de cette Commission: Lord Robert Cecil, ainsi que MM. La Fontaine, Pueyrredon, Schanzer et Viviani. Le fait que la conférence interalliée de Londres

a nettement désavoué les déclarations faites dans l'Assemblée par M. Viviani, n'est naturellement pas resté sans répercussion sur l'action inaugurée par la Société des Nations. Néanmoins, des télégrammes qui arrivent chaque jour au Secrétariat Général de la Société démontrent que presque tous les Gouvernements sont disposés à soutenir moralement la tentative de médiation entre les Kémalistes et les Arméniens, qui sera faite par le Président Wilson et les Gouvernements de l'Espagne et du Brésil.

Sur le désir exprimé d'une manière pressante par l'Union pour le *secours aux enfants*. La Délégation suisse a décidé de soumettre à l'Assemblée une autre question de portée générale qui n'avait pas été inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée, mais dont la discussion se justifiait néanmoins en raison de son importance extrême: la question de savoir de quelle manière la Société des Nations pourrait intervenir pour alléger les souffrances et les misères des enfants dans les pays les plus éprouvés par la guerre. La résolution présentée par M. Motta invite le Conseil de la Société des Nations «à désigner un Haut Commissaire chargé d'étudier les moyens de soutenir et de renforcer les actions charitables en faveur des enfants, en relation avec les organisations internationales existantes.» Cette résolution a été renvoyée à l'étude de la Commission de l'Assemblée qui s'occupe de toutes les questions d'hygiène. Il paraît cependant d'ores et déjà très probable qu'elle sera adoptée à l'unanimité par l'Assemblée. D'accord avec Lord Robert Cecil et M. Branting, qui font tous les deux partie, avec M. Motta, du Comité d'honneur de l'Union internationale de secours pour les enfants, la Délégation suisse proposera au Conseil la nomination de M. Herbert Hoover comme Haut Commissaire de la Société. Sa tâche, s'il consent à l'assumer, consistera d'une part à continuer le travail commencé déjà sous sa direction par les organisations américaines et, d'autre part, à coordonner les efforts individuels qui se poursuivent actuellement en Europe.

Depuis la seconde semaine de la session de l'Assemblée, le travail principal de celle-ci a été concentré dans les six *Commissions* qui ont été instituées le 17 novembre déjà, selon les plans du Secrétariat Général de la Société des Nations.

La Délégation suisse, qui se réunissait chaque jour pour examiner en conférence les questions à l'ordre du jour, a arrêté comme suit sa représentation dans ces différentes Commissions:

M. Usteri a été désigné comme représentant dans la *Première Commission*, qui était chargée d'examiner le Règlement intérieur, les projets d'amendements au Pacte (notamment les propositions formulées par les Gouvernements danois, norvégien et suédois), les relations entre le Conseil et l'Assemblée et la méthode de choix et nomination des quatre Membres non-permanents du Conseil.

M. Ador fut prié de s'occuper de la *Commission N° 2*, chargée d'établir les plans des organisations techniques rattachées à la Société des Nations et notamment de l'établissement d'organismes permanents pour les questions de communication et du transit, pour les questions économiques et financières et pour les questions d'hygiène. Cette Commission examine, en outre, un certain nombre d'autres problèmes, comme par exemple la lutte contre le typhus en Pologne, le contrôle de l'exécution des accords relatifs au trafic de l'opium, etc.

La représentation dans la *Troisième Commission*, qui devait arrêter le projet d'une Cour permanente de Justice internationale, fut confiée à *M. Max Huber*, qui, par décision du Conseil Fédéral du 17 novembre, avait été nommé Représentant suppléant de la Suisse.

La *Quatrième Commission* était chargée de l'examen de l'organisation du Secrétariat et des finances de la Société. *M. Ador* accepta de représenter la Suisse dans cette Commission.

M. Motta s'est chargé de représenter la Délégation dans la *Cinquième Commission*, qui devait examiner la question politique la plus brûlante parmi celles inscrites à l'ordre du jour de l'Assemblée, c'est-à-dire la question de l'*admission des Etats* non mentionnés dans l'annexe au Pacte.

La *Sixième Commission*, présidée par *M. Branting*, devait s'occuper de trois questions distinctes; de celle des *armements*, de l'*arme économique* et des *mandats*. La représentation de la Délégation suisse dans cette Commission est réglée de la manière suivante: *M. Usteri* prend part aux discussions sur les questions du désarmement et des mandats, tandis que *M. Motta* représente la Suisse dans les séances consacrées à l'étude de la question de l'arme économique.

Nous avons l'honneur d'exposer ci-après les traits les plus saillants des débats qui ont eu lieu dans ces différentes Commissions, ainsi que les principaux résultats qui ont été atteints jusqu'à ce jour.

III.

Les questions constitutionnelles, à l'examen desquelles la *Première Commission* a consacré ses efforts, ont soulevé de longues discussions tant au sein de la Commission et de la Sous-Commission que de l'Assemblée plénière, Le Représentant suisse dans cette Commission a présenté à différentes reprises des propositions de la Délégation qui ont permis de trouver des formules aptes à concilier les opinions divergentes. Pour la question des amendements au Pacte, on a finalement décidé d'instituer une *Commission spéciale de révision*, qui sera convoquée par le Conseil de la Société des Nations et qui devra soumettre des propositions précises à la prochaine réunion de l'Assemblée.

Un intérêt spécial s'est attaché dès le début à la méthode du choix des *quatre Membres non-permanents du Conseil*. Dans la Commission, il y a eu une lutte assez vive lors de la fixation de la durée de période pour laquelle les Membres non permanents du Conseil devront être désignés. Contrairement à la proposition des Etats scandinaves, soutenue par la Délégation suisse, de fixer cette période à quatre ans, la Commission adopte finalement, par 14 voix contre 13, la proposition des Etats de l'Amérique du Sud, limitant cette période à deux ans. Il est intéressant de noter que la voix décisive dans ce vote, intervenu dans des circonstances un peu particulières (de nombreux délégués étaient absents), était celle du sénateur italien Maggiorino Ferraris qui, ainsi qu'il l'a déclaré à la Délégation suisse, était lui-même partisan d'une période de quatre ans, mais qui, pour donner une satisfaction morale aux Etats de l'Amérique du Sud le lendemain du départ de la Délégation Argentine, a voté en faveur des propositions qu'ils avaient faites leurs.

Dans la séance plénière du 11 décembre, l'Assemblée décida, contrairement à la proposition de la Commission, de laisser à la prochaine Assemblée le règlement définitif du roulement dans la représentation au Conseil et de ne procéder en 1920 qu'à une élection provisoire pour l'année 1921. Cette solution, peu satisfaisante à la vérité, aura pour effet que toutes les compétitions qui se manifestent déjà cette année-ci parmi les Etats secondaires se reproduiront en 1921. A l'heure actuelle, on parle de un, même de deux sièges au Conseil qui, dit-on, deviendront vacants. Tout d'abord, il y a une tendance très répandue de ne pas réélire la Grèce. Mais, d'autre part, il y a aussi un fort mouvement pour ne pas confirmer à la Belgique le mandat qui lui a été conféré provisoirement par l'article IV du Pacte. Parmi les Etats qui semblent avoir des chances d'être désignés, on nomme la Chine, pour laquelle une élection au Conseil serait sans doute synonyme d'un renforcement de la position dans la vie internationale et, notamment, de sa politique envers le Japon. Il est, en outre, fort possible que le choix d'une majorité de l'Assemblée se porte sur un Etat neutre, la Suède, par exemple. En ce qui concerne les deux autres sièges au Conseil, il paraît certain que leurs titulaires actuels, le Brésil et l'Espagne, seront provisoirement confirmés.

IV.

Les travaux de la deuxième Commission, qui était chargée notamment d'examiner les projets tendant à établir les organisations permanentes de la Société des Nations, n'ont pu avancer que très lentement et avec de très grandes difficultés. Tant dans la Commission que dans les séances de l'Assemblée plénière, on a fait valoir de nombreuses objections portant en partie sur les dépenses inévitables provoquées par la création de ces nouveaux organismes et constituant parfois aussi des critiques de principe. C'est ainsi que plusieurs délégués, notamment des délégués des pays d'outre-mer, appelèrent l'attention de l'Assemblée sur les graves difficultés qu'il y aurait pour leur Gouvernement à se faire représenter chaque année dans plusieurs conférences internationales d'un caractère spécial qui, de plus, se réuniraient exclusivement en Europe. En définitive, ainsi que le Département Politique l'avait prévu, l'Assemblée s'est d'ailleurs bornée à prendre des décisions de principe laissant aux conférences ultérieures le soin de régler leur application. C'est ainsi que, dans sa séance du 9 décembre, l'Assemblée a ratifié l'invitation qui avait déjà été envoyée aux Etats Membres de la Ligue de se faire représenter à la *Conférence des Communications et du Transit* qui devra se réunir à Barcelone le 20 janvier 1921.

Dans la question de l'institution d'un *organisme permanent pour les questions d'hygiène*, la Délégation suisse a décidé de s'opposer à une réglementation dans trop de détails du nouvel organisme. Le projet présenté à l'Assemblée paraît en effet beaucoup trop compliqué. Tout en approuvant le principe de la création d'un organisme pour toutes les questions d'hygiène, la Délégation a

estimé que tous les points secondaires devraient être renvoyés à l'étude jusqu'à la prochaine Assemblée. Ce point de vue est entièrement conforme à l'opinion exprimée par le Département de l'Economie Publique et expliquée à nouveau à la Délégation par le Dr. Carrière qui avait bien voulu se rendre à Genève le 3 décembre.

La question des dépenses des nouveaux organismes permanents a été provisoirement tranchée dans ce sens que l'Assemblée votera les budgets nécessaires pour la durée d'une année, quitte à prendre ses décisions définitives à la fin de cette époque.

V.

On discute actuellement à l'Assemblée sur le projet d'une *Cour permanente de Justice internationale*. Dans sa séance de Bruxelles, le Conseil de la Société des Nations avait éliminé de l'avant-projet élaboré par le Comité de juristes de La Haye toutes les dispositions statuant une compétence obligatoire de la Cour. Ce qui restait dans le projet présenté à l'Assemblée, n'était que les dispositions concernant l'organisation et la procédure de la Cour de Justice. Les Membres de la Commission étaient loin d'être tous d'accord sur l'attitude à adopter dans cette question et l'opinion générale sembla favoriser, contrairement à la proposition du Conseil, le système de la juridiction obligatoire. Cette question devait donner lieu à des discussions très longues et très pénibles au sein de la Commission. Pour faciliter ses travaux, la 3^{me} Commission procéda à la désignation d'une sous-Commission de juristes, qui était composée en partie des membres du Comité de juristes de La Haye, de MM. Adatci, Hagerup, Fernandez et Ricci-Busatti. La Commission désigna, en outre, comme membres de cette sous-Commission le Représentant suisse, M. Max Huber, ainsi que M. Doherty, Sir Cecil Hurst, MM. Fromageot et Politis.

Au sein de cette sous-Commission, les tendances qui s'étaient déployées déjà en 1907, à La Haye, contre *l'arbitrage obligatoire*, alors que l'Allemagne était le porte-parole de l'opposition, se sont à nouveau manifestées; mais, cette fois, les principales objections partaient de la France et de la Grande-Bretagne. Il est intéressant de noter que les déclarations faites au nom de ces puissances par M. Fromageot et par Sir Cecil Hurst étaient en partie presque littéralement identiques à celles du Baron Marschall von Bieberstein en 1907. Cependant, la sous-Commission et la Commission plénière adoptèrent enfin une proposition du Délégué brésilien Fernandez tendant à réintroduire, sous une forme alternative, le texte de l'article 33 du projet élaboré par le Comité de La Haye. D'après ce système, tel qu'il était proposé d'abord, les Etats n'auraient eu le choix qu'entre le système de l'arbitrage obligatoire envisagé à La Haye et le système adopté par le Conseil de la Société des Nations qui éliminait toute compétence obligatoire. Vu les inconvénients manifestes de cette proposition, qui n'aurait rallié qu'un nombre très restreint d'Etats à l'arbitrage obligatoire, M. Huber a fait introduire, dans le projet définitif, une disposition permettant aux Etats d'accepter une juridiction obligatoire, soit entière, soit pour quelques catégories de questions seulement et pour une durée déterminée. C'est sous cette forme que la compétence obligatoire de la Cour permanente de Justice internationale a été finalement réglée dans le statut présenté à l'Assemblée.

Une autre question qui a donné lieu à des discussions très longues, aussi bien dans la sous-Commission que dans la Commission, était celle de savoir *sous quelle forme* le statut de la Cour permanente de Justice devait être adopté. Ainsi que le rapport de M. Hagerup sur les travaux de la 3^{me} Commission le fait remarquer, on a fait valoir, d'une part, qu'il serait nécessaire de choisir la forme d'une convention ou d'un accord signé par les Gouvernements et soumis à une ratification des Etats Membres de la Ligue. D'un autre côté, on a soutenu avec beaucoup de force que l'autorité de l'Assemblée serait affaiblie si une résolution prise par elle à l'unanimité devait être soumise à un consentement ultérieur des Gouvernements. Suivant le rapport cité, la Commission s'est finalement mise d'accord pour admettre que, vu les termes tout particuliers de l'article 14 du Pacte, il serait admissible de soumettre le statut de la Cour à l'approbation des Gouvernements, sans que cette manière de procéder puisse constituer un précédent pour d'autres résolutions de l'Assemblée.

Il est à espérer que les délibérations qui se poursuivent actuellement à l'Assemblée aboutiront à l'institution de la Cour de Justice internationale avec certaines compétences obligatoires à l'égard, du moins, de ceux des Membres de la Société des Nations qui sont disposés à accepter, sous réserve de réciprocité, une application partielle du principe de l'arbitrage obligatoire. Si l'Assemblée

décide dans ce sens, elle aura accompli le principal travail qu'on pouvait attendre d'elle dans la session de 1920.

VI.

Les discussions de la *quatrième Commission* portaient sur un problème d'une importance relativement moins grande, mais dont la solution intéresse néanmoins tous les Membres de la Société des Nations: la question des *finances de la Ligue* nouveau-née. Bien que le Délégué très actif de l'Afrique du Sud, Lord Robert Cecil, ait adjuré l'Assemblée au commencement de ses délibérations de considérer qu'un budget d'un million de Livres Sterling environ était fort modeste en comparaison des sommes énormes dépensées encore aujourd'hui pour les armements, la majorité de l'Assemblée était d'avis qu'il était nécessaire de soumettre le Secrétariat Général de la Société à un contrôle financier plus régulier. Ce furent notamment les Représentants de l'Italie, mais aussi ceux de l'Amérique du Sud et des Dominions Britanniques, qui exercèrent une forte action dans cette direction. On a critiqué notamment d'une manière très vive le système des traitements élevés alloués au Secrétariat Général et à ses principaux collaborateurs. L'opposition contre les décisions prises par le Comité provisoire d'organisation de la Société des Nations (qui fut appelé en 1919 à fixer le montant des principaux traitements) a donné lieu à une résolution, peut-être peu heureuse dans les conséquences qu'elle peut entraîner, aux termes de laquelle les membres du Secrétariat Général ne rempliront leurs fonctions que pour une durée de 5 ans. Cette résolution de la Commission, qui ne sera d'ailleurs probablement pas soutenue par l'Assemblée plénière, a produit de vives inquiétudes au sein du Secrétariat Général, qui a entre autres exprimé l'espoir que la Délégation suisse interviendrait en faveur d'une certaine stabilité dans les services de la Ligue. Il est à prévoir aussi que la discussion qui doit avoir lieu dans l'Assemblée vers la fin de cette semaine sur les budgets pour les années 1920 et 1921 sera caractérisée par de nombreuses critiques à l'égard de la politique fiscale [*financière*] du Conseil et du Secrétariat Général.

Une autre question fort importante pour la Suisse, dont l'examen a été confié à la Commission N° II, était celle de la *répartition future des dépenses de la Société des Nations*. M. Ador a donné connaissance à la Commission des démarches faites par le Conseil Fédéral en vue d'arriver, dans le plus bref délai possible, à une révision du système actuellement en vigueur pour la répartition des frais de l'Union Postale Universelle et, en vertu de l'article 6 du Pacte, aussi des frais de la Société des Nations. La Commission a pris acte de la décision de l'Union Postale de Madrid, suivant laquelle le Bureau International de cette Union et l'Administration Suisse sont autorisés à se mettre en rapport avec les organes de la Société des Nations en vue d'une étude commune de la question. Le Congrès de Madrid s'étant trouvé dans l'impossibilité de réaliser dans sa session de novembre la révision proposée de l'article 38 du règlement d'exécution de la Convention Postale, l'Assemblée ne sera plus en mesure de trancher définitivement, au cours de sa réunion actuelle, la question de la future répartition des frais de la société. Il est probable que, dans les débats qui interviendront dans le courant de cette semaine, l'Assemblée se bornera à arrêter la procédure à suivre pour la révision du système actuel, en insistant pour que la contribution pour l'année 1921 se fasse déjà d'après une nouvelle échelle.

VII.

La question délicate et importante entre toutes de *l'admission de nouveaux Etats dans la Société des Nations* a fait l'objet des travaux de la Commission N° V, dans laquelle la Suisse est représentée par M. Motta. Dès le début de ses travaux, cette Commission a procédé à la désignation de trois sous-Commissions, dans la composition desquelles on a tenu compte de la proposition un peu particulière, il est vrai, du Secrétariat Général de faire représenter les Etats qui, pendant la guerre avaient eu l'occasion de connaître comme adversaire l'Etat demandant à être admis dans la Ligue.

La première sous-Commission, présidée par le Délégué belge, M. Poulet, a été chargée d'examiner les demandes d'admission des Etats Baltiques, de la Finlande et du Luxembourg. Elle est composée du Représentant de la Suisse et de MM. Fisher, Hayashi, Octavio, van Karnebeek et Zahle. Sur la proposition de cette sous-Commission, la Commission plénière a décidé de recommander à l'Assemblée d'admettre la Finlande (sous réserve du règlement définitif de la question des Iles Aaland) et le Luxembourg. Une certaine opposition s'étant manifestée au sein de la sous-Com-

mission à l'égard du maintien de la neutralité de Luxembourg cet Etat s'est décidé, pour ne pas compromettre davantage sa situation, à retirer la demande qu'il avait formulée, d'être admis comme Etat neutre, ou plutôt comme Etat démilitarisé. Dès que cette demande fut retirée, l'admission du Luxembourg ne fut en principe plus discutée, bien que le Représentant Britannique crût nécessaire d'attirer l'attention de l'Assemblée sur les objections graves qui résultaient de l'exiguïté du territoire du nouveau Membre, en laissant entrevoir, en outre, la possibilité que la Grande-Bretagne réclamerait la qualité de Membre aussi pour la Terre-Neuve. En ce qui concerne les *Etats Baltiques*, la Commission exprima l'avis que leur admission était prématurée. Cependant, elle accepta le point de vue qu'il conviendrait de chercher une formule qui permettrait d'établir des rapports officiels entre les Membres de la Société et ces Etats et qui accorde à ceux-ci la possibilité de collaborer aux organisations techniques rattachées à la Société des Nations.

La troisième sous-Commission de la Commission N°V, qui est présidée par M. Fridtjof Nansen, avait pour mission d'examiner si les Etats asiatiques qui avaient formulé des demandes d'admission pourraient être admis. La demande de l'Azerbaïdjan fut nettement repoussée par la Commission. La Géorgie sera vraisemblablement rattachée à la Société des Nations sous la même forme que les Etats Baltiques. Une difficulté spéciale s'est présentée dans le cas de l'Arménie, car on exprimait avec raison l'opinion que l'Etat Arménien, Membre de la Société des Nations, serait facilement dans une position moins avantageuse qu'une Arménie mise sous la protection générale de la Ligue. Il est probable que l'examen de cette question sera aussi renvoyé.

La tâche la plus importante et en tout cas la plus intéressante pour la Suisse a été dévolue à la deuxième sous-Commission, présidée par Lord Robert Cecil et composée, en outre, de MM. Viviani, Pagliano (comme suppléant de M. Tittoni) Foster, Branting, Osusky (Tchécoslovaquie) et Winiarski (Polonais). La Suisse n'est pas représentée directement dans cette sous-Commission, qui a examiné les demandes d'admission de deux de ses voisins, de l'Autriche et du Liechtenstein, ainsi que de la Bulgarie et de l'Albanie. Cependant, en vertu d'un arrangement spécial avec le Secrétariat Général de la Société des Nations, la Délégation suisse a reçu le droit de se faire entendre lors de la discussion sur l'admission des Etats limitrophes de la Confédération. Elle a en conséquence eu l'occasion de faire valoir son point de vue tant dans la question de l'admission du Liechtenstein que lors des débats sur l'admission de l'Autriche. Nous aurons plus tard l'occasion de revenir sur ces deux questions, qui présentent un intérêt particulier pour la Suisse.

Il est intéressant de noter que l'admission de la *Bulgarie*, à laquelle la Grèce, la Serbie et la Roumanie s'étaient d'abord opposées de toutes leurs forces, a finalement été recommandée à l'unanimité par la Commission, avec la seule abstention de la Délégation française. Ce fait, qui a été très remarqué et fort critiqué dans les milieux de la Conférence, a rendu encore plus marqué l'isolement moral dans lequel la Représentation française, qui agit sur des instructions précises du Quai d'Orsay, se trouve à plus d'un égard.

La question de l'entrée de l'*Allemagne* dans la Société n'a pas été examinée pour la raison formelle que cette Puissance s'est abstenue de poser sa demande d'admission. Cependant, la situation est actuellement encore telle qu'il était peut-être avantageux pour l'Allemagne même de ne pas annoncer dans cette session sa candidature, comme l'avenir même de la Ligue aurait pu être mis en danger si on avait insisté sur une solution de cet important problème en 1920 déjà. Mais le fait même que l'Allemagne n'était pas présente à la première Assemblée de la Société des Nations a fait beaucoup pour l'idée de son admission rapide dans la Ligue. Dans les délibérations de l'Assemblée, où on s'est heurté à chaque instant à la vérité que dans une Société des Nations non universelle bien des mesures devaient fatalement rester inefficaces, ces idées ont en peu de semaines gagné beaucoup de terrain. Il peut être considéré d'ores et déjà comme acquis qu'à moins d'un changement profond dans la situation de l'Allemagne, un des premiers actes de l'Assemblée qui se réunira au mois de septembre prochain sera celui de prononcer l'admission de notre voisin du Nord.

L'Allemagne, qui s'est probablement rendu compte de cette situation et qui probablement pour cette raison n'a pas demandé son admission, a cependant pendant quelque temps envisagé la possibilité d'un *rapprochement* avec la Société.

A cet effet, la Ligue allemande pour la Société des Nations a prié dès le début de la session de l'Assemblée le Comte Bernstorff, qui est actuellement à la tête de cette organisation, de se rendre à Genève pour avoir des conversations officieuses avec les principales Délégations. Si en définitive

M. de Bernstorff a renoncé à son voyage, c'est parce que la Délégation française a déclaré d'une manière catégorique qu'elle ne serait pas en mesure de le recevoir et que même un partisan aussi convaincu de l'entrée de l'Allemagne dans la Ligue que Lord Robert Cecil ne pouvait pas conseiller une pareille démarche.

VIII.

La demande d'admission formulée par la République Autrichienne avait fourni l'occasion à la Délégation de préciser le point de vue du Gouvernement Suisse dans la *question du Vorarlberg*. Les chances de l'Autriche d'être admise dans la Société des Nations — pour parler tout d'abord de ce côté du problème — sont d'une manière générale très satisfaisantes. Il convient de noter que même les Représentants des Etats voisins du nouvel Etat d'Autriche, qui sont en controverse presque constante avec la jeune République, comme la Tchécoslovaquie et l'Etat Serbe — Croate — Slovène, n'ont pas fait d'opposition en cette occurrence. Le rapport du Président de la 5^{me} Commission, M. Huneus, qui a été approuvé unanimement par cette Commission, se déclare favorable à l'admission de l'Autriche. La Suisse peut donc espérer que bientôt un troisième de ses voisins fera partie de la Société des Nations. Il va sans dire que la Délégation suisse a insisté avec force au sein de la Commission pour que l'admission de l'Autriche soit prononcée. Nous pouvons ajouter que le Comte Mensdorff a tenu à rendre visite à M. Motta pour le remercier personnellement de son énergique intervention dans les débats.

Ceci dit, l'intervention de la Délégation suisse dans la question du Vorarlberg n'a, en tout cas, pas pu être interprétée comme un acte inamical envers l'Autriche. Cette intervention a pris le caractère suivant: Déjà au début des séances de l'Assemblée, la Délégation a eu connaissance de l'intention d'une Délégation du Vorarlberg de se rendre à Genève pour remettre personnellement le mémoire adressé à la Société des Nations. Cette Délégation, qui était présidée par le Vice-Landamman Fink, a eu des entrevues avec le Directeur de la Section Politique du Secrétariat Général, ainsi qu'avec des Membres de différentes Délégations et notamment avec Lord Robert Cecil.

Il est évident que la Délégation du Vorarlberg était venue à Genève dans le but de revendiquer l'application immédiate du droit de libre disposition. Vis-à-vis de cette tendance, la Délégation suisse a dû préciser le point de vue du Gouvernement Fédéral, qui ne désire pas pousser à un démembrement de l'Autriche actuelle et qui ne veut réserver au Vorarlberg la possibilité de chercher une existence conforme à ses aspirations que dans le cas où, à l'avenir, l'Autriche devrait se rattacher à l'Allemagne ou être en proie à un bouleversement général. M. Motta a précisé ce point de vue d'abord dans la séance de la sous-Commission à laquelle assistait le Comte Mensdorff et après aussi dans la séance du 30 novembre de la Commission plénière. Il a présenté la formule suivante, qui avait été approuvée par le Conseil Fédéral dans sa réunion à Genève du 28 novembre et qui laisse ouvertes toutes les possibilités d'un changement dans les destinées de l'Autriche:

«Il reste entendu que le Vorarlberg aurait le droit de disposer librement de lui-même si le nouvel Etat autrichien subissait dans l'avenir des transformations profondes.»

Cette formule, à laquelle aussi le Représentant de la Délégation française, M. Hanotaux, avait assuré son approbation, fut en effet acceptée d'abord par la Sous-Commission et après par la Commission plénière. Cependant, la Commission décida de ne pas l'insérer dans la Résolution même concernant l'admission de l'Autriche. Comme, d'autre part, il était nécessaire de fixer clairement le droit du Vorarlberg, dans une forme qui ne préjugerait pas l'avenir, la Délégation a réussi à faire insérer, dans le rapport de la Sous-Commission et ensuite de la Commission plénière sur l'admission de l'Autriche, les déclarations de M. Motta ainsi que les constatations faites par la Commission au sujet de la situation du Vorarlberg. En déclarant expressément que l'article 10 du Pacte, — dont l'application s'étendra maintenant aussi au territoire de l'Autriche, — ne vise pas les modifications territoriales qui ont leur origine dans l'intérieur des pays et qu'il ne constitue aucune garantie du territoire des Etats Membres, la Commission a en somme donné satisfaction au point de vue soutenu par la Délégation suisse.

IX.

Le cas du petit voisin de l'Est de la Confédération, la principauté de *Liechtenstein*, a, à plusieurs égards, présenté un intérêt particulier pour la Délégation. La Suisse, ayant assumé la représentation

diplomatique de la principauté à l'étranger, avait en effet transmis au Secrétariat Général la demande d'admission formulée, l'été dernier, par le Gouvernement de Liechtenstein. Dès le début de la session de l'Assemblée, on a cependant pu constater que les chances du Liechtenstein d'être admis dans la Société des Nations avaient été fort réduites par le fait que les demandes d'admission d'autres petits Etats, comme le St-Marin et le Monaco, avaient été, soit retirées, soit ajournées. Dans la Sous-Commission de la 5^mc Commission, qui tenait à entendre les explications du Chargé d'affaires de Liechtenstein à Berne, le cas du Liechtenstein a été examiné avec attention et avec une certaine sympathie. Cependant, il se manifesta au sein de cette Sous-Commission, comme plus tard dans la Commission plénière, une opposition très catégorique contre l'admission de la Principauté comme Membre de plein droit. On fit remarquer que l'admission des Etats dont la base territoriale est très exigüe ne rendait qu'encore plus difficile l'accession des Etats-Unis dans la Société des Nations avec une seule voix, égale à celle des plus petits Membres de la Société. Dans ces conditions, le Représentant suisse dut se borner à demander que la requête du Liechtenstein ne fut pas rejetée, mais qu'on examinât la possibilité de rattacher la Principauté, comme d'autres petits Etats, à la communauté internationale. Cette proposition, qui tendait à assurer au Liechtenstein tous les bienfaits de la Société des Nations, fut acceptée par la Sous-Commission et son adoption vient d'être recommandée à l'Assemblée par la Commission plénière.

X.

La 6^mc Commission de l'Assemblée avait pour mission d'examiner, ainsi qu'il a été dit plus haut, trois groupes séparés de questions: la question des *mandats*, la question du désarmement et celle du blocus économique.

Le premier groupe de questions, d'une haute importance pour les Grandes Puissances et certaines Puissances moyennes avec des ambitions coloniales, n'intéresse pas la Suisse dans une mesure particulière. Il n'est donc pas nécessaire d'entrer ici dans les détails de cette question, d'autant plus que la Délégation n'était pas représentée dans la Sous-Commission qui était spécialement appelée à examiner le problème des mandats.

Un grand intérêt général s'attachait, par contre, à la question des *armements*, qui a donné lieu à des discussions fort vives au sein de la Commission. Dès le début des séances, le délégué brésilien Da Cunha déposa sa motion tendant au monopole de la fabrication du matériel de guerre, et il s'agissait de savoir pour la Délégation quelle attitude la Suisse pourrait prendre à l'égard de cette proposition dont la réalisation marquerait certainement un grand progrès. Le point de vue de la Délégation put cependant être déterminé aussi en ce qui concerne cette matière dans la réunion du Conseil Fédéral qui eut lieu à Genève le 28 novembre et au cours de laquelle M. le Conseiller Fédéral Scheurer exprima l'avis que la Suisse pourrait et devrait soutenir la proposition brésilienne. En général, la Délégation s'est efforcée de seconder tous les efforts tendant à réduire les armements, pour autant du moins que le principe du service militaire obligatoire, que la Suisse doit maintenir, ne serait pas mis en cause.

Une question d'une importance toute particulière était celle de l'emploi de l'arme économique par la Société des Nations. Tant dans la Commission que dans l'Assemblée plénière, la Délégation suisse fit ressortir la nécessité de préciser la portée des termes de l'article 16 du Pacte, dont l'application peut être d'une importance singulière pour la Suisse. Ainsi que vous le savez, les deux points soutenus par la Délégation et tendant, d'une part, à affirmer que le blocus ne pourrait être appliqué qu'entre Etat et Etat et non pas contre les étrangers domiciliés dans le territoire d'un pays et, d'autre part, à laisser subsister les relations humanitaires furent approuvés par l'Assemblée. Toute question spéciale sera renvoyée à l'étude de la Commission du Blocus, qui devra être constituée prochainement. Il n'est pas nécessaire de dire qu'il serait très important pour la Suisse d'être représentée dans cette Commission.

P.S.

Depuis le moment où ces lignes ont été écrites, plusieurs décisions d'une grande importance ont déjà été prises par l'Assemblée.

Le rapport rédigé, il est vrai, en termes assez généraux, sur la question des armements, qui avait été élaboré par la 6^mc Commission, a été approuvé par l'Assemblée plénière, après une vive discus-

sion, à la fin de laquelle la France, seule avec quelques Etats qui suivent sa politique, a voté contre une recommandation tendant à limiter les dépenses militaires.

Le soir du 13, l'Assemblée a accepté, après des débats qui se sont élevés à une hauteur de vues qui n'avait pas encore été atteinte, le statut proposé par la 3^{me} Commission pour l'institution d'une Cour permanente de Justice internationale.

Dans une atmosphère d'une excitation intense, l'Assemblée a procédé, dans sa séance de hier après-midi, à l'élection, pour l'année 1921, de quatre membres non permanents du Conseil. L'Assemblée a décidé de confirmer le mandat de la Belgique et, en choisissant la Chine, d'accorder une représentation dans le Conseil exécutif de la Société à la Nation qui représente un quart de l'humanité. Cependant, le fait que l'élection de la Belgique n'a eu lieu qu'au deuxième tour de scrutin et après une lutte très vive doit être considéré comme une indication de certaines tendances très répandues dans les milieux de l'Assemblée.

Enfin, l'Assemblée a prononcé, dans la même séance, sans aucune opposition, l'admission de l'Autriche dans la Société des Nations. M. Motta a saisi l'occasion des débats publics sur cette question pour souligner, au nom de la Délégation, le grand prix que la Suisse attache à la réalisation prochaine de l'universalité de la Société.³

3. *Pour un résumé de la participation de la Suisse à la 1^{re} assemblée de la SdN, cf. RG, 1920, pp.48—73.*

15

E 2001 (B) 3/13

*Le Ministre des Affaires étrangères de la République Géorgienne,
E. Guéguétchkori, au Chef du Département politique, G. Motta*

N. N° 415

28 décembre 1920

Permettez-moi d'exprimer la profonde reconnaissance du peuple géorgien et du Gouvernement de la République Géorgienne au Gouvernement Helvétique, pour l'attitude adoptée par Votre Délégation dans les débats et le vote de l'Assemblée de la Société des Nations sur l'admission, au sein de la Société, de la République Géorgienne.¹

1. *Dans une lettre confidentielle du 26 janvier 1921 aux Légations de Suisse à Rome, Madrid et Stockholm, le Chef de la Division des Affaires étrangères du Département politique, P. Dinichert, remarque à ce sujet [...] que l'Assemblée elle-même n'a nullement été de l'avis que l'admission éventuelle d'un Etat comme Membre de la Société des Nations impliquait sa reconnaissance de jure par tous les Etats Membres.*

Il paraît, de plus, fort peu probable que les autres Etats qui ont voté le 16 décembre 1920 en faveur de l'admission de la République Géorgienne dans la Société des Nations et parmi lesquels figurent l'Italie, la Norvège et le Portugal [...] aient eu l'intention de tirer du geste qu'ils ont fait à Genève la conséquence de reconnaître formellement l'indépendance de la Géorgie.

L'Italie surtout, qui, par principe, a voté pour l'admission de tous les Etats baltes et caucasiens, n'a certainement pas voulu par là reconnaître de jure ces pays à frontières instables.

Nous pouvons cependant supposer que le Ministre des Affaires Etrangères de la Géorgie s'est adressé, comme à nous, aussi aux autres Gouvernements qui se sont prononcés pour l'admission de son pays dans la Société, et notamment au Gouvernement auprès duquel vous êtes accrédité.

La conscience que ses droits sont soutenus par le Gouvernement Helvétique sera pour le peuple géorgien un puissant appui moral et constituera le gage le plus sûr de l'affermissement des liens d'amitié entre nos deux pays.

L'attitude claire adoptée à Genève par Votre Délégation me permet de solliciter du Gouvernement Helvétique le pas suivant, qui est la conclusion logique de cette attitude; ce pas devrait être une déclaration formelle du Gouvernement Helvétique, qu'il reconnait l'indépendance *de jure* de la République Géorgienne.

Cette déclaration serait des plus précieuses pour la Géorgie en ce sens qu'elle constituerait une étape vers le règlement formel et définitif de son statut international, règlement si nécessaire pour que notre pays puisse vivre et se développer en paix, conformément aux ardentés aspirations de son peuple.²

En vue de la réponse que nous devons donner à M. Guéguetchkori, il nous intéresserait fort de connaître la suite que ce Gouvernement jugera opportun de donner à pareille demande [...] (E 2001 (B) 3/19).

2. *Le 7 février, Guéguetchkori s'adressait à nouveau à Motta:*

Par décision en date du 27 Janvier, la Conférence Interalliée a résolu de reconnaître l'indépendance *de jure* de la République Géorgienne.

Cette résolution des représentants des Grandes Puissances Alliées met un terme à la situation indécise de la Géorgie au point de vue du droit international.

Le Gouvernement Géorgien serait heureux d'apprendre que Votre Gouvernement s'associe à la décision de la Conférence Interalliée et reconnaisse, comme les Grandes Puissances, l'indépendance *de jure* de la Géorgie [...] (E 2001 (B) 3/19).

16

1004 1/277

CONSEIL FÉDÉRAL

Procès-verbal de la séance du 31 décembre 1920

4127. Einfuhrbeschränkungen

Volkswirtschaftsdepartement
Anträge vom 20. und 24. Dezember 1920

In seiner Sitzung vom 13. Dezember hat der Bundesrat auf Antrag des Vorstehers des Volkswirtschaftsdepartementes beschlossen:

«1. Der Entwurf des Beschlusses betreffend Vermeidung von Arbeitseinstellungen infolge übermässiger Einfuhr ausländischer Fabrikate wird einstweilen an das Volkswirtschaftsdepartement zurückgewiesen behufs Anbahnung der von Deutschland angeregten Verhandlungen.

2. Das Volkswirtschaftsdepartement wird beauftragt, die schweizerischen Papierfabriken davon zu verständigen und ihnen die bestimmte Erwartung auszusprechen, dass sie die in Aussicht gestellten Preisreduktionen unverzüglich vornehmen.»

Was den letzten Punkt anbetrifft, so haben die schweizerischen Papierindustriellen auf Wunsch des Volkswirtschaftsdepartementes die verlangte Preiserhöhung mit Wirkung vom 16. Dezember an eintreten lassen.

Die von der deutschen Regierung gewünschten Verhandlungen¹ wurden Samstag, den 18. Dezember, in Bern aufgenommen. Sie führten aber zu keinem Ergebnis im Sinne der Organisation einer deutschen Ausfuhr-Kontrolle und -Kontingentierung. Es wurde aber eine Einigung darüber erzielt, dass die deutsche Ausfuhrsperrung bis zum 27. Dezember weiterwirken solle, indem bis dahin entschieden werden könne, ob schweizerischerseits eine Beschränkung der Einfuhr eintreffe.

Das Volkswirtschaftsdepartement reicht nunmehr den Antrag vom 2. Dezember² wieder ein, es sei der Entwurf zu einem Bundesratsbeschluss zu genehmigen und die Massnahme auf den 27. Dezember in Kraft zu setzen.

In seinem Bericht von 24.²Dezember führt das Volkswirtschaftsdepartement weiter aus, es habe der von ihm eingesetzten Expertenkommission für Einfuhrbeschränkungen³ in der gestrigen Sitzung Gelegenheit geboten, sich zu dem Antrag eines Bundesratsbeschlusses betreffend Vermeidung von Arbeitseinstellungen infolge übermässiger Einfuhr ausländischer Waren zu äussern. Die Kommission hat grundsätzlich die Ansicht vertreten, dass unter den heutigen Umständen für eine Reihe weiterer Produktionszweige⁴ ein Schutz in Form von Einfuhrverboten einzutreten habe, da die Arbeitslosigkeit in immer stärkerer Masse in den verschiedensten Erwerbszweigen auftritt.

Als solche Erwerbszweige, deren Verhältnisse derart abgeklärt sind, dass eine Einfuhrbeschränkung heute schon ausgesprochen werden kann, bestimmte die Kommission neben den Produkten der Papierindustrie und der Edelmetallindustrie:

Küfer- und Küblerwaren,

Stangen, Blech, Draht aus Kupfer und Kupferlegierungen.

In der heutigen Sitzung legte das Volkswirtschaftsdepartement den Entwurf zu einem dringlichen Bundesbeschluss betreffend die Beschränkung der Wareneinfuhr vor und modifizierte den bereits erwähnten Entwurf eines Bundesratsbeschlusses dahin, dass er nur bis zum 10. Februar 1921 gelten soll. Diese neuesten Anträge gehen von der Erwägung aus, dass die ganze Angelegenheit von der Frage der ausserordentlichen Vollmachten gelöst und der sachliche Entscheid nicht nur indirekt durch Genehmigung eines Bundesratsbeschlusses, sondern direkt durch Erlass eines Bundesbeschlusses von der Bundesversammlung erledigt werden soll. Diese würde den Bundesrat ermächtigen, die Wareneinfuhr zu beschränken, und die Verfügungen des Bundesrates würden sich nachher auf diesen Bundesbeschluss und nicht mehr auf die ausserordentlichen Vollmachten vom 3. April 1919 stützen.

1. *Pour ces négociations, cf. aussi n° 10*

2. E 1001 1/EVD 1920.

3. *Pour la collection des procès-verbaux de cette commission, cf. E EVD 20/86+87.*

4. *Dans la séance du 24 décembre, le Conseil fédéral décida: Das Volkswirtschaftsdepartement wird ermächtigt, die Grenze für die Einfuhr von Papier und Papp bis auf weiteres, d. h. bis nach der definitiven Beschlussfassung über seine Vorlage, zu sperren. E 1004 1/277 n° 4046.*

Damit indessen die Bundesversammlung in ihren Entschliessungen wirklich frei bleibt, so müsste der Bundesrat gleichsam als vorsorgliche Massnahme einen Beschluss erlassen, der aber von vorneherein so terminiert wäre, dass er nur so lange gilt, bis die eidg. Räte die Vorlage erledigt haben werden. Dem Protokoll liegt eine Kopie des vorgelegten Bundesbeschlusses und des Bundesratsbeschlusses bei.

Der Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartementes motiviert die Anträge noch näher und er erstattet speziell Bericht über die Sitzung der Einfuhrkommission, die am 30. Dezember stattgefunden hat. In dieser Sitzung sprachen sich alle anwesenden Vertreter des Handels- und Industrievereins, des Gewerbeverbandes und der Landwirtschaft für die Notwendigkeit von Einfuhrbeschränkungen aus, indem sie den Erlass der vorliegenden Bestimmungen befürworteten. Seitens der Vertreter der Angestelltenverbände und des Gewerkschaftsbundes wurde die Notwendigkeit des Erlasses einzelner Einfuhrbeschränkungen — es handelt sich nicht um absolute Einfuhrverbote — anerkannt. Immerhin wünschten diese Kreise, dass natürlich nicht mehr als notwendig zur Verhütung der Arbeitslosigkeit hievon Gebrauch gemacht werde. Gegen den Erlass der Bestimmungen von Einfuhrbeschränkungen sprachen sich bloss Herr Jäggi, Präsident des Verbandes schweizerischer Konsumvereine in Basel, und Herr Steinmetz, Vertreter des genferischen Handels, aus. Sie glauben die Bestimmungen werden ihren Zweck nicht erreichen, den Preisabbau hindern, und ihre Handhabung sei sehr schwierig. Der Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartementes führt aus, dass er sich der Schwierigkeiten der Handhabung der in Aussicht genommenen Bestimmungen durchaus bewusst sei und dass er ferner auch anerkenne, dass eine absolute Hilfe für die Arbeitslosigkeit durch eine solche Massregel nicht geschaffen werden könne. Allein er ist der Ansicht, dass der Bundesrat unrecht täte, wenn er zusähe, wie einzelne schweizerische Industrien und Gewerbe vom Auslande durch die Konkurrenz erdrückt und in ihrer Lebensfähigkeit bedroht werden. Er findet auch, es sei unnatürlich, dass man in der Schweiz Arbeitslosenentschädigung an Leute ausrichte welche mit ihrer Arbeitskraft Waren produzieren könnten, die in ungewohnten Mengen auf den schweizerischen Markt geworfen werden. Die Massregeln sollen so durchgeführt werden, dass ein Preisabbau nicht gehindert wird; ein solcher soll und muss sich vollziehen, allein nicht in katastrophaler Weise und nicht in einer Zick-zack-Linie, sondern in einer gerade verlaufenden Linie. In Betracht falle namentlich auch, dass viele der eingeführten Waren durch verschiedene Hände gehen und durch den Handel verteuert, schliesslich doch zu hohen Preisen an den Mann gebracht werden. Die Konsumenten hätten also nicht den Nutzen, den man vielerorts erhofft und erwartet. So unangenehm schwerwiegend die Massregel sei, so komme er nach eingehender Überlegung zur Überzeugung, dass im Interesse der nationalen Produktion und zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit die Kontingentierung der fremden Einfuhr in gewissen Artikeln notwendig sei, und was die Form betreffe, so soll ein Entscheid der Bundesversammlung provoziert werden. Die Dringlichkeit des Beschlusses sei gegeben, da nicht monatelang gewartet werden könne.

In der Diskussion wird darauf hingewiesen, dass neben den gewichtigen Argumenten für die Massnahme auch grosse Bedenken bestehen. Es sei notwendig, dass ein Preisabbau eintrete; eine Krise sei unvermeidlich, je rascher sie komme,

um so besser sei es. Die Einfuhrbeschränkungen werden zum Teil ihren Zweck verfehlen, zum Teil die hohen Löhne auf der Höhe behalten und unsere Exportindustrie dadurch schädigen. Es seien auch anderseits vielleicht Repressalien zu befürchten. Sukzessive werden für fast alle Waren Einfuhrbeschränkungen verlangt werden. Die Durchführung erscheine sehr schwierig. Anderseits findet der Antrag des Volkswirtschaftsdepartementes auch Unterstützung mit den bereits angeführten Motiven, insbesondere wird geltend gemacht, dass andere Länder bereits Einfuhrbeschränkungen eingeführt haben und dass das System der Zollzuschläge kaum genügen dürfte und offenbar nicht rasch eingeführt werden könne.

Schliesslich wird mit vier gegen drei Stimmen beschlossen, auf die Anträge des Volkswirtschaftsdepartementes zurzeit nicht einzutreten.

17

E EVD 20/21+22

*Le secrétariat général du Département de l'Economie publique
au Ministre de Suisse à Berlin, A. von Planta¹*

Copie

L. 5220

Kohlenversorgung

Bern, 31. Dezember 1920

Im Besitze Ihres Schreibens vom 24. ds. Mts.² beehren wir uns, Ihnen mitzuteilen, dass die im Finanz- & Handelsblatt der «Vossischen Zeitung» enthaltene Notiz über Kohlenüberfluss in der Schweiz bis zu einem gewissen Grade richtig ist. Wir verweisen zunächst auf die im dritten wirtschaftlichen Monatsbericht² des Volkswirtschaftsdepartementes enthaltenen Ausführungen und möchten denselben noch folgendes beifügen:

Die Lagervorräte in den meisten Kohlensorten sind gegenwärtig in der Schweiz sehr bedeutend und es besitzen insbesondere die Bundesbahnen einen Vorrat von 8—10 Monaten. Auch der Vorrat der Gaswerke reicht für viele Monate aus. Der Grund liegt hauptsächlich darin, dass im Frühling dieses Jahres die Weltkohlenversorgung ein sehr düsteres Bild zeigte und die Kohlengenossenschaft auch auf die Gefahr einer damals sehr unwahrscheinlichen Preisbaisse in Amerika bedeutende Abschlüsse vornahm, um auf alle Fälle die Versorgung für diesen Winter sicherzustellen. Wider alles Erwarten sind dann auch von den näher gelegenen Produktionsgebieten, Ruhr und insbesondere Saar und England bedeutend mehr Kohlen geliefert worden, als vorgesehen war. Dass die amerikanischen Lieferanten das grösste Interesse hatten, die im Frühling abgeschlossenen Verträge angesichts des unterdessen eingetretenen Preissturzes möglichst vollständig zu erfüllen, liegt auf der Hand.

1. *Cette lettre est signée:* Eidg. Volkswirtschaftsdepartement, Generalsekretariat, i. A. Stucki.

2. *Non reproduit.*

Während derartig die Zufuhren überreichlich ausfielen, ist auf der andern Seite die Abnahmefähigkeit zurückgegangen. Einmal braucht die Industrie, die gegenwärtig eine ausserordentliche Krisis durchmacht, an und für sich bedeutend weniger Kohlen als in normalen Zeiten, und sodann halten alle Abnehmer angesichts der sinkenden Preise des Weltmarktes mit Bestellungen sehr zurück.

Bei dieser Sachlage hat die Kohlengenossenschaft Mühe, insbesondere die amerikanische Kohle abzusetzen. Es ist deshalb eine Vereinbarung zwischen Kohlengenossenschaft und S.B.B. vorgesehen, wonach Letztere diese amerikanischen Kohlen übernehmen, dafür aber den Liquidationsüberschuss der Kohlengenossenschaft beanspruchen könnten. Eine Auflösung der Kohlengenossenschaft ist auf den 30. Juni 1921 vorgesehen.

Aus diesen Darlegungen ergibt sich ohne weiteres, dass uns heute Deutschland mit der Lieferung von Kohle an und für sich durchaus keinen Dienst leistet. Alles hängt vielmehr von den Preisen ab. Die englische Kohle gelangt heute schon bedeutend billiger in die Schweiz als die deutsche gemäss dem letzten Vertrag. Dieser läuft übrigens am 15. Januar ab, und es kann für uns eine Verlängerung, resp. Erneuerung nur in Frage kommen, wenn die Preise bedeutend ermässigt werden.

Damit hoffen wir, die von Ihnen gewünschte Auskunft gegeben zu haben und sind selbstverständlich sehr gerne bereit, weitere Anfragen zu beantworten.

18

E 2300 Wien 36

*Le Ministre de Suisse à Vienne, Ch. D. Bourcart,
au Chef du Département politique, G. Motta*

RP n° 1

Vienne, 5 janvier 1921

De différents côtés des nouvelles alarmantes nous parviennent sur le danger bolchevique qui menace actuellement l'Europe. L'on peut se demander, il est vrai, si l'Allemagne n'a pas un intérêt à exagérer ce danger afin d'engager l'Entente à modérer ses exigences en matière de désarmement, mais, même en tenant compte de cette circonstance, on ne saurait nier que les informations provenant d'autres sources corroborent généralement les informations venant d'Allemagne.

Un officier allemand, tenant il est vrai de près au groupe Ludendorff, a été chargé d'une mission en Pologne pour se rendre compte de la situation sur place. Comme il est beau-frère d'un général anglais délégué à Varsovie il paraît particulièrement qualifié pour recueillir des renseignements impartiaux. D'après lui, les préparatifs des Russes ne feraient aucun doute et l'armée polonaise ne serait malheureusement guère en état de leur tenir tête. Le général anglais serait très peu édifié sur la valeur militaire de cette armée; les succès qu'elle a remportés devant Varsovie seraient dus principalement à la désorganisation de l'armée bolcheviste qui, ayant avancé trop rapidement, se serait trouvée soudain privée de tout ravitaillement en vivres et en munitions. D'un autre côté on me dit que les centaines

d'avions français envoyés en Pologne auraient aussi contribué dans une large mesure à la défaite des Russes qui sont mal montés pour la guerre aérienne et se seraient trouvés exposés, presque sans moyens de défense contre cette arme spéciale, au feu nourri des mitrailleuses et aux bombes des avions de combat français. Un autre informateur me dit que la Pologne aurait ordonné une nouvelle mobilisation, mais que les hommes ne rejoignent pas leurs corps. D'après tous les renseignements qui me parviennent, l'armée tchécoslovaque n'offrirait aucune garantie contre l'avance des Bolcheviques; de plus on est persuadé que le communisme a fait de tels progrès en Tchécoslovaquie qu'à l'apparition des armées soviétiques le pays serait immédiatement livré à la révolution et au régime de Lénine. En ce qui concerne la Roumanie, les avis sont partagés; on attend également une attaque de ce côté-là et la situation intérieure du royaume n'est pas sans donner des inquiétudes; cependant il y a des personnes qui considèrent l'armée roumaine comme encore assez forte et disciplinée pour offrir une résistance sérieuse.

L'Autriche ne serait pas en mesure de s'opposer à une avance des armées russes après qu'elles auraient bousculé les Polonais, les Tchèques et peut-être les Roumains. Les 30 000 hommes de la «Wehrmacht» comptent d'autant moins que cette force a été formée encore sous le régime socialiste et est considérée, avec raison, comme une garde rouge, sans valeur militaire et plus disposée à joindre les Bolcheviques qu'à les combattre. Le Ministre de la Guerre actuel cherche bien à amoindrir ce danger, mais il ne peut procéder qu'avec beaucoup de prudence et est entouré d'espions (il me l'a dit lui-même) qui surveillent ses moindres faits et gestes. Ce ne serait qu'à la frontière du Tyrol qu'une résistance sérieuse pourrait commencer.

Seule la Hongrie semble capable de se battre. Mais ses ressources sont limitées et si les puissances de l'Entente (sous l'influence première des Tchèques, Yougoslaves etc.) réduisent encore sa force militaire, il lui sera difficile de s'opposer avec avantage aux hordes venant de Russie. On est tenté de croire, il est vrai, parmi les Hongrois, que lorsque le danger bolchevique sera devenu encore plus imminent, l'Entente viendra (comme elle doit l'avoir fait l'été dernier) supplier les Hongrois de sauver la civilisation européenne et se montrera prête à toutes les concessions, voire même au retour des Habsbourg. Les monarchistes hongrois seraient toutefois décidés à se laisser prier et à ne céder que contre de très sérieuses garanties.

En Allemagne enfin, selon l'officier dont je vous parlais plus haut, les extrémistes de gauche auraient fait de très sérieux préparatifs pour accueillir leurs frères de Moscou. Une armée rouge serait prête à occuper une ligne: bassin de la Ruhr-Halle-frontière de Pologne et à faire cause commune avec les Bolcheviques; l'Allemagne du Nord serait une proie facile pour ces armées combinées; ce ne serait que dans les pays de l'Allemagne du Sud qu'une sérieuse résistance armée commencerait. Les «Heimwehren» bavaroises se battraient bien, croit-on, mais elles manquent d'artillerie et n'ont que 50 cartouches par fusil. La Suisse risquerait donc de se trouver exposée à une attaque convergente venant du Nord et de l'Est à la fois. Je pense en effet que, comme moi, vous ne vous faites aucune illusion sur le respect que notre neutralité aurait à attendre de la part des amis de MM. Platten, Welti et consorts. Ce danger entraînerait naturellement un autre, celui d'une alliance imposée par nos voisins de l'ouest et l'établissement du théâtre de la guerre sur notre territoire!

Le Ministre d'Allemagne, avec lequel je me suis entretenu de cette situation, a toujours été plutôt pessimiste et l'est encore. Il considère l'attaque russe comme une nécessité pour le Gouvernement bolchevique obligé d'occuper son armée pour la nourrir et pour l'empêcher de se tourner contre lui. Il ne croit pas qu'en Allemagne une armée rouge proprement dite soit d'ores et déjà organisée de manière à pouvoir entrer en ligne immédiatement, mais il est persuadé qu'une certaine organisation existe et se complèterait rapidement en cas de besoin. M. de Rosenberg craint, lui aussi, que si les Russes réussissent à passer sur le ventre des Polonais, l'Allemagne du Nord risque fort d'être entraînée dans le tourbillon si l'Entente ne lui laisse aucune force militaire à opposer aux Russes et aux ennemis de l'intérieur; il insiste d'une manière toute spéciale sur les dangers que courrait la Suisse en cas d'une invasion de l'Allemagne par les troupes de Lénine auxquelles se joindraient les communistes allemands; il insiste peut-être même un peu trop sur ce point pour ne pas me faire me méfier un peu et supposer que cette insistance a pour but de nous amener à agir sur la France pour que celle-ci se montre plus coulante dans la question du désarmement. Mais quoiqu'il en soit de ce dernier point je n'en suis pas moins persuadé que le danger existe et est sérieux; on le dit même imminent parce que, si les Russes veulent entreprendre une offensive ils seront obligés de la faire aussi longtemps que les vastes marécages qui s'étendent sur une partie de la frontière seront gelés et les routes qui les traversent praticables pour la grosse artillerie et les trains lourds. Autrement il leur faudrait laisser passer le dégel et attendre l'été et la sécheresse.

En ce qui concerne l'attitude du groupe Ludendorff, aussi bien l'officier susmentionné, qui lui appartient, que le Ministre d'Allemagne nous ont assuré de la manière la plus formelle que Ludendorf ne songe pas à faire cause commune avec les Bolcheviques ainsi que certains l'ont prétendu; le général n'aurait en vue que le maintien de l'ordre et d'un régime de gouvernement acceptable; il ne songerait pas davantage à une restauration monarchique quelconque. Il y aurait bien, parmi les chauvins d'extrême-droite, quelques énergumènes qui accepteraient une campagne de revanche contre la France au prix d'une alliance avec Lénine, mais ils sont peu nombreux et sans influence. On se rend compte en Allemagne que, après 25 ans, la Russie pourra s'être remise des pertes infligées par le régime de Lénine tandis que l'instrument de précision qu'est l'Allemagne industrialisée serait ruiné pour un siècle au moins si l'Allemagne se jetait dans les bras du bolchevisme.

Ici, les membres du Gouvernement sont très découragés à la suite de la crise économique et financière qui menace l'Etat dans ses fondements et donne beau jeu aux socialistes; ils sont tellement absorbés par la menace des dangers internes et immédiats qu'ils perdent de vue la politique générale de l'Europe, le danger russe et toutes les conséquences qui s'en suivent. Je me trouvais avant-hier à un dîner intime de cinq personnes avec le ministre qui réunit dans sa main les Départements de l'Intérieur et de la Guerre. Je n'ai pas été peu surpris de trouver qu'il ne savait rien de ce qui se passait en Russie et ne semblait pas s'en être informé. Mes questions lui firent dire qu'il allait immédiatement s'informer auprès de son préfet de police qui certainement serait au courant. Comme j'ai d'excellents rapports personnels avec ce ministre, rapports qui datent de plusieurs années et comme il est un adversaire ardent de tout ce qui est communiste, bolchevique ou lui ressemble de loin, je n'ai aucune raison de croire qu'il n'ait pas voulu me renseigner.

Je me rends bien compte que le présent rapport pourra vous paraître trop alarmant, mais je considère comme de mon devoir de vous rendre attentif aux rumeurs qui nous parviennent dans ce poste avancé vers l'Orient; il est peut-être regrettable que nous n'ayons encore aucun agent diplomatique, notamment en Pologne, qui soit en mesure de contrôler de plus près les renseignements qui nous parviennent.

La situation du Gouvernement actuel est, comme je viens de le dire, des plus précaire; s'il ne reçoit pas aide et protection de l'étranger, c. à d. de l'Entente il ne pourra plus fonctionner faute de moyens d'existence et risque de devoir faire place au chaos; car il n'est pas certain que les socialistes, s'ils devaient prendre le pouvoir, seraient à même d'établir un gouvernement d'ordre. Ce danger est imminent, il peut devenir aigu d'un moment à l'autre; on parle du 15 janvier ou du mois de février. C'est pourquoi, ainsi que je vous l'ai écrit déjà, différents ministres et hauts fonctionnaires m'ont prié de signaler de mon côté aux représentants de l'Entente ce danger qui vient s'ajouter au danger bolcheviste menaçant de l'extérieur. C'est aussi cette situation qui a amené une démarche directe du Chancelier fédéral et d'autres ministres auprès de M. Lefèvre-Pontalis, Ministre de France. D'après les journaux on semble commencer, en France et en Angleterre, à se rendre compte de l'urgence d'une action de secours, mais, ainsi que l'a dit hier le Chancelier, aucun résultat effectif n'a encore été atteint, et pourtant le temps presse.

Dans certains milieux on entrevoit d'ailleurs aussi la possibilité du remplacement du ministère actuel par un Gouvernement de fonctionnaires avec le préfet de police Schober à sa tête, soit la combinaison qui avait déjà failli aboutir il y a quelques semaines. Dans ce ministère, le Département des Affaires Etrangères reviendrait probablement à mon ami le Dr. Glanz, actuellement ministre de l'Intérieur et de la Guerre. Mais j'ai peine à croire à cette solution parce que je doute que Schober soit assuré de l'appui des socialistes et il ne prendra certainement pas les rênes en main s'il risque de se heurter, dès le début, à l'opposition d'un des plus puissants partis. Si les socialistes acceptaient Schober ce serait parce qu'ils ne se sentent pas en force suffisante pour gouverner eux-mêmes et que la majorité du parti et la plupart de ses chefs ne sont pas communistes et craindraient de devoir laisser, après s'être chargés du pouvoir, une influence trop grande aux extrémistes partisans d'une révolution bolcheviste.

En Hongrie on a pris en assez mauvaise part la solution donnée à la question des territoires hongrois cédés à l'Autriche en vertu des traités de St-Germain et de Trianon. On espérait pouvoir s'entendre avec le Gouvernement chrétien-social de Vienne, obtenir des concessions importantes sous forme de rectifications de frontière et pouvoir soumettre en général la question de la cession à un plébiscite. On n'est pas loin d'accuser le Chancelier Mayr de manque de loyauté en ayant fait décider la remise des territoires cédés entre les mains de la commission interalliée pour être remis, sans doute intégralement, par celle-ci à l'Autriche. Je ne suis pas sûr que M. Mayr n'ait pas laissé naître certains espoirs chez les Hongrois; on me dit que la solution intervenue serait moins son œuvre que celle de M. Eichhoff, Ministre d'Autriche à Paris. Le Dr. Gratz, Ministre de Hongrie à Vienne, a fait entendre que cette solution serait d'autant plus regrettable que les Autrichiens ne couraient aucun risque en admettant le plébiscite parce que le vote leur aurait été favorable

et qu'ils auraient, par ce beau geste, contribué à affermir les relations entre les deux pays. Au contraire, maintenant, il y a un froid dont le premier résultat est de retarder la ratification, par la Hongrie, du traité de commerce récemment conclu. Naturellement les socialistes, adversaires de la Hongrie royaliste, ne sont pas fâchés de ce rafraîchissement des relations; quant aux pangermanistes, ils se réjouissent de recueillir quelques milliers de nationaux, mais, il y a aussi des gens parmi eux, entre autres l'un des plus chauvins de leurs chefs, M. Teuffel, qui regrettent l'abandon du plébiscite, parce que cela les prive de l'argument du droit de libre disposition des peuples qu'ils invoquent, par exemple, à l'égard de la Bohême allemande. Le Chancelier Mayr a fait remarquer hier à la commission des Affaires étrangères que les élections au «Landtag» de la nouvelle province ratifieraient certainement la cession; il veut donc faire croire à une espèce de sanction populaire; mais que fera-t-il si ces élections sont favorables à la Hongrie?

A Budapest on a renoncé à résoudre pour le moment la question monarchique; on m'assure de nouveau que les chances du prétendant légitime sont les plus grandes et que, si l'on voulait, on pourrait dans six semaines acclamer le roi Charles dans sa capitale.¹ Mais on a cru devoir tenir compte de l'opposition venant de l'étranger et attendre des temps meilleurs sur lesquels on semble compter avec pleine confiance.

Le nouveau Ministère Teleki est encore sans titulaire pour le Département des Affaires étrangères, mais dès le début le Dr. Gratz, Ministre à Vienne, a été désigné comme futur chef de ce Département. M. Gratz aurait préféré rester à Vienne, mais il m'a dit lui-même l'autre jour qu'il craignait de ne pas pouvoir se soustraire à l'appel et que, d'ici une quinzaine, il serait probablement à Budapest. Je regretterai son départ de Vienne, car depuis des années, depuis le temps où il était chef de section au Ballplatz, j'entretenais avec lui les meilleures relations. C'est un homme d'une haute intelligence, très fin et habile, mais parfaitement sûr et bien disposé pour la Suisse.

7 janvier

J'ai rencontré hier dans le monde M. Lefèvre-Pontalis, Ministre de France et ai eu une longue conversation avec lui sur la situation politique. Il est malheureusement, lui aussi, sous l'impression que les Russes pourraient bien tenter une offensive vers l'ouest dans un avenir peu éloigné. Sans oser afficher un manque absolu de confiance dans la force de résistance des Polonais il m'a cependant donné à entendre que la politique de l'Angleterre et de l'Italie rendait moins efficace l'appui que la France serait disposée à accorder à ses amis de Varsovie. La situation de l'armée roumaine est rendue précaire par l'état déplorable des lignes de chemins de fer et le manque de locomotives et de matériel roulant. Les lignes qui relient la Roumanie à la Pologne sont à peu près inutilisables. Quant aux Tchèques, mon collègue n'en pense pas beaucoup de bien. De même que, lors de l'offensive russe de l'été dernier, ils seront prêts à se jeter dans les bras des Bolcheviques dès leur apparition à la frontière; les Tchèques plaçant ainsi leurs sympathies ethniques au-dessus de l'intérêt général de l'Europe.

En ce qui concerne la situation intérieure de l'Autriche le Ministre de France la considère comme dépendant en première ligne du règlement des questions finan-

1. Cf. *table méthodique, rubrique VI: l'affaire du Roi Charles de Habsbourg.*

cières pendantes; il ne voit pas la possibilité d'accorder des crédits de quelque importance avant que la liquidation de la Banque d'Autriche-Hongrie ne soit en bonne voie et qu'une banque d'émission nouvelle ne soit créée. (Mais précisément pour fonder une nouvelle banque solvable et capable de remplir son rôle, il faut des crédits; cela semble avoir échappé à M. Lefèvre-Pontalis). En attendant il faut permettre à l'Autriche de vivoter et mon collègue croit qu'on l'y aidera car des mois se passeront avant que le système financier puisse être consolidé. — Mais sera-t-il possible à l'Autriche de végéter encore aussi longtemps sans aide sérieuse? Les représentants de l'Entente ont quelque espoir dans la conférence économique avec les Etats successoraux qui doit s'ouvrir dans quelques jours à Karlsbad; mais, avec le temps, on devient toujours plus sceptique à l'égard de toutes ces conférences qui n'aboutissent à aucun résultat pratique. La même observation s'applique au délégué spécial que, d'après les journaux, la France va envoyer à Vienne pour examiner la situation. Depuis des mois la commission des réparations examine cette situation, Sir William Goode, son président a fait un rapport circonstancié et formulé des propositions, et maintenant on recommence la même manœuvre! Je me réserve d'ailleurs de revenir, dans un rapport spécial, sur ces questions économiques.² — J'ajoute que, sur le Conseil du Ministre de France, le Chancelier Mayr vient de faire une démarche auprès des Ministres de Grande-Bretagne et d'Italie pour implorer leur aide en vue de sauver le pays et le Gouvernement.

On dit que les employés de l'Etat menacent de se mettre en grève, si d'ici au 15 janvier leurs traitements ne sont pas augmentés sensiblement. Or l'augmentation demandée entraînerait une dépense de 4 Milliards et les caisses de l'Etat sont vides: l'impression de nouveaux billets de banque ne ferait qu'amener une nouvelle hausse des prix. D'autre part la commission des réparations doit, dit-on, s'opposer en général à l'émission de nouveaux billets par la Banque d'Autriche-Hongrie puisque celle-ci se trouve en liquidation. Donc que faire? — Si le Gouvernement démissionne, ce ne sera pas une solution, mais il n'a pas de majorité et est à la merci du parti pangermaniste qui n'a en vue que le rattachement à l'Allemagne et croit peut-être y arriver par le gâchis. On me dit aujourd'hui que les socialistes s'arrangeraient peut-être d'un gouvernement de coalition comprenant des représentants de tous les partis. Je ne crois pour ma part à pareille condescendance que si les autres partis laissent aux socialistes les Ministères les plus importants au point de vue politique.

A mon grand regret je dois ajouter que le Ministre de Hongrie, rencontré ce matin, est tout aussi pessimiste que mes autres collègues au sujet des intentions agressives des bolcheviques qu'il attend à une date rapprochée.

2. *Non reproduit.*

19

E 2001 (B) 2/40

*Le Chef de l'Office central de la police des Étrangers,
H. Rothmund, aux Légations de Suisse*

Copie

L. Einreise von Russen

Bern, 10. Januar 1921

Mit Kreisschreiben vom 20. Oktober 1920¹ betreffend die Einreise von Russen und Armeniern hat das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement auf die Übelstände hingewiesen, die die Einreise von Russen im Gefolge hat und die Erteilung von Einreisebewilligungen von dem Vorliegen bestimmter Voraussetzungen abhängig gemacht. Besondere Massnahmen für die Einreise von Russen sind im allgemeinen unbedingt am Platz. Hingegen kann nicht bestritten werden, dass die strikte Durchführung des Grundsatzes, dass alle Einreisegesuche von Russen der Zentralstelle für Fremdenpolizei zum Entscheide zu unterbreiten seien, zu Unzukömmlichkeiten führt und für die Schweiz früher oder später zum Nachteil gereichen kann. Die Russen, die in andern Ländern niedergelassen sind und hier voll geachtet sind, fühlen sich den Angehörigen dieser Länder gegenüber hintangesetzt und verstehen nicht, weshalb sie schlechter behandelt werden als diese. Die Angelegenheit ist vom Bundesrate besprochen worden, und sind wir in der Lage, im Auftrage des Departementschefs Sie persönlich, und in Ihrer Abwesenheit Ihren Stellvertreter zu ermächtigen, einwandfreien, russischen Staatsangehörigen, deren Verhältnisse Ihnen bekannt sind und über deren Subsistenzmittel kein Zweifel besteht, das Visum für einen vorübergehenden Aufenthalt bis zu drei Monaten selbständig zu erteilen, wenn sie in dem Lande, bei welchem Sie akkreditiert sind, dauernd niedergelassen sind und sich nur zu vorübergehendem Aufenthalt in die Schweiz begeben wollen. Die Leistung einer Kautions ist in diesen Fällen nicht notwendig. Hingegen bitten wir Sie, uns von jeder erteilten Einreisebewilligung sofort Kenntnis zu geben.

Indem wir Ihnen obige Ermächtigung erteilen, sind wir uns mit Ihnen der grossen Verantwortung gegenüber dem Kanton, dem der Russe im Falle eintretender Mittellosigkeit und der Unmöglichkeit, ihn wieder abzuschieben, zur Last fallen sollte, bewusst. Diese Ermächtigung hat immerhin den Sinn, dass von ihr nur ausnahmsweise und in durchaus einwandfreien Fällen Gebrauch gemacht werde.

1. *Non reproduit.*

E 2001 (B) 2/21

*Le Comité de l'Union syndicale
suisse au Conseil fédéral¹*

L. Urgent

Berne, 12 janvier 1921

Seize mois après la chute de la République des Soviets en Hongrie², un jugement qui a provoqué l'horreur dans le monde civilisé entier a prononcé la condamnation à mort par pendaison de quatre commissaires du peuple, anciens membres du parti socialiste depuis plus de vingt ans et la condamnation aux travaux forcés à perpétuité de six autres commissaires, membres du parti socialiste et des organisations syndicales de 19 à 28 ans. Ces condamnés à mort sont:

1. Josef Haubrich, secrétaire de la fédération des métallurgistes.
2. Peter Agoston, professeur à l'académie de droit.
3. Désider Bokanyi, le fondateur du parti socialiste en Hongrie.
4. Karl Bantus, secrétaire du parti socialiste en Hongrie.

Ces condamnés aux travaux forcés à perpétuité sont:

1. Franz Bajaki, secrétaire de la fédération des métallurgistes.
2. Anton Dovocsak, Président de la fédération des métallurgistes.
3. Josef Kelen, ingénieur.
4. Heinrich Kalmar, rédacteur de la «Volksstimme».
5. Alexander Szabados, juriste, secrétaire de la caisse nationale de maladie
6. Georg Ryzistor, secrétaire des ouvriers agricoles.

Le tribunal n'a relevé contre ces accusés aucun fait personnel. On se trouve donc bien en présence de condamnations politiques que le passé des accusés dans les organisations politiques et syndicales rend plus révoltantes encore.

Divers gouvernements sont intervenus auprès du gouvernement hongrois.³ Celui-ci à cette heure discute de cette affaire et la sentence est pour le moment suspendue. Les deux organisations soussignées ont l'Honneur de vous prier, Monsieur le Président et Messieurs, d'user de toute votre influence auprès du gouvernement de Hongrie, pour que les terribles sentences prononcées contre les personnes citées plus haut ne soient point exécutées ou pour le moins considérablement adoucies.

Nous ne doutons pas que vous accepterez de faire ce geste humanitaire et au nom des victimes nous vous en exprimons toute notre gratitude.⁴

1. Cette lettre est signée: pour l'Union syndicale suisse par le Président O. Schneeberger et le secrétaire Ch. Schürch; pour le parti socialiste suisse par le président E. Reinhard et le secrétaire E. P. Graber.

2. Cf. DDS 7/2, nos 14, 19, 42, 48, 90, 217.

3. Point d'interrogation en marge de cette phrase.

4. Par note du 17 janvier 1921, remise le 18 au Baron Bornemisza, Ministre de Hongrie à Berne, par Dinichert, le gouvernement suisse formule la demande suivante: [...]Donnant suite à des sollicitations pressantes, le Conseil Fédéral a l'honneur de faire appel aux bons offices du Gouvernement Royal, en le priant de consentir à examiner s'il ne serait pas possible aux Autorités Hon-

groises compétentes d'user de leur droit de grâce en faveur des condamnés ou de commuer, en les atténuant, les peines qui ont été prononcées contre eux (E 2001 (B) 2/21).

Une notice du 16 février 1921, signée de H. von Segesser, résume la suite de l'affaire: En se référant à ses conversations avec M. le Ministre Dinichert, le Ministre de Hongrie fait savoir qu'il en avait référé inofficiellement à Budapest et qu'il vient d'apprendre «à titre privé» que les dossiers des individus qui, sous le régime Bela Kun, ont commis des crimes et ont été condamnés depuis lors de ce chef, ont été soumis au Gouverneur du Royaume qui va les examiner très prochainement. Le Baron Bornemisza pense qu'un certain nombre de ces individus sera gracié. Dès qu'il apprendra quelque chose, il nous le fera savoir (ibidem). *En date du 22 février 1921, le Chef de la Division des Affaires étrangères du Département politique, Paul Dinichert, ajoutait de sa main au bas de la notice mentionnée:* Le Baron Bornemisza revient sur l'affaire et précise ceci: Aucune des sentences de mort n'est encore exécutée. Les dossiers seront soumis au Gouverneur du Royaume, qui exerce le droit de grâce et qui s'inspirera des considérations qui ont suscité l'intérêt de certaines personnes et groupements pour les condamnés. D.

21

E 2001 (B) 8/23

*Le Ministre de Suisse à Buenos Aires, A. de Pury,
au Chef du Département politique, G. Motta*

L. Société des Nations

Buenos Aires, 15 janvier 1921

Dans le rapport général adressé au Conseil fédéral par la Délégation Suisse à l'Assemblée de la Société des Nations, dont vous m'avez fait tenir un exemplaire en date du 23 décembre¹, je lis à la page 2, à propos de l'attitude de M. Pueyrredon, que ce dernier «sans doute sur les instructions de Buenos Aires, quitta Genève sous le prétexte qu'on n'aurait pas examiné avec l'attention qui leur était due les propositions déposées par sa délégation».

A titre documentaire et bien que cela ne puisse avoir qu'un intérêt rétrospectif, permettez-moi de vous donner ci-dessous, à la base de documents officiels rendus publics par le Gouvernement argentin et à la suite de ce que j'ai appris ici, quelques éclaircissements sur la façon dont cette affaire a été menée.

Il n'y a aucun doute que M. Pueyrredon n'a été que le porte-parole du Président Irigoyen qui s'est fixé d'avance une ligne de conduite dont il ne s'est pas départi un instant, qui de Buenos Aires a tout décidé de lui-même et a donné à son Ministre des instructions péremptoires à coups répétés de télégrammes. Le retrait des Argentins ne peut donc être considéré comme un acte de mauvaise humeur ou de susceptibilité et n'a pas été causé par des influences étrangères.

M. Pueyrredon est parti d'ici avec la mission de réclamer d'emblée et avant tout l'approbation des propositions qu'il a présentées et que vous connaissez, entre autres l'admission de tous les Etats au sein de la Ligue. A peine arrivé à Genève, le Ministre a reçu de M. Irigoyen un câble du 17 novembre lui enjoignant de ne s'engager dans aucune discussion partielle et préalable avant que la proposition «fon-

1. Cf. n° 14.

damentale» argentine n'ait été approuvée. M. Pueyrredon rendit le Président attentif au fait que cela ne serait guère possible car, d'après l'usage en vigueur dans les conférences internationales chacune de ses propositions devait préalablement être soumise à l'examen des commissions respectives. Le 20 novembre, le Président réitéra à sa délégation l'ordre formel «d'exiger, avant de discuter n'importe quelle question à l'ordre du jour de l'assemblée, l'admission de tous les Etats souverains à la réunion de Genève. Si, pour quelque raison cette motion était ajournée, la délégation argentine devait se retirer immédiatement en faisant savoir que son Gouvernement ne peut continuer à prendre part au Congrès».

Par télégramme du 24 novembre, M. Pueyrredon essaya encore une fois de faire prendre patience au Président en lui disant qu'une déclaration générale de ce genre ne serait probablement pas votée, mais qu'on se prononcera sur l'admission immédiate de tous les Etats souverains qui ont exprimé le désir d'être incorporés dans la Ligue, entre autres de l'Autriche et de la Bulgarie. Seuls resteront à l'écart les Etats-Unis, pour les raisons qui sont connues, l'Allemagne et le Mexique qui n'ont rien demandé pour le moment, ainsi que quelques autres petits pays qui ne constituent pas de véritables Etats souverains. Dans ce cas, la théorie argentine «trionpherait» puisque toutes les Nations feraient partie de la Ligue à l'exception des trois qui n'ont pas manifesté l'intention d'y entrer. M. Pueyrredon objecte aussi au retrait immédiat de la délégation, retrait qui risquerait de ne pas être compris et ne serait pas conforme aux normes usuelles que l'on doit observer au sein de telles assemblées. Il conseille au Président d'attendre pour prendre une décision que le vote relatif à l'admission des Etats ait eu lieu.

Dans sa longue réponse du 28 novembre, M. Irigoyen dit que l'admission immédiate et l'égalité absolue de tous les Etats sont les conditions indispensables du succès de la Société des Nations et de son bon fonctionnement. Il juge que les idées directrices de l'Assemblée de Genève prennent un aspect qui diminue sa portée et lui font perdre la signification primitive qu'elle avait au début; il refuse d'attendre les événements ne voulant pas être obligé plus tard de désavouer ses représentants après qu'ils auraient pris part aux travaux de la conférence. Encore une fois il enjoint à M. Pueyrredon d'insister à la première assemblée plénière pour que la discussion immédiate des propositions de l'Argentine ait lieu et lui répète qu'en cas d'ajournement ou de refus il doit se retirer en déclarant sa mission terminée.

Il faut connaître l'idéaliste têtu qu'est M. Irigoyen pour comprendre que ses actes n'ont nullement eu pour cause une susceptibilité excessive, mais que dès le début il s'est formé une opinion de ce que devait être une Ligue des Nations et qu'ayant jugé indispensable que tous les Etats souverains en fissent partie à égalité absolue de droits, il s'est buté à cette idée et a préféré rompre que de patienter comme le lui conseillait son Ministre des Affaires étrangères.

Le 11 décembre, il câbla encore à son délégué (je traduis littéralement): «la présence plus prolongée de la délégation argentine aurait impliqué une déviation des principes soutenus et une profanation de leur intégrité qu'aucune sanction postérieure adoptée par le Gouvernement argentin ne serait parvenue à justifier».

Chacun sait ici que les Ministres du Président sont de simples instruments dans ses mains et qu'il ne s'agit pas de lui résister. Les documents officiels publiés au sujet de la conférence de Genève le prouvent une fois de plus.

M. Irigoyen est persuadé que la majorité du peuple approuve son attitude et je ne suis pas loin de croire qu'il en est ainsi, car les idées qu'il développe sur l'égalité absolue des Etats et sur l'admission de tous sans distinction entre neutres et belligérants sont de celles qui sont le plus accessibles aux masses surtout dans un pays comme l'Argentine qui est un conglomérat de races diverses. Quant au parti de l'opposition, il ne s'est pas fait faute de critiquer amèrement l'attitude du Président dans les grands journaux qui sont ses organes, tels que «La Nación» et «La Prensa». Vous en aurez sans doute eu des échos en Europe, mais, je le répète, cette partie de la Presse ne représente pas l'opinion de la majorité. En outre les Argentins dont la vanité n'a pas de limites ont été dans le fond très flattés que le rôle joué par leur délégation ait fait tant de bruit dans le monde et je crois qu'on s'apprête à recevoir avec enthousiasme M. Pueyrredon à son arrivée à Buenos Aires.

«Ce qui nous a beaucoup réjoui et surtout surpris — m'a-t-on dit au Ministère — c'est de voir comme M. Pueyrredon a été bien reçu à Paris et à Londres après avoir quitté Genève. On dirait que nous avons fait le jeu de ces deux pays en déclarant les premiers ne plus vouloir avoir rien à faire avec la Conférence de Genève et qu'ils nous en sont reconnaissants».

Le geste de la délégation argentine a pu paraître à Genève hors de propos et même quelque peu enfantin, mais il ne faut pas méconnaître que pour les autres pays de l'Amérique latine il est d'une grande importance et pourrait être imité. A Santiago, par exemple, d'après ce que j'y ai entendu, on est certainement d'accord sinon avec l'attitude du moins avec les idées de M. Irigoyen. Ainsi que je vous l'ai écrit autre part, M. George Matte, Ministre Chilien des Affaires étrangères, m'a dit: «Pour le moment notre délégation restera en Europe et nous continuerons à faire partie de la Ligue des Nations, mais qui sait ce que nous réserve l'avenir». Toutefois, la nomination de M. Huneeus à la tête d'une des principales commissions a été saluée au Chili avec une vive satisfaction et — j'ai pu m'en rendre compte à maintes reprises — on a été très flatté de voir un délégué chilien jouer un rôle important dans le Congrès.

Je me réserve de vous communiquer encore les impressions que je rapporterai de Montevideo sur ces questions lorsque j'y aurai été.

22

E 2001 (B) 3/10

*Le Chef d'Etat-major général de l'Armée Suisse, E. Sonderegger,
au Chef du Département militaire, K. Scheurer*

L. N° 45.2.3

Bern, 25. Januar 1921

Es ist bekanntlich nicht ausgeschlossen, dass Österreich in nächster Zeit zusammenbricht und in diesem Falle wird die Vorarlbergerfrage dringend werden. Es scheint, dass die vorarlbergische Regierung die Absicht hat, beim Eintritt der Katastrophe Österreichs sofort die Autonomie Vorarlbergs zu erklären und

eine Art Anschluss¹ an die Schweiz zu suchen, bestehend in Gemeinsamkeit von Zoll, Post und Auslandsvertretung. Wie aus beiliegendem Brief² des der Regierung nahestehenden Dr. *Pirker* an einen Schweizer-Freund zu ersehen ist, werden schon Vorbereitungen hiefür getroffen.

Solange diese Entwicklung in ruhigen Bahnen vor sich geht, können wir ruhig zusehen; es besteht aber die Möglichkeit, dass von sozialistischer oder alldeutscher Seite oder von beiden zusammen mit oder ohne Zuzug von Freischaren aus dem Bayrischen und Tirol³ ein Putsch versucht wird zur Einsetzung einer alldeutsch gesinnten Regierung, mit oder ohne sofortigen Anschluss an Deutschland. Ein solcher Putsch kann zu einer Art Bürgerkrieg werden, und ich glaube nicht, dass wir dann ruhig zusehen dürfen. Ein solcher Zustand brächte uns direkten Schaden; er unterbände den wirtschaftlichen Verkehr und zwänge uns zu einer dauernd verstärkten Überwachung der Grenze, und schliesslich wäre noch die Einmischung schweizerischer Freiwilliger zu befürchten, die den schweizerisch Gesinnten zu Hilfe eilen wollten und uns damit in einer wenig würdigen Weise in eine vielleicht schon recht unangenehme Situation hineinzögen. Wir haben ein Recht zu verlangen, dass in diesem Nachbarländchen ruhige und geordnete Zustände bestehen. Solche Zustände haben dauerhafte, gut fundierte politische Verhältnisse zur Voraussetzung und diese lassen sich wohl nur schaffen auf Grund einer Volksabstimmung, die ein für alle Mal als Selbstbestimmung den Willen des Volkes festlegt.

Wenn eine solche Abstimmung unsererseits verlangt wird, so müsste sie auch geschützt werden, und wer soll sie nun schützen?

In erster Linie käme vielleicht der Völkerbund in Frage; aber abgesehen davon, dass der Völkerbund gegenüber Deutschland nicht unparteiisch, sondern nur als Partei auftreten kann, wenigstens von Deutschland immer nur als Partei angesehen wird, so würde eine Völkerbundsaktion auf alle Fälle viel zu spät kommen. Für einen rechtzeitig einsetzenden Schutz der Ordnung können nur die Nachbarn in Frage kommen: Deutschland, Italien und die Schweiz. Eine Verständigung zwischen allen dreien würde wiederum zu viel Zeit erfordern; von den Deutschen würde niemand Unparteilichkeit erwarten, und die Italiener wären im Vorarlberg sehr ungerne gesehen, sodass schliesslich nur ein Schutz der Ordnung durch Schweizertruppen ernstlich in Frage kommen kann. Wir sind zu dieser Rolle umso eher berechtigt, als die unoffizielle Abstimmung im Vorarlberg seinerzeit 80% der Stimmen für die Schweiz ergeben hat.⁴ An der Kontrolle der

1. *Mot souligné et un point d'interrogation au dessus de ce mot.*

2. *Non reproduite. Dans cette lettre du 21 janvier 1921, Paul Pirker écrit en conclusion: [...]Es werden von Lande auch Wünsche geäussert, die für die Schweiz rein formeller, für uns aber moralischer Natur sind, z. B. die Schweiz müsse die Sendung von Lebensmitteln abhängig machen von der Ordnung und Ruhe im Lande. Dadurch wollen wir einen Druck auf die Sozialisten ausüben. Ich mache jetzt den Text zum Plakat, das am grossen Tage dann im Lande verteilt wird. [...]* (E 2001 (B) 3/10).

3. *Sur le mouvement de rattachement du Tyrol à l'Allemagne et son influence sur la population du Vorarlberg, voir les notices de von Segesser des 27 et 28 janvier, sur ses entretiens avec des représentants du Comité Pro Vorarlberg et des délégués du Vorarlberg venus à Berne les 27—28 janvier 1921, E 2001 (B) 3/10.*

4. *Cf. DDS 7/2, n° 45.*

Volksabstimmung könnten als Zeugen unserer Unparteilichkeit deutsche und italienische Organe beteiligt werden.

Wenn hier, was ja leicht zu machen ist, alle Einzelheiten für das militärische Vorgehen rechtzeitig durchbesprochen und vorbereitet sind, so ist die Ausführung (Mobilisation und Transport der nötigen Truppen) eine Sache von wenigen Tagen und kann unbedingt rechtzeitig erfolgen. Was aber als Vorbedingung dazu gehört und noch mehr Zeit braucht, das ist die Feststellung der Bereitwilligkeit der Schweiz, einem autonomen Vorarlberg jenen losen Anschluss zu gewähren, den es vorläufig wünscht, und ohne den es nicht bestehen kann. Hierüber müsste frühzeitig Beschluss gefasst werden, sonst kommen wir mit unsern militärischen Massregeln zu spät. Ich halte es aber für sehr wichtig, dass wir durch rasches Zugreifen alle jene Nachteile, Unannehmlichkeiten und Gefahren vermeiden, die die Lage der Dinge uns bringen könnte, wenn wir sie eine Zeitlang sich selbst überlassen müssten.

An Truppen wären zur losen Absperrung der Grenzen gegen Bayern und Tirol und zur Aufrechterhaltung der Ordnung im Innern des Ländchens notwendig: eine Division mit nur einer Abteilung Artillerie und eine Kavallerie-Brigade. Um Transportkosten zu vermeiden, würde am besten die 6. Division und Kav.Br. 3 gewählt. Diese Truppen könnten unter dem Kommandanten der 6. Division stehen, unter der Oberaufsicht des E.M.D.

23

E 1005 2/1

CONSEIL FÉDÉRAL
Procès-verbal de la séance du 28 janvier 1921

Visites de membres du Conseil fédéral à l'étranger

Secret

Présidence. Verbal

M. le Président de la Confédération communique que l'attaché commercial de la Légation de Grande-Bretagne l'a invité, de la part de son gouvernement, à se rendre en Angleterre, avec quelques personnalités du monde de l'industrie et du commerce suisse, désignées par la Suisse, à l'occasion de la foire industrielle qui se tiendra dans quelques villes du Royaume-Uni, du 27 février au 4 mars prochain. Les invités seraient les hôtes du gouvernement britannique, durant leur séjour en Angleterre. La même invitation est adressée aux ministres du commerce et de l'industrie de tous les gouvernements du monde. Le gouvernement anglais attacherait un grand prix à la visite du Président de la Confédération. Il ne s'agit pas d'une conférence ni de pourparlers organisés, mais seulement d'une visite de courtoisie et d'informations, qui offrira il est vrai des occasions de prendre contact avec les personnalités dirigeantes et influentes de Grande-Bretagne et d'autres pays. A ce point de vue, M. le conseiller national Alfred Frey, président de l'Union suisse du commerce et de l'industrie, juge indispensable que la Suisse donne suite à l'invita-

tion par l'envoi d'une délégation. Quant à M. Schulthess, il aurait aussi cru devoir y donner suite en personne s'il s'était agi d'une conférence officielle, mais telle que l'invitation se présente, il ne pense pas, étant donnés nos usages, qu'il convienne que le Président de la Confédération s'y rende. Du reste, il se rangera sur ce point à l'avis du Conseil fédéral. Si celui-ci se prononce pour l'envoi d'une délégation, il sera nécessaire de la composer de personnalités de premier ordre.

Dans la discussion qui suit, la manière de voir de M. le Président est généralement approuvée. Si d'une part on fait observer que dans les circonstances actuelles, la Suisse ne peut plus se tenir à l'écart des entrevues internationales et qu'une politique d'isolement et de renoncement serait nuisible au pays, d'autre part on remarque qu'il n'y a pas de grands résultats à attendre de visites telles que celle à laquelle le Président de la Confédération est convié, qui semble avoir un caractère d'apparat plutôt que celui d'une réunion d'affaires, et que la tradition suisse est de s'abstenir en pareil cas. En tout cas, il conviendrait de savoir, avant de répondre à l'invitation, ce que feront d'autres gouvernements.

Sur une question posée, M. le Président fait encore remarquer que les personnes à désigner par la Suisse n'iraient pas en Angleterre à titre de délégués officiels du gouvernement suisse, mais d'invités du gouvernement britannique. Il y aurait lieu toutefois de leur rembourser leurs frais de voyage et menues dépenses de séjour.

Sur la proposition de M. le président, il est *décidé*:

1. D'autoriser le Département de l'Economie publique à consulter M. le conseiller national Alfred Frey et d'autres personnalités, pour la désignation éventuelle des invités.

2. De charger le Département politique de s'informer notamment auprès de nos Légations à Paris et Bruxelles de la suite que les gouvernements en question comptent donner à l'invitation.

3. Pour le surplus, d'attendre les propositions du Département de l'Economie publique.

Comme suite à la discussion ci-dessus, un échange de vues a lieu au sujet des cas où un membre du Conseil fédéral, se rendant dans une capitale étrangère *à titre privé*, doit cependant, par raison de courtoisie, faire des visites et accepter des invitations dans le monde officiel. Il n'est pas pris de décision à ce sujet.

24

E 2001 (B) 8/27

CONSEIL FÉDÉRAL
*Proposition du Chef du Département politique, G. Motta*¹

Copie

Passage de troupes de la Société des Nations à destination de Vilna.

Berne, 31 janvier 1921

Par note ci-jointe du 21 décembre 1920², l'Ambassade de France a fait connaître au Département Politique que le Conseil de la Société des Nations avait chargé le Gouvernement français de régler la mise en route, le transit et le ravitaillement du détachement international qui doit assurer, sur le territoire contesté entre la Lituanie et la Pologne, le libre exercice de la consultation populaire.

A cet effet, l'Ambassade a demandé, au nom de son Gouvernement, l'autorisation du Conseil Fédéral de faire passer par la Suisse les contingents belge, britannique et espagnol, ainsi que le train hebdomadaire exigé par le ravitaillement du détachement entier.

La note ajoute qu'il ne s'agit que de mesures préparatoires, la Société des Nations ayant suspendu momentanément la mise en route du détachement. Cependant, elle marque que, celle-ci pouvant avoir lieu d'un moment à l'autre, il est nécessaire que tout soit prêt.

I.

D'après le rapport général sur la gestion du Conseil de la Société des Nations qui a été présenté à l'Assemblée, pendant sa première session, et les documents communiqués aux délégués à Genève, l'action de la Société des Nations en vue de résoudre le conflit entre la Pologne et la Lituanie s'est développée comme suit.

Par télégramme du 5 septembre 1920, le Gouvernement Polonais a demandé au Conseil d'envisager de prendre des mesures en vue d'éviter la guerre entre la

1. *Le texte de cette proposition remplace un projet de proposition daté du 26 janvier, qui n'a pas été transmis au Conseil fédéral, dans lequel le Département politique se contente de proposer d'accorder en principe le passage à travers la Suisse au détachement en cause, les modalités de ce passage devant encore être fixées ultérieurement. En effet, dans une lettre au Département fédéral des chemins de fer du 28 décembre 1920, invité à régler les questions techniques du passage des troupes et des trains de ravitaillement à travers la Suisse, le Département politique indique: Nous n'avons aucune objection d'ordre politique à soulever contre l'opération projetée et la manière dont le Gouvernement français en envisage l'exécution. (E 201 (B) 8/27). C'est à la suite d'articles de presse et surtout de l'interpellation du Conseiller aux Etats Brügger, du 26 janvier, demandant au Conseil fédéral de donner des renseignements concernant les passages de troupes étrangères sur le territoire suisse signalés par la presse que le Département politique procède à un examen détaillé de la question. Le Conseil fédéral délibère de la question dans sa séance du 28 janvier, mais suspend la discussion dans l'attente du rapport du Département politique (E 1005 2/1).*

2. *Non reproduite, cf. E 2001 (B) 8/27.*

Pologne et la Lituanie. En conformité avec l'article XVII du Pacte, le Gouvernement lituanien a accepté, pour l'examen de ce différend, les obligations imposées aux membres de la Société des Nations. Devant le Conseil, le délégué polonais a fait ressortir que les dangers de guerre résultaient de la présence de troupes lituaniennes à l'ouest de la frontière provisoire, assignée à la Pologne par une Déclaration du Conseil Suprême en date du 8 décembre 1919. Le représentant de la Lituanie fit observer que cette Déclaration était juridiquement dépourvue de caractère obligatoire pour le Gouvernement lituanien et, en outre, qu'aux termes du Traité de paix conclu, le 12 juillet 1920, entre son Gouvernement et celui des Soviets, un autre tracé partiel avait été prévu pour cette frontière. L'intervention immédiate du Conseil parut nécessaire pour faire accepter provisoirement, par les deux parties, une ligne de démarcation entre les deux zones d'occupation.

A la suite d'une résolution du 28 septembre 1920, le Conseil a proposé aux deux Gouvernements de se lier mutuellement par les engagements suivants:

a) Sous réserve de ses droits territoriaux et en attendant le résultat de ses négociations directes avec la Pologne, le Gouvernement lituanien adopte la ligne provisoire de démarcation de frontière fixée par le Conseil Suprême dans sa déclaration du 8 décembre 1919 et s'engage à retirer ses troupes du territoire situé à l'ouest de cette ligne.

b) Sous réserve de ses droits territoriaux, le Gouvernement polonais, pendant la durée de la guerre entre la Pologne et le Gouvernement des Soviets, s'engage à respecter la neutralité du territoire occupé par la Lituanie à l'est de la ligne de démarcation spécifiée ci-dessus, à la condition que la Lituanie obtienne du Gouvernement des Soviets le respect de la même neutralité.

Par la suite, le Conseil a procédé à la nomination d'une Commission de contrôle chargée d'assurer sur place l'observation, par les parties intéressées, des obligations résultant de leurs engagements. La compétence de cette Commission a été reconnue par les deux parties et elle a réussi, le 7 octobre, à faire conclure un armistice sur toute l'étendue du front.

Au moment de sa réunion à Bruxelles, le 20 octobre 1920, le Conseil de la Société s'est trouvé en présence d'une situation entièrement modifiée. Les troupes polonaises avaient chassé l'armée des Soviets de Grodne et de Vilna et un armistice, puis des préliminaires de paix avaient été signés à Riga, entre la Pologne et la Russie. En outre, le 8 octobre, le général Zeligowski était entré à Vilna, à la tête d'une division polonaise, et avait proclamé un Gouvernement, sous le nom de «Commission administrative de la Lituanie centrale». Le Gouvernement polonais n'a pas tardé à désavouer le général Zeligowski. Il n'est pourtant guère douteux que le Gouvernement polonais favorise en sous-main son entreprise.

En présence de ces faits, le Conseil a proposé qu'une consultation populaire fût organisée, sous les auspices et sous le contrôle de la Société des Nations, pour permettre aux habitants du territoire en litige situé à l'est de la ligne fixée par le Conseil Suprême, le 8 décembre 1919, de faire connaître librement leur désir d'être rattachés, soit à la Lituanie, soit à la Pologne. Il était entendu que le Conseil déterminerait les limites du territoire dans lequel ce plébiscite aurait lieu, ainsi que les mesures nécessaires pour assurer le retrait ou le désarmement de toute force militaire occupant le territoire en litige.

Dans le délai fixé par le Conseil, dans sa séance du 28 octobre, les délégués de la Pologne et de la Lituanie donnèrent l'assurance que leurs Gouvernements étaient prêts à assurer ces recommandations et s'abstiendraient de tout acte d'hostilité.

A Genève, comme la situation, dans le territoire contesté, s'aggravait de jour en jour, le Secrétaire Général de la Société proposa à l'Assemblée, en date du 13 novembre 1920, de prescrire les mesures nécessaires pour l'exécution des décisions de Bruxelles.

Le travail de la Commission du plébiscite devrait être garanti par des troupes fournies par les membres de la Société. Le 21 novembre, le Secrétariat Général fut chargé de proposer aux Gouvernements de Danemark, de la Norvège, des Pays-Bas et de la Suède de fournir des contingents de 100 hommes chacun. Finalement, les Etats suivants, outre les quatre précédents, acceptèrent d'envoyer des troupes: la Belgique, l'Espagne, la France et la Grande-Bretagne.

Le 29 novembre, le Conseil décida, sur la proposition du Gouvernement français, de demander à celui-ci de se charger de régler la mise en route, le transport et le ravitaillement des détachements en cause.

Bien que l'on puisse admettre que le Gouvernement lituanien et le Gouvernement polonais sont d'accord pour qu'il soit procédé conformément à la décision du Conseil de la Société, il y a lieu de relever qu'à Genève le délégué lituanien a exprimé des craintes au sujet de l'attitude éventuelle des Soviets, assurant que, dans le traité de paix avec la Russie, la Lituanie s'était engagée à ne pas tolérer de troupes étrangères sur son territoire. Il semble que le Conseil n'ait pas consenti à prendre ce point en considération, ceci sur l'intervention de la Pologne.

D'autre part, à une date qui n'est pas certaine, mais paraît se placer dans la première quinzaine de décembre, le Gouvernement des Soviets a fait une double démarche à Kovno et à Varsovie pour déclarer qu'il considérerait comme un acte inamical, aussi bien de la Pologne que de la Lituanie, d'admettre des troupes de la Société des Nations, que la Russie ne reconnaît pas et avec certains membres de laquelle elle est en état d'hostilité. La note de M. Joffe au Gouvernement polonais relève que le Gouvernement des Soviets considère le *général Zeligowski* comme un général polonais, appuyé par la POLOGNE. Il considère que sa présence si près de la frontière russe est une menace perpétuelle pour la paix et la sûreté de la RÉPUBLIQUE DES SOVIETS, que son armée constitue une place de rassemblement pour les rebelles anti-bolcheviks et que, vu les rapports étroits entre lui et le Gouvernement polonais, les Soviets doivent rendre le Gouvernement polonais responsable de tous les dommages susceptibles de résulter à leur préjudice de l'activité de *Zeligowski*.

Puis, *M. Joffe* dit:

«Mon Gouvernement proteste aussi énergiquement contre l'envoi de contingents armés à Vilna par divers Etats étrangers en mission, à ce que l'on dit, de cet organisme que l'on est convenu d'appeler la Société des Nations, association d'Etats qui n'est pas reconnue par la République des Soviets. La présence de ces détachements armés peut également servir à préparer de nouvelles actions dirigées contre la République des Soviets, comme il est établi que, pour le moment, la responsabilité de tout ce qui se passe dans le territoire en cause incombe en réalité au général *Zeligowski*.»

En conséquence, la République des Soviets rend le Gouvernement polonais

responsable de toutes les démarches dommageables à son endroit qui pourraient être tentées par Zeligowski et les considérera comme émanant du Gouvernement polonais lui-même.

Le Gouvernement polonais a répondu à cette note:

1° qu'en signant les préliminaires de paix de Riga, la délégation bolcheviste s'est engagée à se désintéresser du conflit entre la Pologne et la Lituanie;

2° que le danger que l'armée de Zeligowski ou toute autre pourrait présenter est illusoire, puisqu'un rideau de troupes polonaises se trouve entre le territoire de la Lituanie centrale et la Russie.

3° que la présence, dans la zone soumise au plébiscite, d'un détachement de la Société des Nations dont la mission est parfaitement déterminée ne saurait porter ombrage au Gouvernement de Moscou.

On peut admettre, soit que le Gouvernement des Soviets conteste la déclaration de la Pologne, soit que les Soviets n'ont pas l'intention de tenir les engagements qu'ils peuvent avoir pris à Riga.

D'autre part, on ne paraît pas connaître la réponse de la Lituanie à la démarche des Soviets. Cependant, les déclarations de son représentant à Genève permettent de supposer qu'elle n'est pas entièrement convaincue de l'exactitude de la thèse polonaise.

Ces données autorisent à mettre, jusqu'à un certain point, en doute que le mutuel consentement de la Pologne et de la Lituanie au principe du plébiscite soit vraiment donné sans réserve. Il y a lieu de remarquer, en outre, qu'en ce qui concerne le désarmement de l'armée de Zeligowski, forte encore de 20 000 hommes, et qui est prévu par le Conseil de la Société des Nations, la Pologne s'est bornée à promettre son «appui moral». Elle a déclaré, soit à la Diète, soit à la Société des Nations même, qu'elle ne collaborerait pas à l'éloignement des troupes de Zeligowski du territoire qu'elles occupent.

La difficulté de la situation n'a pas échappé aux Gouvernements occidentaux et, à teneur des nouvelles de la presse, il semble que les Gouvernements éprouvent quelques hésitations à envoyer leurs détachements à Vilna. Le «Times», en particulier, dit «qu'il est évident que les diverses Puissances, qui envoient des contingents, ne désirent risquer une collision de leurs troupes ni avec Zeligowski ni avec personne d'autre». Du reste, le «Times» affirme que l'affaire pourrait parfaitement s'arranger, sans la Société des Nations, si les parties en présence témoignaient de la moindre bonne volonté.

Enfin, il a été constaté au Parlement néerlandais qu'il paraissait peu probable que la Pologne et la Lituanie désirent encore l'immixtion de la Société des Nations dans l'affaire de Vilna. Cela étant, avant de faire voter la loi relative à l'envoi d'un contingent hollandais en Lituanie, le Gouvernement néerlandais aurait décidé de demander au Secrétariat général des renseignements sur la situation présente de l'affaire, tant en ce qui concerne le plébiscite que l'envoi de troupes.

Tout ceci laisse entrevoir que l'examen par nous de la demande formulée par la note française pourrait n'avoir, en fin de compte, qu'une portée académique.

II.

Pour déterminer la réponse que la Suisse doit faire à cette demande, il y a lieu, tout d'abord, de considérer les questions d'ordre juridique qu'elle soulève.

En ce qui concerne la nature de l'expédition de la mission confiée aux contingents en cause, constatons qu'il s'agit d'une mission éminemment pacifique. Sur ce point, il convient cependant de mentionner la réponse curieuse donnée par le Secrétariat général au Danemark, qui avait demandé pourquoi on n'avait pas invité la Suisse à fournir, elle aussi, un contingent. Le Secrétariat général répondit que la neutralité de la Suisse exclut toute participation de sa part aux opérations militaires de la Ligue.

En donnant une semblable réponse, le Secrétariat général interprète d'une façon très large la notion d'«opérations militaires» et, par conséquent, celle du terrain d'application de l'article XVI du Pacte. La démarche du Gouvernement français témoigne qu'il ne partage pas, sur ce point, et avec raison, selon nous, l'opinion du Secrétariat général.

Il est de fait que les troupes envoyées à Vilna n'ont pas d'autre mission que celle d'exercer la police. Le but des efforts du Conseil de la Société des Nations est de prévenir la guerre entre la Lituanie et la Pologne, et il est évident que ces efforts ont ici le but le plus haut qui ait été assigné à la Société des Nations.

Le fait de permettre ou de refuser le passage de troupes sur son territoire est l'exercice d'un droit souverain d'un Etat. La Suisse est donc libre, juridiquement, d'accepter ou de refuser la demande que, par l'intermédiaire de la France, lui adresse la Société des Nations. Mais, dans la Déclaration de Londres³, relative à l'application de l'article XVI du Pacte, se trouve cette phrase: «Les membres de la Société des Nations ont le droit de s'attendre à ce que le peuple suisse ne veuille pas s'abstenir lorsqu'il s'agit de défendre les hauts principes de la Société. C'est dans ce sens que le Conseil de la Société a pris connaissance des déclarations faites par le Gouvernement suisse... d'après lesquelles la Suisse reconnaît et proclame les *devoirs de solidarité* qui résultent pour elle du fait qu'elle sera membre de la Société des Nations...»

Or, si l'accession à la Société des Nations n'implique pas, pour la Suisse, l'obligation juridique d'admettre sur son territoire, en quelle occurrence que ce soit, la force armée d'autres membres de la Société, ce serait certainement un acte de mauvaise grâce de créer des difficultés à la Société dans ses efforts pour sauvegarder, dans une partie de l'Europe, une libre consultation populaire, en application du principe de libre détermination. Le passage d'une troupe de police dans de pareilles conditions ne porte aucune atteinte quelconque aux principes de la neutralité, qu'il s'agisse de la neutralité traditionnelle de la Suisse ou de la neutralité, d'ailleurs identique, qui lui a été reconnue dans le Traité de Versailles et dans la Déclaration de Londres.

Le Département estime donc qu'en principe, la demande qui lui a été adressée par l'Ambassade de France devrait être acceptée puisque, d'une part, elle ne porte aucune atteinte à la neutralité de la Suisse et que, d'autre part, elle sert les plus hauts intérêts de l'humanité pour la sauvegarde desquels la Société des Nations a été fondée.

Cependant, il n'est pas impossible qu'à un moment donné, par suite, soit de la résistance opposée par les troupes du général Zeligowski, soit de l'intervention, des Soviets, soit même par suite d'intrigues du côté polonais ou lituanien, l'acti-

3. Cf. DDS 7/2, n° 247.

tivité du détachement international change de caractère et que celui-ci, fût-ce même en vue d'assurer sa défense, soit obligé d'avoir recours aux armes et qu'il surgisse ainsi un conflit armé.⁴ Les Puissances feront sans doute ce qui pourra dépendre d'elles pour prévenir un semblable conflit, et il n'est point impossible qu'elles suspendent la mise en route des contingents aussi longtemps que cette éventualité subsisterait.

Il est évident qu'en cas de conflit armé, les Puissances seront obligées d'intervenir, tant pour sauvegarder la sécurité des détachements qu'elles auront envoyés que pour les renforcer, le cas échéant, et même prendre des mesures de rigueur à l'égard des agresseurs, quels qu'ils soient. Si de tels événements se produisaient, la nature de l'expédition se trouverait modifiée. Le détachement international perdrait son caractère de troupe de police et devrait vraisemblablement être considéré comme une troupe en état d'hostilité. Il ne semble pas qu'il y ait lieu de se

4. On retrouve ici certains éléments de l'avis que donne le Chef du Département militaire fédéral, K. Scheurer, dans sa lettre au Département politique du 26 janvier 1921:

Wir vernehmen, dass wir vor der Frage stehen, ob wir Truppen verschiedener Staaten, die in Ost-Europa im Namen des Völkerbundes für die Aufrechterhaltung der Ordnung sorgen sollen, den Durchpass durch die Schweiz gewähren wollen. Wie es scheint, sind Sie der Ansicht, dass die Erlaubnis ohne Schaden gegeben werden könne.

Wir möchten dieser Auffassung gegenüber doch einige Bedenken erheben.

Wir laufen Gefahr, dass wir Schwierigkeiten im Innern bekommen. Wenn die Sozialdemokraten und die Kommunisten sich gegen den Durchpass aussprechen, werden die Eisenbahner geneigt sein, die Mithilfe beim Transport zu verweigern. Wir geraten in eine Lage, die um so misslicher ist, als neben den revolutionierenden Teilen unseres Volkes sicher auch viele durchaus ordnungsliebende Bürger mit dem Bundesrat nicht einverstanden sein werden.

Nach aussen müssen wir befürchten, in unliebsame Verwicklungen gezogen zu werden. Allerdings haben die Truppen friedliche Aufträge. Es hängt aber nicht nur von ihnen ab, ob sie wirklich auf friedlichem Weg ans Ziel gelangen werden. Jedenfalls darf die Möglichkeit eines Konfliktes mit Russland nicht übersehen werden. Unseres Wissens hat sich die Soviet-Regierung bereits gegen den Einmarsch von Völkerbundstruppen in Litauen ausgesprochen. Dass sie die Ansammlung solcher Truppen in der Gegend von Wilna, die heute ja noch stark umstritten ist, nicht gerne sieht, liegt auf der Hand, und dass sie jede Gelegenheit, dem Völkerbund Schwierigkeiten zu bereiten und ihren eigenen Leute sowohl als den Nachbarn ihre Macht zu zeigen, benützen wird, ist von ihrem Standpunkte aus so begreiflich, dass man ein anderes Verhalten normalerweise gar nicht von ihr erwarten darf.

Wenn aber die Völkerbundstruppen kämpfen müssen, so sind es nicht mehr friedliche Abordnungen ihrer verschiedenen Staaten; gerade dann werden sie aber die möglichst kurze und rasche Verbindung mit ihrem Lande notwendig haben, und wenn sie auf ihrem Hinweg durch unser Land gegangen sind, so werden sie ihren Nach- und Rückschub gerne die gleiche Strasse gehen lassen. Was heute Bequemlichkeit ist, kann unter dem Drucke des Feindes leicht zur Notwendigkeit werden, wenigstens in den Augen der Staaten, deren Truppen im Feuer und Gefahr stehen.

Entweder müssen wir dann den Durchpass verweigern und dann werden wir den Unwillen der beteiligten Staaten auf uns ziehen, oder wir werden den Durchpass gestatten und dann kommen wir in offene Feindschaft mit Russland, das uns ohne weiteres als Teilnehmer am Krieg behandeln kann. An Sorgen im Innern wird es uns in beiden Fällen erst recht nicht fehlen.

Wir sind jedenfalls der Ansicht, dass die ganze Frage ihre grossen Schwierigkeiten hat und sehr schwer zu beantworten ist. Wir möchten deshalb nicht verfehlen, Ihnen unsere Erwägungen, die Ihnen vielleicht nicht so wichtig erscheinen wie uns, zur Berücksichtigung für den Entscheid zu unterbreiten (E 2001 (B) 8/27).

demander si, en droit international, on pourrait parler d'une guerre entre la Société des Nations et les agresseurs du détachement ou s'il existerait seulement ce que l'on pourrait nommer un « conflit armé ». Il s'agirait, en tout cas, d'une action militaire, qui rentre, soit dans les prévisions de la Déclaration de Londres: La Suisse « ne sera pas tenue de participer à une action militaire ou d'admettre le passage de troupes étrangères ou la préparation d'entreprises militaires sur son territoire », soit dans les « opérations militaires de la Société » dont parlait le Secrétaire général au Gouvernement danois.

Dans cette éventualité, la question de la neutralité de la Suisse inévitablement se poserait; l'on rentrerait dans l'application de la Déclaration de Londres et la Suisse serait tenue d'observer rigoureusement toutes les obligations qui lui sont imposées par sa neutralité perpétuelle. La Suisse serait ainsi obligée de refuser d'accorder plus longtemps le passage, soit aux contingents, soit aux troupes chargées de les relever ou de les renforcer, soit aux approvisionnements qui devraient leur être envoyés. Il est vrai qu'il pourrait être, le cas échéant, difficile d'apprécier exactement le moment où le caractère des troupes de la Société des Nations changerait et la portée exacte de cette modification. On ne saurait, en effet, séparer l'idée d'une opération de police de celle d'un certain emploi de la force, et il s'agit en l'espèce d'une question de plus ou de moins, certainement délicate à apprécier.

III.

Du point de vue politique, on peut relever les diverses considérations qui suivent:

La Suisse a reconnu, sans restrictions, les devoirs de solidarité qui lui incombent du fait qu'elle participe à la Société des Nations. Il serait contraire à la politique traditionnelle de la Suisse, comme aux raisons mêmes de son entrée dans la Société, de renier, à la première occasion, les engagements, même moraux, qui lui incombent et de se désintéresser d'une consultation populaire, basée sur une organisation plébiscitaire qu'elle pratique elle-même et qu'elle considère comme de l'essence de la démocratie.

On pourrait observer que la voie de terre de l'occident de l'Europe à la Lituanie par la Suisse n'est pas nécessairement la plus courte et saisir ce prétexte pour demander au Gouvernement français d'examiner s'il ne serait pas indiqué de faire suivre aux contingents une autre voie.⁵

5. Ce passage correspond à la conclusion de l'avis que le professeur Max Huber communique par téléphone au Département politique, le 28 janvier 1921:

1° Le fait de permettre ou de refuser le passage de troupes par son territoire est l'exercice des droits souverains d'un Etat.

2° L'accession à la S. d. N. n'implique pas pour la Suisse l'obligation juridique d'admettre sur son territoire, en quelque occurrence que ce soit, les forces armées d'autres membres de la Société. En vertu du Pacte, une pareille obligation ne pourrait découler pour les membres de la Société que des dispositions d'ordre militaire de l'art. 16 qui ne sont pas applicables dans le cas de la Suisse.

3° Ce serait un acte de mauvaise grâce de faire des difficultés à la S. d. N. dans ses efforts de sauvegarder, dans une partie de l'Europe, une libre consultation populaire comme application du principe de libre détermination.

On pourrait, en conséquence, consentir au passage de *troupes de police* de la Société, sous la

Cependant, il y a lieu de remarquer que l'Allemagne ne fait pas partie de la Société des Nations et que, par conséquent, sa liberté d'accepter ou de refuser le passage des troupes est absolu, que le passage de ces troupes nécessiterait peut-être de longues négociations dont on ne saurait prévoir l'issue. Du côté de l'Italie, la situation intérieure et l'opposition nettement marquée des Soviets à l'ensemble de l'entreprise permettraient de craindre des complications, et il est indiscutable qu'au point de vue géographique, la voie de l'Italie ferait un détour exagéré. Reste la voie de mer. On peut penser que le port de Dantzig servant au ravitaillement de l'armée polonaise, les Alliés de la Pologne et la Pologne elle-même ne tiennent pas à diminuer, si peu que ce soit, son rendement, qui est en faveur exclusivement de la Pologne. D'autre part, l'Autriche, qui fait elle-même partie de la Société des Nations, est hors d'état de s'opposer au passage des contingents et, en cas d'expédition militaire, est obligée, par l'article XVI du Pacte, de collaborer avec la Société. Ainsi, la voie Suisse-Autriche est effectivement la voie de terre la plus facile à suivre.

Ainsi qu'on l'a dit plus haut, la Suisse est libre de refuser le passage qu'on lui demande. Un refus de sa part risquerait cependant de l'exposer à des difficultés, soit avec la Société des Nations, soit avec le Gouvernement français ou quelque autre Gouvernement participant à l'action.

On a vu également pourquoi la Suisse devrait faire des réserves pour le cas où, par suite de faits nouveaux, le caractère du détachement international envoyé à Vilna se trouverait transformé. C'est pourquoi il semble nécessaire, vu l'instabilité de la situation politique en Pologne et en Lituanie, que, pour se lier, la Suisse demande encore une fois à la Société des Nations l'assurance qu'aussi bien la Pologne que la Lituanie, les deux parties intéressées, sont d'accord avec le principe même du plébiscite et l'envoi sur place du détachement international. Ce serait là une démarche analogue à celle qu'a faite le Gouvernement hollandais et qui a été rappelée plus haut.

Quant aux difficultés d'ordre interne suisse que le passage de troupes étrangères pourra soulever, on les rappelle pour mémoire. Le Conseil Fédéral en tiendra compte dans la mesure qu'il jugera indiquée.

condition que les parties en litige, en l'espèce la Pologne et la Lituanie, soient entièrement d'accord avec la présence de ces troupes sur le territoire contesté.

Il serait nécessaire d'insister beaucoup sur le fait que ce passage ne pourrait être permis qu'en présence d'un véritable accord mutuel entre les parties intéressées. Il est important de savoir si les parties consentent encore actuellement, de leur plein gré, à l'envoi de ces troupes de police et s'ils n'agissent pas uniquement sous une très forte pression (M. Huber a pensé ici à des cas futurs qui peuvent se produire.).

4° Il est en tout cas nécessaire de préciser explicitement que, du moment que le caractère d'une troupe de *police* ne serait plus exclusivement maintenue, la Suisse devrait considérer la situation comme entièrement changée et qu'elle ne pourrait plus admettre ni de passage de troupes ni de convois de ravitaillement, etc.

5° Il pourrait être, à un moment donné, extrêmement difficile de donner une exacte appréciation d'une modification survenue dans le caractère des troupes envoyées par la S.d.N.

Pour cette raison, le Département pourrait exprimer le désir que les troupes de la S.d.N. empruntent un territoire autre que celui de la Suisse pour leur passage. Ceci ne paraît présenter, à première vue, aucune grave difficulté pratique, étant donné que le passage par territoire suisse semble constituer un véritable détour pour ces troupes (E 2001 (B) 8/27).

IV.

En résumé, le Département aboutit aux conclusions suivantes:

1°. En principe, il y aurait lieu d'accorder le passage demandé par le Gouvernement français au nom de la Société des Nations pour les détachements étrangers destinés à Vilna et pour les trains transportant leur ravitaillement.

2°. Avant de se prononcer d'une manière définitive, il convient cependant de faire savoir à l'Ambassade de France:

a) que la Suisse désire recevoir du Secrétariat général de la Société des Nations la confirmation formelle que la Pologne et la Lituanie demeurent d'accord sur le principe du plébiscite et de l'envoi sur place du détachement de la Société des Nations;

b) que, pour le cas où, par suite des circonstances, même indépendantes de sa volonté, l'activité du détachement à Vilna cesserait d'être une activité de pure police destinée à un but pacifique, la Suisse se verrait contrainte d'observer strictement les règles qui résultent de sa neutralité.

Nous *proposons* donc

que le Conseil Fédéral prenne une décision dans le sens des conclusions qui précèdent.⁶

6. Dans sa séance du 7 février 1921, le Conseil fédéral prit connaissance des démarches entreprises par le Chef du Département politique et de l'état de la question depuis le dépôt du rapport du 31 janvier: Inzwischen teilte der Vorsteher des politischen Departements dem franz. Botschafter mit, die dem Begehren zu Grunde liegenden tatsächlichen Verhältnisse bedürfen noch näherer Abklärung und es erscheine nicht notwendig, das belgische, englische und spanische Kontingent durch die Schweiz zu transportieren; er wies ausserdem auf die Erregung hin, die sich der öffentlichen Meinung in der Schweiz infolge der Gerüchte von einem solchen Truppensdurchlass bemächtigt hat, und bezeichnete es als wahrscheinlich, dass der Bundesrat zu einer Ablehnung des Begehrens gelangen werde, wenn ihm dieser Entscheid nicht durch den Rückzug des Begehrens erspart werde. Auf Grund der Vorbesprechung in der Sitzung des Bundesrates vom 4. Februar 1921 liess der Vorsteher des politischen Departementes sodann den Botschafter wissen, der Bundesrat werde genötigt sein, wenn das Begehren nicht vorher zurückgezogen werde, anlässlich der Behandlung der diese Angelegenheit betreffenden Interpellation Brügger im Ständerat am Montag abend zu erklären, dass er das Begehren ablehne.

Heute teilt der Vorsteher des politischen Departementes mit, das Begehren sei nicht zurückgezogen worden. Aus einem in den Zeitungen veröffentlichten Brief des litauischen Ministers des Äussern an Léon Bourgeois ergebe sich aber zur Evidenz, dass zwischen Polen und Litauen noch keineswegs ein völliges Einvernehmen über die Volksabstimmung im Gebiet von Litauen herrsche und dass namentlich Litauen die Befürchtung hege, die Regierung der russischen Sowietrepublik werde die Anwesenheit internationaler Truppen im Gebiet von Wilna zum Vorwand nehmen, um die Feindseligkeiten gegen Litauen wieder zu eröffnen.

Auf Grund der veränderten Verhältnisse unterbreitet der Vorsteher des politischen Departementes dem Bundesrat den Entwurf einer Antwort auf die Interpellation Brügger, wonach der Bundesrat das Begehren um Durchlass der für Wilna bestimmten Völkerbundstruppen und ihres Verpflegungsnachschubes durch die Schweiz ablehnt.

Der Rat genehmigt hierauf die vom Vorsteher des politischen Departementes vorgelegte Antwort auf die Interpellation Brügger, durch welche der ursprüngliche Antrag des politischen Departementes in dieser Angelegenheit hinfällig wird (E 1004) 1/298).

Voici l'esquisse de la déclaration faite au nom du Conseil fédéral, le 7 février 1921, en réponse à l'interpellation Brügger: Le Conseil Fédéral arrive rebus sic stantibus à une conclusion négative.

1. Il constate que la note lituanienne du 30 janvier démontre qu'un accord entre le Pologne et la Lituanie n'a pu encore se réaliser.
 - a) La Lituanie demande sa reconnaissance *de jure* avant le plébiscite.
 - b) Elle fait dépendre son attitude du consentement que la Russie des Soviets devrait donner à la présence des troupes internationales sur le territoire contesté.
2. Le Conseil Fédéral trouve que la mise en route par la Suisse du détachement international ne semble pas répondre à une nécessité (E 2001 (B) 8/27).

25

E 2001 (B) 4/28

*La Division des Affaires étrangères du Département politique
à la Légation de Suisse à Berlin*

Copie

L. Confidentiel

Berne, 31 janvier 1921

Sous ce pli, nous avons l'honneur de vous communiquer la copie d'un mémoire par lequel la Banque des Chemins de fer Orientaux à Zurich, sollicitait, le 9 mars dernier¹, notre intervention en vue de sauvegarder les importants intérêts qu'elle a investis dans diverses entreprises ferroviaires de l'Asie-Mineure et qui se trouvent gravement menacés par les conditions de la paix imposée à l'Empire Ottoman.

Ainsi que vous le verrez, la Banque des Chemins de fer Orientaux est une société anonyme, constituée suivant le droit suisse, dont le capital-actions est dans sa majorité en mains de banques allemandes (Groupement de la Deutsche Bank), mais dont le capital obligations est presque entièrement suisse, de sorte que le 67,8 % des capitaux qui y sont investis (soit 48 650 000 francs) sont d'origine suisse.

Nous ne pouvons nous désintéresser, à ce titre, du sort de cette importante Société et nous avons tenté², au cours des négociations du Traité de Sèvres, d'obtenir des assurances permettant de sauvegarder la part de capitaux suisses investis par son entremise dans les chemins de fer de l'Asie-Mineure. Cette démarche n'a pas donné grand résultat et le Traité de Paix contient dans ses art. 335 et suivants des dispositions qui prévoient l'expropriation pure et simple des chemins de fer en

1. *Non reproduit. Ce mémoire est signé: Dr. Frey, H. Escher.*

2. *A ce sujet, voir la note datée, de Paris, du 18 novembre 1920, intitulée: Observations sur la situation de la Banque des Chemins de fer orientaux par rapport au Traité de Paix de Sèvres; elle est signée par C. P. Wiedemann, Conseiller juridique de la Légation de Suisse à Vienne; voir aussi le mémoire préparé par cette Banque elle-même, daté du 29 juillet 1920: Der türkische Friedensvertrag und die Interessen der Bank für orientalische Eisenbahnen an den kleinasiatischen Eisenbahn- und Hafen-Unternehmungen ainsi qu'un mémoire complémentaire daté du 6 octobre 1920. Pour les nombreuses dépêches échangées entre Berne et les Légations de Suisse à Paris, Londres et Rome, cf. E 2001 (B) 4/28.*

question et font craindre que les capitaux suisses investis dans les sociétés qui les possédaient, ne puissent que difficilement être recouvrés.

Bien que rédigés d'une façon à la fois équivoque et peu favorable à nos compatriotes, les articles du Traité de Sèvres n'excluent pas toutefois la possibilité de négocier en vue d'obtenir que la participation suisse aux diverses entreprises d'Anatolie ne soit sauvegardée dans la même mesure que les participations des ressortissants des Puissances alliées.

Dès que le Traité de Sèvres entrera en vigueur, une action diplomatique dans ce sens pourra être envisagée, et nous nous tenons prêts à cette éventualité.

Nous ne pouvons nous dissimuler cependant que, d'une part, l'entrée en vigueur du Traité de Sèvres n'est ni prochaine ni même certaine et que, d'autre part, en raison de la complexité du problème, et de l'importance des intérêts qui y sont engagés, des combinaisons financières s'élaborent en marge du Traité en vue d'organiser la reprise de l'exploitation des Chemins de fer dont il s'agit. Ces combinaisons pourront avoir pour conséquence de résoudre la question sur des bases complètement différentes de celles qu'avaient prévues les Gouvernements signataires du Traité de Sèvres.

La sauvegarde des intérêts suisses engagés dans la Banque des Chemins de fer Orientaux ne peut donc pas être envisagée seulement comme un problème de droit public.

Vous aurez déjà compris que, dans ces conditions, il serait pour nous d'un grand prix d'être renseignés sur la solution financière que cette question serait susceptible de recevoir. Malheureusement, les indications que nous avons pu recueillir à ce sujet, sont rares et fragmentaires.

Il résulte toutefois des renseignements que nous a procurés la Légation de Suisse à Londres³, qu'au mois d'octobre dernier, un échange de vues a eu lieu à Paris en vue de la réorganisation des Chemins de fer d'Anatolie. Des financiers anglais, français et italiens y participaient et un comité de défense a été constitué sous la direction des banques Schroeder & Cie à Londres et Rothschild & Cie à Paris. Nous croyons savoir, d'autre part, que des pourparlers auraient été directement engagés entre la Banque Schroeder & Cie et la Deutsche Bank en vue de la reprise de la participation de cet établissement dans les chemins de fer d'Anatolie. Il n'est pas exclu que des démarches semblables aient été faites par la Banque Impériale Ottomane à Paris.

Nous vous serions extrêmement obligés de consentir à examiner s'il vous serait possible de vous procurer, à titre officieux, des renseignements sur ses pourparlers et sur leurs résultats.

Nous n'avons pas besoin de vous recommander, à cet égard, la plus grande prudence et la plus grande discrétion et nous vous remercions d'avance des indications que vous pourrez nous donner au sujet d'une affaire extrêmement délicate qui retient tout notre intérêt.

3. Notamment dans les lettres non reproduites du Ministre de Suisse à Londres, Paravicini, datées du 4 octobre et du 1^{er} novembre 1920.

*La Division des Affaires étrangères du Département politique
au Jurisconsulte du Département politique, Max Huber*

Copie
L. AO.

Bern, 4. Februar 1921

Wie Ihnen bereits bekannt ist, ist vom Justiz- & Polizeidepartement anlässlich der Beratung des Vorentwurfes zu einem Zollvertrag mit Liechtenstein die Ansicht vertreten worden, dass es nicht im Ermessen der Schweiz und des Fürstentums Liechtenstein liege, die schweizerischen Handels- & Zollverträge mit dritten Staaten auf letzteres anwendbar zu erklären. Es hätten hiezu vielmehr die Gegenkontrahenten der Schweiz das entscheidende Wort zu sagen, weshalb Erklärungen aller derjenigen Staaten, deren mit der Schweiz abgeschlossene Verträge auf das Fürstentum Anwendung finden sollen, einzuholen seien, des Inhalts, dass sie gegen die Ausdehnung dieser Verträge auf Liechtenstein nichts einzuwenden hätten.

Da es für die Beurteilung der aufgeworfenen Frage von grösster Wichtigkeit ist festzustellen, wie es in dieser Hinsicht bei ähnlichen Fällen im völkerrechtlichen Verkehr gehalten worden ist, so haben wir unsere Gesandtschaft in Paris beauftragt¹, sich darüber zu erkundigen, welchen Standpunkt die französische Regierung anlässlich der Eingehung der Zollunion mit Monaco und ferner in jüngster Zeit bei Aufnahme des Saargebiets in das französische Zollsystem in Bezug auf die vorwürfige Frage eingenommen hat. Wir sind nunmehr in der Lage, einem Antwortschreiben des Herrn Ministers Dunant² folgende Auskunft entnehmen zu können:

«Des renseignements recueillis verbalement sur cette question, auprès du Ministère des Affaires Étrangères, par un de mes collaborateurs, il résulte que la conclusion d'une convention douanière, le 9 novembre 1865, entre l'Empire Français et la Principauté de Monaco ne fit l'objet, à cette époque, d'aucune notification adressée par la France aux puissances tierces.

Ladite Convention ayant été remplacée par un accord nouveau en 1911, le Gouvernement de la République ne notifia pas non plus aux Gouvernements des autres Etats le changement survenu.

Il en a été de même plus récemment, en ce qui concerne l'incorporation du territoire de la Sarre au régime douanier français.

Nous pouvons en conclure que, conformément à l'opinion de votre Département, la Suisse serait entièrement fondée à étendre au territoire de la Principauté de Liechtenstein les effets des traités de commerce et de douane qu'elle a conclus avec d'autres Etats, dès que la convention douanière en préparation aura été conclue avec la Gouvernement princier et sans qu'il soit besoin de consulter les Gouvernements de puissances tierces ou même de leur adresser un avis officiel. Il est en tout cas certain que la France ne pourrait, en aucune manière, se formaliser de

1. Par lettre du 21 janvier 1921, non reproduite.

2. Par lettre du 29 janvier 1921, non reproduite.

nous voir adopter une ligne de conduite de tous points semblables à celle qu'elle s'est tracée elle-même dans les deux affaires mentionnées ci-dessus de la Principauté de Monaco et du Bassin de la Sarre.»

Wir haben uns auch an unsere Gesandtschaft in Berlin gewandt³, mit dem Ersuchen um Mitteilung, welche Auffassung die dortige Regierung beim Abschluss der Zollunion mit Luxemburg, bezüglich der Ausdehnung der Handelsverträge mit dritten Staaten auf Luxemburg, bekundet habe. Wie uns Herr Minister von Planta berichtet⁴, sei es für das Auswärtige Amt mit Schwierigkeiten verbunden, die bezüglichen Feststellungen zu treffen, indem zur Zeit der Eingehung der Zollunion mit Luxemburg das Deutsche Reich überhaupt noch nicht bestanden habe und Handels- & Zollverträge jeweilen durch die einzelnen Bundesstaaten abgeschlossen worden seien. Eine Mitteilung über das Ergebnis der gewünschten Nachforschungen, die bei der Fülle des Aktenmaterials einige Zeit in Anspruch nehmen, ist uns in Aussicht gestellt. Was im übrigen die Stellungnahme des Deutschen Reichs in der Frage betrifft, so ist diese genügend bekannt, indem der Artikel 10 des deutschen Handelsvertrags mit der Schweiz vom 10. Dezember 1891 resp. 12. November 1904 (wie auch der deutsch-belgische Handels- & Zollvertrag vom 6. Dezember 1891) bestimmt, dass der Vertrag sich auch auf die mit einem der vertragsschliessenden Teile gegenwärtig *oder künftig* zollgeeinten Länder oder Gebiete erstrecke.

Wir können hinzufügen, dass unsere beim Bundesarchiv und der Handelsabteilung vorgenommenen Erkundigungen nach Akten, die die Ansicht des Justiz- & Polizeidepartementes zu stützen geeignet wären, resultatlos geblieben sind.

Wir wären Ihnen nunmehr sehr zu Dank verpflichtet, wenn Sie uns mitteilen würden, ob unter diesen Umständen zur Ausdehnung der von der Schweiz mit dritten Staaten abgeschlossenen Handels- & Zollverträge auf Liechtenstein die Einholung der Zustimmung dieser Vertragsstaaten von Ihnen als notwendig angesehen wird.⁵

3. Par lettre du 21 janvier 1921, non reproduite.

4. Par lettre du 28 janvier 1921, non reproduite.

5. Pour la réponse de Max Huber, cf. n° 29.

27

E 2001 (B) 2/58

*Le Ministre de Suisse à Berlin, A. von Planta,
au Chef du Département politique, G. Motta*

RP¹

Berlin, 4. Februar 1921

Ich komme soeben von einem Besuche bei Minister Simons und beeile mich, Ihnen Kenntnis zu geben von der *vertraulichen* Auskunft, die ich erhalten habe

1. *Remarque manuscrite de Motta en tête du document: Sehr interessanter Bericht! (souligné deux fois)*

über die Eindrücke und die Ansichten des Ministers, die von der Reichsregierung anscheinend geteilt werden.

Über den festen Entschluss der deutschen Regierung, die Pariser Vorschläge² nicht anzunehmen und eine Verhandlung auf dieser Basis überhaupt abzulehnen, sind Sie durch die Verhandlungen im Reichstag unterrichtet. Der Minister versicherte mich, dass seine amtlichen Erklärungen durchaus ernst gemeint seien und unter allen Umständen befolgt werden. Dieser Ernst ergibt sich schon aus der Tatsache, dass die gestern eingetroffene Einladung zur Fortsetzung der Verhandlungen der Sachverständigen in *Brüssel* am gleichen Abend glatt *abgelehnt* worden ist.

Sie wissen auch, dass Deutschland gewillt ist, Gegenvorschläge zu machen, welche die Grundlage für die Verhandlungen in London bilden sollen. Wie diese Vorschläge lauten werden, weiss ich nicht und habe auch nicht darnach gefragt, weil darauf *zunächst* nicht so viel ankommt und weil ich zum voraus wusste, dass mir eine Antwort nicht erteilt werden könne, indem diese Fragen noch im Studium sind. Ich habe aber dem Minister folgende weiteren Fragen gestellt:

1. Besteht die Absicht, die Verhandlungen in London deutscherseits zu beschicken und wenn ja, glaubt die deutsche Regierung, dass diese Verhandlungen mit irgendwelcher Aussicht auf Erfolg geführt werden können?
2. Was wird geschehen, wenn die Verhandlungen in London nicht zu einer Einigung führen?

Auf diese Fragen antwortete mir der Minister wie folgt:

Ad. 1: Die deutsche Regierung ist nicht bereit, sondern sie wünscht an den Verhandlungen in London teilzunehmen, um dort ihren Standpunkt nochmals mit aller Deutlichkeit und Offenheit darzulegen. Sie wird ihre Gegenvorschläge so rechtzeitig vorlegen, dass darüber in London verhandelt werden kann. Ob diese Verhandlungen zur Einigung führen werden, lässt sich unmöglich voraussehen. Der Minister sagte wörtlich: «Ich halte eine Verständigung nicht für ausgeschlossen, aber für wenig wahrscheinlich». In diesem Zusammenhang teilte mir Simons mit, dass unmittelbar vor mir der englische Botschafter *Lord D'Abernon* über eine Stunde bei ihm gewesen sei und dass er, der Minister, aus dieser Unterredung den Eindruck gewonnen habe, dass die Alliierten sich selbst in grosser Verlegenheit befinden und dass jedenfalls die Engländer den *dringenden* Wunsch hätten, die Verhandlungen fortzuführen. Der Botschafter frug den Minister, ob er bereit sei, *vor* London mit ihm offiziös zu unterhandeln, um womöglich ein *terrain d'entente* zu finden, was der Minister ohne weiteres bejahte. Es wird also hier in Berlin parallel³ mit der Vorbereitung der Gegenvorschläge unterhandelt werden. Der Minister fügte bei, dass leider die jüngsten Ereignisse bewiesen hätten, wie bedeutungslos solche Vorverhandlungen seien. Tatsächlich sei er mit dem französischen und englischen Vertreter über die Annahme des Seydoux'schen Vorschlages so gut wie einig gewesen und doch sei man in Paris ohne weiteres darüber hinweggeschritten.

Aus den «etwas kleinlauten» Erklärungen des englischen Botschafters über

2. *Propositions de la conférence de Paris du 29 janvier 1921 fixant les réparations dues par l'Allemagne à 269 milliards de mark-or.*

3. *Grand point d'exclamation, vraisemblablement de Motta, en marge de ce passage.*

die Vorgänge in Paris hat Simons den Eindruck gewonnen, dass die Pariser «Vorschläge» das Produkt der Angst gewesen seien vor der Möglichkeit, dass die Konferenz unverrichteter Dinge auseinandergehen müsse. Da diese Einigung in der kurzen Zeit von weniger als 48 Stunden zustande kommen musste, habe man sich auf den belgischen Vermittlungsvorschlag gestürzt, ohne sich über dessen Tragweite irgendwie Rechenschaft zu geben. Tatsächlich stütze sich der Vorschlag der 12%igen Ausfuhrabgabe auf einen gesunden Gedanken des Seydoux'schen Projektes, dem Simons zugestimmt hatte.⁴ Nach Seydoux hätte zwischen Frankreich und Deutschland eine Verständigung getroffen werden sollen über die beidseitigen hauptsächlichen Exportwerte. Dieser Verständigung sollte ein Kartell über die Preise vorausgehen⁴, und innert dem Rahmen dieser kartellierten Preise hätte Deutschland eine Exportprämie bezahlt, die den französischen Reparationskontos zu gut gekommen wäre. Es ist dies, soweit das Kartell über die Preisbildung in Betracht fällt, der Grundgedanke des Planes von Stinnes, über welchen ich Ihnen vor Monaten, auf Grund eines Gespräches mit Staatssekretär Boyé, berichtet hatte. Der Gedanke der Exportprämie stamme von Seydoux und wäre praktisch durchaus annehmbar, wenn er unter der Voraussetzung der Beschränkung auf gewisse Ausfuhrwaren und der übereinstimmenden Preisbildung verwirklicht worden wäre. Nun habe aber die Konferenz diesen Gedanken verallgemeinert und dadurch einen ganz unmöglichen Zustand geschaffen, der in keiner Weise der Verschiedenheit und Tragfähigkeit der einzelnen Industrien Rechnung trage. England habe diesem Vorschlage nicht sowohl wegen der Einnahme aus den Prämien, sondern wegen der damit verbundenen Kontrolle über den ganzen deutschen Handel und der Möglichkeit einer allgemeinen Kuratel über die deutsche Volkswirtschaft zugestimmt. Dieser letztere Gedanke stamme zweifellos von Lord D'Abernon, der seine Erfahrungen in der Türkei und in Ägypten gemacht habe.

Zur zweiten Frage antwortete mir Simons folgendes:

Wenn wir in London nicht zu einer Einigung gelangen, die es uns ermöglicht, eine Vereinbarung zu unterzeichnen, fallen die Pariser «Vorschläge» als solche dahin und es werden die Alliierten dann gezwungen sein, auf den Boden des Versailler Vertrages zurückzukehren, d. h. sie werden durch die Reparationskommission die Entschädigungsforderung in der Form eines Diktates feststellen lassen. Dieses Diktat wird zweifellos viel höhere Annuitäten vorsehen und wird uns als solches eröffnet werden. Dadurch wird die deutsche Regierung der Notwendigkeit enthoben zu dem Befehl Stellung zu nehmen und die Alliierten werden gewärtigen müssen, ob und wie Deutschland die ihm auferlegten Verpflichtungen erfüllt. Bevor feststeht, dass *nicht* oder nicht *voll* erfüllt wird, kann von der Anwendung der Sanktionen venünftigerweise⁵ nicht die Rede sein.

Ich warf ein: Ist es nicht denkbar, dass die Alliierten schon vor der formellen Feststellung der mangelnden Erfüllung Massnahmen ergreifen werden, um die spätere Erfüllung sicherzustellen? Der Minister antwortete darauf: Das ist natürlich möglich, wenn auch nicht sehr wahrscheinlich. Jedenfalls hat England weder ein Interesse noch den Wunsch, die Dinge auf die Spitze zu treiben, dagegen

4. *Point d'exclamation en marge de ce passage.*

5. *Remarque manuscrite de Motta en marge de ce passage: «Ja, aber nur vernünftigerweise».*

ist es keineswegs ausgeschlossen, dass von Frankreich irgend ein coup de tête ausgeht.

Damit kamen wir auf die Hauptfrage: Was wird Deutschland tun, wenn Sanktionen zur Anwendung gelangen?

Wir werden, sagte der Minister, den Ereignissen ihren Lauf und uns durch keinerlei Gewaltmassnahmen dazu bringen lassen, Verpflichtungen auf uns zu nehmen, deren Unerfüllbarkeit für uns feststeht. Was in einem solchen Falle in Deutschland vor sich gehen wird, lässt sich nicht voraussagen, wohl aber ahnen. Und als ich weiter frug, ob in diesem Falle an eine Verbindung mit Russland und die Annahme des Bolschewismus zu denken sei, antwortete mir Simons: «Ich kann mir sehr wohl denken, dass ich in einem solchen Falle als verantwortlicher Staatsmann dazu kommen könnte, dem deutschen Volke die Verbindung mit Russland und dem Bolschewismus anzuraten⁶ denn ich habe die feste Überzeugung, dass das deutsche Volk unter dem jetzt beliebten System der Verfolgung durch die Alliierten vollständig zusammenbrechen muss, während der Verzweiflungsakt der Verbindung mit Russland immerhin noch eine Möglichkeit der Wiederaufrichtung bietet. Ich würde eine solche Wendung tief beklagen, weil ich überzeugt bin, dass durch eine gewaltsam herbeigeführte Verbindung mit dem Bolschewismus die *guten Kerne*⁷, die auch in dieser Bewegung liegen, zerstört und die Kultur Europas in Frage gestellt würde. Aber ich verhehle mir andererseits nicht, dass ein solcher Prozess sittliche Kräfte, die noch immer im deutschen Volke stecken, zur Entfaltung und späteren Fortpflanzung bringen könnte, während die allmähliche Abtötung, wie sie durch die Pariser Beschlüsse beabsichtigt ist, alles zu nichte machen würde. Der Minister meinte dann, es sei ein Irrtum, den Bolschewismus in Bausch und Bogen zu verwerfen; man müsse vielmehr anerkennen, dass auch diese Richtung trotz aller Irrwege, auf welchen sie wandle, manchen starken und guten Kern in sich trage. Diese Kerne würde Deutschland auf dem Wege der inneren Evolution in sich aufnehmen und zu einem brauchbaren Neubau verarbeiten, wenn man es nicht von aussen her daran hindern wollte. Nur ein Tor könne glauben, dass wir zu den Zuständen vor dem Kriege zurückkehren können — die Welt müsse neu aufgebaut werden, aber es sollte dies auf dem Wege der Entwicklung durch das Zusammenwirken aller Kräfte in allen Völkern geschehen.

Endlich sprachen wir noch von der Haltung Amerikas, wobei mir der Minister sagte, dass wohl die Vereinigten Staaten vor den Verhandlungen in London ein deutliches Wort sprechen werden, nicht aus Liebe zu Deutschland, sondern aus Liebe zu sich selbst und im Interesse der Erhaltung des deutschen Absatzgebietes für amerikanische Waren und Geld. Immer mehr und energischer ertöne aus Amerika der Ruf nach Deutschland: Saniert eure Finanzen, und wir geben euch Geld zu guten Bedingungen. Wie soll man aber an eine Sanierung der deutschen Finanzen denken, wenn man die Grundsätze der Pariser Beschlüsse anwendet?

Interessant war die im Laufe des Gespräches getane Äusserung des Ministers, dass die «Aussichten für eine Restauration (gemeint war die Wiederherstellung der Monarchie) in *Preussen* rapid gesunken seien» infolge der verschiedenen

6. *Passage souligné et points d'interrogation en marge.*

7. *Mots soulignés par Motta qui note en marge: Welche?*

Veröffentlichungen der letzten Zeit über das Verhalten des Kaisers vor und während des Krieges. Bekanntlich werden in diesen Tagen in deutschen Blättern Auszüge aus dem dritten Bande von Bismarck's Erinnerungen veröffentlicht, welche nach allgemeinem Urteil das damalige Verhalten des jungen Kaisers in einem überaus ungünstigen Lichte erscheinen lassen. Simons meinte, die Hohenzollern seien endgültig abgetan und andere Präbendenten gäbe es zur Zeit nicht, infolgedessen hätten sich viele mit der vollzogenen Tatsache der Republik abgefunden und dächten nicht daran, zur Zeit etwas an diesem Zustande zu ändern. Der Minister ist fest davon überzeugt, dass auf absehbare Zeit jede Gefahr eines Umsturzversuches von rechts ausgeschlossen sei.

Andererseits geht aus allen Berichten über die Tätigkeit der *Kommunisten* hervor, dass auf jener Seite eine fieberhafte Agitation entfaltet wird, die unter der Flagge der Wahlvorbereitungen segelt, aber tatsächlich in Verbindung steht mit den Ereignissen auf internationalem Boden. Aus den letzten Berichten des Staatskommissärs geht hervor, dass diese Agitation zur Zeit ganz besonders unter den Landarbeitern betrieben wird. Beachtenswert ist weiter die Tatsache, dass die Kommunisten es unternommen haben von Partei wegen die *Anknüpfung von Handelsbeziehungen* zu Sowjet Russland zu betreiben. Man berichtet mir über mehrere Fälle, in welchen kommunistische Betriebsräte von grösseren Unternehmungen sich als Vermittler zwischen diesen Unternehmungen und russischen Abnehmern aufgetan und tatsächlich erhebliche Abschlüsse erzielt haben. So wird systematisch die «Penetration» des politischen und wirtschaftlichen Lebens betrieben. Dass diese Tätigkeit von Moskau ausgeht, unterliegt keinem Zweifel, und es scheint mir daraus hervorzugehen, dass die Sowjetregierung noch keineswegs so lendenlahm ist, wie vielfach angenommen wird.

Ich bitte Sie, die sichtliche Eile zu entschuldigen, mit welcher diese Bemerkungen unter dem frischen Eindruck meiner Besprechung niedergeschrieben sind. Es lag mir daran, diese Nachricht so rasch als möglich zu Ihrer Kenntnis zu bringen und dazu bietet sich die Gelegenheit durch unseren Konsul in Abo, der morgen nach der Schweiz reist.

28

E 2200 Paris 1/1642

Le Ministre de Suisse à Paris, A. Dunant, au Département politique

Copie d'expédition

T n° 11

Paris, 8 février 1921

J'apprends que décision Conseil fédéral refusant passage troupes Société des Nations vers Lithuanie est interprétée ici d'une manière qui ne nous est pas favorable. Un officier touchant de près à Foch dit que le Maréchal ne cache pas sa surprise. Dans entourage des membres du Conseil [*de la Société des Nations*] présents Paris on est extrêmement déçu et si l'on ne discute pas le fondement juridique de décision, on déplore au point de vue politique que Suisse ne rendît pas service qu'on attendait d'elle après témoignages de bonne volonté du Conseil à l'égard de notre pays.

E 2001 (B) 4/5

*Le Jurisconsulte du Département politique, Max Huber,
à la Division des Affaires étrangères du Département politique*¹

L

Ossingen, 8. Februar 1921

Mit Ihrem Schreiben vom 4. ds. Mts.² legen Sie mir die Frage vor, ob die Schweiz ihre Zoll- & Handelsverträge mit dritten Staaten nur nach Einholung der Zustimmung dieser auf *Liechtenstein* ausdehnen könne.

In der völkerrechtlichen Doktrin ist, soweit ich sehe, das Ihrer Frage zu Grunde liegende Rechtsproblem nicht erörtert worden; es ist dies auch begreiflich, da die Fälle, aus denen sich eine Übung zu entwickeln hätte, sehr selten sind und auch nicht immer Aufschluss darüber geben, was von den Parteien als Völkerrecht anerkannt wird. Die vertragliche Ordnung, wie sie in den deutschen Handelsverträgen besteht (Einbeziehung der zollgeeinten Gebiete), oder wie sie durch das schweiz.-franz. Abkommen über Tunis getroffen wurde, kann ebensowohl den Zweck haben, bestehendes Recht zu konstatieren als eine Streitfrage zu erledigen. Der Fall Luxemburg-Deutsches Reich kann kaum in Betracht kommen, da Luxemburg schon seit 1842 zum deutschen Zollverein gehörte.

Unter diesen Umständen kann die Frage nur nach allgemeinen Rechts-Grundsätzen beurteilt werden. Dabei ist von dem hier hauptsächlich in Betracht kommenden Prinzip der sog. beweglichen Vertragsgrenzen auszugehen. Demnach ist der räumliche Geltungsbereich der Staatsverträge bestimmt durch das jeweilige Staatsgebiet der Kontrahenten; solange die Staatspersönlichkeit der Kontrahenten die gleiche bleibt, ist der territoriale Umfang dieser unerheblich.

Dieser Grundsatz gilt tatsächlich für den häufigsten und wichtigsten Fall der Gebietsänderungen, nämlich für eigentliche Staatensuccessionen, wo Gebiet — sei es durch Vertrag, sei es durch Eroberung — von einem Staat auf einen andern übergeht, oder aber ein Staat in einem andern aufgeht. Eine Ausnahme ist nur da gemacht worden, wo durch eine Gebietsverschiebung eine wesentliche Veränderung eintritt (Annexion des Congostaates durch Belgien). Diese Voraussetzung trifft jedenfalls bei Liechtenstein nicht zu.

Kann nun das Prinzip der beweglichen Vertragsgrenzen auf andere, ähnliche Vorgänge ausgedehnt werden, in denen keine Gebietsabtretung erfolgt, sondern ein Staat sich freiwillig mit einem andern verbindet, um seine Zollhoheit diesem abzutreten, ohne jedoch als Person des internationalen Rechtes zu verschwinden? Wenn eine Gebietsabtretung unter zwei Staaten von dritten Staaten in ihrer Wirkung auf Handels- & Zollverträge nicht als *res inter alios acta* behandelt werden darf, sondern als vollendete Tatsache hinzunehmen ist, so ist nicht einzusehen, weshalb es bei Verträgen, die nicht nur einen Teil, sondern das ganze Gebiet

1. *Note manuscrite de Dinichert en tête du document*: Dr. Feldscher. Dieser Bericht ist für unsere Zwecke sehr beruhigend. Prof. Max Huber ist die Arbeit gebührend zu verdanken. 10.2.21. D.

2. *Cf. n° 26.*

und nicht die ganze Staatsgewalt, sondern einen Teil dieser umfassen, anders sein sollte.

Wenn zwei Staaten einen Handels- & Zollvertrag mit einander schliessen, so spielt dabei der territoriale Umfang keine wesentliche Rolle, sondern der Abschluss erfolgt zwischen zwei Trägern einheitlicher Zollordnungen. Freiheiten, Beschränkungen und Belastungen von Ein-, Durch & Ausfuhr bilden den Vertragsinhalt, nicht aber irgendwelche ziffermässig bestimmten Leistungen. Es ist denkbar, dass durch eine territoriale Erweiterung eines Staates dessen Exportfähigkeit für den Gegenkontrahenten wesentlich verändert würde und dass der letztere deshalb, in Analogie zu den Grundsätzen des Civilrechtes, u. U. ein Kündigungs- bzw. Rücktrittsrecht aus «wichtigen Gründen» geltend machen könnten. Die räumliche Ausdehnung des eigenen Zollgebietes kann aber nicht als eine vertragswidrige Handlung gelten und sie bedarf deshalb nicht der vorgängigen Zustimmung der andern Vertragsparteien.

Zweifelhaft scheint die Zulässigkeit dieser Schlussfolgerung nur in dem Falle, wo ein Staat, der eine Zolleinigung eingehen will, in einem Vertragsverhältnis zu einem Staate steht, der ebenfalls einen Zollvertrag mit dem Staate hat, mit dem die Zolleinigung erfolgen soll. Die Zolleinigung bildete dann die Möglichkeit für einen Staat im Verhältnis zu einem dritten Staat zwischen seinem eigenen und einem fremden Zollvertrage gewissermassen zu optieren. Muss sich ein Staat gefallen lassen, dass durch einen Vertrag unter Dritten seine eigenen Vertragsverhältnisse zu einem dieser Staaten verändert werden? Da aber feststeht, dass er die Folgen einer völligen Verschmelzung bzw. des Eintritts eines bisher souveränen Staates in einen die Zollhoheit besitzenden Bundesstaat hinnehmen muss, so ist es eigentlich nur logisch, dass die Wirkung einer nur partiellen Aufgabe der staatlichen Selbständigkeit — soweit solche Rechtsgeschäfte bona fide erfolgen — auch nicht abgelehnt werden kann.

Im Falle Liechtenstein sprechen alle Argumente für die Zulässigkeit der Einverleibung in das schweizerische Zollgebiet: die geographische Lage; das gegenwärtige wirtschaftliche Angewiesensein auf die Schweiz; die Unfähigkeit Liechtensteins, ein eigenes Zollgebiet zu bilden; die Auflösung des bisherigen österreichisch-ungarischen Zollverbandes.

Die ganze Frage kann wohl nur Interesse haben in Bezug auf unsere Nachbarstaaten. Mit dem Deutschen Reich ist die Frage vertraglich in unserem Sinne geregelt; gegenüber Frankreich kann auf die französische Praxis verwiesen werden. Was Italien anbelangt, so ist es jedenfalls sicher, dass Italien seine Verträge stillschweigend auf San Marino ausgedehnt hat und wahrscheinlich auch auf seine Occupationsgebiete im Dodekanes.

Wie die Beziehungen zwischen Liechtenstein und Österreich liegen, ist mir nicht bekannt. Ich nehme aber an, dass keine vertragliche Bindung zwischen diesen beiden Staaten mehr existiert und dass Liechtenstein gegenüber Österreich frei ist.

Endlich ist zu bemerken, dass es wichtig wäre, in dem Abkommen mit Liechtenstein eine Klausel aufzunehmen, die unsere Bewegungsfreiheit für den allerdings unwahrscheinlichen Fall sicherte, in dem ein Staat die Ausdehnung unserer Verträge auf Liechtenstein bestreiten würde und wir unseren Standpunkt nicht erfolgreich vertreten könnten, bzw. Gegenmassregeln ausgesetzt wären. Diese

Klausel müsste natürlich möglichst unverfänglich redigiert sein, z. B. so, dass die Schweiz ihre aus bestehenden Verträgen resultierenden Verpflichtungen vorbehält.

Ich komme deshalb zum Schluss, dass wir auf Grund des Abkommens mit Liechtenstein *ohne weiteres* unsere Zollverträge (d. h. überhaupt unsere Staatsverträge, soweit sie die in der Übereinkunft mit Liechtenstein vereinheitlichten Materien ordnen) auf das zollgeeinte Gebiet ausdehnen und es darauf ankommen lassen können, ob einer unserer Gegenkontrahenten Einsprache erhebt. Durch Einholung der Zustimmung würden wir ohne Not unsere günstige Rechtsstellung aufgeben; eine blosser Notifikation dagegen ist entweder ungenügend oder überflüssig und kann lediglich zu Erörterungen führen.

Die Frage endlich, ob wir mit Rücksicht auf denkbare Zolleinungen unter andern Staaten ein Interesse daran hätten die These von der Unwirksamkeit solche Zolleinungen auf Verträge dritter Staaten zu vertreten, entzieht sich meiner Kenntnis. Ich glaube aber, dass sie wegen des gegenwärtigen prekären Charakters der meisten Handelsverträge zu verneinen sein wird.

30

E 2200 Paris 1/1642

Le Ministre de Suisse à Paris, A. Dunant, au Département politique

Copie d'expédition
T. n° 12

Paris, 9 février 1921²
(Reçu: 9 février 1921)

Considérez comme très secret qu'hier après-midi s'est réuni Comité restreint du Conseil Société des Nations qui se compose de France, Espagne et Japon. Ces trois Messieurs se trouvèrent d'accord pour exprimer leur déplaisir de votre refus passage troupes vers Lithuanie et redoutent que cette décision ne puisse être interprétée comme atteinte au prestige du Conseil. Ils exprimèrent regret qu'avant de prendre décision, Conseil fédéral ne se soit pas davantage documenté sur modifications récentes de la question. Je crois savoir que si le Conseil discutait quant au fond décision suisse, il examinerait possibilité convoquer un de vos délégués pour fournir explication. Foch étudie transport par Italie et par mer.

1. *Pour la copie de réception, rédigée en allemand, cf. E 2001 (B) 8/27.*

2. *Par télégramme n° 13, daté du 9 février, 17 h., le Ministre de Suisse complétait son information: Ce matin le directeur politique Peretti m'a prié de passer au Ministère et m'a dit à titre personnel qu'au cours de la réunion hier comité restreint Conseil Société Nations a été vexé avoir appris par la presse décision Conseil fédéral. On s'attendait à une réponse directe de votre part soit à France qui avait fait démarche au nom Société Nations soit à cette dernière. Il paraît que les trois Messieurs réunis hier étaient assez montés et parlaient même de ne pas tenir à Genève le conseil prévu pour vingt un février; ils comprennent d'autant moins votre refus que Pologne et Lithuanie sont d'accord maintenant (E 2001 (B) 8/7).*

E 2001 (B) 8/27

*Le Professeur W. E. Rappard au Chef du Département politique, G. Motta*L. Personnelle¹

Genève, 10 février 1921

Permettez-moi tout d'abord de vous remercier très vivement du si bienveillant accueil que vous avez bien voulu me réserver hier. Quoique l'issue de notre entrevue n'ait guère été encourageante en ce qui concerne l'état actuel de l'esprit public chez nous, j'en ai retiré tout de même l'impression consolante et réconfortante que notre politique étrangère était dirigée par un homme qui souhaite de voir la Société des Nations se consolider et qui espère que la Suisse pourra prendre sa part à la tâche commune qui incombe à tous ses Membres.

D'après les dernières nouvelles de Paris, le Conseil de la Société aurait le désir de voir s'apaiser, pour le moment, les polémiques de presse au sujet de l'attitude de la Suisse dans l'affaire du passage des troupes de police pour la Lithuanie. Il aurait, d'autre part, l'intention de porter la question à l'ordre du jour de la prochaine session du Conseil qui doit s'ouvrir à Paris le 21 Février. Il paraît probable que le Gouvernement suisse sera invité à participer à la séance du Conseil où le passage des troupes à travers notre pays doit être discuté. Quoiqu'il soit évident que personne ne songe à imposer ce passage à la Suisse, il n'est pas moins évident que si son Représentant se voyait obligé de s'opposer inconditionnellement à ce passage, l'effet moral serait déplorable. Quel que soit le scepticisme que certains Gouvernements puissent manifester à l'égard de la Société des Nations, il est évident que le refus absolu de la Suisse de collaborer à la tâche commune dans l'affaire du plébiscite lithuanien serait exploité par tous les ennemis de notre pays et contribuerait à accroître les difficultés de ses représentants et de ses amis. Il me semble donc qu'une attitude radicalement négative pourrait nuire, non seulement au prestige de la Société des Nations et à la situation morale de la Suisse en tant que Membre de la Société mais aussi à l'ensemble de ses relations extérieures. De plus, on peut, sans grand effort d'imagination politique, se représenter les répercussions que pourrait avoir sur la politique intérieure de la Suisse une politique extérieure dont l'effet pourrait être d'indisposer le Conseil de la Société au point de lui faire envisager le transfert du siège. Il va sans dire qu'il serait aussi injuste qu'impolitique de se servir de cette considération pour exercer une pression sur les autorités et l'opinion publique suisses. Cependant, comme je me suis permis de vous le dire hier, il y a là une éventualité qui ne sort nullement de la sphère des possibilités et qui n'échappera certainement pas à votre clairvoyance politique.

Je conclus donc de ces quelques considérations que je prends la liberté de vous exposer à nouveau par écrit, qu'une attitude absolument négative dans la question du passage des troupes pourrait avoir, tant à l'intérieur de nos frontières qu'au dehors, des conséquences extrêmement regrettables et auxquelles ne sauraient

1. Cette lettre porte l'en-tête de la Société des Nations où Rappard est directeur de la commission des mandats.

être insensibles tous ceux qui se préoccupent de l'avenir de notre pays quels que soient, d'ailleurs, les sentiments qui les animent à l'égard de la Société des Nations.

Il me paraîtrait donc utile, ne fût-ce que pour renforcer l'autorité de celui qui représentera la Suisse au Conseil et pour assurer au Gouvernement suisse une plus grande liberté de mouvement que notre peuple fût mieux renseigné sur la question qui lui a été posée et que la décision récente du Conseil fédéral n'a pu écarter que momentanément. Cette éducation de l'esprit public, qui me paraîtrait utile au point de vue national comme au point de vue international, ne saurait, évidemment, depuis vos déclarations récentes, être l'oeuvre du seul Gouvernement fédéral lui-même. Elle est encore bien moins celle de la presse étrangère ou celle des journaux qui se sont toujours cantonnés dans une attitude d'opposition systématique au Conseil fédéral. D'autre part, elle devrait, me semble-t-il, être entreprise par toutes les plumes clairvoyantes et patriotes qui écrivent dans nos principaux journaux, ainsi que par l'Association nationale pour la Société des Nations dont le programme comporte précisément des campagnes comme celle-ci. Pour qu'elle ne soit pas entreprise dans un esprit acrimonieux et pour qu'elle ne tende pas à creuser à nouveau le fameux fossé entre la Suisse germanique et la Suisse latine, il me paraîtrait très nécessaire que le Conseil fédéral n'y fût point hostile et qu'elle fût conduite avec sagesse et pondération. C'est pourquoi il m'est venu à l'esprit de vous soumettre la question suivante: Ne conviendrait-il pas de mettre officieusement la presse au courant de l'affaire telle qu'elle se présente aujourd'hui et telle qu'elle peut se présenter à nouveau dans un avenir proche ou éloigné? Ne conviendrait-il pas en outre d'informer M. le Conseiller aux Etats Usteri en sa qualité de Président de l'Association suisse pour la Société des Nations, en le priant de bien vouloir examiner la possibilité d'une action immédiate mais réfléchie et modérée sur l'opinion?

J'ose espérer, M. le Conseiller fédéral, que vous voudrez bien excuser mon intervention réitérée auprès de vous, dans cette affaire. Vous savez qu'elle ne m'est dictée que par le désir de servir à la fois la cause de la Suisse et de la Société des Nations dans laquelle notre pays, s'il est bien éclairé sur ses véritables intérêts et sur sa mission dans le monde, peut encore jouer un rôle très heureux et très bien-faisant.

Dans l'espoir que vous ne jugerez pas importune cette trop longue lettre et qu'il vous sera possible de prendre en considération la proposition que je me suis permis d'y formuler.

E 2001 (B) 8/27

Le Ministre de Suisse à Paris, A. Dunant, au Département politique

R. 1/21 Très confidentiel. Société des Nations

Paris, 10 février 1921

Il me paraît nécessaire de compléter les renseignements contenus dans mes télégrammes N^{os} 11¹, 12² et 13³ sur l'impression produite dans les cercles de la Société des Nations par le refus de la Suisse de laisser passer sur son territoire les contingents internationaux chargés d'assurer la liberté du plébiscite dans la région contestée entre la Pologne et la Lithuanie.

Il doit être bien entendu que mes observations ne comportent pas la moindre critique de la décision prise par le Conseil fédéral⁴, décision que suffisent à justifier les conditions de notre politique intérieure et l'attitude du Parlement. Je cherche uniquement à vous orienter, en toute franchise et à teneur d'informations minutieusement vérifiées, sur la manière dont le problème lithuano-polonais est posé par le Conseil de la Société des Nations et sur les conséquences qu'entraîne pour lui cette position de la question. Je me propose donc de vous montrer pourquoi le Conseil de la Société des Nations ne se déclare pas convaincu par les arguments que le Chef du Département politique a fait valoir, dans sa réponse au colonel Brügger, pour justifier l'attitude adoptée par le Gouvernement fédéral.

Celui-ci estime que la déclaration obtenue par la Suisse à Londres⁵ la délie, en toutes circonstances, de l'obligation, résultant de l'article 16 du pacte, de laisser passer sur son territoire des troupes participant à une action commune pour faire respecter les engagements de la Société.

Le principe étant ainsi formulé, le Conseil fédéral motive, en l'espèce, sa réponse négative par les considérations suivantes:

1^o La Lithuanie n'a pas accepté sans réserves la procédure proposée par le Conseil de la Société des Nations. Les réserves qu'elle a faites peuvent donner naissance à un conflit. Ce conflit peut transformer en opération de guerre le mandat de police pacifique confié aux contingents internationaux.

2^o La Lithuanie voudrait obtenir le consentement de la Russie soviétique à la présence dans le territoire contesté des troupes commandées par le colonel Chardigny. Il y a donc lieu de redouter ces complications du côté des Soviets.

3^o Le contingent international et plus spécialement les détachements belge et britannique disposent de routes plus directes pour se rendre à leur destination.

Voici maintenant la manière de voir du Conseil de la Société des Nations. Il ne conteste pas, me semble-t-il, le droit strict de la Suisse de refuser le passage en invoquant la déclaration de Londres. Cette opinion est aussi celle du Quai d'Orsay.

1. Cf. n^o 28.

2. Cf. n^o 30.

3. *Ibid*, note 2.

4. Cf. n^o 24.

5. Déclaration de Londres du 13 février 1920, cf. DDS 7/2, n^o 247.

En revanche, la solution adoptée en l'espèce par le gouvernement fédéral est considérée comme très regrettable. Dans l'entourage de M. Bourgeois et des deux autres membres du Comité spécial qui traite la question polono-lithuanienne (MM. Quiñones de Leon, ambassadeur d'Espagne, et Ishii, ambassadeur du Japon), on est tenté d'attribuer notre attitude ou bien à un accès de mauvaise volonté ou bien à une connaissance incomplète des éléments *actuels* du problème.

Le 5 courant, alors que la réponse de la Suisse à la demande de M. Allizé (mandataire de la Société des Nations, agissant à la requête du maréchal Foch à qui celle-ci avait confié le soin d'organiser le transport des troupes) n'était pas encore parvenue à la connaissance de M. Léon Bourgeois et de ses collègues, ces messieurs tinrent une importante délibération.

M. *Bourgeois* résuma ainsi la situation:

Les deux parties acceptent la consultation populaire. La Pologne la veut «rapide», la Lithuanie «équitable». Il n'y a pas contradiction entre ces deux termes.

La Lithuanie demande l'évacuation par Zeligowski du territoire contesté. La Pologne la promet. Il a montré lui-même (Bourgeois) au maréchal Pilsudski que Zeligowski *devait* quitter Vilna au plus vite.

La Lithuanie demande que la zone contestée ne continue pas à être administrée par les Polonais. La Pologne a promis d'accepter l'établissement d'une administration provisoire purement locale. «J'attache (c'est Bourgeois qui parle) beaucoup d'importance à cet engagement et nous veillerons à ce qu'il soit tenu».

La Lithuanie voudrait qu'on la garantisse contre un coup d'état ou une incursion polonaise après le plébiscite». Si le résultat de la consultation est défavorable à la Pologne, nous devons admettre que le Gouvernement de Varsovie s'inclinera. S'il se rebellait, c'est entre lui et nous que s'ouvrirait le conflit».

La Lithuanie se plaint de n'avoir pas été reconnue *de jure*. Personnellement, M. Bourgeois regrette qu'elle ne l'ait pas été, mais il n'appartient pas au Conseil de la Société des Nations de traiter cette question, on peut répondre aux Lithuaniens que le Conseil de la Société des Nations recommandera au Conseil suprême de reconnaître leur pays et que leur acceptation de la procédure prescrite par la S.d.N. pour le règlement pacifique de leur conflit avec la Pologne fera disparaître le dernier obstacle à cette reconnaissance.

M. Quiñones de Leon fit observer que, si l'on pouvait donner de telles assurances à la Lithuanie, cela permettrait aux Puissances de l'inviter, à ne plus jouer comme elle l'a fait de l'opposition des Bolcheviks.

M. Bourgeois ajouta que, d'après le colonel Chardigny, cette opposition ne se produirait pas et que, d'après les renseignements recueillis par le Quai d'Orsay, les Bolcheviks démobilisent de tous côtés, tantôt volontairement tantôt parce que leurs troupes se débandent.

Conformément aux décisions prises dans la réunion du 5 février dont je vous résume ci-dessus les débats, le Comité restreint du Conseil de la Société des Nations notifie aux gouvernements polonais et lithuanien qu'ayant confronté leurs déclarations, il est décidé à assurer à la consultation populaire les conditions les plus équitables, que la date de l'arrivée des troupes internationales sera fixée comme le demande le Gouvernement polonais et qu'à cette date, comme le cabinet de Varsovie le promet, le général Zeligowski doit disparaître; enfin, qu'une administration locale sera établie pour la durée du plébiscite.

Le maréchal Foch et le colonel Chardigny ont été respectivement invités à faire connaître la date de l'arrivée des troupes et à fournir un programme d'évacuation par les forces de Zeligowski. On a en même temps demandé à la commission civile qui se trouve en Lithuanie d'établir et de communiquer le plan et le calendrier de la consultation. Les Lithuaniens ont en outre été avisés de la démarche que le Conseil de la Société des Nations est disposé à faire auprès du Conseil suprême pour les aider à obtenir leur reconnaissance *de jure*.

Dans cette même réunion du 5 courant, M. Bourgeois a parlé à ses collègues de l'éventualité d'un refus de la Suisse d'autoriser le passage des soldats de Chardigny, éventualité qu'une conversation entre M. Allizé et M. Motta faisait entrevoir comme possible et même probable. «Je m'en suis entretenu, a-t-il dit, avec le maréchal Foch, qui m'a dit: Ce serait inouï».

M. Bourgeois ajouta:

«Si la question est officiellement posée et le refus officiellement maintenu, nous nous trouverons dans une situation embarrassante. La voie de mer présente des inconvénients que le maréchal désire éviter. Celle de l'Italie est longue.»

Ses collègues furent d'accord avec lui pour reconnaître qu'on ne pouvait pas songer à un passage par l'Allemagne, car ce serait s'exposer soit à un refus extrêmement fâcheux pour la Société soit à un consentement intéressé que les Allemands entendraient se faire payer.

M. Bourgeois observa encore, et ses interlocuteurs se rallièrent à sa proposition, que, dès que l'Ambassadeur de France aurait fait connaître officiellement au Conseil de la Société des Nations la position prise par le Gouvernement fédéral, le Secrétariat général de la Société devrait demander à Berne des éclaircissements et réfuter les arguments invoqués par la Suisse. «Celle-ci, dit-il encore, se placerait, en refusant, dans une situation difficile et rendrait malaisé à la Société des Nations le maintien de son siège à Genève (sic)».

Depuis que la décision du Gouvernement fédéral est connue, le comité Bourgeois-Quignonès-Ishii a tenu une nouvelle séance. Ces messieurs se montrent très vexés d'avoir appris par la presse et sous la forme d'un compte rendu de débat parlementaire, le refus de la Suisse, refus qui, d'ailleurs, les surprend d'autant plus que, depuis les déclarations faites à Paris par le maréchal Pilsudski et le Prince Sapiehai, ils considèrent que la Pologne et la Lithuanie sont parfaitement d'accord sur la procédure du plébiscite. Ils parlent même de ne pas se réunir à Genève le 21 courant comme ils en avaient le projet et de choisir un autre lieu de rendez-vous.

Tout cela m'est confirmé au Quai d'Orsay par M. Peretti de la Rocca, directeur politique, qui m'a prié d'aller le voir pour me parler de cet incident, *à titre personnel*.

Le Quai d'Orsay, cependant, tient à préciser *qu'il ne s'agit pas d'une affaire franco-suisse*, mais d'un différend entre la Suisse et le Conseil de la Société des Nations. Il rappelle à ce sujet à la suite de quelles circonstances c'est l'Ambassadeur de France qui a été chargé de sonder le gouvernement fédéral. C'est le 29 novembre dernier que M. Hymans, au nom de la Société des Nations, s'adressa à M. Leygues, ministre des Affaires étrangères de France, et, par une lettre officielle, pria la France d'assurer le transport des contingents et d'entreprendre les démarches nécessaires auprès des Etats dont le territoire pourrait être utilisé pour

ce transport. Le mandat fut confié par le Quai d'Orsay à l'état-major interallié du maréchal Foch pour les questions techniques et aux agents diplomatiques français dans les pays entrant en ligne de compte.

Quant aux objections que l'on fait ici à la décision de la Suisse, tant dans les milieux diplomatiques que dans l'entourage des membres du conseil de la S.d.N., elles peuvent se résumer ainsi, à teneur des informations recueillies de divers côtés:

1° La Confédération a été admise dans la Ligue à des conditions de faveur et avec des réserves qui n'ont été consenties à aucun autre Etat; elle a obtenu le privilège d'avoir à Genève le siège de la Société. Or, la première fois que la Société lui demande un service, elle se dérobe.

2° Le caractère pacifique de l'expédition Chardigny ne saurait faire aucun doute, surtout depuis que l'accord entre la Lithuanie et la Pologne sur la procédure du plébiscite peut être considéré comme parfait. Le contingent international comprend des troupes appartenant à des pays neutres. Tous les Etats sollicités de laisser passer ces troupes et, en particulier, l'Autriche qui vient à peine d'être reçue dans la Société des Nations, ont accordé le passage. Seule la Suisse refuse.

3° Les Lithuaniens n'ont jamais fait opposition à la présence des forces internationales dans le territoire contesté, où ces forces doivent remplacer celles de Zeligowski. Ils ont seulement exprimé la crainte que le détachement ne soit pas assez nombreux pour remplir efficacement sa mission. Cette crainte est d'ailleurs considérée comme sans fondement par les experts militaires.

4° Aucune complication n'est à redouter du côté des Soviets, dont le territoire, en vertu des préliminaires de paix de Riga, n'est plus limitrophe du territoire contesté mais d'une zone acquise définitivement à la Pologne.

5° Le refus de la Suisse, sans parler des difficultés techniques très sérieuses qu'il cause à la Société des Nations, constitue pour elle un échec moral fort pénible. L'opinion suisse ayant témoigné un vif intérêt à la Société, celle-ci pouvait s'attendre à trouver plus de confiance et de bonne volonté auprès des autorités fédérales. Elle espérait que la Suisse l'aiderait à exécuter une mesure si pleinement conforme à l'esprit du Pacte et si importante pour la consolidation de la paix dans le monde.

Je dois vous signaler en outre que les commentaires de notre presse sur l'incident et, en particulier, ceux de la «Suisse» et de la «Gazette de Lausanne» ont causé quelque humeur aux membres du Conseil et du Secrétariat général actuellement présents à Paris.

Encore une fois, mon but n'est que de vous renseigner. Les notes qui précèdent sont destinées à votre information personnelle et je ne voudrais pas que leur divulgation pût découvrir mes informateurs.

Il me paraît cependant nécessaire d'ajouter en terminant que, si j'avais été tenu au courant des ouvertures de M. Allizé, il m'eût été possible de vous fournir certaines indications qui, sans prétendre peser en rien sur les décisions du Conseil fédéral, n'eussent peut-être point été inutiles.

De nouveaux renseignements reçus ce matin me portent à croire que l'émotion produite par le refus de la Suisse tend déjà à se calmer. Le comité Bourgeois-Quinonès-Ishii, considérant d'une part que sa tâche dans l'affaire polono-lithuanienne est terminée, d'autre part qu'il appartient au Conseil de la Société des

Nations de prendre connaissance du différend, a décidé de porter la question devant le Conseil. Il est probable que celui-ci se réunira le 21 février à Paris et non à Genève, mais on affirme aujourd'hui (!) que ce changement de lieu est dû uniquement à des motifs de commodité pratique et ne doit aucunement être attribué à l'incident relatif au passage des troupes.

33

E 2001 (B) 8/27

*Le Chef du Département politique, G. Motta,
à l'Ambassadeur de France à Berne, H. Allizé¹*

Copie
N

Berne, 12 février 1921

Par note du 21 décembre 1920.² Votre Excellence a bien voulu, demander libre passage à travers la Suisse pour certains contingents étrangers destinés à former le détachement international mis sur pied à l'instance de la Société des Nations pour assurer, sur le territoire contesté entre la Lithuanie et la Pologne, le libre exercice de la consultation populaire décidée par le Conseil de la Société. Cette autorisation, demandée par le Gouvernement français en sa qualité de mandataire spécial de la Société des Nations, devait s'étendre également au ravitaillement des troupes dont il s'agit.

Le Conseil fédéral n'a pas manqué de soumettre cette requête à un examen attentif. Tout en rendant pleine justice au but élevé et pacifique poursuivi par le Conseil de la Société, il ne pouvait, dans cet examen, perdre de vue la ligne de conduite immuable que lui trace sa politique de rigoureuse neutralité, telle qu'elle résulte de tous les actes internationaux qui l'ont consacrée.

Le droit de disposer de son territoire est pour chaque Etat un attribut essentiel de sa souveraineté. Pour la Suisse, l'obligation de laisser passer des troupes étrangères n'existe pas même dans le cadre et dans les limites de l'article XVI du Pacte

1. *La présente note répond aussi à la suggestion faite par l'Ambassadeur de France dans sa lettre à Motta, du 9 février 1921: [...] Dans le discours que vous avez prononcé lundi dernier, vous avez dit qu'il avait été décidé de faire savoir à l'Ambassade de France que le Conseil fédéral ne pouvait accorder le passage aux troupes internationales à travers le territoire de la Confédération. — Comme la France n'a agi dans cette affaire que comme mandataire de la Société des Nations, et que la Suisse est également membre de la Société, ne croyez-vous pas, ainsi que je l'avais suggéré à M. Dinichert lundi dernier, que pour éviter tout malentendu, vous devriez faire part de votre décision au Conseil de la Société. — Il serait peut-être d'autant plus opportun de le faire, que de la communication du Secrétariat de la Société des Nations, il semble résulter que l'accord serait complet entre la Pologne et la Lithuanie sur la procédure recommandée par le Conseil au sujet du plébiscite (E 2001 (B) 8/27). Motta est d'avis d'après une note marginale de Dinichert qu'il y a lieu de répondre à l'Ambassadeur, et non à la S.d.N., qui n'a fait aucune communication à la Suisse. (Ibid.).*

2. *Non reproduite, cf. n° 24.*

de la Société des Nations. Le but et le sens de la Déclaration de Londres³ sont précisément d'affranchir la Confédération de la limitation conventionnelle de la souveraineté prévue par ce texte. La Suisse ne saurait donc avoir, en aucune circonstance et pour quelle raison que ce soit, l'obligation juridique de consentir au passage d'une troupe étrangère par son territoire.

Le Conseil fédéral n'estime cependant pas que la neutralité perpétuelle de la Suisse lui impose l'obligation internationale de refuser en toutes circonstances le passage de troupes. Sa neutralité empêche la Suisse de prendre part à des actions de guerre autres que celles qui visent à la défense du territoire, de l'indépendance et de l'honneur du pays. En dehors de cette hypothèse, qui se rapporte elle-même à une neutralité, reconnue par les autres Etats, mais voulue avant tout par la Suisse elle-même, la liberté de la Confédération demeure entière. Le fait que la Suisse est devenue membre de la Société des Nations n'a d'ailleurs rien changé à la position juridique du problème.

Sans vouloir diminuer la portée du devoir de solidarité qui incombe à tous les membres de la Société des Nations, le Conseil fédéral est d'avis que, si les manifestations et les effets de ce devoir doivent être appréciés et jugés, en chaque cas particulier, dans un esprit de haute équité, ils doivent cependant l'être aussi dans la plus entière indépendance.

En l'espèce présente, le Conseil fédéral regrette d'avoir dû conclure par la négative. Il a constaté, tant en étudiant la note adressée par le Gouvernement lithuanien au Conseil de la Société des Nations en date du 30 janvier qu'en examinant les renseignements qui lui sont parvenus ultérieurement, qu'un accord précis et complet sur la question du plébiscite n'a pu encore venir à chef entre les deux Etats intéressés. En outre, les intentions qui paraissent ressortir de manifestations récentes du Gouvernement des Soviets ne permettent pas d'écarter la possibilité d'un conflit armé. Si une telle hypothèse venait malheureusement à se réaliser, le Conseil fédéral se serait vu, en tout état de cause, contraint par le devoir d'observer strictement la neutralité de revenir sur la décision prise et de faire interrompre le transit organisé.

Au surplus, il n'est pas apparu que la voie d'acheminement à travers la Suisse fût seule ouverte aux contingents en cause.

Le Conseil fédéral n'est pas arrivé à sa décision sans l'avoir considérée sous toutes ses faces; aussi ne croit-il pas avoir manqué par sa décision à son devoir moral de solidarité vis-à-vis de la Société des Nations, tel qu'il peut se manifester dans les limites de la politique traditionnelle.

Si, dans l'avenir, des demandes analogues devaient lui être adressées, le Conseil fédéral ne manquerait pas de les examiner en tenant compte des circonstances, sans cependant jamais perdre de vue les rapports directs ou indirects que la question pourrait avoir avec celle de la neutralité perpétuelle de la Suisse.

Nous nous permettons de remettre copie de cette pièce au Secrétariat général de la Société des Nations.

3. cf. DDS 7/2, nos 247, 250.

34

E 2001 (B) 8/24

*Le Département politique au Président du Conseil national suisse, E. Garbani*L¹

Berne, 14 février 1921

Mit Schreiben vom 28. v. Mts. übermittelten Sie dem Bundesrate den Wortlaut einer «kleinen Anfrage», die die Herren Nationalräte *Schmid, (Ober-Entfelden)*, Belmont, Graber, Grimm, GrosPierre, Huber, Killer, Müri, Naine, Nobs, Ryser, Schneeberger und Schneider gestützt auf Artikel 44 des Reglementes des Nationalrates eingereicht haben und die folgenden Wortlaut hat:

«Welche Schritte gedenkt der Bundesrat beim Völkerbundsrate zu tun, um eine Untersuchung über die Judenverfolgungen in Polen zu veranlassen und um diesen Verfolgungen Einhalt zu tun?»

In Beantwortung dieser Anfrage ersuchen wir Sie, die folgende Mitteilung zur Kenntnis des Nationalrates zu bringen:

Der Bundesrat ist bisher von keiner Seite mit einem Ersuchen um eine Intervention zu Gunsten der Juden in Polen angegangen worden. Er besitzt auch keinerlei authentische Unterlagen, um zu beurteilen, ob und in wie weit die Lage irgendwelcher konfessionellen und ethnischen Minderheiten im Osten kritisch ist.

Abgesehen hievon gibt das geltende Völkerrecht keine Handhabe, sich in die internen Verhältnisse anderer souveräner Staaten einzumischen. Die Befolgung dieses Grundsatzes der Nichtintervention lag übrigens stets im Geiste der schweizerischen Politik.

Auch der Völkerbundsvertrag enthält keine besondere Bestimmung für Minoritätenschutz, welche jedes Mitglied des Völkerbundes zur Intervention zu Gunsten einer Minderheit berechtigen würde. Die sogenannten Minoritätenverträge, die von den früheren Alliierten und assoziierten Mächten abgeschlossen wurden, geben nur den im Völkerbundsrate vertretenen Mächten ohne weiteres ein Recht, die Aufmerksamkeit des Rates auf drohende Verletzungen der Schutzbestimmungen zu lenken. Eine Intervention eines anderen als dieser Staaten, die übrigens der Minoritätenfrage volle Aufmerksamkeit zuwenden würde von dem

1. *Nous reproduisons le texte du projet de lettre proposé par le Département politique au Conseil fédéral en date du 12 février; ce texte a été approuvé par le Conseil fédéral dans sa séance du 14 février 1922 (E 10041/278, n° 483). A propos de la préparation de la réponse à donner à l'interpellation parlementaire, on lit dans une notice manuscrite non signée, mais vraisemblablement de la main de Rüegger: Aus mehr taktischen Gründen wünschte Herr B. R. Motta die Anfrage betr. Judenverfolgungen ganz kurz, schriftlich und ablehnend zu erteilen. Er hat im Sinne des beiliegenden Antrages Instruktionen erteilt. Leider konnte ich Ihnen den Entwurf am Samstag nicht mehr telephonisch unterbreiten. Ich hoffe jedoch, dass die Antwort im Sinne ihrer Ausführung abgefasst ist und wenigstens nichts präjudiziert. Für den Fall, dass ernsthafte Bedenken bestünden, wäre eine Wiedererwägung morgen jedenfalls noch möglich. Voir dans le même dossier (E 2001 (B) 8/24) une note de Rüegger: Bemerkungen zur Interpellation Schmid betreffend eventuelle Schritte beim Völkerbund zum Schutze der Juden in Polen.*

Lande, das sich durch einen solchen Schritt betroffen sähe, zur Zeit jedenfalls als eine ungerechtfertigte Einmischung in seine internen Angelegenheiten empfunden.

35

E 2001 (B) 8/27

*Le Professeur W. E. Rappard au Chef du Département politique, G. Motta*¹

L

Genève, 15 février 1921

Je me suis permis de vous écrire, en date du 10 Février², au sujet du passage des troupes de police pour la Lithuanie. Comme je pars pour Paris ce soir et que ne n'en reviendrai probablement qu'après la fin de la session du Conseil, je tiens à vous faire part, très brièvement, des dernières informations recueillies.

Ici, il se confirme de plus en plus que les Membres du Conseil seraient extrêmement irrités si le Gouvernement fédéral maintenait absolument son refus inconditionnel de laisser passer des troupes de police pour la Lithuanie. Il va sans dire que personne ne songerait à exercer sur la Suisse une pression directe, cependant, il est fort probable que l'on fera état, au Conseil même, et peut-être dans la presse, des déclarations verbales faites par M. Ador, à Londres, il y a un an³. Ces déclarations,

1. Cette lettre porte l'entête de la SdN où Rappard est directeur de la commission des mandats. Motta a noté en tête du document: Donné communication au Conseil fédéral dans la séance du 15 février 1921. M. Dinichert a transmis cette lettre au professeur Huber pour son information 18.7.21.

2. Cf. n° 31.

3. Cf. DDS 7/2, n° 246. Par lettre du 15 février 1921, l'ancien Président de la Confédération, G. Ador, fait part de sa réaction à G. Motta: Vous permettez à l'affection et à l'admiration que j'ai pour vous de vous dire en toute franchise combien je regrette la décision du Conseil fédéral. Dans la question de Vilna — après avoir tant reçu de la SdN, la Suisse avait, pour la première fois, l'occasion, sans rien compromettre de ses droits, de prouver qu'elle comprenait les devoirs de solidarité d'un membre de la SdN. — Nous avons à maintes reprises proclamé que nous acceptions loyalement ces obligations. —

Je l'ai dit à Londres lorsque M. Balfour m'a interpellé pour savoir si la Suisse s'opposerait à la réunion de commissions militaires, au siège de la Société. Mon excellent collègue Max Huber se souviendra certainement de ce qui a été dit et reproduit dans les procès-verbaux du Conseil qui, m'a-t-on dit, sont toujours sténographiés.

Grâce à votre belle attitude pendant l'Assemblée, la Suisse avait une excellente situation que le refus du Conseil fédéral dans l'affaire de Vilna risque de compromettre gravement. Je crains, entre autres, de voir à l'avenir la Suisse systématiquement exclue de toutes les commissions importantes que la Société des Nations aura à nommer ce qui ne sera certes pas dans l'intérêt de notre pays. Il me semble que tout devrait pouvoir encore s'arranger si on s'explique ouvertement à Paris.

J'aurais voulu aller vous parler à Berne, mais j'en ai été empêché par un mauvais refroidissement qui m'oblige à garder la chambre.

Excusez, je vous prie, ma franchise et recevez, mon cher collègue, ... (E 2001 (B) 8/27). Motta a communiqué cette lettre au Conseil fédéral dans sa séance du 16 février 1921. J'ai déjà répondu directement note-t-il en tête de la lettre, le 18 février 1921.

en effet, ont été sténographiées, et donnent l'affirmation très nette que jamais notre pays ne songerait à se dérober aux devoirs de solidarité internationale lorsque leur accomplissement pourrait se concilier avec notre neutralité militaire. De plus, le Conseil, lors de sa prochaine session, doit nommer les Membres de plusieurs Commissions très importantes, en particulier, de celles du Blocus et des amendements au Pacte. Il n'est pas douteux qu'une attitude décidément intransigeante du Conseil fédéral sur la question du passage aurait pour effet d'exclure notre pays⁴ de toute participation aux travaux de ces Commissions. Enfin, je me permets de vous rappeler que, l'état d'esprit que créerait une pareille attitude du Gouvernement fédéral, serait naturellement exploité par tous les ennemis de la Suisse et ne pourrait que peser d'un poids fâcheux sur les diverses négociations politiques et économiques actuellement en cours.

Ce sont là des considérations tout à fait indépendantes de la Société des Nations et de notre situation dans cette Société. Si je prends la liberté de les rappeler ici, c'est qu'elles me paraissent de nature à frapper ceux-là mêmes de vos collègues qui n'auraient pas affirmé publiquement, avec autant d'éclat que vous-même, leur foi dans la Société des Nations et le désir de la Suisse de faire ce qui dépendrait d'elle pour collaborer à ses travaux et consolider ainsi l'ordre international nouveau.

Ces réflexions ne me sont dictées, ni même inspirées, par personne ici. Elles ne me sont suggérées que par ma conscience de Suisse désireux d'éviter à son pays la déconsidération et les difficultés qui, j'en suis convaincu, résulteraient pour lui d'un refus absolu de laisser passer la troupe de police pour la Lithuanie.

Je ne sais pas si cette expédition aura lieu. Si elle n'avait pas lieu, la Suisse n'aurait rien perdu à faire entrevoir son désir d'y collaborer dans la mesure modeste où on le lui demande. Si, d'autre part, l'expédition avait lieu, c'est qu'alors tous les Etats auraient été persuadés qu'elle ne présentait pas de danger appréciable au point de vue international. Dans ce cas, la Suisse ne se pardonnerait jamais d'avoir fait ce qui dépendait d'elle pour empêcher la Société des Nations d'exécuter une des tâches qui s'imposent le plus naturellement et le plus légitimement à elle.

En espérant que vous comprendrez le devoir auquel j'obéis en vous écrivant ...

4. *Dinichert a noté en marge*: mais ça serait une pression.

*Le Ministre de Suisse à Bruxelles, F. Barbey,
au Chef du Département politique, G. Motta*

Voilà plusieurs jours que je remets ces lignes, me défiant d'impressions trop vives, mais aujourd'hui, je croirais manquer à mon devoir et à mon rôle d'informateur si je ne vous communiquais pas la très vive impression, la déception et même

la consternation¹ — le mot n'est pas trop fort — qu'a causé ici, dans les sphères officielles et dans l'opinion publique la décision du Conseil fédéral dans l'affaire de Vilna. La presse, à vrai dire, sur un mot d'ordre du Ministère des Affaires étrangères, a observé une grande réserve, mais cela ne doit pas nous faire illusion: en refusant de coopérer, pour la première fois où l'on faisait appel à nous, à une opération d'un caractère nettement pacifique, correspondant de tous points au but et à l'idéal que poursuit la S.d.N. nous avons profondément déçu nos amis et les partisans de la S.d.N. qui cherchent à faire admettre ses principes et à faire connaître ses efforts dans des milieux trop souvent sceptiques et méfiants. C'est ainsi que hier soir, M. Hymans, parlant devant une grande assemblée au Palais de Justice qui réunissait l'élite intellectuelle et politique de Bruxelles en même temps qu'un auditoire très populaire, exposant l'oeuvre du Conseil et de l'Assemblée de Genève, a mentionné, au passage, avec un tact parfait — je me hâte d'ajouter — l'incident de ces jours derniers, mais qui a provoqué des mouvements de l'auditoire sur le sens desquels on ne pouvait se méprendre.

Je n'ai pas besoin de vous dire qu'à ceux qui viennent auprès de moi aux informations, je m'efforce d'expliquer la situation délicate dans laquelle nous nous trouvons, eu égard à la force du sentiment populaire de notre neutralité militaire. Je n'ai pas besoin de vous dire aussi, M. le Conseiller fédéral, que je saisis vivement la situation hautement délicate dans laquelle s'est trouvée le Conseil fédéral, mais à la fois comme son représentant et comme simple citoyen, je crois de mon devoir de lui signaler les graves conséquences de la ligne de conduite qu'il a adoptée, pour notre situation à l'avenir, je ne dis pas auprès des nations de l'Entente seulement mais auprès de toutes celles qui nous ont fait pleinement confiance jusqu'ici. Il est bien regrettable que cet incident n'ait pu être ajourné après la séparation des Chambres ce qui aurait probablement permis d'éviter une partie des polémiques d'une certaine presse.

Quoi qu'il en soit, j'ai l'impression très nette, qui va en augmentant, que nous allons au devant des plus graves difficultés, et bien qu'optimiste en général et plutôt porté à croire que les choses finissent en général par s'arranger d'elles-mêmes, j'éprouve cette fois, une véritable angoisse dont je n'ai pas cru devoir vous taire plus longtemps les raisons.²

1. *Point d'exclamation de la main de Motta en face de ce passage.*

2. *Dans un rapport du 18 février, le Ministre de Suisse à Bruxelles relève la détérioration de la cause de la Suisse en Belgique: [...] Hier, à la Commission des Affaires étrangères de la Chambre et du Sénat réunis, un député a interpellé le Ministre des Affaires étrangères sur la question. Evidemment, le transfert du siège de Genève à Paris, à Londres ou à Bruxelles est dans l'air. Cette conséquence de l'incident est secondaire mais je tiens à vous en informer, bien que vous en ayez déjà probablement été instruit d'autre part. Ce qui est bien plus grave à mon avis, ce sont les répercussions sur d'autres négociations que nous avons en ce moment, en particulier sur la question du Rhin et de la conférence de Strasbourg, qui me préoccupe vivement (E 2001 (B) 8/27). Motta a noté en tête de ce rapport: Je trouve l'émotion de M. Barbey bien exagérée. Les Belges continuent leur jeu... 21.2.21 M.*

37

E 2001 (B) 8/27

*Lord Robert Cecil au Chef du Département politique, G. Motta*L¹

Londres, 17 février 1921

Dear Monsieur Motta, I trust you will forgive me if I venture to write to you on the subject of the discussion which has arisen between Switzerland and the Council of the League of Nations.² My excuse for doing so is the great interest which I in common with vast masses of my fellow countrymen, feel in the fortunes of the League. I am sure that you will not suspect me of any prejudice or hostility against Switzerland, which as you may know from my past action is very far removed from my point of view.

I have read the report of your speech in the Conseil des Etats³, from which I gather that you maintained in the first place that there was no obligation upon Switzerland, under the Covenant, to permit the passage of international troops through her territory en route to Vilna for the purpose of enabling the proposed plebiscite to be held there under satisfactory conditions. In this contention I respectfully agree. It is plain that there is no obligation under the Covenant for any member of the League to permit a passage of troops, except under article 16, and Switzerland is free from obligation under that article. You next admitted that solidarity of action by the members of the League was desirable. Here again I agree with you; indeed it is plain that, unless the members of the League are prepared for such solidarity, action by the League would be impossible. Finally you informed the Conseil des Etats that on the merits of the case the Conseil Fédéral did not think it desirable that an international contingent should proceed to Vilna, and that therefore they refused to allow their passage through Swiss territory. I hope you will not think me guilty of impertinent interference if I venture to say that this conclusion may cause a great deal of perplexity to the friends of Switzerland in England, and in particular to the very numerous members of the League of Nations Union, of which I am Chairman. And for the following reasons. The Council of the League of Nations is undoubtedly, under the Covenant, charged with the duty of taxing executive action on behalf of the League. It has no more important function than to try and bring about the settlement of international disputes. It seems well within the scope of its activities to facilitate the settlement of territorial controversies by a plebiscite. In Switzerland of all countries the use of the referendum should be welcomed. In this particular case, the Council after very mature and prolonged consideration have arranged for a plebiscite to be taken, and as a very obvious and necessary precaution, it decided that it would be best taken under the supervision of an international Police Force. It is of course possible that that decision was wrong, but to the English friends of the League it will certainly appear strange that any member of the League should question that

1. *Cette lettre porte l'en-tête: League of Nations Union. Lord Robert Cecil est délégué britannique à l'assemblée de la SdN.*

2. *A propos de la demande de passage d'un détachement international devant se rendre à Vilna.*

3. *Cf. n° 24.*

decision without very serious grounds. No Society, national or international can exist unless its members are prepared to extend confidence and support to its executive authorities. Had it been suggested that the passage of international troops would inflict danger or disadvantage to Switzerland itself, that matter ought certainly to have been considered by the Council, and Switzerland would have been entitled under the Covenant to become a member of the Council for that purpose. But I do not gather that any such suggestion was made, and I am afraid it may produce a very unfortunate impression in this country, if it is thought that the Conseil Federal simply took upon itself to review and disregard the decision of the Council of the League on a question which was well within the scope of action of the latter body.

I trust that you will not think I have written too plainly, and I would not have done so except that I know you are a sincere friend of the League, and would not willingly do anything to injure its prestige and authority, and I know that in that attitude you are supported by the majority of your fellow-countrymen. It is therefore as one friend of the League to another that I venture to write to you, and if I have in any respect transgressed, I trust you will accept my apologies for having done so.

I propose, unless you see any objection to publish this letter, and any reply you may be good enough to send.⁴

4. G. Motta répondit, le 26 février 1921, en transmettant à Lord R. Cecil le texte in extenso de son discours au Conseil des Etats du 7 février. Il résume les arguments du Conseil fédéral et relève notamment que [...] dans le cas du conflit polono-lithuanien, le Conseil fédéral a dû constater, à son très grand regret, que l'accord entre la Lithuanie et la Pologne n'était pas complet et que le danger de complications armées, notamment avec la Russie des Soviets, ne pouvait pas être considéré comme exclu.

Le Conseil fédéral n'a donc pas voulu trancher un principe, mais simplement une espèce. [...] Quant à la question spéciale du plébiscite entre la Lithuanie et la Pologne, elle est maintenant en discussion devant le Conseil de la Société des Nations, où les délégués suisses vont être entendus. J'espère que vous m'approuverez si je vous dis que cette situation m'impose, pour le moment, une grande réserve (E 2001 (B) 8/27).

38

E 2001 (B) 2/40

*Le Ministre d'Espagne à Berne, F. de Reynoso,
au Chef du Département politique, G. Motta¹*

N. n° 16

Berne, 18 février 1921

En exécution des instructions du Gouvernement de S.M. le Roi d'Espagne, j'ai l'honneur de prier instamment Votre Excellence de bien vouloir intervenir auprès du Conseil fédéral, afin qu'il prenne en considération le désir du Gouvernement Espagnol, pour que les Autorités fédérales compétentes procèdent avec un cri-

1. En tête du document, le Ministre Dinichert a annoté: Remise par M. de Reynoso, qui recommanda très spécialement l'affaire à laquelle le Gouvernement espagnol attache de l'importance. 25.2.21. D.

tère plus ample et plus équitatif en matière d'entrée en Suisse et de résidence dans le territoire de la Confédération des sujets espagnols.²

Le Gouvernement de S.M. ne méconnaît pas les circonstances spéciales dans lesquelles se trouve la Suisse à l'égard de l'immigration étrangère³, surtout des pays limitrophes, mais comme il n'impose aucun obstacle aux sujets suisses pour leur entrée et leur établissement en Espagne, nonobstant le probable plus grand nombre de Suisses qui se rendent en Espagne que celui des Espagnols qui tâchent de s'établir d'une manière permanente dans la Confédération, il espère que les Autorités fédérales compétentes, en juste correspondance, ne soulèveront pas de difficultés à l'admission des Espagnols en Suisse, surtout quand il s'agit de jeunes gens engagés par des compatriotes pour le service de leurs caves et établissements de vente, pour lequel ils leur sont absolument indispensables.

Tenant compte de cette circonstance, ainsi que celle de que ces jeunes Espagnols célibataires habitent avec leurs patrons, la résistance des Autorités fédérales compétentes à leur accorder des permis d'entrée et de résidence en Suisse semble encore moins justifiée, raisons pour lesquelles j'ai l'honneur d'être l'interprète avec le plus grand intérêt auprès du Conseil fédéral du vif désir du Gouvernement de S.M., afin que, en juste réciprocité, des difficultés ne soient pas faites à leur entrée en Suisse.

Je serai vivement reconnaissant à Votre Excellence, si Elle voulait bien prêter son efficace appui à cette demande, pour laquelle j'ai un intérêt tout spécial, et je La prie de bien vouloir agréer les assurances de ma haute considération.

2. Par office du 10 janvier 1921, le Chef de la Division des Affaires étrangères du Département politique, P. Dinichert, chargeait le Ministre de Suisse à Madrid, A. Mengotti, de solliciter auprès du Ministère d'Etat une réponse aux propositions suisses, tendant à l'introduction d'un visa spécial en faveur des ressortissants des deux pays. [...] Nous vous prions d'examiner le moyen qui vous paraîtra le meilleur, aux fins de rappeler, le cas échéant, au Gouvernement espagnol que nous attacherions un prix très spécial à ce qu'une solution favorable fût donnée à cette affaire, dans un avenir aussi rapproché que les circonstances le permettront.

Désireux de faciliter toujours davantage les relations qui existent entre la Suisse et l'Espagne et ayant conclu déjà un accord de visa spécial avec plusieurs principaux Etats, nous serions heureux qu'un arrangement pût également intervenir, dans un prochain avenir, entre ce pays et le nôtre (E 2001 (B) 2/40).

3. Dans une lettre du 12 février 1921 au Département politique, le Ministre Mengotti décrivait cette situation spéciale de la Suisse: [...] J'ai fait remarquer au Sous-Secrétaire que l'affaire du visa spécial et des permis de séjour de longue durée ou d'établissement, étaient deux questions distinctes qu'il ne fallait pas confondre. Ayant dû interrompre mon entretien, je signalerai lundi à M. Palacios la crise de chômage qui sévit en Suisse et qui oblige les autorités suisses à défendre en premier lieu les intérêts de nos nationaux, en leur procurant des moyens de travail et en évitant que des étrangers occupent des postes pouvant parfaitement être pourvus par des compatriotes, comme cela se faisait du reste aussi dans les entreprises espagnoles. J'ajouterai que si des ressortissants espagnols se sont vus refuser leur demande d'entrée et de séjour de longue durée ces derniers temps, les motifs devaient exclusivement être attribués à la crise que nous traversons (E 2001 (B) 2/40). Dans sa lettre du 19 février 1921, le Ministre Mengotti précisait encore: [...] M. de Palacios a même laissé entrevoir que si l'on continuait à opposer des difficultés à l'entrée et au séjour en Suisse des ressortissants espagnols se vouant à une occupation régulière, possédant des engagements et des papiers de légitimation en règle, le Gouvernement Espagnol pourrait être amené à étudier la révision des conditions de séjour des ressortissants suisses en Espagne. *Ibidem.*

CONSEIL FÉDÉRAL
Procès-verbal de la séance du 19 février 1921

Passage de troupes à destination de Vilna

Secret

Département politique
Proposition du 19 février 1921

Le Département politique soumet au Conseil fédéral un projet d'instructions à donner à M. Dunant, Ministre de Suisse en France, et à M. le Prof. Max Huber, chargés de représenter le Conseil fédéral dans le Conseil de la Société des Nations, à l'occasion de l'examen de la question du passage par la Suisse des contingents de troupes envoyés par la Société des Nations dans la région de Vilna.

Où l'exposé oral du chef du Département politique, et après discussion, il est *décidé*:

Le projet d'instructions est approuvé avec quelques modifications. Le département politique est chargé de fixer, sur la base de la discussion, le texte définitif des instructions.

Voir en annexe le texte définitif.

ANNEXE I

INSTRUCTIONS POUR MESSIEURS DUNANT ET HUBER

Berne, 19 février 1921

1. Les délégués ont pour tâche essentielle d'expliquer au Conseil de la Société des Nations les raisons qui ont déterminé la décision négative du Conseil fédéral.

2. Ils développeront notamment les points de vue suivants:

Le droit de disposer de son territoire est, pour chaque Etat, un attribut de sa souveraineté. Chaque Etat est donc libre d'accorder ou de refuser le passage de troupes. L'article XVI, § 3, du Pacte, ne s'applique pas à la Suisse.

La Suisse reconnaît cependant ses devoirs généraux de solidarité vis-à-vis de la Société des Nations. Elle reconnaît en particulier qu'une demande de passage de troupes de simple police, ayant une mission pacifique, peut faire surgir la question de solidarité entre elle et la Société des Nations. Aussi le Conseil fédéral serait-il disposé à donner une suite favorable à des demandes éventuelles de la Société des Nations, tendant à obtenir le passage de troupes de simple police, dès que l'accord entre les Etats intéressés serait entièrement réalisé et que le danger de complications armées paraîtrait raisonnablement exclu. Il n'est pas nécessaire d'ajouter que le Conseil fédéral aurait seul à apprécier dans chaque cas particulier si de telles demandes pourraient être acceptées.

Ces deux conditions sont essentielles. La nécessité de l'accord entre les Etats intéressés découle du principe de la politique suisse d'après lequel chaque peuple a le droit de disposer de lui-même. L'exclusion de tout danger de complications armées doit être exigée parce que la Suisse ne peut pas s'exposer au risque, dommageable pour elle mais non moins dommageable pour la Société des Nations elle-même, de se voir contrainte, dès qu'une complication armée se serait produite et que surgirait donc la question de la neutralité, d'interrompre des transports déjà commencés et en voie

d'exécution. La Suisse ne peut jamais perdre de vue la question, vitale pour elle, de sa neutralité perpétuelle. Dès que cette question est posée, il n'est plus possible qu'elle se décide dans un sens plutôt que dans l'autre, suivant les circonstances du cas particulier; la ligne de conduite ne peut être pour elle qu'uniforme et absolue: l'abstention commandée par le principe de la neutralité. Le Gouvernement suisse doit d'ailleurs toujours tenir en juste compte l'état et les mouvements de l'opinion publique qui, comme chacun sait, réagit vivement dès que la question de la neutralité est ou paraît posée.

3. Dans le cas du plébiscite entre la Lithuanie et la Pologne, le Conseil fédéral a dû constater, à son très grand regret, que les conditions sus-indiquées n'étaient et ne sont pas réalisées.

L'accord complet entre les deux Etats n'existait et n'existe pas. Le danger de complications armées n'était et n'est pas exclu. Le Conseil fédéral a de graves raisons de croire que les temps prochains n'apporteront pas de modifications essentielles à la situation de fait.

4. Dans le cas, d'ailleurs improbable, où le Conseil ferait une allusion à la question du siège de la Société, les délégués feront observer que le siège a été fixé à Genève dans l'intérêt de la Société des Nations et qu'il serait intolérable pour la Suisse d'avoir constamment contre elle, comme moyen de pression, la faculté donnée au Conseil par l'article VII du Pacte.

5. Le Conseil fédéral s'est efforcé de donner à sa décision une portée qui ne s'opposât point aux intérêts permanents et légitimes de la Société des Nations; la manière dont le Secrétariat s'est permis, par un communiqué, d'apprécier cette décision a soulevé, dans l'opinion publique unanime, un sentiment de naturelle réaction. Il n'est pas étonnant que cette réaction rende la tâche du Gouvernement plus délicate et plus difficile. Cette remarque ne sera faite qu'en cas de nécessité.

6. Les délégués se borneront à des explications verbales et ne délivreront aucune note écrite sans en avoir d'abord référé au Conseil fédéral.¹

ANNEXE 2

E 2001 (B) 8/27

Discours du Ministre de Suisse à Paris. A. Dunant, au Conseil de la Société des Nations

Copie

Paris, 26 février 1921

Tout d'abord, laissez-moi vous remercier d'avoir invité le Gouvernement fédéral suisse à se faire représenter auprès de vous pour vous exposer les raisons de sa récente décision au sujet du passage à travers le territoire suisse, des contingents de troupes internationales destinées à assurer, dans des conditions de complète sécurité, le plébiscite de Vilna. Le Conseil fédéral ne doute pas que les plus amples explications qui vous seront fournies aujourd'hui, seront de nature à vous faire comprendre le point de vue auquel il a dû se placer et à vous convaincre. D'avance, je vous exprime notre reconnaissance pour l'attention que vous ne manquerez pas de vouer à une question qui tient particulièrement à coeur à mon pays.

Avant de commencer, je tiens toutefois à insister sur le fait que rien n'est plus loin de la pensée du Conseil fédéral que d'exposer la Société des Nations à des difficultés quelconques ou de manquer le moins du monde d'égards ou de considération envers elle.

Et, j'aborde immédiatement le sujet qui est, Messieurs, d'une importance capitale pour la politique et l'opinion publique suisses; car il importe de relever la situation spéciale découlant de notre neutralité perpétuelle. Lors des négociations relatives à l'accession de la Suisse à la S.d.N. le Conseil fédéral a exposé aux Puissances combien ce principe de neutralité perpétuelle forme la base immuable de toute notre politique étrangère. Tout fait qui l'atteint, ou qui paraît seulement y toucher, provoque immédiatement une vive réaction de l'opinion publique qui, dans une démocratie comme la nôtre, joue un rôle décisif; et vous conviendrez, Messieurs, que la campagne qui devait conduire au

1. *Pour l'exposé du Ministre de Suisse devant le Conseil de la SdN, le 26 février 1921, cf. Annexe 2. La réponse du Délégué français, L. Bourgeois est reproduite sous annexe 3.*

vote populaire du 16 mai 1920 en est une preuve irréfutable. Depuis l'époque de la formation de l'Etat fédératif de 1848, jamais une question politique ne troubla aussi profondément le citoyen suisse appelé à se prononcer, en toute indépendance sur l'entrée de son pays dans la S.d.N. Il en résulte que toute affaire touchant à la neutralité, cette pierre angulaire de notre édifice politique, présente un caractère particulier de gravité, je dis gravité, Messieurs, au point de vue de notre politique intérieure. Au cours de la défense de sa neutralité pendant une période séculaire, la Suisse a toujours dû s'opposer à des tentatives de passage de troupes étrangères et c'est pour cette raison que le passage prévu maintenant, dans des conditions certes complètement différentes, émeut notre population et ses représentants au Parlement.

Mais, j'ai hâte d'ajouter que la Suisse est reconnaissante de ce que la Société des Nations elle-même a, dans votre déclaration de Londres, du 13 février 1920², reconnu de nouveau l'importance de notre neutralité perpétuelle. Mon pays considère cette dernière et la situation spéciale qui en découle, non pas seulement comme un droit dont il disposera à sa convenance dans chaque cas particulier, mais comme un principe indiscutable et comme un élément de stabilité internationale; c'est à cette seule condition que la neutralité suisse peut déployer ses effets heureux tant en politique intérieure qu'en matière de relations étrangères.

Le Conseil fédéral doit donc veiller à éviter tout précédent qui serait de nature à affaiblir — directement ou indirectement — ce principe fondamental de notre vie publique.

A Londres, vous avez reconnu, Messieurs, que la Suisse est prête à conformer sa politique de neutralité au grand principe de la solidarité, proclamé entre les membres de notre Société; cette conception de neutralité, différente sous certains aspects, de la ligne suivie jusqu'à présent par mon pays, a provoqué bien des hésitations dans notre peuple, qui veille jalousement sur la politique traditionnelle suisse. Dans ces conditions, le Conseil fédéral doit éviter tout ce qui pourrait faire naître dans l'esprit du citoyen l'idée que nous serions disposés à abandonner la moindre parcelle de ce qui forme la substance essentielle et intangible de la neutralité telle que votre déclaration de Londres l'a définie; il s'agit ici du principal élément d'appréciation fourni au cours de la campagne ayant fait aboutir le vote du 16 mai.

Cela bien établi, je suis heureux de vous déclarer, Messieurs, que le Conseil fédéral n'hésite pas à reconnaître que les membres de la Société ont, en dehors des stipulations formelles et juridiques du pacte, un devoir moral pour collaborer à la réalisation du but poursuivi; à ce devoir de solidarité, le Conseil fédéral tient à rester fidèle et il n'entend point invoquer la neutralité dans les cas où ce principe n'entre pas en ligne de compte. Toutefois, la Société des Nations étant essentiellement basée sur la libre coopération des Etats, il appartient à tout membre d'apprécier lui-même, dans chaque cas particulier, si et dans quelles conditions il peut assurer son concours.

Avec cette réserve, le Conseil fédéral serait donc disposé à donner une suite favorable à des demandes éventuelles de la Société des Nations, tendant à obtenir le passage de troupes de simple police aussitôt que l'accord entre les Etats intéressés serait réalisé définitivement, sans conditions, librement, et que le danger de complications armées paraîtrait exclu.

Ces deux conditions sont essentielles; la nécessité de l'accord entre les Etats intéressés découle du principe de la politique généralement admis, consacré par le Pacte, qui sauvegarde expressément l'indépendance intérieure de chaque nation. L'accord des parties est aussi une des bases pour que la deuxième condition, c'est-à-dire l'exclusion de la probabilité d'un conflit armé, soit remplie.

Vous pouvez être certains, Messieurs, que dans son grand souci d'examen attentif et impartial de la première affaire de ce genre qui lui était soumise par le Conseil de la Société des Nations, mon Gouvernement s'est appliqué à considérer la question sous toutes ses faces et à donner à sa décision une portée qui ne s'opposât point aux intérêts de la Société des Nations; si sa décision a été, cette fois-ci négative, c'est que, à son très grand regret, le Conseil fédéral a dû constater que, dans le cas du plébiscite entre la Lithuanie et la Pologne, les deux conditions primordiales que j'ai ci-dessus exposées n'étaient et ne sont pas réalisées. En effet, il n'a pas paru au Cabinet de Berne que l'accord complet existât entre les deux Etats; le danger de complications armées n'était et ne semble d'ailleurs point encore exclu et le Conseil fédéral a même de sérieuses raisons de croire que les temps prochains n'apporteront pas de modifications essentielles à la situation de fait.

2. Cf. *DDS* 7/2, n° 247.

Nous ne contestons nullement la mission essentiellement pacifique des troupes destinées au plébiscite de Vilna et nous ne saurions mettre le moins du monde en doute les appréciations politiques de votre Conseil au sujet de la situation dans cette région. Mais le Conseil fédéral avait aussi le droit de se documenter et de se former une opinion par les moyens dont il disposait; c'est ainsi qu'il a appris que non seulement les intentions soviétiques sont nettement hostiles à l'intervention projetée par la S.d.N., mais que les conditions pour une évacuation rapide des contingents de la Société ne seraient le cas échéant, guère aisées. Quoiqu'il en soit, il paraît au Conseil fédéral qu'une attitude nettement hostile des Soviétiques à l'égard des troupes envoyées par la S.d.N. cadre complètement avec les visées de la Russie d'aujourd'hui, laquelle semble envisager pour les mois prochains une offensive militaire combinée avec des mouvements révolutionnaires dans d'autres pays européens; cette offensive déclencherait d'une part la nécessité d'envoyer du renfort si les troupes n'ont pu se retirer à temps et d'autre part des conflits entre les Gouvernements et les éléments populaires favorables au soviétisme. En outre, vous n'êtes pas sans ignorer, Messieurs, que, grâce à ces mouvements très rapides, des formations militaires russes et surtout de la cavalerie fort nombreuses, il peut surgir des situations où les troupes une fois attaquées ne peuvent plus se retirer. Or, si vous, aussi bien que nous, Messieurs, pouvez à des degrés différents considérer si ces événements se réaliseront ou non; vous conviendrez cependant qu'un gouvernement doit envisager *toutes* les possibilités, surtout celles qui lui paraissent délicates ou dangereuses. Et aussitôt que le Conseil fédéral doit, lui aussi, envisager la *possibilité* d'un conflit armé qui pourrait s'engager malgré vous, il a l'obligation de retenir les conséquences qui pourraient, le cas échéant, en découler pour notre neutralité. Si cette *possibilité* (j'emploie de nouveau la même expression) devait se réaliser, il serait vraisemblablement urgent d'expédier du renfort tant en hommes qu'en matériel de guerre pour protéger des troupes menacées et d'une manière générale étayer la situation. Dès ce moment on ne pourrait plus parler d'opération de police. Que serait alors le dilemme vraiment angoissant dans lequel se trouverait la Suisse? Car j'ai à peine besoin d'esquisser que: ou bien nous devrions supprimer notre concours, ce qui vous causerait un cruel embarras au moment le plus critique, en même temps que cela nous attirerait des reproches amers et compréhensibles, ou bien nous devrions, si cela était concevable, abandonner pour la première fois la neutralité à laquelle je vous ai déjà montré l'attachement indissoluble du peuple suisse.

Qu'il s'agisse de forces belligérantes régulières ou non, qu'il s'agisse d'un Etat reconnu ou non, *tout* conflit armé peut poser la question de neutralité; en tout cas il sera toujours extrêmement difficile de tracer une limite entre les guerres proprement dites et des conflits armés d'autre nature; et qui nous garantit qu'une certaine partie de la presse ne s'emparerait pas de la situation résultant du conflit pour représenter celui-ci à l'opinion publique suisse comme une guerre engageant notre neutralité?

Ce fut toujours un principe fondamental des Etats perpétuellement neutres de n'accepter aucune situation, de ne prendre aucun engagement qui pourrait, le cas échéant, les mettre en contradiction avec les devoirs résultant pour eux de la neutralité. Dans la pensée du Gouvernement fédéral, la Suisse ne saurait donc, en aucun cas, s'exposer au danger de devoir choisir entre une atteinte volontaire à sa neutralité et une attitude qui serait interprétée comme un manque de fidélité envers la Société.

En vertu du grand sérieux apporté par le peuple et le Gouvernement suisses au problème de la Société des Nations le Conseil fédéral est, avant tout, désireux d'observer la plus absolue franchise vis-à-vis de la Société; dans ces conditions, il préfère donner maintenant, au risque d'être mal compris et vivement critiqué, une réponse négative plutôt que de devoir retirer plus tard son concours dans des circonstances infiniment plus difficiles.

ANNEXE 3

E 2001 (B) 8/27

Discours de L. Bourgeois, délégué français au Conseil de la Société des Nations

Copie

Paris, 26 février 1921

Après les explications de M. Dunant, M. Léon Bourgeois demande si le Conseil estime qu'il y ait lieu de répondre maintenant à l'exposé qui vient d'être fait.

M. A. J. Balfour. — Voulez-vous prendre la parole au nom du Conseil.

M. Léon Bourgeois. Puisque le Conseil désire que je réponde en son nom à l'exposé qui vient d'être fait par Son Excellence, M. le Ministre de Suisse, je le ferai aussi brièvement que possible, ne voulant pas entrer dans la discussion des points de droit, qui peuvent être soulevés à l'occasion du problème de la neutralité perpétuelle de la Suisse.

Je n'aborderai donc pas les difficultés que présente la définition du mot «neutralité» et je ne chercherai pas à fixer actuellement les limites des droits et des obligations de la Suisse dans la situation particulière qui lui a été faite quand elle est entrée dans la Société des Nations.

Je réserve cette discussion, pour le moment où le Conseil aura achevé sa délibération.

Je voudrais simplement appeler l'attention de Son Excellence M. le Ministre de Suisse — je suis certain qu'il sera l'interprète fidèle des observations que je lui présenterai au nom du Conseil et qu'il les transmettra à son Gouvernement — sur le grand dommage moral qui a été causé à la Société des Nations par la décision récente du Conseil fédéral.

Ce dommage moral, je ne crois pas que l'opinion publique suisse en ait mesuré l'étendue.

Je crois qu'elle a considéré que c'était un événement de politique intérieure et non un événement de politique internationale générale.

Nous, nous sommes obligés de nous placer à un autre point de vue et de nous demander si l'autorité morale de la Société des Nations n'a pas été atteinte dans une certaine mesure par une décision prise, permettez-moi de le rappeler, sans que le Conseil de la Société ait été à même de faire connaître au Gouvernement suisse les conditions dans lesquelles pourrait s'engager un jour le transport de troupes dont on lui demandait d'autoriser le programme et la préparation. Si en effet, — et ceci a une grande importance, — il y avait eu entre le Conseil de la Société et le Conseil fédéral suisse, cet échange naturel de vues qui, dans des matières aussi délicates s'établit immédiatement entre des Gouvernements pleins d'une égale volonté, je suis persuadé que l'incident n'aurait pas surgi. Si le Conseil fédéral nous avait fait l'honneur de causer avec nous, je n'ai pas besoin de dire dans quel esprit nous aurions répondu à son désir de conversation.

Je n'ai pas besoin de rappeler dans quelles conditions, la Suisse a été, par nous, et très cordialement, non seulement admise dans la Société des Nations, mais admise aux conditions qu'elle avait déterminées elle-même et vous vous rappelez comment fut accueilli M. Ador, à Londres, quelle grande joie réciproque s'est manifestée quand l'accord s'est établi.

Je n'ai pas besoin non plus de rappeler que la Société des Nations a choisi Genève pour son siège, que nous avons tenu notre première assemblée dans cette ville, que le Président de la Confédération fut notre premier Président d'Honneur. Nous avons, ainsi je crois, multiplié sous toutes leurs formes les preuves de la joie que nous avons éprouvée d'avoir la Suisse au milieu de nous et du désir que nous avons, en toutes circonstances de faciliter sa tâche dont nous connaissions les difficultés.

Si donc, le souvenir de tout ce passé très récent était venu à la pensée des Membres du Conseil fédéral avant qu'ils prissent une décision, ils auraient, je crois, fait l'honneur au Conseil de la Société des Nations de lui demander des explications sur les conditions dans lesquelles le passage des troupes internationales était demandé. Jamais, en effet, il n'a été dans la pensée du Conseil de la Société des Nations d'envoyer des contingents internationaux-et ceux-ci, remarquez-le, les Gouvernements se sont engagés eux-mêmes, à ne les faire partir que dans des conditions d'absolue sécurité, sans que ces conditions de sécurité aient été réalisées.

Et, quand on a demandé à la Suisse si elle autoriserait le passage des troupes, c'était une précaution préalable que devait prendre le Maréchal Foch, chargé de commander les contingents interna-

tionaux, pour, longtemps à l'avance, pouvoir étudier les conditions techniques du problème: ce n'était pas l'annonce du départ de ces troupes.

Je pense donc, je le répète, M. le Ministre, que les conditions que vous définissez vous-mêmes comme étant celles qui permettraient à la Suisse d'autoriser le passage des troupes sur son territoire étaient précisément celles que notre Conseil a toujours eu en vue pour l'époque où l'envoi des troupes pourrait avoir lieu. Il aurait été très simple, très aisé, de s'assurer à l'avance qu'on était d'accord sur ces conditions.

Nous avons été surpris par l'évènement, nous avons reçu la notification de la Suisse. Vous parliez de l'opinion publique suisse, permettez-moi de parler à notre tour de l'opinion publique dans nos différents pays.

Les Etats ont adhéré à la Société des Nations, parce qu'ils y ont vu le moyen d'assurer au monde entier, les bienfaits du droit et de la paix; il importe à l'opinion publique, dans tous nos pays, que ce but très élevé de la Société des Nations soit compris par tous et que tous, pour atteindre ce but, consentent à faire, je ne dis pas les sacrifices, mais les examens consciencieux et concordants qui permettent de l'atteindre d'accord.

Je le répète — et je vous demande pardon d'y revenir-tout cela se serait éclairé facilement si des conversations avaient eu lieu entre nous.

Le dommage est grand pour la Société des Nations, c'est la seconde fois qu'elle se trouve appelée à intervenir dans un différend entre deux Etats, et, dans les conditions les plus difficiles, c'est la première fois, que la voilà à pied d'oeuvre. Si, pour ce premier essai d'intervention pacifique, elle n'est pas assurée de rencontrer le consentement volontaire, cordial, de tous ceux qui ont adhéré à ses statuts et se sont engagés à collaborer avec elle, je vous assure que la tâche sera beaucoup plus difficile pour arriver à la réalisation des idées de paix qui nous sont communes avec vous, l'un des pays qui, depuis le plus longtemps, représentent dans le monde cette idée de droit et de paix que la Société des Nations en sera singulièrement diminuée.

Voilà, M. le Ministre, sans discuter les limites de la neutralité, me plaçant, surtout, au point de vue moral le plus élevé, le plus impartial, comme au point de vue qui nous unit tous, j'avais le devoir, au nom du Conseil, de vous dire très franchement, très sincèrement.

Je n'entre pas dans la discussion du droit. Je n'exprime pas la question de savoir si les conditions dans lesquelles la Suisse est entrée dans la Société des Nations permettait ou obligeait le consentement que nous lui avons demandé; je n'examine pas davantage le point de savoir si, alors qu'il n'y a pas état de guerre et que par suite, le problème de la neutralité militaire n'est pas posé il n'y a pas d'abord, de la part de tous, un premier devoir de collaboration, sauf à discuter sur les conditions de cette collaboration. Je vous dis simplement, en me tournant vers vous: «Nous souhaiterions qu'il ne restât rien de cet incident entre le Conseil fédéral et la Société des Nations; nous souhaiterions que notre entrevue ait pour résultat de permettre de constater à la face du monde qu'il n'y a eu en somme qu'un malentendu passager entre le Conseil fédéral et le Conseil de la Société des Nations, qu'après l'échange d'explications loyales qui se continuera, rien de tout cela ne subsistera, et que par conséquent, le Conseil fédéral pourra de nouveau étudier la question posée entre nous, non seulement avec une égale liberté d'esprit, mais avec une confiance accrue dans les intentions du Conseil de la Société des Nations.

L'obligation que s'imposent les Membres de la Société des Nations est très étendue. Elle a ses limites dans le Pacte; nous ne les franchirons pas; elle a ses limites aussi dans la définition de neutralité militaire: nous ne les franchirons pas. Mais il y a cependant quelque chose que je voudrais retenir parce que c'est peut-être là qu'il appartient de fixer nettement le point qui pourrait nous diviser, le point qui doit nous unir.

Le passage des troupes à travers la Suisse, disiez-vous, ne peut être autorisé que si trois conditions sont réunies.

La première c'est qu'il y ait accord entre les parties: jamais il n'est venu, jamais il ne viendra à notre esprit de faire partir des troupes s'il n'y a pas accord définitif entre les parties;

La seconde, c'est qu'il n'y ait pas de risque de conflit extérieur: les Etats qui se sont engagés à fournir des contingents ont déjà posé cette condition; aucun des contingents que l'on consent à fournir ne serait mis en route si le risque d'un conflit extérieur pouvait surgir et si toutes mesures n'étaient pas prises pour l'éviter.

Voilà donc deux premières conditions, qui vous paraissent indispensables et qui se trouvaient à l'avance- mes collègues du Conseil seront unanimes à cet égard- réalisées, quand le Conseil fédéral a délibéré.

La troisième condition formulée par vous, était qu'il appartient à chacun d'examiner de son point de vue particulier si les obligations générales qui lui sont imposées lui paraissent concorder avec la conception qu'il se fait de cette obligation et de ce devoir.

C'est ici, cependant, qu'il faudrait bien réfléchir avant d'affirmer aussi nettement le droit pour chacun des Etats de définir exactement son pouvoir d'appréciation.

Il y a deux appréciations possibles.

La première est tirée de la politique intérieure, des devoirs d'un Gouvernement envers son propre pays. La seconde est celle que l'on peut tirer des obligations que l'on a consenties à l'égard de l'ensemble de la Société des Nations. Si chaque Etat pouvait opposer à la conception du Conseil de la Société des Nations, sa conception personnelle et divergente, vous apercevez combien il serait difficile d'obtenir une coordination méthodique et continue des efforts et des travaux des Etats associés dans la Société des Nations.

Il y a certainement un acte de confiance à faire pour chacun des Etats dans l'Assemblée de la Société, dans le Conseil de la Société des Nations. Ils ont consenti à entrer dans cette Association dont le but est si élevé. Il y a confiance dans le but poursuivi, dans les associés qui poursuivent ce but avec une égale sincérité. Je demande simplement que, dans l'appréciation des choses, aucun Etat ne puisse opposer sa conception personnelle de la politique générale, les conditions dans lesquelles elle doit s'exercer, à la conception de la Société des Nations.

Il est évident que c'est une transaction qui doit se faire avec une pleine confiance et une complète bonne volonté entre tous. N'est-ce pas la loi de solidarité générale? N'est-ce pas à ce sentiment que nous obéissons tous les jours lorsque se pose un des problèmes d'arbitrage, d'intervention, d'offre de bons offices et que la Société des Nations arrive à envisager ce qu'elle croit être le but et les conditions à réaliser pour le remplir. Il faut un peu de confiance de chaque Etat associé à cette définition du but, donnée par le Conseil, représentant tous les Etats et en leur nom.

Voilà, M. le Ministre, le seul point de votre exposé qui me paraissait devoir appeler quelques réserves. Voulez-vous, après y avoir réfléchi, demander au Conseil fédéral d'y réfléchir à son tour. Quand il se sera placé, tant à son point de vue national qu'à son point de vue de Membre de la Société internationale, il apercevra le point de conciliation qui doit nous réunir tous.

J'ai tout à fait confiance que, lorsque vous rapporterez à Berne, les explications que je viens de présenter de façon bien imparfaite, je m'en excuse, mais exprimant notre sentiment commun à tous, au sein du Conseil, vous pourrez dire: «Nous avons vu à Paris, des hommes profondément émus d'un dommage qui a été causé à la Société des Nations, mais en même temps résolus à oublier ce dommage, à faire tout ce qui dépendra d'eux pour effacer cet incident, pour qu'il n'en reste rien, enfin des hommes résolus à faire en sorte que, demain, quelque décision qu'il y ait à prendre et qui respectera toujours les conditions premières que vous avez posées il y ait accord entre la Suisse et la Société des Nations pour tâcher d'arriver au but en commun».

Le président. — Le Conseil prend acte des déclarations faites par Son Excellence M. le Ministre de Suisse au nom du Gouvernement fédéral.

L'ordre du jour de cette séance étant déjà chargé, je propose de renvoyer la suite de la discussion à la prochaine séance. Mais le Conseil tient à attirer l'attention de M. le Ministre de Suisse sur l'importance de la question posée, car il s'agit du devoir qui incombe à tous les Membres de la Société de prêter son assistance au Conseil dans les efforts qu'il fait, en vue de régler les conflits et de maintenir la Paix générale.³

3. Dans sa séance du 28 février, le Conseil fédéral formula des instructions complémentaires à ses délégués à Paris, Dunant et Huber (E) 1004 1/278 n° 625/. A la suite de plusieurs échanges télégraphiques et téléphoniques entre le Département et ses délégués à Paris, le Conseil fédéral approuva, le 4 mars, le texte définitif de la déclaration que Dunant présenta le 4 mars 1921, lors de la 18^e séance du Conseil de la SdN: [...] Par exposé de Bourgeois Conseil fédéral a appris avec vif regret que dans réponse négative à demande passage contingents internationaux vers territoire plébiscite Vilna Conseil Nations a cru voir cause dommage moral porté à Société et diminution

autorité Conseil. Conseil fédéral attache grand prix déclarer qu'il s'associe pleinement efforts Société pour maintien paix.

C'est, semble-t-il, aujourd'hui, à la suite d'un malentendu que déclaration Conseil fédéral prit caractère réponse à demande ferme du Conseil Société, réponse fondée sur une appréciation des faits qui paraissait justifiée au Conseil fédéral. Il apparaît maintenant que demande présentée au nom Société n'avait pour objet que de préparer une délibération ultérieure et qu'elle ne devait d'ailleurs se poser réellement que dans cas où conditions reconnues essentielles par Conseil fédéral et Conseil Société auraient été remplies.

Conseil fédéral n'a jamais supposé que Conseil Société ait voulu porter moindre atteinte neutralité suisse et ne conteste pas que contingents internationaux prévus pour mission Vilna devaient avoir caractère troupe police.

Ainsi que cela fut expliqué 26 février Conseil par délégué suisse, Conseil fédéral fut guidé par constant souci écarter toute possibilité collision entre neutralité perpétuelle suisse et engagements à prendre vis-à-vis Société. Il avait, au moment réponse négative, estimé entrevoir possibilité armée même pour cette troupe police alors qu'il est apparu que Conseil n'envisageait exécution projet qu'après exclusion cette possibilité.

Conformément autres déclarations faites précédemment, Conseil fédéral reconnaît que, en dehors obligations formelles juridiques résultant Pacte, membres Société ont devoir moral solidarité pour aider à réaliser la haute mission pacifique du Conseil de la Société.

Appelés se prononcer sur question savoir s'ils peuvent donner collaboration, Etats membres tiendront compte, non seulement intérêts particuliers mais aussi intérêts généraux Société.

Conseil fédéral est convaincu que grâce rapports plus suivis avec Société, les cas qui se présenteront avenir seront réglés commun accord dans confiance réciproque» (E 1004 1/278, no 684).

A la suite de cette déclaration du Ministre de Suisse, L. Bourgeois déclare que le Conseil a entendu avec satisfaction les déclarations du Délégué suisse. Le malentendu est éclairci et l'incident clos. Le Conseil a été particulièrement heureux d'entendre le Délégué suisse rappeler le devoir de collaboration qui incombe à tous et la nécessité d'une confiance réciproque. (Extrait du compte-rendu de la 12^e session du Conseil de la SdN, 18^e séance (E 2001 (B) 8/27). C'est un texte dont les termes diffèrent légèrement que le Ministre Dunant transmet à Berne par T n° 46, le 4 mars 1921. (Ibid.).

Sur l'ensemble des discussions entre les délégués suisses, A. Dunant et Max Huber, et L. Bourgeois ainsi que des membres du secrétariat de la SdN, en vue de l'adoption des déclarations ci-dessus, cf. le rapport de mission adressé à Motta, signé Dunant et Huber, daté de Paris, le 4 mars 1921. (Ibid.). Le Conseil fédéral en prend connaissance dans sa séance du 22 avril 1921, au cours de laquelle il estime que l'incident a trouvé une solution particulièrement heureuse vu les circonstances (E 1004 1/279, n° 1271).

40

E 2/1669

Le Chef du Département politique, G. Motta, au Conseil d'Etat de la République et Canton de Genève

Copie

L

Berne, 22 février 1921

Le Conseil fédéral a fixé, dans sa séance de ce matin¹, le texte de la note qu'il a l'intention de faire remettre à l'Ambassade de France dans la question des zones.

1. Cf. E 1004 1/278.

Cette note doit être remise au plus tard dans la journée d'après-demain jeudi, le 24 courant.²

Avant de la remettre, le Conseil fédéral tient à la communiquer dans son texte intégral au Conseil d'Etat du Canton de Genève. Il voudrait par là vous fournir l'occasion de lui présenter vos observations dans le cas où vous auriez le désir de lui en soumettre de nouvelles.

Le Conseil fédéral a donné en même temps au Département politique le mandat formel d'attirer, encore une fois, l'attention du Conseil d'Etat sur l'issue probable de la négociation en cours et sur les conséquences qui en découleront.

Il est notoire que le Gouvernement français veut supprimer la structure actuelle des zones. Il est connu — par la communication que le soussigné a eu l'honneur de faire à la Conférence du 17 courant³ — que le Gouvernement français refuse toute procédure de conciliation ou d'arbitrage.

Il est, donc, moralement presque certain que le Gouvernement français donnera une réponse négative à la question de principe soulevée dans la note du Conseil fédéral.

La note ne formule pas directement une proposition d'arbitrage: elle se borne à l'indiquer d'une manière indirecte; il a, en effet, paru au Conseil fédéral qu'il ne serait pas très conforme aux bons procédés diplomatiques de poser directement une question à laquelle l'autre partie a déjà fait une réponse négative. Il est, en outre, trop évident que, si après avoir essuyé un refus sur la question de principe, le Conseil fédéral allait poser, dans une deuxième note, la question de l'arbitrage et s'attirait un deuxième refus caractérisé, *il serait moralement et politiquement impossible d'engager à nouveau des négociations qui prendraient comme point de départ le transfert du cordon douanier à la frontière politique des deux pays.*

La conférence du 17 février a fait apparaître que l'unité de vues dans la population genevoise est loin d'être entière. Le Conseil fédéral a eu l'impression que l'unanimité apparente du Grand Conseil masquait une divergence assez marquée sur le fond du débat. Les uns se contenteraient d'un régime de droit commun, les autres insistent pour que la rupture soit évitée à tout prix. La seconde catégorie refuse donc, en substance, le droit commun et préférerait un régime conventionnel, même si celui-ci devait être basé sur notre consentement au transfert du cordon douanier à la frontière politique.

Si la France, en répondant à notre note, déclinait de nouveau, ne fût-ce que sous une forme indirecte, l'idée de l'arbitrage, il nous paraît de toute évidence que la Suisse ne pourrait pas formuler à nouveau une proposition dans ce sens. Il faut que, sur ce point, il n'y ait pas d'équivoque ou de malentendu entre nous.

La situation se résume donc ainsi:

Où ne pas soulever la question de l'arbitrage, ni directement ni indirectement, dans la note du Conseil fédéral et nous voir contraints de la soulever plus tard, par une note spéciale, — et alors impossibilité de toutes négociations ultérieures et nécessité d'aboutir à un régime de droit commun.

2. *Il s'agit de la note adressée, le 25 février 1921, à l'Ambassade de France et reproduite in FF, 1921, vol. IV, pp. 623—625.*

3. Pour le procès-verbal de cette conférence qui réunit, sous la présidence de G. Motta, les représentants des milieux suisses concernés par le statut des zones franches, cf. E 2/1669.

Ou bien soulever la question de l'arbitrage dès maintenant, mais d'une manière indirecte et, au cas où la France répondrait négativement, garder l'espoir d'aboutir par une négociation ultérieure à un régime conventionnel avec le cordon douanier à la frontière politique, accepté, bon gré mal gré, par nous-mêmes. Dans cette deuxième hypothèse, il reste bien entendu que la réciprocité devrait être exclue aussi bien dans l'intérêt de Genève que dans celui de la Suisse tout entière.

La note que vous trouverez ci-jointe se place dans cette deuxième alternative que le Conseil fédéral considère comme la plus sage et la plus prudente.

Nous vous prions de nous déclarer si vous êtes d'accord avec cette manière de procéder. Nous vous prions en outre de nous donner votre réponse pour jeudi jusqu'à midi au plus tard.⁴

ANNEXE

E 2/1669

*Le Conseil d'Etat de la République et Canton de Genève
au Chef du Département politique, G. Motta*

L

Genève, 23 février 1921

Nous avons reçu ce matin le projet de note que le Conseil fédéral se propose d'envoyer à M. l'Ambassadeur de France, en réponse à l'avant-projet français de convention destiné à régler le nouveau régime de zones franches. En même temps nous avons pris connaissance de la lettre du Département politique qui sert, à notre intention de commentaire à la note susdite. Le Conseil d'Etat s'est réuni d'urgence cet après-midi et a procédé à un examen approfondi de ces deux documents et des questions qu'ils soulèvent. Après mûre délibération il est arrivé aux conclusions suivantes:

Le projet de note traite en premier lieu du refus de négocier avec la France sur la base de son avant-projet⁵, qui comporte le transfert du cordon douanier à la frontière et la réciprocité des franchises. En même temps il offre de présenter un avant-projet sur la base de la structure douanière des petites zones. Le Conseil d'Etat a l'honneur de se déclarer d'accord avec ces propositions; il est reconnaissant au Conseil fédéral de présenter et de soutenir à nouveau avec force sa thèse de la validité des traités de 1815—1816; il estime cependant que la rédaction de la note en insistant sur la question de principe préalablement soumise au Gouvernement français affaiblit la situation du Conseil fédéral en ce sens qu'elle semble d'avance indiquer, que dans la pensée du Gouvernement suisse la réponse de la France sera négative. Au lieu de poser simplement la question de principe dans une note, il paraîtrait préférable d'énoncer d'emblée le désir du Conseil fédéral de développer dans des conversations ultérieures, les propositions qu'il serait prêt à faire, pour faire correspondre les traités de 1815 aux «circonstances actuelles» conformément à l'article 435 du traité de Versailles et à la note du 5 mai 1919⁶, soit à régler d'un «commun accord» les modalités des échanges avec les trois petites zones.

Le Conseil fédéral, à l'appui de sa suggestion, peut faire valoir que le régime possible des petites zones n'a pas été suffisamment éclairci, lors des conférences de Paris de juillet 1920, les plénipotentiaires français ayant refusé catégoriquement d'aborder ce sujet et qu'il a lui-même accepté de discuter toutes les hypothèses présentées par la France, notamment lors des conversations techniques de Berne.

En procédant de cette manière, le Conseil fédéral, amène le Gouvernement de la République

4. La réponse du Conseil d'Etat de Genève est reproduite en annexe.

5. Non reproduit.

6. Cf. DDS 7/1, n° 375, 388.

Française à se prononcer sur la question de principe qu'il désire voir trancher; mais il la pose d'une façon moins brutale; il évite un refus qui coupe court à d'autres tractations; il ouvre la porte aux négociations diplomatiques qui peuvent encore être nécessaires et utiles, ce que l'on désire certainement dans les milieux genevois, et même également aussi dans beaucoup de milieux français.

En second lieu et, subsidiairement le projet de note suggère le retour à une procédure d'arbitrage. Sur ce point capital, le Conseil d'Etat a le regret de ne plus être d'accord avec la méthode préconisée par le Conseil fédéral. Si l'on s'en réfère à la lettre du Département politique, il est permis de définir la pensée du Conseil fédéral comme suit, lorsqu'il s'est décidé à n'indiquer qu'indirectement la possibilité d'un arbitrage.

Le Conseil fédéral estime que toute négociation deviendrait impossible si la demande d'arbitrage était formulée dans une note ultérieure et qu'elle se heurtât à un refus; il envisage dès maintenant un premier refus opposé à sa demande indirecte et il est prêt à se résoudre à négocier, en admettant le cordon douanier à la frontière politique. En d'autres termes, il ne témoigne guère de confiance pour la solution de l'arbitrage et il n'en fait la proposition que par acquis de conscience avec la conviction intime de ne pas aboutir.

Le Conseil d'Etat ne saurait donner son adhésion à cette manière de voir, non plus qu'approuver le processus qu'elle comporte et dont la faiblesse diplomatique lui semble démontrée d'avance. Tout d'abord, il tient à faire remarquer que dans son projet de note, le Conseil fédéral revient avec insistance et confirme ses réserves de la note du 5 mai 1919. Comment peut-il dès lors admettre l'abandon de ces réserves, lorsqu'il en viendra à négocier, en admettant le cordon douanier à la frontière? Le Conseil d'Etat estime que le Gouvernement de la Confédération ne peut guère créer une situation qui lui sera plus défavorable, lorsqu'après avoir développé à nouveau ses arguments en faveur de la validité des traités de 1815, il se donnera à lui-même un démenti, en acceptant la thèse française ou tout au moins ses conséquences immédiates.

Le Département politique déclare, d'autre part, que les négociations ne pourraient être reprises après que la Suisse aurait essuyé un deuxième refus sur la question de l'arbitrage. C'est prévoir l'avenir au delà de ce qui est possible actuellement. Il n'est pas établi en effet, que la France passe outre au «commun accord» de l'article 435 et établisse son cordon douanier à la frontière politique: il est possible qu'elle tempore où qu'elle rétablisse le système des petites zones; en tout état de cause il convient d'attendre que les faits éclairent plus nettement la situation, avant de brusquer en quelques heures le dénouement d'une question qui est encore entière.

Tant que la Suisse n'aura pas prêté les mains à un accord, il sera permis d'espérer la reprise des négociations même après une période transitoire pénible, mais en échappant à la pression diplomatique qui est actuellement exercée sur nos gouvernements cantonaux et fédéraux. Le Département politique fait état dans sa lettre d'une divergence de vues qui se serait manifestée au cours de la conférence du 17 février; l'opinion genevoise ne peut évidemment encore saisir, toutes les applications des deux régimes proposés: l'accord avec la France, ou le droit commun cette alternative n'a été étudiée dans tous ses détails ni à Berne ni à Genève, et l'on ne peut tirer des conclusions de simples impressions de séance pour infirmer le vote unanime du Grand Conseil genevois du 12 février 1921. Le Conseil d'Etat peut cependant être très affirmatif sur l'unité de sentiments de la population genevoise quant à la conciliation du litige actuel; l'article premier de l'arrêté législatif du 12 février exprime bien nettement ce sentiment sous sa lettre C, lorsqu'il parle de la «recherche d'un accord par le moyen d'une procédure de conciliation ou d'arbitrage»; l'opinion publique à Genève ne comprendrait pas que l'on compromette la recherche de cet accord, par une demande d'arbitrage formulée et défendue avec aussi peu de confiance et de conviction que celle que contient le projet de note du Conseil fédéral.

Au surplus, le Conseil d'Etat ne voit pas bien sur quelles bases juridiques et politiques le Conseil fédéral pourrait traiter avec la France en évitant le désaccord sur les principes de droit qui sont en jeu et sans, qu'en dehors de l'arbitrage, le statut international de la Confédération ne reçoive une dangereuse atteinte.

En résumé, M. le Conseiller fédéral, nous demandons au Conseil fédéral de faire abstraction de toute mention de l'arbitrage dans la note-réponse à M. l'Ambassadeur de France, de réserver cette proposition pour la prochaine étape de la discussion et de la présenter dans les meilleures conditions de succès possibles et avec la volonté de la faire aboutir.

Nous estimons qu'il conviendrait en premier lieu, d'étudier la procédure de conciliation préconisée par M. le Professeur Borgeaud⁷, puis toutes les modalités possibles de l'arbitrage afin d'arrêter une ligne de conduite pour l'avenir. Le Conseil fédéral pourrait ensuite mettre tout en œuvre pour amener le Gouvernement français à comprendre et à accepter notre méthode de conciliation; pour cela il serait bon d'agir par les moyens diplomatiques, par la presse et en réveillant les sympathies dont nous disposons dans l'opinion publique française.

La très profonde reconnaissance du Conseil d'Etat est acquise au Conseil fédéral pour le soin qu'il n'a cessé de mettre à le consulter dans toutes les phases de la difficile négociation des zones. Très librement nous avons usé de la latitude qui nous était ainsi laissée pour exprimer nos idées et même pour donner libre cours à notre critique. Nous l'avons fait dans le seul but d'utiliser en vue du bien du pays une collaboration aussi libérale. Mais pas plus aujourd'hui que dans le passé nous n'oublions que le Conseil fédéral a seul la responsabilité de la politique extérieure de la Confédération, et que nos conseils et nos avis seront accueillis par lui sans idées préconçues, comme des éléments d'une juste appréciation.⁸

7. Il s'agit de son rapport présenté à la Conférence des chefs des Partis convoquée par le Conseil d'Etat de Genève, le 4 février 1921 (E 2/1669). Borgeaud proposait la constitution d'une commission internationale d'Enquête et de conciliation composée de cinq membres et qui fonctionnerait selon les dispositions des conventions de La Haye de 1907.

8. *En tête de ce document, Motta a noté: 24.2.21. Conférence entre Gignoux, Ruty, Cramer, Mégevand, Dusseiller, Dinichert et moi. Résultat de la Conférence: le projet de note à l'Ambassade de France devrait omettre toute mention de l'arbitrage et, à la page 2, la mention de la phrase suivante «même si elles impliquaient etc. ...» [le transfert du cordon douanier à la frontière politique des deux pays]. Après un exposé de Motta sur cet entretien avec la délégation du Gouvernement genevois, le Conseil fédéral décide dans sa séance du 25 février de modifier la note destinée au Gouvernement français dans le sens des remarques de la délégation genevoise (E 1004 1/278, n° 588).*

CONSEIL FÉDÉRAL
Procès-verbal de la séance du 22 février 1921

547. Rhein-Zentralkommission. Instruktionen für
die schweizerischen Delegierten

Departement des Innern. Antrag vom 21. Februar 1921

In Zustimmung zu dem von der Delegation für auswärtige Angelegenheiten vorberatenen Antrag des Departements des Innern wird *beschlossen*:

I. Den schweizerischen Delegierten in der Rheinzentralkommission werden folgende *Instruktionen* erteilt:

1. Die Schweiz begrüsst die Revision des Mannheimer Abkommens von 1868, um dasselbe mit den neuen Verhältnissen in Einklang zu bringen und um der Schweiz eine klare Rechtsstellung zu verschaffen. Sollte auf die Revision dieser Konvention schon im Verlaufe dieser Tagung materiell eingetreten werden, so

soll die schweizerische Delegation eine Abänderung der grundlegenden Bestimmungen der Mannheimer Konvention im Sinn der Beeinträchtigung der freien Schifffahrt energisch bekämpfen. Zur Ergänzung der Bestimmungen des Mannheimer Abkommens sollen die entsprechenden Bestimmungen des Entwurfes der allgemeinen Schifffahrtskonvention herangezogen werden unter Berücksichtigung der im Antrag des politischen Departements vom 10. Februar 1921 betreffend die Stellungnahme der Schweiz zu den Vorlagen von Barcelona, ausgeführten Erwägungen.

2. In der Antwortnote Frankreichs vom 16. Januar 1921¹ auf die Note des Bundesrates Nr. 980 vom 18. November 1920² wird u. a. gesagt: «il [*le gouvernement*] considère par ailleurs les déclarations figurant dans la note n°. 980³ comme l'acceptation sans réserve des clauses concernant le Rhin inscrite dans le traité de Versailles...».

Die schweizerische Delegation wird es vermeiden, von sich aus die Frage aufzuwerfen, ob die Schweiz die Bestimmungen des Vertrages von Versailles betreffend die Schifffahrt des Rheins *ohne Vorbehalt* anerkennt. Sollte diese Frage jedoch gestellt werden, so wird die Delegation ermächtigt, zu erklären, dass die Schweiz die Anwendbarkeit des Friedensvertrages im Sinne der Note des Bundesrates vom 18. November 1920 anerkennt.

Die Delegation wird die Frage der Abgabefreiheit des Kanals, speziell auch die Frage der Gebührenfreiheit zur Durchschleusung, von sich aus nicht aufwerfen, aber in privaten Gesprächen den Standpunkt der andern Delegationen sondieren, wobei sie sich auf den Boden der absoluten Abgabefreiheit stellt.

3. Sofern die Frage des Erfordernisses der Ratifizierung der Kommissionsbeschlüsse durch sämtliche in der Kommission vertretenen Staaten als einer Voraussetzung für deren internationale Rechtsverbindlichkeit aufgeworfen werden sollte, wird die schweizerische Delegation den Standpunkt vertreten, dass Art. 46 der Rheinschifffahrts-Convention von 1868 auch durch den Vertrag von Versailles keine Veränderung erfahren habe. Sie könnte Hand bieten zu einer Lösung in dem Sinne, dass die Einstimmigkeit für wesentliche, die Mehrheit dagegen für Fragen von sekundärer Bedeutung zu gelten habe. Die Ausscheidung wäre noch näher zu prüfen.

4. Die schweizerische Delegation erklärt grundsätzlich, unter Vorbehalt der Genehmigung, dass die Schweiz bereit sei, an den Kosten der Baggerungen und der Regulierung für die Strecke Basel—Strassburg im Falle *billiger Verteilung* auf die Uferstaaten teilzunehmen.

5. Die schweizerische Delegation *unterbreitet der Zentralkommission das Regulierungsprojekt* samt Bericht in gleicher Form und mit analogem Wortlaut wie seinerzeit das Mémoire über die Baggerungen.

1. *Non reproduite*, cf. E 2001 (B) 14/10; aussi FF, 1922, vol. II, p. 1053.

2. *Cette note a été remise aux gouvernements français, britannique, hollandais, italien, belge et allemand. Le Conseil fédéral exigeait, en cas de réalisation du projet français de canal latéral, qu'il soit nettement établi, dès maintenant, qu'une voie d'eau artificielle, substituée au lit du Rhin, serait soumise au contrôle de la Commission centrale. Le caractère international du Rhin libre et conventionnel devrait, en effet, subsister intact sur tout le parcours du fleuve* (E 2001 (B) 14/6). Aussi FF, 1922, vol. II, pp. 1052—1053.

3. *Non reproduite*.

Die Delegation wird den Standpunkt vertreten, dass die Regulierung des natürlichen Rheinstromes unter allen Umständen möglichst bald in Angriff zu nehmen und beförderlich durchzuführen sei. Selbst für den Fall, dass der Bau eines Seitenkanals als zulässig erachtet werden sollte, sei die Regulierung notwendig, da bis zur Beendigung eines Seitenkanals ein sehr langer Zeitraum verstreichen würde, während welchem die Interessen der Schifffahrt ohne Regulierung schwer beeinträchtigt würden.

6. Sofern durch den Gang der Verhandlungen nicht ein anderes vorbereitendes Verfahren geboten erscheint, wird die schweizerische Delegation (wenn dies nicht von anderer Seite geschieht) den Antrag stellen, die verschiedenen Projekte zunächst einer Expertenkommission zur Begutachtung zu unterbreiten, in welcher Kommission *sämtliche* Mitgliedstaaten der Zentralkommission *in gleicher Weise* vertreten sein werden. Es erscheint am zweckmässigsten, wenn jede Regierung ihren Vertreter bezeichnet. Sollte das Bestreben vorhanden sein, die Frage des Ausbaues der Strecke Basel—Strassburg bereits in dieser Session der Kommission zu entscheiden, so soll die schweizerische Delegation mit Nachdruck darauf aufmerksam machen, dass ein technisches Problem von solcher Tragweite nicht in so kurzer Zeit entschieden werden darf, dies schon mit Rücksicht auf Art. 29 des Mannheimer Abkommens. Es ist darauf aufmerksam zu machen, dass ein Projekt die ganze Strecke Basel—Strassburg umfassen müsste und nicht bloss den achten Teil.

II. Die Bundeskanzlei wird beauftragt, dem ersten Delegierten der Schweiz in der Rhein-Zentralkommission (Herr a. Bundesrat Calonder) Vollmacht, in gehöriger Form ausgefertigt, zuzustellen.

III. Der Bundesrat gibt seine Zustimmung dazu, dass auch die drei Experten (Mutzner, Stauffacher und Palliser), sowie Herr Nationalrat Gelpke nach Strassburg abgeordnet werden.

IV. Das politische Departement stellt der Delegation einen Sekretär-Dactylographen zur Verfügung.⁴

4. *Sur les travaux de la session de février—mars 1921 de la Commission centrale du Rhin*, cf. E 2001 (B) 14/10 et FF, 1922, vol. II, p. 1018 ss.

CONSEIL FÉDÉRAL
*Procès-verbal de la séance du 25 février 1921*¹

590. Völkerbund: Eventuelle Kündigung der
V. Haager Konvention betreffend Neutralität im Landkrieg

Politisches Departement (Auswärtiges)
Antrag vom 16. Februar 1921

I. Art. 20 des Völkerbunds paktes lautet:

«Die Mitglieder des Völkerbundes anerkennen, jedes für seinen Teil, dass der gegenwärtige Bundesvertrag alle Verpflichtungen oder Abmachungen unter sich, die mit seinen Bestimmungen in Widerspruch stehen, ausser Kraft setzt, und verpflichten sich feierlich, in Zukunft keine mit dem Völkerbundsvertrag unvereinbaren Abkommen einzugehen.

Sollte ein Mitglied vor seinem Eintritt in den Völkerbund mit diesem unvereinbare Verpflichtungen übernommen haben, so muss es unverzüglich Schritte unternehmen, um sich von diesen Verbindlichkeiten zu lösen.»

Es ergibt sich daraus für die Schweiz als Völkerbundsmitglied die Pflicht, zu prüfen, ob sie mit dem Völkerbund nicht angehörenden Staaten in Vertragsverhältnissen stehe, die mit dem Völkerbund unvereinbar sind und auf deren Lösung sie deshalb bedacht sein muss. Unter Mitgliedern des Bundes hebt der Pakt diesem entgegenstehende Vereinbarungen ohne weiteres auf.

II. Der Völkerbundsvertrag legt im allgemeinen den Mitgliedern des Bundes keine Verpflichtungen auf, die mit Staatsverträgen, wie sie die Schweiz abgeschlossen hat, unvereinbar wären. Anlass zu Kollisionen kann wohl nur Art. 16 des Paktes geben, bzw. das dort proklamierte Solidaritätsprinzip, wonach die Schweiz gegenüber bundesbrüchigen Staaten zum Abbruch der Verkehrsbeziehungen und damit zur Suspendierung von Handels- und Niederlassungs- und ähnlichen Verträgen verpflichtet wäre. Für die Schweiz ist die Lage insofern eine besondere, als sie infolge ihrer dauernden Neutralität im Falle des Art. 16 mit dem bundesbrüchigen Staat nicht in Kriegszustand tritt. Die Schweiz kann sich deshalb in einem solchen Falle nicht auf die völkerrechtliche Regel berufen, wonach durch den Kriegszustand alle Verträge unter den Kriegführenden aufgehoben oder wenigstens suspendiert sind.

Aus Art. 23, lit. e, des Paktes (Freiheit des Verkehrs und gerechte Behandlung aller Mitglieder des Völkerbundes) kann keine Pflicht zur Revision unserer gegenwärtigen Handels-, Eisenbahn- und ähnlicher Verträge abgeleitet werden. Solange kein Mitgliedstaat reklamiert, besteht jedenfalls keine Veranlassung zu besondern Massnahmen.

1. *Etait absent*: K. Scheurer.

III. Aus den Solidaritätspflichten gegenüber dem Völkerbund können allenfalls Kollisionen entstehen mit folgenden internationalen Übereinkünften:

1. Neutralitätsakte von 1815. Gegenüber dem Völkerbund ist dieses Verhältnis durch die Londoner Erklärung geregelt und damit auch zu allen ihm angehörenden Staaten.

Was die übrigen, dem Völkerbund nicht angehörenden Staaten, namentlich das Deutsche Reich, anbelangt, so vertritt die Schweiz den Standpunkt, dass sie nur zu einer militärisch neutralen Haltung verpflichtet sei und deshalb ohne Verletzung der Akte von 1815 sich auf den Boden der Londoner Deklaration gegenüber allen Signatarstaaten von 1815 stellen könne. Obwohl an sich eine ausdrückliche Anerkennung unserer durch die Zugehörigkeit zum Völkerbund bestimmten Neutralitätspolitik seitens aller Nachbarstaaten von Wert wäre, so erscheint es doch inopportun, diese Frage gegenüber Deutschland zur Sprache zu bringen. Eine ausweichende oder ablehnende Antwort wäre sehr unerfreulich und eine Zusage würde ja auch keine Garantie in einer schweren Krise bieten. Würden zwischen der Schweiz und Deutschland hinsichtlich der Neutralitätspflichten auf Grund der Akte von 1815 Meinungsdivergenzen zum Vorschein kommen, so würde man sich in einer Situation ohne Ausweg befinden, da weder von einem Rücktritt von den 1815 gemachten Erklärungen noch von einer Revision der Londoner Deklaration die Rede sein kann.

2. Die V. Haager Konvention vom 18. Oktober 1907 betreffend die Neutralität im Landkriege enthält in Art. 7—9 Bestimmungen, welche mit einer differentialen Behandlung der Kriegsparteien nicht leicht zu vereinbaren sind. Es entsteht deshalb die Frage, ob die Schweiz sich für die in Art. 16 des Völkerbundsvertrages vorgesehenen Konfliktsfälle von den genannten vertraglichen Verpflichtungen betreffend Gleichbehandlung aller Parteien in bezug auf Zufuhr von Gegenständen des Kriegsbedarfes und Gewährung des Nachrichtenverkehrs durch Kündigung des genannten Abkommens befreien sollte.

In der bundesrätlichen Botschaft vom 4. August 1919 wird die Schwierigkeit der Vereinbarkeit eines Nachrichtendienstes des Völkerbundes mit den cit. Art. 8 und 7 anerkannt. Von der ungleichen Behandlung in bezug auf Lieferung von Kriegsmaterial ist nichts gesagt, weil die Schweiz keine Pflicht zur Ausfuhr von solchem nach den Völkerbundsstaaten hat. Herr Professor Eugen Borel hat in einem Berichte an die Schweizerische Vereinigung für internationales Recht und in einem demnächst erscheinenden Artikel in der *Revue générale de droit international public* mit grossem juristischem Scharfsinn nachzuweisen unternommen, dass die der Schweiz aus Art. 16 des Völkerbundsvertrages erwachsenden Verpflichtungen in keiner Weise mit der V. Haager Konvention kollidieren und dass alle Signatäre der Friedensverträge, auch die dem Völkerbund nicht angehörenden, die durch die Blockadebestimmungen des Völkerbundes geschaffene Situation anzuerkennen haben.

Unabhängig von der Rechtsauffassung, der man beitrifft, kann wohl gesagt werden, dass die Stellung der neutralen Schweiz bei Völkerbundskonflikten eine freiere sein würde, wenn man nicht ausdrücklich an die Bestimmungen des genannten Vertrages gebunden wäre, der unter ganz andern Gesichtspunkten vereinbart worden ist, als sie für den Völkerbund massgebend sind. Grossen Wert hat das Abkommen nicht, da es im Kriege wohl in bezug auf die Pflichten der Neu-

tralen geltend gemacht wurde, aber den letztern nicht die 1907 im Prinzip anerkannte wirtschaftliche Bewegungsfreiheit sichern konnte.

Wenn das Abkommen über die Neutralität im Landkriege gekündigt werden soll, so müsste dies bald geschehen, d. h. solange man sich noch auf Art. 20 des Völkerbundsvertrages als Veranlassung des Rücktrittes in überzeugender Weise berufen kann. In einem spätern Zeitpunkte würde die Kündigung leicht zu Missdeutungen Anlass geben, z. B. als Symptom bestehender Kriegsgefahr gedeutet werden, und zudem würde man sich dem Risiko aussetzen, zu spät zu kommen, da das Abkommen zwar jederzeit, aber nur auf 1 Jahr hinaus gekündigt werden kann (Art. 24).

Einer derzeitigen Kündigung des Abkommens stehen indessen gewichtige politische Bedenken entgegen, die um so mehr ins Gewicht fallen, als einerseits die Beibehaltung des gegenwärtigen Zustandes keine besonderen Nachteile bietet und anderseits durch die Kündigung auch keine nach allen Seiten klare und sichere Rechtslage geschaffen würde.

Vom innerpolitischen Standpunkt wäre zu befürchten, dass die Opposition gegen den Beitritt der Schweiz zum Völkerbund aus der Tatsache der Kündigung des Haager Abkommens neu angefacht würde, indem letztere als weitere Abschwächung unserer Neutralität hingestellt würde. Nach aussen würde durch den Wegfall des Vertrages nicht eine wesentlich verschiedene Situation geschaffen. In der völkerrechtlichen Theorie und Praxis vor 1907 war bereits die Idee stark vertreten, dass die Neutralität eine grundsätzlich gleichmässige Behandlung der Kriegsparteien voraussetze. Wer eine differenzielle Behandlung als neutralitätswidrig anfechten will, würde es auch tun, wenn die Schweiz nicht mehr als Kontrahent an die in dieser Konvention enthaltenen Vorschriften gebunden wäre.

Die Verhandlungen der 1. Völkerbundsversammlung über die Durchführung der Blockade nach Art. 16 des Paktes haben ergeben, dass man geneigt ist, diesen Artikel eher restriktiv zu interpretieren und die Verpflichtungen für die blockierenden Staaten nicht zu übertreiben, sowie auch den Mitgliedstaaten eine gewisse Entschliessungsfreiheit in der Beziehung einzuräumen, dass sie selber zu entscheiden haben, ob ein Bruch des Paktes vorliegt.

Unter diesen Umständen kann um so eher von einer derzeitigen Kündigung des Haager Abkommens abgesehen und das Ergebnis der Beratungen der von der Völkerbundsversammlung beschlossenen Blockadekommission abgewartet werden.²

Gestützt auf diese Erwägungen wird *beschlossen*:

Es liegt keine Veranlassung vor, bestehende Staatsverträge, insbesondere das V. Haager Abkommen vom 18. Oktober 1907 über die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte im Landkriege, mit Rücksicht auf Art. 20 des Völkerbundsvertrages zu kündigen.

2. *Pour un résumé de la discussion de cette question lors de la 2^e assemblée de la SdN, cf. FF, 1921, vol. V, pp. 493—494.*

CONSEIL FÉDÉRAL
Procès-verbal de la séance du 25 février 1921¹

591. Transitkonferenz Barcelona. Stellungnahme
der Schweiz zu den Vorlagen

Politisches Departement (Auswärtiges)
Antrag vom 10. Februar 1921

Das politische Departement legt folgenden Bericht vor:

I.

«Die Völkerbundsversammlung genehmigte am 9. Dezember v. Js. mit kleinen Abänderungen eine Resolution des Völkerbundsrates vom 19. Mai gleichen Jahres, die Einberufung einer Transitkonferenz betreffend. Danach soll in Barcelona, sobald als möglich nach Schluss der Völkerbundsversammlung, eine Konferenz sämtlicher Völkerbundsstaaten, sowie einiger speziell eingeladenen Nichtvölkerbundsstaaten stattfinden, die in Ausführung von Art. 23^c des Paktes Massnahmen zu treffen haben wird, «um die Freiheit der Verbindungswege und der Durchfuhr zu gewährleisten und aufrecht zu erhalten».

Schon im August 1919 hatte Frankreich, im Hinblick auf diese Aufgabe des Völkerbundes, die Initiative ergriffen zur Einberufung einer internationalen Studienkommission für Transit- und Verkehrsfragen², in der die Schweiz vertreten war durch die Herren:

Minister Dunant,
James Vallotton, Advokat in Lausanne,
Niquille, Generaldirektor der S.B.B.,
Toggenburger, Chef des Rechtsbureaus der S.B.B.

Diese ursprünglich unabhängige Studienkommission, die sich später auf Wunsch des Völkerbundsrates als «comité provisoire du transit et des communications» konstituierte und damit provisorisch die Aufgabe der vom Völkerbunde noch zu schaffenden «commission consultative du transit et des communications» übernahm, hat eine Anzahl von Vertragsentwürfen ausgearbeitet, die der Transitkonferenz vorgelegt werden sollen. Ein von diesem Comité provisoire bestelltes Organisations-Komitée für die Konferenz in Barcelona beschloss sodann — wie in einem Zirkularschreiben des Generalsekretärs vom 28. Dezember v. Js. den Völkerbundsmitgliedern mitgeteilt wird — folgende Projekte auf die Traktandenliste der Transitkonferenz zu setzen:

1. *Etait absent: K. Scheurer.*

2. *Cf. DDS 7/2, n° 127.*

1. Règlement commun d'organisation de la conférence générale et de la commission consultative et technique des communications et du transit.
2. Projet de convention sur la liberté du transit.
3. Projet de convention sur le régime international des voies navigables et sur le droit au pavillon des Etats dépourvus de littoral maritime.
4. Projet de convention sur le régime international des voies ferrées.
5. Résolution relative au régime international des ports.

Gleichzeitig fasste dasselbe den Beschluss, die Mitglieder des Völkerbundes einzuladen, der Konferenz durch ihre Delegierten ein kurzes Exposé über den heutigen Stand ihrer Transporte, verglichen mit dem Stand derselben vor dem Kriege, vorlegen zu lassen. Das politische Departement hat das Eisenbahndepartement ersucht, dieses Exposé auszuarbeiten³; gleichzeitig wurde der Regierungsrat von Basel-Stadt vom Departement eingeladen, sich zur Frage der Rheintransporte⁴ zu äussern.

II.

Nachdem der Bundesrat grundsätzlich beschlossen hat, sich an dieser Konferenz vertreten zu lassen, beehrt sich das politische Departement, dem Bundesrat über die Vorlagen der Konferenz Bericht und Antrag zu stellen. Es verweist dabei auf die beiliegenden «documents préparatoires»⁵ (die sowohl den Wortlaut der Vorlagen, als auch deren «Erläuterungen» enthalten), auf den Text der erwähnten Résolution der Völkerbundsversammlung vom 9. Dezember, das Protokoll der eidg. Schifffahrts-Kommission, die dem Departement von Herrn Reg. Rat Dr. Im Hof in Basel überlassenen Notizen seines Referates an der Sitzung der Schweizerischen Vereinigung für Internationales Recht vom 16. Januar ds. Js., die Berichte des Volkswirtschaftsdepartementes, des Departementes des Innern und des Eisenbahndepartementes, sowie auf einen nach den Konventionen zusammengestellten Auszug der erwähnten Vernehmlassungen.⁶

III.

An der Spitze der Traktandenliste steht der Entwurf des «*règlement commun d'organisation de la conférence générale et de la commission consultative et technique des communications et du transit*».

Die Fragen des internationalen Transites und Verkehrs, die bis jetzt nur auf dem mühsamen Weg der Vertragsschliessung unter einzelnen Staaten geregelt werden konnten, sollen in Zukunft auf der Basis des Völkerbundes ihre Lösung finden. Die Richtlinien, die für die Arbeit des Völkerbundes massgebend sein werden, finden sich vorgezeichnet in dem bereits erwähnten Art. 23^e des Paktes. Eine grosse Aufgabe ist damit dem Völkerbund gestellt. Sollte er dieselbe erfüllen können, war es vor allem nötig, die entsprechende Organisation zu schaffen.

3. Non reproduit, cf. E 2001 (B) 8/35.

4. Pour la lettre du Département politique du 10 janvier 1921 et pour le rapport adressé par le Gouvernement du Canton de Bâle-Ville au Département politique, cf. E 2001 (B) 8/35.

5. Non reproduits, cf. E 2001 (B) 8/36.

6. Pour les documents mentionnés, cf. E 2001 (B) 8/35—36.

Als die oben erwähnte «Studienkommission» ihre Arbeit begann, lag bereits die im Friedensvertrag enthaltene «Arbeitsorganisation» vor. Diese hat denn auch, soweit die Verhältnisse es zulassen, der Kommission als Vorbild gedient. Während indessen die «Arbeitsorganisation» auf Grund der Friedensverträge nur sehr lose mit dem Völkerbund verbunden ist, wird die Transitorganisation umgekehrt in engstem Kontakt mit dem leitenden Organ des Völkerbundes, mit dem Rat, stehen. Das Verhältnis der technischen Organisationen des Völkerbundes — unter denen die Transitorganisation, bzw. deren technisches Organ, die «commission consultative», eine der wichtigsten darstellt, — zum Rat wurde in einer von der Völkerbundsversammlung am 8. Dezember genehmigten Resolution geregelt. Danach sollen diese Organe vollständig unabhängig nach innen, in ihrem Verkehr mit den Mitgliedern des Völkerbundes dagegen der Kontrolle des Völkerbundsrates unterstellt sein.

Werfen wir einen Blick auf den Text des vorliegenden Entwurfes des «règlement d'organisation», so ist folgendes speziell hervorzuheben:

1.) Art. 1 und 2 sehen die Bildung einer Generalkonferenz, sowie eines «comité permanent», oder wie dasselbe von der Völkerbundsversammlung bezeichnet worden ist, einer «commission consultative», vor. Gemäss Art. 1 setzt sich die Generalkonferenz zusammen aus je einem Delegierten sämtlicher Völkerbundsstaaten. Die Völkerbundsversammlung hat zudem eine Anzahl weiterer Staaten, u. a. die Vereinigten Staaten sowie die baltischen Staaten, bezeichnet, die an sämtlichen technischen Organisationen, also auch an der Transitorganisation teilnehmen können. Bedauerlich ist indessen, dass die Versammlung nicht *sämtlichen* anerkannten Regierungen die Aufnahme in diese Organe ermöglicht hat. Wir werden weiter unten sehen, dass der Rat die Möglichkeit hat, die einzelnen der Konferenz vorliegenden *Konventionen* weitem Staaten zur Kenntnis zu bringen. Diese Staaten hätten dann die Möglichkeit, diesen Konventionen beizutreten, ohne jedoch an deren definitiver Fassung und spätem Weiterbildung mitarbeiten zu können.

Die schweizerische Delegation sollte ermächtigt sein, im Sinne der Zulassung möglichst aller Kulturstaaten zur Transitorganisation des Völkerbundes in Barcelona Stellung zu nehmen, sofern eine solche Stellungnahme politisch opportun erscheint und geeignet ist, die Universalität dieser internationalen Verkehrsorganisationen zu fördern.

2.) Jeder Delegierte («Représentant») kann nach Art. 1, al. 2, von einer beliebigen Anzahl von Experten begleitet werden. Um jedoch die Bildung von Untersuchungskommissionen, wie sie Art. 4 des «Règlement» vorsieht, zu ermöglichen, sollen die Regierungen dem Generalsekretariat die Namen des Delegierten und von drei, speziell bezeichneten Experten zur Kenntnis bringen.

3.) Art. 2 sieht die Schaffung eines permanenten Organs vor, das dem Völkerbundsrat in allen Fragen des Transits und Verkehrs zur Seite stehen soll, einmal als Informationsstelle, ferner als Organ, das dem Rat Bericht und Antrag zu stellen hat für die Weiterentwicklung des internationalen Verkehrs- und Transitwesens, und endlich als Vermittlungsinstanz derjenigen Streitigkeiten, für die die Friedensverträge eine Vermittlungsinstanz des Völkerbundes vorsehen, sowie der Streitigkeiten, die aus der Auslegung der von der Transitkonferenz genehmigten Konventionen entstehen.

Die ausgedehnten Kompetenzen, die diesem Organ und anderen vorgesehenen technischen Organen zukommen sollen, lassen es begreiflich erscheinen, dass sich in der Völkerbundsversammlung eine gewisse Opposition gegen dieselben geltend machte. Speziell die englischen Dominions, und ihnen voran Canada, waren die Wortführer dieser Opposition. Wenn die Versammlung beschloss, es sei das in Art. 2 vorgesehene «comité permanent» mit «commission consultative» zu bezeichnen und es sei für alle diese technischen Organisationen vorläufig nur der Kredit für ein Jahr zu gewähren, so war das ein deutliches Entgegenkommen für diese Staaten.

Über die Art und Weise der Zusammensetzung der «commission consultative» ist seinerzeit lange beraten worden in der «Studienkommission». Die Schweiz hatte beantragt, es seien die Mitglieder der «commission» von der Generalkonferenz ohne Ansehen ihrer Staatsangehörigkeit zu ernennen. Dagegen wurde eingewendet — die «commission» sei nicht als eine Art Verkehrsministerium des als Staat gedachten Völkerbundes aufzufassen. Sie sei in weitem Masse auf die Mitarbeit der für die Verkehrs- und Transitfragen bedeutsameren Staaten angewiesen und es seien daher diese Staaten bei der Zusammensetzung der «commission» zu berücksichtigen. Was die Bezeichnung dieser Staaten betrifft, standen sich wiederum zwei Meinungen gegenüber: Währenddem die schweizerische Delegation, unterstützt von Polen und von Portugal, der Ansicht war, *alle* Staaten, die eine Vertretung erhalten sollten, würden zweckmässig ohne Unterschied von der Völkerbundsversammlung bezeichnet, vertraten umgekehrt Belgien und Holland die Ansicht, es seien diejenigen wirtschaftlichen Grossmächte zum voraus zu bezeichnen, die eine ständige Vertretung in der «commission» erhalten sollen (ähnlich der Zusammensetzung des Verwaltungsrates der «Arbeitsorganisation»).

Die vorliegende Fassung von Art. 2 ist daher als Kompromiss aufzufassen. Wohl wird den ständig im Völkerbundsrat vertretenen Staaten auch eine ständige Vertretung in der «commission» zugestanden; die Konferenz ist aber kompetent, acht weitere Mitglieder zu ernennen. Auf Antrag von Chile wurde in der Resolution der Völkerbundsversammlung vom 9. Dezember bestimmt, dass die Transitzonferenz bei der Ernennung dieser Mitglieder den technischen Interessen und der geographischen Vertretung Rechnung zu tragen habe.

Nach Erachten des Departementes bildet die in Art. 2 vorgesehene Regelung der Zusammensetzung der «commission» das Höchstmass dessen, was in Anbetracht der auseinandergehenden Interessen der verschiedenen Staaten von unserer Delegation erreicht werden konnte. Wenn einerseits Art. 2, Al. 3, bestimmt, dass verschiedene Staaten die Möglichkeit haben, bei der Wahl eine Erklärung abzugeben, wonach die Stimmen, die auf sie fallen sollten, auf einen von ihnen gemeinsam bezeichneten Staat zu übertragen seien, und andererseits Alinea 8 desselben Artikels vorsieht, dass bei der alle zwei Jahre erfolgenden Erneuerung von vier der acht nichtständigen Mitglieder der commission, zwei von denselben wieder gewählt werden können, so werden alle nicht ständig im Rate vertretenen Staaten in Zukunft ein eminentes Interesse daran haben, sich an der Generalkonferenz durch hervorragende Persönlichkeiten vertreten zu lassen. So, aber auch nur so, haben Staaten wie beispielsweise die Schweiz die Möglichkeit, ihre Vertretung in der «commission» zu einer mehr oder weniger ständigen zu gestalten.

Im Interesse der Kontinuität der Vertretung der letztgenannten Staaten dürfte es sich kaum empfehlen, im Sinne des Berichtes der S.B.B. für das Recht der Versammlung einzutreten, bei den Erneuerungswahlen sämtliche vier Sitze *neu* zu besetzen. Die Vertreter der nicht ständig im Rate vertretenen Staaten werden sich eher Einfluss zu schaffen wissen, wenn ihre Amtsdauer nicht zu kurz ist. Dadurch, dass die Versammlung alle zwei Jahre zwei Vertreter neu in die «commission» wählen kann, ist sie immerhin in der Lage, eine Auswahl zu treffen und einen gewissen Turnus in der Wahl eintreten zu lassen.

4.) Im Gegensatz zu Art. 3 des «règlement», das vorsieht, dass die Generalkonferenz jeweilen von der commission einzuberufen sei, überträgt die von der Völkerbundsversammlung genehmigte, schon mehrfach erwähnte Resolution diese Kompetenz dem Völkerbundsrat. Damit ist einer Kritik der S.B.B. an diesem Artikel Rechnung getragen worden. Richtiger wäre es allerdings, nach der Ansicht des Departementes, gewesen, diese Kompetenz an die Völkerbundsversammlung zu übertragen.

5.) Bedeutsam ist Art. 4 des «règlement», der, wie schon oben angedeutet, die «commission» als Vermittlungsinstanz bestimmter Streitigkeiten bezeichnet. Nach Einholung des Berichtes einer von ihr — wie wir oben gesehen haben, aus der Liste der von den einzelnen Regierungen bezeichneten Experten — bestellten Untersuchungskommission erteilt die «commission» ihre Ratschläge. Die Parteien sind hierauf frei, entweder diesem Rate sich zu fügen, oder aber eventuell ihre Streitigkeiten vor den ständigen Internationalen Gerichtshof zu bringen.

Leider sind verschiedene Punkte in diesem Artikel unklar geregelt worden. Alinea 1 weist auf die Fälle hin, wo sich die Parteien nicht einigen konnten über die Auslegung und Anwendung gewisser Bestimmungen der Friedensverträge, beispielsweise der Art. 336, 376 und 386 des Vertrages von Versailles, und Alinea 2 führt sodann aus, dass Klagen, die von *Mitgliedern* über die Ausführung dieser Artikel erhoben werden, vom Generalsekretär des Völkerbundes der «commission» zur Kenntnis zu bringen seien. Soll darunter verstanden werden, dass nur die Mitglieder der Konvention die Vermittlung der «commission» anrufen dürfen? Das würde in offenbarem Widerspruch zu den zitierten Artikeln der Friedensverträge selber stehen, wo allen Interessenten die Anrufung der für diese Fälle vorgesehenen Jurisdiktion des Völkerbundes freigestellt wird. Da auf Grund von Art. 4 des «règlement» alle diese Streitigkeiten vorerst zur Vermittlung vor die «commission» gebracht werden müssen, würde die Beschränkung der Anrufung der Vermittlung dieser «commission» auf die Völkerbundsmitglieder die Nichtmitglieder auch von der Jurisdiktion des Völkerbundes ausschliessen.

Da Alinea 2 ausdrücklich das in diesem Artikel geschilderte Vermittlungsverfahren auf Streitigkeiten, die sich aus den oben zitierten Artikeln der Friedensverträge ergeben, beschränkt, fragt es sich, welches Verfahren für diejenigen Streitigkeiten anwendbar sein soll, die sich aus den der Konferenz von Barcelona vorliegenden Konventionsentwürfen ergeben. In den massgebenden Bestimmungen dieser Konventionen heisst es nur, dass Streitigkeiten vor die «commission», eventuell vor den Internationalen Gerichtshof zu bringen seien, ohne dass über das Verfahren vor der «commission» etwas erwähnt würde.

Unklar ist ferner die Bestimmung in Alinea 7 dieses Artikels, wonach die Parteien, wenn sie die «Empfehlungen» der «commission» nicht annehmen, an den

Internationalen Gerichtshof gelangen können, «dans le cas où la dite juridiction serait compétente». Da, wie wir oben gesehen haben, die entsprechenden Artikel der Friedensverträge das unbedingte Recht der Parteien stipulieren, diese Jurisdiktion anzurufen, ist nicht recht verständlich, was unter dieser Einschränkung zu verstehen ist.

In allen diesen Fällen sollte unsere Delegation auf Klarstellung der betreffenden Bestimmungen dringen.

6.) Solange der Ständige Internationale Gerichtshof noch nicht geschaffen ist, wird auf Grund der Resolution der Völkerbundsversammlung vom 9. Dezember in den oben erwähnten Streitigkeiten über Auslegung und Anwendung gewisser Bestimmungen der Friedensverträge von Fall zu Fall ein Schiedsgericht von 3 Mitgliedern ernannt. Von diesen sind 2 von den Parteien und der Präsident, als drittes Mitglied, vom Völkerbundsrat zu bezeichnen. Welche Instanz für die Streitigkeiten aus den erwähnten Konventionen massgebend sei, sofern diese Konventionen vor der Schaffung des Internationalen Gerichtshofes in Kraft treten sollten, wird auch hier nicht gesagt.

Eine Lücke besteht ferner insoweit, als nicht bestimmt wird, wie Streitigkeiten zu beurteilen sind, die sich weder aus der Auslegung der oben erwähnten Konventionen noch aus der Auslegung der Friedensverträge durch die Parteien ergeben. Ein Korrektiv ist indessen für solche Fälle durch Art. 36, Al. 2, des Statuts des Ständigen Internationalen Gerichtshofes geschaffen, wonach sich Staaten durch Unterzeichnung eines entsprechenden Protokolles verpflichten können, sämtliche Streitigkeiten, die Rechtscharakter haben, vor den Internationalen Gerichtshof zu bringen. Speziell im Hinblick auf die Rechte, die der Schweiz auf Grund des Wienervertrages von 1815 und späterer Verträge in bezug auf die Regelung der Schifffahrt auf dem Rhein zustehen, ist es für die Schweiz von grösster Bedeutung, was für Staaten in Zukunft durch Unterzeichnung dieses Protokolles sich der obligatorischen Schiedsgerichtsbarkeit unterwerfen werden.

Der Versuch, in das Reglement eine Bestimmung aufzunehmen, wonach die Anrufung der Jurisdiktion des Völkerbundes für *alle* Streitigkeiten, die sich auf Verkehrs- und Transitfragen beziehen, jeder Partei frei stünde, wie dies im Bericht der S.B.B.⁷ vorgeschlagen wird, erscheint als ziemlich aussichtslos. Auf dem Wege von Spezialabkommen im Sinne von Art. 36, Al. 2, des Statuts des Ständigen Internationalen Gerichtshofes wird hier eher eine Lösung zu finden sein. Die schweizerische Delegation wird, nachdem der Bundesrat den Art. 36 in vollem Umfange angenommen hat, auch für dieses Spezialgebiet im Sinne möglicher Ausdehnung der obligatorischen Gerichtsbarkeit wirken.

7.) Auf Grund von Art. 8 des Reglementes kann die Generalkonferenz ihre Beschlüsse in drei verschiedenen Formen fassen:

a) Als «Empfehlungen», die den einzelnen Mitgliedern des Völkerbundes zu unterbreiten sind, damit diese denselben die ihnen richtig scheinende Folge geben können.

b) In Form von durch die Mitglieder zu ratifizierenden Vertragsentwürfen.

c) Als Entwurf einer Resolution, die der Völkerbundsversammlung zur Annahme unterbreitet wird.

7. Non reproduit, cf. E 2001 (B) 8/35.

Speziell hervorheben möchten wir, dass das vorliegende «règlement d'organisation» von der Generalkonferenz endgültig genehmigt werden kann. In der erwähnten Resolution der Völkerbundsversammlung vom 9. Dezember heisst es ausdrücklich, dass die Generalkonferenz kompetent sei, «à organiser de la même manière» — d. h. in derselben Weise wie das Geschäftsreglement, mit $\frac{2}{3}$ Mehrheit der Stimmen — einen endgültigen Beschluss über die Schaffung der «commission consultative» zu fassen. In derselben Resolution werden die für diesen Beschluss massgebenden, teilweise schon erwähnten Richtlinien angegeben.

8.) Endlich hält es das Departement mit den S.B.B. für zweckmässig, wenn Art. 9 der Konvention in der Weise abgeändert wird, dass die Völkerbundsmitglieder nicht ein Jahr nach erfolgtem Beschluss der Generalkonferenz, sondern vielmehr ein Jahr nachdem ihnen das Generalsekretariat von demselben Mitteilung gemacht hat, angefragt werden sollen, welche Folge sie diesen Beschlüssen gegeben haben. Diese Anfrage würde ferner zweckmässiger nicht durch den Präsidenten der «commission», sondern durch den Generalsekretär erfolgen.

IV.

Die Freiheit des internationalen Transits bildet eines der Postulate, die von der Schweiz in der der «commission du régime international des ports, voies navigables et voies ferrées» im Mai 1919 überreichten Note aufgestellt wurden. Das vorliegende «*projet de convention sur la liberté du transit*» bedeutet einen entschiedenen Fortschritt gegenüber dem bisherigen Rechtszustand in bezug auf den internationalen Waren- und Personentransit und verdient in hohem Masse das Interesse der Schweiz.

1. Im Eingang zum Entwurf wird ausgeführt, dass derselbe der Ratifikation sämtlicher Völkerbundsstaaten, sowie derjenigen Staaten zu unterbreiten sei, denen derselbe vom Völkerbundsrat offiziell notifiziert würde. Das Departement ist der Ansicht, es sollte nicht der Rat, sondern vielmehr die Versammlung kompetent sein, zu bestimmen, welchen Staaten gegenüber diese Notifikation zu erfolgen habe. Gleich wie sich die Völkerbundsversammlung darüber auszusprechen hat, was für Staaten in den Völkerbund aufzunehmen sind, sollte dieselbe auch bestimmen können, welche Nichtmitglieder als Kontrahenten von Verträgen des Völkerbundes in Betracht fallen sollen. So hat denn auch, wie wir oben erwähnt haben, die Völkerbundsversammlung und nicht der Rat beschlossen, was für Staaten in die technischen Organisationen des Völkerbundes aufzunehmen seien.

2. Die Präambel stellt fest, dass durch die Bestimmungen der «commission», die die Freiheit des Transits auf Eisenbahnen und Wasserwegen garantieren, keineswegs die Souveränität der Mitgliedstaaten und ihrer Aufsichtsrechte über die Verkehrswege geschmälert werden. Art. 1 gibt sodann die Begriffsbestimmungen des «Transits» und Art. 2 verlangt Massnahmen der einzelnen Mitglieder zur Erleichterung des Transits, wobei kein Unterschied gemacht wird zwischen der Staatsangehörigkeit der Personen, der Flagge der Schiffe, usw.

3. Der Grundsatz der Abgabefreiheit, der in Art. 3 enthalten ist, wird dadurch eingeschränkt, dass die Erhebung von Abgaben, die zur Deckung der Aufsichts- und Verwaltungskosten der Transit-Staaten bestimmt sind, ausdrück-

lich gestattet wird. Diese Bestimmung ist für die Schweiz von besonderer Wichtigkeit, weil damit auch für den Transit auf einem eventl. zu bauenden Rhein-Seitenkanal das Recht, Abgaben zu erheben, prinzipiell zugestanden wird. Wir werden unten, bei Besprechung der Schifffahrts-Konvention, auf diesen Punkt zurückkommen.

Wie in den Bemerkungen von Herrn Dr. Im Hof zutreffend ausgeführt wird, ist es unklar, wie die am Schlusse von Art. 3 erwähnte «Gebührenreduktion» zu verstehen ist. Zum mindesten sollte bestimmt werden, wer diese «Reduktion» anzuordnen kompetent sei.

4. Von besonderer Bedeutung ist es, ob all die in den Conventionen niedergelegten Bestimmungen auch zur Kriegszeit gelten werden oder nicht. Art. 8 drückt sich in der Beziehung sehr vorsichtig aus, wenn er bestimmt, dass die Bestimmungen der Conventionen in dem Masse auch in Kriegszeiten aufrecht erhalten werden sollen als das mit den Rechten und Pflichten der Kriegführenden und Neutralen vereinbar ist. Unsere Delegation hatte eine ausführlichere Regelung dieser Frage an dieser Stelle beantragt. Die Kommission war jedoch der Ansicht, dieselbe würde zweckmässiger getrennt von dieser Konvention und später erfolgen. Unsere Delegation wird in Barcelona an diese Lücke erinnern und auf baldige Regelung der Frage, die für die Schweiz ganz besonders bedeutsam ist, dringen müssen.

5. Art. 10 der Convention erklärt alle früheren Übereinkünfte der Mitglieder des Völkerbundes, die mit den Bestimmungen der Convention im Widerspruch stehen, als dahingefallen. Nur wenn besondere topographische, wirtschaftliche oder technische Gründe es rechtfertigen, dürfen in Zukunft solche Spezialabkommen geschlossen werden. Ausnahmsweise können indessen solche Abkommen beibehalten werden, auch wenn die letzteren Gründe nicht zutreffen. Gemäss einem Beschluss des «comité provisoire» mussten dieselben aber spätestens einen Monat vor Zusammentritt der Generalkonferenz dem Generalsekretariat zur Kenntnis gebracht werden. Eine Anfrage beim Volkswirtschaftsdepartement und Eisenbahndepartement ergab, dass nach Erachten dieser Departemente die Schweiz gegenwärtig an keinem Vertrage beteiligt ist, der mit den Grundsätzen der Transitkonvention nicht vereinbar wäre. Was speziell den Gotthardvertrag anbetrifft, so ist das politische Departement mit dem Eisenbahndepartement der Ansicht, dass derselbe in keiner Weise gegen die vorliegende Konvention verstösst.

6. Mit dem Volkswirtschaftsdepartement sind wir der Ansicht, dass die in Art. 13 festgesetzte Ausnahmebestimmung zu Gunsten von Ländern, die teilweise während des Krieges von 1914/18 verwüstet worden sind, zu weitgehend ist. Es dürfte genügen, wenn die Vergünstigungen nur diesen verwüsteten Gebieten zugute kommen würde.

Da aber einerseits eine Abgrenzung in dieser Beziehung schwer sein wird, und andererseits ein solcher Vorstoss unserer Delegation leicht als unfreundlicher Akt gegenüber den betreffenden Staaten ausgelegt werden könnte, glauben wir uns darauf beschränken zu müssen, auf eine bestimmte zeitliche Begrenzung der Vergünstigung zu dringen.

7. Gegen die Bestimmung von Art. 14, wonach die gegenwärtige Convention kein Hindernis bilden soll zur Anwendung der Friedensverträge unter den Par-

teien, wird in Anbetracht von Art. 10 der Convention, der ausdrücklich gewisse mit der Convention in Widerspruch stehende Spezialabkommen zulässt, kaum aufzukommen sein. Von besonderer Bedeutung für die Schweiz ist die gleichlautende Bestimmung in Art. 18 der Schifffahrts-Konvention.

8. Art. 15 der Convention sieht die obligatorische Schiedsgerichtsbarkeit für alle Streitigkeiten, die sich aus der Convention ergeben, vor. Wie schon oben erwähnt, wird jedoch für diese Streitigkeiten das Verfahren vor der «commission consultative», als der obligatorischen Vermittlungsinstanz, im règlement d'organisation nicht geregelt.

9. In den Friedensverträgen (z. B. Art. 379 des Vertrages von Versailles) sind die besiegten Staaten verpflichtet worden, bestimmten, vom Völkerbund abzuschliessenden Verträgen, u. a. auch einer Transitkonvention, innerhalb 5 Jahren nach Inkrafttreten der Friedensverträge beizutreten. Eine Beitrittserklärung dieser Staaten zu diesen Conventions scheint danach auf alle Fälle nötig zu sein bevor dieselben diese Staaten binden. Es ist daher nicht verständlich, was die Bemerkung in Art. 19 der Convention, wonach diese Convention diejenigen Staaten bindet, die ihre Ratifikation dem Generalsekretariat zur Anmeldung gebracht haben, sowie diejenigen Staaten «dont l'adhésion serait déjà acquise», zu bedeuten habe. Die schweizerische Delegation sollte, nach Erachten des Departementes, dahin wirken, dass diese letztern Worte ausgemerzt werden und dass dafür diese Staaten — es kommt vor allem Deutschland in Betracht — gemäss dem Eingang der Convention zum Beitritt eingeladen werden.

10. Unklar ist ferner Art. 20 der Convention gefasst. Eine Neufassung im Sinne des Vorschlages der S.B.B. dürfte sich rechtfertigen.

11. Statt der Bindungsfrist von 10 Jahren, wie sie die Convention in Art. 21 vorsieht, würde entsprechend dem Vorschlag im Bericht der S.B.B. zweckmässiger eine Frist von 5 Jahren gewählt. Die Verkürzung der Frist empfiehlt sich auch mit Rücksicht auf die Möglichkeit der Revision der Convention. Alle diejenigen, die der revidierten Convention nicht beitreten würden, wären dann bis zum Ablauf der 10 Jahre noch an die alte Convention gebunden.

V.

Den internationalen Wasserwegen hat schon der Pariser- und Wienerkongress von 1814/15 seine Aufmerksamkeit gewidmet. In spätern Verträgen ist die Schifffahrt auf bestimmten Flüssen geregelt worden. Ein Problem aber, das die heutige Technik in besonderem Masse beschäftigt, der Ausgleich zwischen Kraft- und Schifffahrtsinteressen auf internationalen Flüssen, hat bisher noch keine allgemeingültige Lösung gefunden. Der Versuch einer solchen Lösung, verbunden mit einer Neuregelung des gesamten Flussschifffahrtsrechtes, wurde in dem «projet de convention sur le régime international des voies navigables» unternommen.⁸ Auf Vorschlag des politischen Departementes hat das Departement des Innern seinerzeit die eidg. Schifffahrtskommission zur Besprechung des Projektes einberufen. Wir verweisen speziell auf das dem Antrag beiliegende Protokoll

8. *Sur la navigation fluviale*, cf. DDS 7/2, nos 127, 137, 152, 186, 315, 318, 359, 400, 426.

9. *Non reproduit*, cf. E 2001 (B) 8/35.

der Sitzung dieser Kommission⁹, in das auch ein Referat von Herrn Prof. Dr. W. Burckhardt aufgenommen worden ist, sowie auf die entsprechenden Berichte des Departementes des Innern, des Volkswirtschaftsdepartementes und des Eisenbahndepartementes.

1. Die in der Convention Art. 1—27 enthaltenen Bestimmungen beziehen sich auf die in Art. 1 definierten internationalen Wasserwege. In der Präambel werden jedoch die Mitgliedstaaten verpflichtet, dieselben Grundsätze so weit als möglich auch auf die nationalen Flüsse anzuwenden. Es soll vor allem von diesen Staaten kein Unterschied gemacht werden, zwischen den Flaggen der Contrahenten, sowohl in Hinsicht auf den direkten Import als auf den direkten Export.

Die Tragweite dieser an und für sich sehr weitgehenden Bestimmung wird eingeschränkt dadurch, dass ihr die in der Convention vorgesehenen Sanktionen fehlen. Da es sich jedoch um die Regelung einer Materie handelt, die bis anhin ganz den einzelnen Staaten überlassen worden war, wird man sich mit der Aufstellung des Grundsatzes der Freiheit der nationalen Flüsse begnügen dürfen. Die Zukunft wird lehren, ob auch auf diesem Gebiete eine weitergehende internationale Regelung Platz greifen kann oder nicht.

2. Als internationale Wasserwege werden in Art. 1 erklärt:

A) Alle vom Meere natürlich erreichbaren Teile einer Wasserstrasse, die in ihrem vom Meere natürlich zugänglichen Lauf verschiedene Staaten trennt oder durchfließt, sowie alle Teile einer anderen vom Meere natürlich erreichbaren Wasserstrasse, die eine internationale Wasserstrasse mit dem Meere verbindet.

Es ist dabei zu beachten,

- a) dass die Möglichkeit einer Umladung von einem Schiff oder Boot in ein anderes nicht ausgeschlossen wird durch die Worte «vom Meere erreichbar»,
- b) dass die Nebenflüsse als getrennte Wasserstrassen zu betrachten sind,
- c) dass die Seitenkanäle, die einem Mangel einer Wasserstrasse abhelfen sollen, diesen letzteren gleichgestellt werden.

B) Die Wasserstrassen oder Teile von natürlichen und künstlichen Wasserstrassen, die ausdrücklich durch einseitige Akte, oder in Übereinkommen der Staaten, unter deren Souveränität oder Autorität sich die betreffenden Wasserstrassen befinden, den Bestimmungen dieser Convention unterstellt wurden.

Die an und für sich unklare Bestimmung, dass die Nebenflüsse als getrennte Wasserstrassen betrachtet werden müssen, wird präzisiert in einer Fussnote des den «Erläuterungen» S. o. beigefügten Croquis, aus der hervorgeht, dass diese Nebenflüsse *mit Einschluss des sie mit dem Meere verbindenden Hauptflusses* als getrennte Wasserstrassen aufzufassen sind. Damit fällt beispielsweise auch der Po, verbunden mit dem Tessin, unter die Definition der internationalen Wasserstrassen. Der Po an und für sich wäre nicht international, da er in seinem Laufe nicht mehrere Staaten trennt oder durchfließt. Wohl aber erfüllt der Tessin diese Bedingung und ist zugleich vom Meere aus natürlich zugänglich.

3. Zu der oben unter c) angeführten Bestimmung von Art. 1, dass Seitenkanäle, die einem Mangel an Wasserstrassen abhelfen sollen, diesen letzteren gleichgestellt, also auch internationalisiert werden, bemerkt das Departement des Innern in Anlehnung an das Protokoll der Schifffahrtskommission, dass es schwer sein werde, einen Seitenkanal wirklich zu internationalisieren. Es will uns aber scheinen, dass, wenn die Erstellung von Seitenkanälen im Prinzip überhaupt

zugelassen werden soll — und es ist u. E. kein Grund vorhanden, sich ganz allgemein in dieser Convention dagegen auszusprechen — deren Internationalisierung immerhin einen Teil ihrer eventl. Nachteile aufzuheben vermag.

4. Eine besonders für die Schweiz bedeutsame Bestimmung enthält Art. 3. — Die vertragschliessenden Parteien, heisst es am Schlusse dieses Artikels, anerkennen die maritime Flagge der Schiffe und Boote jeder vom Meere abgeschlossenen Vertragspartei, sofern dieselben an einem bestimmten einzigen Ort, dem ‹Registrierungshafen›, eingetragen worden sind. Eine ähnliche Bestimmung war schon in den Vertrag von St. Germain aufgenommen worden; da jedoch die Schweiz nicht Partei dieses Vertrages ist und an der Regelung des Flaggenrechts ein besonderes Interesse hat, verlangte die schweizerische Delegation in der ‹Studienkommission› die Aufnahme einer entsprechenden Bestimmung in die allgemeine Schifffahrtskonvention.

Die Kommission glaubte dem von der Schweiz geäusserten Wunsche noch in besonderem Masse dadurch entgegenzukommen, dass sie eine gleichlautende Bestimmung, wie sie sich in Art. 3 findet, auch in die Form eines besonderen aus einem einzigen Artikel bestehenden Vertragsentwurfes kleidete, des ‹*projet de convention sur le droit du pavillon*›. So sehr die Schweiz ein Interesse daran hat, dass der Grundsatz des allen Staaten zustehenden Flaggenrechtes in einer von anderweitigen Bestimmungen getrennten Erklärung ausgesprochen wird, scheint es dem Departement doch zu weit zu gehen, für einen einzigen Artikel die Form eines Vertrages zu wählen. Seines Erachtens wäre es zweckmässiger, wenn dem vorliegenden ‹projet de convention› die Form einer ‹résolution› gegeben würde. Dabei dürfte es sich aber rechtfertigen, folgende Punkte noch speziell abzuklären:

a) Muss die Flagge geführt werden, oder hat der Ausdruck ‹Flagge› lediglich die Bedeutung rechtlicher Zugehörigkeit eines Schiffes zu einem Staate?

b) Bezieht sich die Flagge nur auf selbständig fahrende Schiffe, oder auf alle schwimmenden selbständigen Teile, oder aber auf einen ganzen Schiffszug einheitlich?

c) Feststellung, dass die Flagge sowohl auf dem Meere als auf Binnengewässern geführt werden darf. — Es mag hier erwähnt werden, dass die internationale Regelung des Flaggenrechtes in oben angedeutetem Sinn einer internen Ordnung des Flaggenrechtes rufen wird.

5. Einer lebhaften Kritik sind in der Sitzung der Schifffahrtskommission, die Bestimmungen von Art. 6 unterzogen worden. Nach dem Wortlaut dieses Artikels dürfen auf dem Laufe sowohl wie an der Mündung der internationalen Wasserstrassen nur Abgaben erhoben werden, die zur Deckung der Unterhalts- und Verbesserungsarbeiten dieser Wasserstrasse und ihrer Mündung bestimmt sind oder die sonst im Interesse der Schifffahrt gemacht werden.

Auf Antrag von Herrn Gelpke beschloss die Schifffahrtskommission, den zuständigen Departementen die Frage vorzulegen, ob nicht folgende Ergänzung zu Art. 6 in Vorschlag zu bringen sei:

‹Auf künstlichen Wasserstrassen, welche konventionelle abgabefreie Ströme ersetzen, dürfen Schifffahrtsabgaben und Schleusengelder nur mit Zustimmung aller beteiligten Staaten erhoben werden.›

10. *Non reproduit, cf. E 2001 (B) 8/35.*

Wie aus dem beigelegten Protokoll der Schifffahrtskommission¹⁰ hervorgeht, ging die Kommission dabei von der Voraussetzung aus, es könnten eventl. auf dem von Frankreich geplanten Seitenkanal Abgaben erhoben werden und dieser Gefahr sei durch ein generelles Verbot in der allgemeinen Convention vorzubeugen.

Die Rechtslage ist kurz folgende: Art. 358, Al. 3, des Versailler-Vertrages stellt einerseits fest, dass auf einem eventl. zu bauenden Rhein-Seitenkanal keine Abgaben erhoben werden dürfen, die eine Erhöhung der bis anhin in Anwendung der Mannheimer-Convention erhobenen Taxen bedeuten würden. Das Schlussprotokoll zu Art. 3 dieser Convention bestimmt andererseits, dass Gebühren <für die Benutzung künstlicher Wasserstrassen oder Anlagen wie Schleusen und dergleichen> nicht unter das in Art. 3 der Convention aufgestellte Verbot der Abgabenerhebung fallen.

Damit scheint nun allerdings noch keineswegs festzustehen, dass vom rechtlichen Standpunkte aus die Abgabenerhebung auf einem evtl. zu errichtenden Seitenkanal zulässig wäre. Art. 358 erklärt in dem oben erwähnten Alinea 4 ausdrücklich Taxen, die eine Erhöhung der bisher in Anwendung des Mannheimer-Abkommens erhobenen Taxen bedeuten würden, als unzulässig. Es wird nicht nur darauf abgestellt, ob diese Abgaben bisher zulässig gewesen wären, sondern vielmehr darauf, ob diese Taxen tatsächlich erhoben worden seien. Trotz den Bestimmungen des Schlussprotokolls zu Art. 3, die die Abgabenerhebung für Schleusen usw. nicht ausschliessen, sind nun aber bis zum heutigen Tage auf dem Rhein keinerlei Abgaben erhoben worden. Wohl hat Deutschland seinerzeit ein Gesetz erlassen, wonach Schifffahrts*steuern* im Gegensatz zu *Gebühren* als zulässig bezeichnet wurden. Auf die Vorstellungen Hollands hin hat dann aber Deutschland, wie aus dem Orangebuch der holländischen Regierung vom Jahre 1919/20 hervorgeht, den Betrag sämtlicher in der Zeit vom 11. November 1918 bis zum 24. Juli 1919 erhobenen Abgaben wieder zurückbezahlt.

Abgesehen vom rechtlichen Moment, halten wir die Erhebung von Abgaben auf einem event. Seitenkanal auch aus folgender Erwägung für unwahrscheinlich: Die Frage, ob der Bau eines Seitenkanales auf dem Rhein überhaupt zulässig sei, wird die Zentralkommission in hohem Masse beschäftigen. Auf alle Fälle glauben wir annehmen zu dürfen, dass eine starke Opposition gegen den Bau vorhanden sein wird. Frankreich wird voraussichtlich zur Überwindung derselben die äussersten Konzessionen für die Erleichterung der Schifffahrt auf dem Seitenkanal machen müssen. Es ist nicht einzusehen, wie die an der Rheinschifffahrt in hohem Masse interessierten Mitgliedstaaten, die bis zum heutigen Tage abgabenfrei den Rhein befahren konnten, sich bereit erklären würden, in Zukunft ihren Tribut an die Kosten des Seitenkanals zu bezahlen. Die technischen Vorteile eines Seitenkanales sind, wie das Eidg. Wasserwirtschaftsamt wiederholt ausgeführt hat, durch die Nachteile weit überwogen, auf alle Fälle aber viel zu gering, als dass diese Staaten sich je mit dieser Mehrbelastung ihrer Transporte abfinden würden.

Währenddem in Strassburg voraussichtlich rechnerische Gründe die Stellungnahme der einzelnen Staaten zur Abgabenfrage bestimmen werden, ist es nicht ausgeschlossen, dass in Barcelona mehr politische Gründe den Ausschlag geben werden.

Politische Gründe werden hier die grössere Rolle spielen als in Strassburg, wo die Theorie einen unmittelbaren praktischen Hintergrund haben wird. Jedenfalls

muss, um nicht durch einen negativen Entscheid dieser Konferenz ein Präjudiz für die Verhandlungen in Strassburg zu schaffen, die Frage in Barcelona äusserst vorsichtig behandelt werden. Unsere Delegation wird sich darauf beschränken müssen, bei einzelnen interessierten Delegierten zu sondieren, ob sie eventl. bereit wären, einen Antrag in oben erwähntem Sinne zu stellen. Dabei sollte unseres Erachtens in dem von Herrn Gelpke beantragten Zusatz ergänzend zum Ausdruck gebracht werden, dass die Einstimmigkeit aller beteiligten Staaten dann nicht erforderlich ist, wenn die Errichtung von künstlichen Wasserstrassen für die Schiffbarmachung eines Flusses eine absolute Notwendigkeit bedeutet.

6. Zum ersten Mal wird in Art. 9 der Convention in einem allgemeinen Abkommen das Verhältnis zwischen Kraft- und Schifffahrtsinteressen bei internationalen Flüssen geregelt. Nach Alinea 2 dieses Artikels ist unter Vorbehalt von Spezialabkommen jeder Uferstaat verpflichtet, nicht nur den Fluss in gutem Zustand zu erhalten, sich aller Massnahmen zu enthalten, die die Schiffbarkeit des Flusses beeinträchtigen könnten, und Hindernisse und Gefahren der Schifffahrt zu beseitigen, sondern auch *Verbesserungen* desselben auszuführen oder ausführen zu lassen, sofern nicht diesen Arbeiten andere berechnigte Interessen wie *beispielsweise der Bewässerung oder der Wasserkraft*, entgegenstehen.

Alinea 3 desselben Artikels bestimmt sodann, dass die Bestimmungen des Artikels nicht angerufen werden können gegen einen Uferstaat, der sich ausweisen könnte, im Einverständnis aller Uferstaaten des internationalen Flusses oder eventl. sämtlicher in der internationalen Commission des Flusses vertretenen Staaten zu handeln oder gehandelt zu haben.

Klarer wäre es allerdings gewesen, wenn in erwähntem Alinea ausdrücklich gesagt worden wäre, dass die Bestimmungen *zugunsten der Schifffahrt* auf einer internationalen Wasserstrasse dann nicht angerufen werden können, wenn ein Staat sich ausweise, im Einverständnis aller übrigen Uferstaaten gehandelt zu haben. Die allgemeine Fassung dieses Alineas könnte dazu verleiten anzunehmen, auch Arbeiten zur Erhaltung und Verbesserung der Schifffahrt könnten nur im Einverständnis aller Uferstaaten gemacht werden. Wenn auch die Erläuterungen, die den Charakter einer authentischen Auslegung der Vertragsbestimmungen besitzen, diese Folgerung ausschliessen*, wird unsere Delegation gleichwohl auf eine Klarstellung des Vertragstextes in oben angedeutetem Sinne dringen müssen.

Sehr bemerkenswert scheint uns der Vorschlag Gelpke zu sein, es möchte in Alinea 1 von Art. 9 an Stelle von *«facilité de la navigation»* der Ausdruck *«navigabilité»* gesetzt werden und zugleich dieser Begriff definiert werden als *«den Grad*

* Anmerkung: Auf Seite 78 i. f. des Rapportes heisst es:

La commission a estimé que, sans aucun doute, les intérêts autres que ceux de la navigation devaient être conciliés dans toute la mesure du possible avec les besoins de la navigation elle-même; mais que, si cette conciliation était impossible, l'ensemble des Etats riverains ou représentés à la Commission Internationale d'une voie d'eau pourrait, d'un commun accord, donner à cette voie d'eau une utilisation devenue économiquement meilleure et ne plus la maintenir en état de navigabilité, ou même la désaffecter complètement. Dans le cas de travaux d'amélioration, un Etat qui justifierait de motifs valables, c'est-à-dire notamment de motifs autres que ceux de simple concurrence internationale, pourrait dans les mêmes conditions faire passer après ses autres intérêts légitimes les intérêts de la navigation.

der Schiffbarkeit des Stromes, der durch Niederwasserregulierungswerke erreicht werden kann». Der Vorteil, den diese Ergänzung von Art. 9 der allgemeinen Convention für unsere Stellung in der Rhein-Zentralkommission hätte, liegt auf der Hand, denn auch Art. 358 des Versailler Vertrages schreibt vor, dass der Bau eines Seitenkanals «ne devrait pas nuire aux facilités de la navigation».

Selbstverständlich müsste aber auch bei dieser Änderung des vorliegenden Vertragstextes sehr vorsichtig vorgegangen werden. In Anbetracht unserer Stellung in den Rhein-Zentralkommissionsverhandlungen wäre es wiederum vorzuziehen, wenn ein anderer Staat zur Einbringung des Antrages gewonnen werden könnte.

7. Art. 11 unterstellt bereits bestehende und zukünftige Fluss-Kommissionen dem Völkerbund. Die schweizerische Delegation wird, entsprechend dem vom Bundesrat in seiner Antwortnote betreffend Unterstellung des Hygiene-Amtes unter den Völkerbund eingenommenen Standpunkt, grundsätzlich dagegen Stellung nehmen müssen, dass bereits bestehende Kommissionen, die auch Nichtmitglieder des Völkerbundes umfassen, ohne die Einwilligung der letzteren dem Völkerbund unterstellt werden.

Was die Kompetenzen der neu zu schaffenden Kommissionen anbetrifft, dürften die in Art. 11 aufgeführten zweckmässig in folgender Weise erweitert werden:

a. Einmal wird in der allgemeinen Konvention die Zusammensetzung dieser Kommissionen geregelt werden müssen. Vor allen Dingen soll zum Ausdruck gebracht werden, in was für Fällen es sich rechtfertigt, auch Nichtuferstaaten in die Kommission aufzunehmen. Auf diese Weise würde in Zukunft vermieden, dass diese Kommissionen einfach nach dem Diktat irgend einer Mächtegruppe, wie das bei der durch den Versailler-Vertrag neu geschaffenen Rhein-Zentralkommission der Fall war, zusammengesetzt werden.

b. Einstimmigkeit soll nur für die Beschlüsse der Kommissionen von grundlegender Bedeutung verlangt werden. Zugleich ist festzustellen, dass solche Beschlüsse der Ratifikation der einzelnen Mitglieder unterliegen.

Bei Meinungsverschiedenheiten über die Art und Weise der Beschlussfassung soll die «commission consultative» entscheiden.

8. Was die Anwendung der Convention zur Kriegszeit anbetrifft (Art. 12), so gelten auch hier die zu Art. 8 der Transitkonvention gemachten Bemerkungen.

9. Art. 17 stellt ausdrücklich fest, dass es den Mitgliedstaaten unbenommen bleibt, in Spezialabkommen der freien Schifffahrt weitergehende Vergünstigungen, als sie die Convention vorsieht wie beispielsweise das Verbot *jeglicher* Abgaben einzuräumen, wenn dieselben allen Mitgliedstaaten im selben Mass zuerkannt werden. Was den Rhein betrifft, so folgt die vollständige Abgabefreiheit dieses Flusses, wie wir oben gesehen haben, weniger aus dem Text der Mannheimer Convention, als aus der langjährigen Übung der Rheinuferstaaten.

10. Wir haben oben bei der Besprechung von Art. 14 der Transitkonvention bemerkt, dass gegen die Bestimmung, wonach die Transitkonvention der Anwendung der Friedensverträge kein Hindernis bilden dürfe, sich daraus rechtfertigen lasse, dass in Art. 10 derselben Convention ausdrücklich die Aufrechterhaltung von gewissen, mit der Convention im Widerspruch stehenden Verträgen vorbehalten wird. Ein ähnlicher allgemeiner Vorbehalt wird aber in der Schifffahrtskonvention nicht gemacht und es ist daher kaum begründet, wenn trotzdem die

Anwendung der Friedensverträge unter den Parteien vorbehalten wird. Diese Ausnahmebestimmung zu Gunsten der Friedensverträge ist für die Schweiz, in Anbetracht der Auslegung der auf den Rhein bezüglichen Bestimmungen des Versailler-Vertrages, ganz besonders bedenklich und sollte, wenn immer möglich, aus der Convention ausgemerzt werden.

11. In bezug auf Art. 19, betreffend das Verfahren bei Streitigkeiten aus der Konvention, verweisen wir auf das oben zu Art. 4 des *«règlement d'organisation»* Ausgeführte.

VI.

In bezug auf das *«projet de convention sur le régime international des voies ferrées»* beschränken wir uns darauf, auf dessen Art. 6 hinzuweisen. Unsere Delegation wird hier, ähnlich wie bei Art. 11 der Schifffahrtskonvention, dagegen Stellung nehmen müssen, dass internationale Ämter¹¹ dem Völkerbund unterstellt werden, solange nicht deren sämtliche Mitglieder dem Völkerbund angehören. Wir sind mit den S.B.B. der Auffassung, dass diesem Artikel nur zugestimmt werden darf, wenn die dort in Klammern gesetzten Worte *«existantes ou»* gestrichen werden. Im übrigen verweisen wir auf den dem Antrag beiliegenden Bericht der S.B.B.

Was endlich den 5. Punkt der Traktandenliste, die *«résolution relative au régime international des ports»* anbetrifft, so können wir uns ebenso kurz fassen. Die Resolution beschränkt sich darauf, den Mitgliedstaaten für international erklärte oder in Zukunft zu internationalisierende Häfen die Respektierung einiger Grundsätze nahe zu legen. Da uns diese Bestimmungen nur indirekt interessieren, sind wir der Ansicht, unsere Delegation dürfe sich einer Stellungnahme zu denselben enthalten.

VII.

Die Schweiz als ein Staat, der einerseits in bezug auf Transit und Verkehr im eigenen Interesse von sich aus sehr liberalen Grundsätzen huldigt und der andererseits für seinen Verkehr, mangels einer eigenen Meeresküste, in ausserordentlichem Masse vom Auslande abhängig ist, hat ein allgemeines wirtschaftliches und politisches Interesse daran, dass die fast unbeschränkte Autonomie der Staaten auf dem Gebiete des Verkehrs und Transits durch Staatsverträge zu Gunsten der Verkehrsfreiheit eingeschränkt werde. Die schweizerische Delegation wird deshalb dafür eintreten, dass die der Konferenz unterbreiteten Verträge zu Stande kommen. Es entspricht dies auch der allgemeinen Haltung der Schweiz gegenüber den Bestrebungen für Weiterbildung des internationalen Rechtes.

Da die von der Studienkommission entworfenen Vorlagen das Ergebnis langer und sorgfältiger Arbeit und mannigfacher Compromisse darstellen, so ist nicht zu erwarten, dass durch nachträgliche Abänderungen und Erweiterungen der Entwürfe seitens der Konferenz im allgemeinen bessere Resultate erzielt werden. Die

11. *Ils'agit ici de l'Office central des transports internationaux prévu à l'article 57 de la Convention internationale sur le transport de marchandises par chemins de fer du 14 octobre 1890 et établi à Berne, cf. FF, 1890, vol. V, pp. 395—506.*

schweizerische Delegation wird deshalb für die Vorlagen in der jetzigen Form eintreten, soweit nicht Punkte in Frage kommen, wo, auf Grund vorstehender Darlegungen, speziell schweizerische Interessen wahrzunehmen sind oder soweit nicht erhebliche Verbesserungen Aussicht auf allseitige Zustimmung haben. Die Schweiz hat umsomehr Anlass zu dieser Stellungnahme, als ihre Vertreter in der Studienkommission einen nicht unerheblichen Anteil an der gegenwärtigen Fassung der Texte hatten.

Sehr zu begrüßen wäre indessen eine Klärung der Verhältnisse zwischen dem Wortlaut der Vorlagen und deren Erläuterungen durch die «Studienkommission» (s. «Documents préparatoires»). Für den Fall, dass diese Erläuterungen in Form eines Kommentars beibehalten werden sollten, müssten verschiedene Divergenzen der beiden Texte richtiggestellt werden.

VIII.

Es ist anzunehmen, dass die für die Beschlussfassung der Konferenz in Aussicht genommenen Bestimmungen schon für die erste Konferenz gelten, d. h. dass eine $\frac{2}{3}$ -Mehrheit notwendig ist, damit ein Vertragsentwurf oder eine Resolution den Staaten zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werde. Sofern die jetzigen Vorlagen nicht in einer Weise verändert werden, dass die Schweiz wegen ihrer speziellen Interessen oder mit Rücksicht auf die allgemeinen Tendenzen ihrer Völkerbundspolitik Widerspruch erheben müsste, ist die schweizerische Delegation beauftragt, für die Annahme der Vorlagen zu stimmen.

Es ist nun aber weiterhin möglich, dass, neben der Abstimmung über die Vorlagen in der Konferenz, noch eine Unterzeichnung der Vertragsentwürfe stattfinden wird, da die Ratifikation des Washingtoner Abkommens von 1919 betr. Arbeitsrecht in einzelnen Staaten auf formelle Schwierigkeiten stösst, indem diese Entwürfe nicht die Form von durch Bevollmächtigte vereinbarten und unterzeichneten Verträgen haben, sondern sich den Parlamenten als Beschlüsse einer deliberierenden Versammlung darstellen.

Die Unterzeichnung eines Abkommens bedeutet jedoch nach der bisherigen Praxis dass die Regierung, deren Bevollmächtigte unterzeichnen, sich für die Genehmigung des Vertrages durch das Parlament und damit für dessen Ratifizierung einsetzen. Die Zustimmung in der Konferenz bewirkt dagegen gegebenenfalls nur, dass sich die Staaten über Annahme oder Verwerfung auszusprechen haben; eine weitere individuelle Bindung besteht nicht. Mit Rücksicht darauf, dass die Verträge in ihrem Wortlaut bis jetzt weiteren Kreisen nicht bekannt geworden sind und da die Stellung der Schweiz zur Rheinkommission und den einschlägigen Bestimmungen des Vertrages von Versailles noch nicht abgeklärt ist, ist es wünschbar, dass für die endgültige Prüfung der Vorlagen der Bundesrat nicht nur Zeit gewinne, sondern in dieser Hinsicht auch möglichst wenig gebunden sei. Unter diesen Umständen wird die schweizerische Delegation vorläufig nicht ermächtigt, die Vertragsentwürfe im Namen des Bundesrates zu unterzeichnen.

Sollte sich herausstellen, dass die meisten Staaten unterzeichnen, und sollte es deshalb im Hinblick auf die Stellung der Schweiz an der Konferenz (z. B. wegen Wahl in die «Commission consultative des communications et du transit»)

erwünscht erscheinen, dass die Schweiz unterzeichne, so hat die Delegation hierüber bei Zeiten begründeten Antrag zu stellen. Sie wird in dieser Beziehung von Beginn der Konferenz an das Terrain sondieren.

IX.

Wenn sich die Möglichkeit bietet, für die Schweiz eine Vertretung in der «Commission consultative» zu erlangen, so sollen dafür Schritte getan werden. Im übrigen soll die schweizerische Delegation in erster Linie für europäische Staaten und, unter diesen vorzugsweise für ehemalige neutrale oder für Binnenstaaten stimmen, soweit die Wahlen nicht durch die Resolution der Völkerbundsversammlung vom 9. Dezember präjudiziert sind.»

In Zustimmung zum Antrag des politischen Departementes wird *beschlossen*:

1. Der Bundesrat erteilt den schweizerischen Delegierten an die Verkehrs- und Transitkonferenz im Sinne der vorstehenden Erwägungen Instruktionen.

2. Sofern sich der vorstehende Bericht zu einer Frage nicht äussert, sind für die schweizerischen Delegierten die Richtlinien der im Mai 1919 der «Commission du régime international des ports, voies d'eau et voies ferrées» von der schweizerischen Delegation überreichten Note¹² massgebend.

12. Pour cette note datée du 13 mai 1919, cf. DDS 7/1, n° 401.

44

E 1004 1/278

CONSEIL FÉDÉRAL
Procès-verbal de la séance du 1^{er} mars 1921

634. Communication de l'Administration des postes russes

Département politique. Proposition du 8 février (affaires étrangères)
Département des postes. Corapport du 21 février

En date du 28 décembre 1920¹, le Conseil fédéral a décidé, sur la proposition du Département politique, d'autoriser l'Administration des Postes suisses à étudier la communication qu'elle avait reçue de l'Administration postale russe au sujet de la modification des équivalents russes des taxes-types de l'Union postale. Il a en même temps décidé d'autoriser le Bureau de l'Union postale, si rien ne s'y oppose, à transmettre, sans commentaire, cette communication aux Etats qui font partie de l'Union postale.

La Direction générale des postes suisses ayant fait savoir qu'elle n'avait pas d'objection à formuler contre la demande de l'Administration russe, le Départe-

1. Non reproduit, cf. E 1004 1/277, n° 4062.

ment invita, le 14 janvier², le Bureau international à donner à l'affaire la suite indiquée.

Par lettre du 19 janvier³, le Bureau international de l'Union postale expose diverses considérations et certains faits, complètement inconnus au Département au moment où il rédigea la proposition précitée, qui sont de nature à modifier le jour sous lequel il y a lieu d'examiner cette affaire.

A teneur des déclarations faites à Madrid et du protocole final, les Puissances représentées au Congrès ont témoigné explicitement de leur désir de voir rompues les relations les unissant à la Russie des Soviets qui peuvent résulter de l'Union postale. D'après le Bureau international, cette attitude doit être considérée comme s'appliquant, aussi bien qu'aux relations qui naîtraient de la Convention de Madrid si la Russie était admise à la signer, à celles qui sont basées sur la Convention de Rome actuellement encore en vigueur. La Russie, dit-on, ne respecte pas, à l'heure actuelle, les obligations qui lui incombent de par sa participation à la Convention de Rome; de ce fait, la démarche de l'Administration russe ne peut s'interpréter que comme une tentative de reprendre les relations suspendues en fait depuis un certain temps et d'échapper, par cette voie indirecte, à la sanction de son attitude.

La proposition du Département politique, du 21 décembre 1920, s'inspirait exclusivement du désir d'observer strictement les obligations qui incombent au Conseil fédéral du fait de sa mission administrative dans les affaires de l'Union postale et de tenir compte de l'intérêt que certains Etats qui entretiennent des relations postales avec la Russie peuvent avoir à connaître la décision russe dont il s'agit. Puisque ces mêmes Etats ont, à Madrid, prononcé en quelque sorte l'exclusion de la Russie de l'Union postale, la communication envisagée perd sa raison d'être et les inconvénients susceptibles d'en résulter, qu'on n'avait pas cru devoir considérer comme majeurs, reprennent toute leur importance.

Dans ces conditions, il est *décidé* de revenir sur la décision prise le 28 décembre 1920 et de charger le Département politique de faire savoir à la Direction générale des Postes suisses qu'il ne sera pas donné suite à la communication qu'elle a reçue de la Direction des Postes russes. En conséquence, la Direction générale des postes suisses avisera sa correspondante, par l'intermédiaire du Ministère des Postes allemand, que, n'étant pas en mesure de donner suite à la communication qui lui a été adressée en date du 12 octobre 1920, elle doit laisser à l'Administration russe le soin de porter sa décision à la connaissance des Etats avec lesquels la Russie entretient des relations postales, par voie directe.

2. Non reproduit, cf. E 2001 (B) 2/10.

3. Dans cette lettre, le directeur du bureau international de l'Union postale universelle C. Decoppet rendit le Département politique attentif au fait que la demande que votre Département m'adresse, si je lui donnais la suite que vous désirez, ne tendrait à rien moins qu'à renouer par un bout les relations inexistantes aujourd'hui avec l'Administration postale des Soviets [...]. Le Congrès de Madrid a clairement manifesté son intention de ne pas admettre la Russie à participer aux Actes de l'Union postale aussi longtemps que son Gouvernement ne serait reconnu par la plupart tout au moins des Pays de l'Union (E 2001 (B) 2/10).

E 2001 (B) 8/30

*Commission chargée de l'examen des projets d'amendements au
Pacte de la Société des Nations*

PV. Konferenz vom 7. März 1921¹

Berne, 7 mars 1921

Herr Bundesrat Motta gibt zunächst einen Überblick über die von der Versammlung während ihrer ersten Session in Genf gefassten Beschlüsse, welche die Einberufung der schweizerischen beratenden Kommission rechtfertigten. Der Rat des Völkerbundes hat in seiner letzten Session die Expertenkommission bereits bezeichnet, die sämtliche eingereichten Revisionsvorschläge zu prüfen haben wird². Den einzelnen Staaten wurde eine Frist bis zum 31. März 1921 eingeräumt, während welcher sie weitere Revisionsvorschläge einreichen könnten. Von besonderer Wichtigkeit ist auch die Abklärung des Verhältnisses zu den Vereinigten Staaten. Von diesem Gesichtspunkte aus scheint von den vorliegenden Revisionsvorschlägen der von der kanadischen Delegation in Genf eingereichte, welcher auf eine Ausmerzung des Artikels 10 des Völkerbundsvertrages hinzielt, einer der bedeutsamsten zu sein.

Der Hauptgegenstand der heutigen Besprechung wird wohl der sein, festzustellen, ob von schweizerischer Seite weitere Vorschläge überhaupt eingereicht werden sollen. Persönlich neigt der Vorsitzende zu der Ansicht, dass, wie die Dinge heute liegen, die Schweiz in der Revisionsfrage möglichst wenig unternehmen sollte. Dies aus zwei Gründen. Ein allgemeiner Grund ist der, dass über die Haltung der Vereinigten Staaten eine absolute Unsicherheit herrscht. Andererseits konnte man sich in der letzten Zeit überzeugen, dass die Schweiz besonders behutsam vorgehen muss bevor sie in der Völkerbundsfrage in den Vordergrund tritt, weil zugleich ein Gegensatz zwischen ihrer Erklärung und der Haltung, die in einem konkreten Fall einzunehmen sie gezwungen sein kann, zu konstruieren versucht wird. Aus diesen Gründen scheint es richtiger zu sein, in den Anfangsjahren der Entwicklung des Völkerbundes nicht in besonderem Masse initiativ aufzutreten.

Der Vorsitzende erteilt darauf Herr Professor Max Huber das Wort zu einem Referat über den gegenwärtigen Stand der Revisionsfrage.

Herr Prof. Max Huber resümiert zunächst die während der Genfer-Konferenz in der Revisionsfrage gefassten Beschlüsse und namentlich den Beschluss vom 2. Dezember 1920, durch den die Schaffung einer Expertenkommission durch den Rat vorgesehen wurde. In seiner Ende letzten Monats stattgefundenen Sitzung hat der Rat diese 11gliedrige Kommission ernannt, die unter dem Vorsitz

1. *Participaient à la conférence: le Président de la Confédération, Schulthess, les Conseillers fédéraux Motta et Haab, le Conseiller aux Etats Usteri, les Professeurs Eugen Huber et Max Huber, le Ministre Dinichert. S'étaient excusés: l'ancien Conseiller fédéral Ador et le Ministre Charles Lardy sen. La séance a débuté à 9 heures et s'est terminée à 11 heures 30.*

2. *Pour un exposé détaillé de la discussion des amendements et des adjonctions au Pacte de la SdN, cf. FF, 1922, vol. I, pp. 27—68.*

von Herrn Balfour steht und der ferner die Herren Viviani, Scialoja, Hatoyama, Blanco, Beichmann, Benes, Fernandez Prida, Restrepo, Sir Robert Borden, sowie ein noch nicht bezeichnetes chinesisches Mitglied angehören.

Die Kompetenz dieser Expertenkommission besteht nicht nur darin, die bis zum 31. März eingereichten Vorschläge zu prüfen; die Kommission kann vielmehr auch selber Vorschläge, die ihr geeignet scheinen, formulieren. Man denkt sich ferner in den Kreisen des Generalsekretariates einen regen Verkehr zwischen der Kommission und einer Delegation der neuen Regierung der Vereinigten Staaten, in der beide Richtungen der öffentlichen Meinung Amerikas zur Geltung kommen sollen.

Über die Stellung der Schweiz in der Revisionsfrage ist folgendes zu sagen: Während der Völkerbundscampagne hat das Problem der Revision einen breiten Raum eingenommen. In der Versammlung selbst hat die Schweiz den Standpunkt vertreten, dass eine Revision des Völkerbundes selbst nicht sofort an Hand genommen werden müsste, dass aber gewisse Vorschläge auf dem Wege anderer Beschlüsse ihre Verwirklichung finden könnten. Andererseits ist in der öffentlichen Meinung die Auffassung verbreitet, dass es eine der Aufgaben der Schweiz sei, an der Revision des Versailler-Völkerbundsvertrages mitzuarbeiten. Diese Auffassung spiegelt sich wohl auch in der Interpellation Grimm wieder. Es ist somit eine grundsätzliche Entscheidung darüber notwendig, ob die Schweiz eigene Revisionsvorschläge formulieren will.

Der Referent skizziert sodann die verschiedenen bis heute eingereichten Revisionsanträge. Es sind dies die nordischen Vorschläge, welche bereits der Versammlung vorlagen und die sich auf den Zusammentritt der Völkerbundsversammlung, die Wahl der nicht ständig im Völkerbundsrat vertretenen Staaten und auf die Artikel 13 und 16 des Völkerbundsvertrages beziehen. Ferner lag der Versammlung ein norwegischer Antrag über die Schaffung von Vermittlungsinstanzen im Völkerbund vor.

In der Versammlung reichte Argentinien seinen Vorschlag nach absoluter Universalität des Völkerbundes in der Form ein, dass ein Staat, um nicht dem Völkerbund anzugehören, eine *ausdrückliche* Erklärung in diesem Sinne abgeben müsste. Das Programm der argentinischen Delegation umfasste ferner das Postulat der Demokratisierung des Rates und der Ausdehnung der obligatorischen Gerichtsbarkeit. Weitere in der Versammlung eingebrachte Anträge sind diejenigen Columbiens und Portugals, welches letzteres neben der Forderung auf Demokratisierung des Rates und andern Postulaten ein ähnliches Verfahren zur Friedenserhaltung wie der schweizerische Entwurf postulierte — Kanada verlangte die Streichung von Artikel 10 —. An die Kommission wurde ferner der auf Antrag der schweizerischen Delegation von der Versammlung gefasste Wunsch gewiesen, demzufolge geprüft werden soll, in wieweit souveräne Zwergstaaten (wie Liechtenstein) der Völkerbundsgemeinschaft angegliedert werden könnten. Hinsichtlich der Stellung des Völkerbundes zum Minoritäten-Problem ist endlich der Wunsch bemerkenswert, der im Hinblick auf die Aufnahme einzelner russischer Randstaaten aufgestellt wurde.

Die ganze Frage wird beherrscht von dem *Verhältnis des Völkerbundes zu Amerika*. Es ist wichtig, dass der Expertenkommission des Völkerbundsrates unter anderm gerade die Aufgabe übertragen wurde, mit Vertretern der neuen

Administration zu verhandeln. Die Regelung der amerikanischen Frage präjudiziert das ganze Revisionsproblem. Es ist zu beachten, dass das neue amerikanische Cabinet in Männern wie Hughes und Hoover sog. reservationists, bezw. Anhänger des Völkerbundsgedankens besitzt.

Was die *eigenen Wünsche* der Schweiz anbetrifft, so scheint es, als ob ihre wesentlichen Forderungen bereits in den von anderen Staaten formulierten Programmpunkten enthalten seien. Die Wünsche des Bundesrates waren bereits in der Note an die Friedenskonferenz vom März 1919³ niedergelegt. Durch Wiederaufnahme unserer frühern Anträge im gegenwärtigen Moment würde, wie es scheint, die Situation nur von neuem kompliziert. Hingegen könnte es sich fragen, ob nicht die Vorgänge der letzten Wochen den Anlass bieten könnten, eine Abklärung des Verhältnisses der Völkerbundstaaten zum Völkerbund als ganzem zu postulieren. Bekanntlich sind zu dieser Frage im Völkerbundsrat sehr anfechtbare Auffassungen laut geworden. Der Moment für eine Revision scheint aber grundsätzlich erst gekommen zu sein, wenn die Vereinigten Staaten ihre Haltung fest umschrieben haben.

Herr Bundesrat Motta möchte eine allgemeine Diskussion darüber eröffnen, ob wir Grund oder Interesse daran hätten, im Laufe dieses Monats irgendwelche Revisionsanträge zu stellen.

Herr Ständerat Usteri schliesst sich der Auffassung der Vorredner an, dass im gegenwärtigen Moment ein Bedürfnis nach Revision des Völkerbundsvertrages sich nicht in besonders starkem Masse geltend machen kann. Der Redner tritt sodann auf einzelne der formulierten Revisionsanträge ein und bemerkt u. a., dass die Resolution der Versammlung über die Fertigung von Verträgen nicht eine Revision, sondern eine Interpretation des Art. 18 des Paktes zum Zwecke hat. Die Frage der Wahl der nicht ständigen Mitglieder des Völkerbundes hat eine derartige Bedeutung, dass hier vielleicht ein schweizerischer Antrag nicht unangebracht wäre. Sehr viele Völkerbundsstaaten haben sich mit dieser Frage befasst, so dass es angebracht wäre, wenn die Schweiz den Weg zu einer Mittellösung weisen würde.

Der Redner hat einen Entwurf zu einem solchen Antrag ausgearbeitet, welcher die Gewähr bieten würde, dass bis zum Jahr 1928 14 Staaten im Völkerbundsrat als nicht ständige Mitglieder vertreten wären. Die Revision des Völkerbundsvertrages würde auf ein Minimum beschränkt, indem nur der Grundsatz, dass auch nicht permanente Mitglieder dem Rate angehören, im Völkerbundsvertrag figurieren würde. Der Wahlmodus dieser Mitglieder würde im internen Reglement der Versammlung näher präzisiert.

Ferner würde es sich rechtfertigen, den schweizerischen Vorschlag über die Angliederung von Zwergstaaten an den Völkerbund weiter zu verfolgen.

Herr Bundesrat Motta weist daraufhin, dass über die Haltung der Schweiz an der nächsten Versammlung noch beraten werden kann sobald der Bundesrat weiss, welche Vorschläge von der Expertenkommission des Völkerbundsrates formuliert werden. Hauptzweck der gegenwärtigen Besprechung ist die Abklärung der grundsätzlichen Frage, ob von schweizerischer Seite Anträge eingereicht werden sollen oder nicht.

3. Cf. DDS, 7/1, n° 306 A.

Hinsichtlich des Verhältnisses der ganz kleinen Staaten zum Völkerbund ist zu sagen, dass die liechtensteinische Regierung für die von der schweizerischen Regierung in Genf getanen Schritte⁴ ihre Dankbarkeit zum Ausdruck gebracht hat.

Herr Bundespräsident Schulthess: Wie die Dinge liegen, würden am besten keine Anträge formuliert, damit die Lage nicht weiter kompliziert wird. International hängt alles davon ab, wie die Lage sich in Amerika gestaltet. Intern hätte man alles Interesse daran, keine Revisionsvorlagen vor das Volk bringen zu müssen, was schwierige staatsrechtliche Fragen aufrollen könnte. Das Verhältnis der kleinsten Staaten zum Völkerbund rechtfertigt nicht eine besondere Aktion der Schweiz.

Herr Bundesrat Haab schliesst sich der Auffassung der Vorredner ab, dass im gegenwärtigen Augenblick es für die Schweiz nicht angezeigt wäre, Revisionsvorschläge zu formulieren.

Herr Prof. Eugen Huber: In Bezug auf zu stellende Anträge teile ich ebenfalls die Auffassung, dass die Schweiz gegenwärtig eine zurückhaltende Stellungnahme beobachten sollte. Ich verbinde jedoch damit den Gedanken, dass man gegebenenfalls mit Energie in der nächsten Session der Versammlung für die Verwirklichung gewisser, von anderer Seite vorgebrachter Revisionsvorschläge eintreten würde. Die Streichung des Artikels 10 birgt in meinen Augen eine grosse Gefahr. Ich lege den Artikel 10 so aus, dass auch Gefahren von aussen, die von Seiten von Völkerbundsmitgliedern drohen, vom Völkerbund abgelehnt werden sollen. Damit haben wir einen grossen Schutz für die Existenz der Schweiz. Hinsichtlich der Stellung der ganz kleinen Staaten zum Völkerbund möchte ich Folgendes bemerken: Wir sind in der schönen Lage, aus unserer eigenen Staatenbundsgeschichte die gleichen Vorgänge historisch herausgreifen zu können. Kleine Gemeinwesen wie Gersau, Engelberg, wären nicht etwa zugewandte, sondern schutzverwandte Orte. In Analogie könnte man kleine Staaten dem Völkerbunde anschliessen. Ihre Stellung wäre ähnlich derjenigen des *extraneus* gegenüber der offenen Handelsgesellschaft. Meiner Ansicht nach wäre eine Revision des Paktes nicht erforderlich. Dem einzelnen Staat würde es möglich gemacht, sich mit einem Unbeteiligten zu verbinden. Dies würde etwa in der Form eines Vertrages, sagen wir der Schweiz mit Liechtenstein, erfolgen, der vom Völkerbund genehmigt würde.

Herr Minister Dinichert: Die Lage scheint bereits sehr abgeklärt zu sein in Bezug auf die unmittelbare Frage, ob bis zum 31. März schweizerische Anträge eingereicht werden sollen. Es ergibt sich keine Notwendigkeit hierfür.

Zur Prüfung der andern Anträge ist uns noch geraume Zeit gelassen.

Der Gedanke, die kleinen Staaten dem Völkerbunde anzugliedern, ist sehr sympathisch. Die Schweiz dürfte sich bis zu einem gewissen Grade zum Vorkämpfer dieser Idee machen. Was das Vorgehen anbetrifft, so könnte man sich fragen, ob angesichts der Tatsache, dass die Versammlung dem schweizerischen Antrag durch den Beschluss der Prüfung durch die Kommission stattgegeben hat, es nicht angezeigt wäre, vorläufig eine abwartende Haltung einzunehmen.

4. *Sur les démarches du Département politique en vue de l'adhésion du Liechtenstein à la SdN, cf. DDS, 7/2, nos 138, 351, 373, 423.*

Herr Bundesrat Motta weist darauf hin, dass andere Staaten ähnliche Interessen haben wie die Schweiz. Monaco ist gegenüber Frankreich, San Marino ist gegenüber Italien in einer ähnlichen Lage wie Liechtenstein uns gegenüber.

Herr Prof. Max Huber: Hinsichtlich der Bedeutung von Artikel 10 ist zu sagen, dass durch ihn nicht eine Garantie des status quo begründet wird. Unsere Auslegungen in Bezug auf diesen Artikel sind fast dieselben wie diejenigen der Amerikaner.

Der bemerkenswerte Gedanke über die Stellung der Zwergstaaten zum Völkerbund könnte der Diskussion in der Expertenkommission des Völkerbundsrates zugänglich gemacht werden.

Die Arbeiten dieser Expertenkommission könnten überhaupt erleichtert werden, indem gewisse Anregungen eingebracht würden. Es ist zu prüfen, ob wir nicht auch nach dem 31. März gewisse Auffassungen der Schweiz zum Ausdruck bringen sollten. Diese Mitteilungen hätten mehr den Charakter einer freundschaftlichen Mitarbeit.

Hinsichtlich der Stellungnahme der Schweiz zum gesamten Revisionsproblem wäre es gut, nach aussen zu sagen, dass auf die Formulierung besonderer Anträge verzichtet wird, weil der wesentliche Inhalt derselben bereits von andern Staaten vorgebracht ist.

Das Revisionsverfahren nach Artikel 26 gibt zu verschiedenen Schwierigkeiten Anlass. Für die Schweiz kann unter Umständen infolge des Referendums eine ganz merkwürdige Situation entstehen. Wenn ein Abänderungsantrag von der qualifizierten Mehrheit im Völkerbund bereits ratifiziert ist während die Schweiz sich dagegen ausgesprochen hat, so muss vielleicht darüber abgestimmt werden, ob die Schweiz bei dem so revidierten Vertrage bleiben will oder nicht? Auch das Völkerbundsrecht des Artikels 26 ist durchaus nicht abgeklärt.

Herr Ständerat Usteri; An Stelle des Artikels 10 treten praktisch für die Schweiz Artikel 13 und 15. Was die grundsätzliche Stellungnahme der Schweiz anbetrifft, so könnte sich der Redner mit einer völligen Passivität nicht befreunden.

Die Schweiz hat zunächst eine moralische Verpflichtung gegenüber Liechtenstein, nachdem sie dessen Sache aufgegriffen hat.

Auch die Frage des Wahlmodus der nichtständigen Mitglieder des Völkerbundsrates verdient alle Beachtung.

Es wäre deshalb vielleicht doch angebracht, wenn der Expertenkommission des Rates direkt oder durch das Völkerbundssekretariat der schweizerische Standpunkt zur Kenntnis gebracht würde. Es könnte eine Redaktion gewählt werden, die eine Revision des Völkerbundsvertrages selbst überflüssig macht. Der Modus der Wahl der Ratsmitglieder könnte durch ein «Amendement» zum «Règlement intérieur» festgelegt werden. Herr Bundesrat Motta stellt fest, dass, wie aus der ganzen Diskussion hervorgeht, eigentliche Anträge nicht zu stellen sind, was nicht ausschliesst, dass gewisse Anregungen formuliert werden könnten.

Es ist zweifellos richtig, wenn gesagt wurde, dass in unserm Volk ein Wunsch nach Revision des Versailler Völkerbundsvertrages sich geltend macht. Auf den Grund analysiert, erstreckt sich jedoch dieser Wunsch nur auf die Universalität des Völkerbundes und auf die Ausdehnung der Gerichtsbarkeit. Wenn wir die-

sem erstern Wunsche der öffentlichen Meinung folgen würden, so müssten wir zunächst untersuchen, inwieweit Artikel 1 modifiziert werden sollte. Es könnte sich nur darum handeln, die Aufnahme in Bestimmung des Art. 1 etwas leichter zu gestalten. Für die Vereinigten Staaten hat dieser Artikel aber keine Bedeutung. Russland kommt zur Zeit nicht in Betracht. Es handelt sich somit im Grunde nur um Deutschland. Die deutsche Frage kann aber mit einer Modifikation von Artikel 1 nicht gelöst werden.

Was die Stellung der ganz kleinen Staaten anbetrifft, so kann die Schweiz um ihretwillen allein nicht den schwerfälligen Apparat, der auf Art. 26 begründet ist, in Bewegung setzen.

Zum argentinischen Antrag könnte ergänzend gesagt werden, dass Pueyrredon auf ganz bestimmten Auftrag seines Präsidenten Irigoyen handelte und gebundene Marschroute hatte.

Der Gedanke, den Prof. Eugen Huber zum Ausdruck gebracht hat, soll nach Möglichkeit berücksichtigt werden. Es ist immerhin zu bemerken, dass die Tatsache der Angliederung eines unabhängigen ganz kleinen Staates an den Völkerbund nach der schon in Genf herrschenden Auffassung nur auf Grund einer Revision, das heisst einer Ergänzung des Völkerbundsvertrages möglich wäre.

Herr Prof. Eugen Huber: Die kleinen Gemeinwesen, die im Rahmen der alten Eidgenossenschaft ein Analogon zu den Zwergstaaten beim Völkerbund zu bieten schienen, waren blos die Verbündeten irgendwelcher Mitglieder der Eidgenossenschaft. Ihr Gebiet gehörte nicht zu dem Gebiet der Eidgenossenschaft. Eine derartige Unklarheit der Beziehungen, wie sie früher herrschte, ist allerdings heute nicht mehr möglich. Im Falle von Liechtenstein würde sich die Schweiz etwas vertraglich zur Übernahme der Vertretung des Landes beim Völkerbund verpflichten und diesem dadurch indirekt die Mitgliedschaft sichern.

Herr Bundesrat Haab stellt die Frage, ob dieses Verhältnis zwischen der Eidgenossenschaft und Liechtenstein staatsvertraglich festgelegt werden müsste.

Herr Prof. Eugen Huber: Man kann sich dieses Verhältnis auch als durch ein Conventur begründet denken.

Herr Prof. Max Huber: Wenn ein Staat sich in irgend einer Weise vergrössert, so wächst sein neues Territorium dem Völkerbundsgebiete an. Im Fall der Zwergstaaten handelt es sich aber um souveräne Länder. Man müsste sie daher tatsächlich gemäss den Bestimmungen von Artikel 1 aufnehmen. Der Grund, warum man ihre Aufnahme nicht wollte, ist der, dass ihre Stimme tatsächlich ohne irgendwelche Vorteile für den Völkerbund dessen Mechanismus ausserordentlich erschweren könnte. Eine Lösung könnte gefunden werden durch Einfügung eines Alinea 2bis des Artikels 1, demzufolge unter den gleichen Bedingungen, wie sie für die Mitgliedschaft festgesetzt sind, der Völkerbund seine Zustimmung zu einer Konvention zwischen einem Mitgliedstaat und einem ihm zugewandten Lande geben kann, die dem letztern gewisse Vorteile der Mitgliedschaft sichert.

Herr Prof. Eugen Huber hält diese Formulierung für eine ungefährliche Ergänzung des Völkerbundsvertrages.

Herr Bundesrat Motta ist der Auffassung, dass, wenn man sich auch dafür ausgesprochen hat keine Anträge zu stellen, doch die Möglichkeit gewahrt sein dürfte, gewisse Anregungen, Redaktionen usw. vorzuschlagen.

Herr Prof. Max Huber weist darauf hin, dass zahlreiche Staaten, die Anträge gestellt haben, in der Kommission nicht vertreten sind.

Herr Bundesrat Motta: Der Hauptzweck der Diskussion ist erreicht. Die Schweiz wird keine Anträge stellen, sich aber andererseits die Möglichkeit offen halten, auf dem Wege freundschaftlicher Intervention gewisse Anregungen vorzubringen.

Herr Minister Dinichert: Es könnte durch eine Anfrage beim Generalsekretariat darüber Klarheit geschaffen werden, inwieweit nach dem 31. März Formulierungen zu bereits grundsätzlich gestellten Anträgen vorgeschlagen werden könnten.

Herr Ständerat Usteri: Man könnte sich bei der grundsätzlichen Mitteilung an das Generalsekretariat, dass die Schweiz keine Anträge stellen werde, vorbehalten, zu den einzelnen Punkten gewisse Formulierungen vorzuschlagen.

Herr Prof. Max Huber: Es wäre vielleicht auch geeignet, unsern Gesandten in London zu beauftragen, mit dem Präsidenten der Kommission, Herrn Balfour, Fühlung zu nehmen.

Herr Bundesrat Motta betont, dass, wenn auch die Schweiz in der Revisionskommission nicht vertreten ist, doch die Folgen des Konfliktes von Wilna nicht zu überschätzen sind. So hat auch die Schweiz eine Vertretung in die Blockadekommission zugesichert erhalten. In einer seiner nächsten Sitzungen wird der Bundesrat die Persönlichkeit des Vertreters in diese äusserst wichtige Kommission bestimmen.

Der Vorsitzende fasst die Meinung der Kommission zum Schlusse folgendermassen zusammen:

1. Die Schweiz wird keine Revisionsanträge stellen. Sie behält sich jedoch vor, in der nächsten Session der Versammlung so oder anders Stellung zu nehmen.
2. Wir lassen dem Generalsekretariat wissen, dass wir zu den grundsätzlich bereits gestellten Anträgen die Bemerkungen, die unserer Auffassung entsprechen, übermitteln werden.⁵

5. Par lettre du 7 avril 1921, le Département politique informe le Secrétariat de la SdN de la décision du Conseil fédéral [...] de ne pas formuler, au nom de la Confédération, de nouvelles propositions d'amendement au Pacte, différentes de celles qui ont déjà été présentées par d'autres Etats. Le Gouvernement fédéral s'est vu amené à prendre cette décision en considération du fait que les vœux que la Suisse aurait pu exprimer se trouvent déjà formulés dans les projets présentés au nom d'autres Gouvernements.

Tout en communiquant, à toutes fins utiles, cette décision au Secrétariat général, le Département politique a l'honneur d'ajouter qu'il sera heureux de lui faire parvenir, le cas échéant, certaines observations sur les propositions formulées au cours de la première Assemblée ou présentées depuis lors par des Etats de la Société. Ces observations ne revêtiraient naturellement pas le caractère de propositions officielles du Gouvernement fédéral. Elles représenteraient uniquement des suggestions de formules, émises dans le but de faciliter, sur certains points, les travaux de la Commission (E 2001 (B) 8/30).

E 2001 (B) 3/14

*Le Ministre de Suisse à Rome, G. Wagnière,
au Chef du Département politique, G. Motta*

L

Rome, 7 mars 1921

J'ai bien reçu en son temps votre lettre du 8 février¹ B.14/232 K 1/2.

Depuis lors, j'ai vu de nouveau le Comte Sforza, auquel je me suis plaint très vivement du retard inexplicable de la réponse du Gouvernement italien sur la question de la revision de la Convention du Gothard.

M. Sforza me répondant, comme il l'avait fait précédemment, que la question était à l'étude auprès des services techniques, j'ai insisté nouvellement sur le fait qu'il ne s'agissait pas d'une question technique et que le Conseil fédéral était à bon droit surpris de ne pas connaître encore la manière de voir de l'Italie au sujet de la revision de la Convention, après les ouvertures qui nous avaient été faites par l'Allemagne au mois de mars 1919.² Il y a donc deux ans que nous sollicitons de la part du Gouvernement Royal une réponse que nous ne parvenons pas à obtenir.

M. Sforza, en exprimant son regret pour le retard dont il n'était pas responsable, m'a promis de me faire connaître au plus tôt la manière de voir du Gouvernement.

Je reçois, en date du 5 mars, un mémorandum, dont je m'empresse de vous remettre copie ci-incluse.³ Comme vous voyez et comme il n'était, hélas, que trop facile de prévoir, la réponse du Ministère ne nous donne pas encore satisfaction. Il nous déclare qu'il ne lui est pas encore possible de se prononcer sur la demande de revision de la Convention du Gothard; il se réserve de revenir sur cet objet; il observe toutefois que l'attitude de l'Allemagne ne constitue pas un argument suffisant pour dicter la conduite de l'Italie, l'Allemagne étant obligée, par l'art. 374 du Traité de Versailles, à accepter la dénonciation de cette Convention sur la demande du Conseil fédéral, d'accord avec le Gouvernement Royal. La Consultà paraît oublier que l'Allemagne nous a fait ces ouvertures *avant* la conclusion du Traité de Versailles.

Le Ministère Royal conclut en déclarant que, pour arriver à une décision, il lui serait opportun de connaître avec plus de précision sur quelle base nouvelle le Gouvernement Helvétique désirerait obtenir la revision de la Convention du Gothard.

Je me permets de vous faire observer que j'ai exposé bien souvent au Ministère les vœux du Gouvernement fédéral, suivant les instructions que vous m'avez envoyées.

Je me borne pour le moment à accuser réception du mémorandum précité en informant le Ministère que je me suis empressé de vous en donner communication.

1. *Non reproduit.*

2. *Cf. DDS 7/1, n° 252.*

3. *Non reproduit.*

E 2001 (B) 3/10

*Le Chef du Département politique, G. Motta,
au Chef du Département militaire, K. Scheurer*

*Copie
L. A.J.*

Bern, 7. März 1921

Bezugnehmend auf Ihr Schreiben vom 26. Januar¹ betreffend die Vorarlbergerfrage beehren wir uns Ihnen mitzuteilen, dass der zurzeit in Paris weilende ehemalige juristische Beirat unserer Gesandtschaft in Wien, Herr Dr. Wiedemann, einen eingehenden Bericht über die hoffnungslose finanzielle Lage Österreichs erstattet hat. Herr Wiedemann hat als ehemaliger Generalsekretär der Direktion der Orientalischen Bahnen in Finanz- und Regierungskreisen der europäischen Hauptstädte ausgezeichnete Beziehungen. Er kam in Paris mit vielen Persönlichkeiten, so auch mit Mitgliedern der Reparationskommission für Österreich und solchen die über die Absichten der Botschafterkonferenz genau unterrichtet sind, zusammen. Wir treten hier auf die mehr finanziellen Details seines Berichtes nicht ein, aus welchen hervorgeht, dass die Aussichten Österreichs auf neue Kredite so gut wie verschwunden sind.

Wir beehren uns aber zur Orientierung Ihnen mitzuteilen, dass Herr Wiedemann unter anderem ausführt:

«Es ist bekannt, dass Österreich in den letzten Wochen mit grossen Schwierigkeiten in Holland eine Kreditoperation durchführen konnte, indem es insbesondere das Gold und die Wertpapiere zu Pfand gab, welche die österreichischen Gesetze über die Ablieferung dieser Werte an den Staat in seine Hand gegeben hatten. Mit den so geschafften Lebensmittelkrediten kann Österreich *bis zum 15. April, nicht aber darüber hinaus*, auskommen.

Jedenfalls scheint mir festzustehen, dass die 125 Millionen Dollar, welche die Wiener Subkommission als diejenige Summe bezeichnete, die aufgebracht werden müsste, um Österreich als selbständigen Staat lebensfähig zu machen, unter keinen Umständen zusammenkommen. Die eventuell einflussenden Mittel werden so gering sein, dass sie politisch der Wiener Regierung nicht diejenige Plattform verschaffen, von der aus allein sie das Land als selbständigen Staat ruhig verwalten kann. Unter diesen Umständen ist es nicht unwahrscheinlich, dass mit *tiefgreifenden Veränderungen im Laufe des Frühjahrs* gerechnet werden muss.»

Unser Gewährsmann empfiehlt unter diesen Umständen der Schweiz grösste Zurückhaltung mit der Bewilligung neuer Staatskredite an Österreich, legt die Realisierung der österreichischen Staats- und Gemeindetitel, über welche die Eidgenossenschaft verfügt, nahe und schliesst seine Ausführungen wie folgt:

«Politisch wird man sich darüber klar werden müssen, dass im Moment, wo infolge des Ausbleibens einer namhaften finanziellen Hilfe Österreich sich von den Entente- und Sukzessionsstaaten abandoniert fühlt und deshalb ganz oder teilweise den Anschluss an Deutschland durchführt, für die Schweiz die *Vorarl-*

1. *Sur le contenu de cette lettre, cf. n° 22.*

berger Frage plötzlich akut wird. Es ist diesbezüglich daran zu erinnern, dass die konstituierende Nationalversammlung Österreichs vor den Neuwahlen im Oktober einstimmig den Beschluss gefasst hat, die Regierung habe innerhalb einer bestimmten Frist ein Plebiszit über die Frage des Anschlusses an Deutschland² herbeizuführen. Sobald die Situation reif ist, wird die Regierung diesen Beschluss eventuell ausgraben und das Plebiszit veranstalten, wenn sie nicht vorzieht, auf revolutionärem Wege den Anschluss zu proklamieren. Es wird sich empfehlen, dass man schweizerischerseits rechtzeitig darüber klar wird, welche Massnahmen in einem solchen Fall aus politischen Gründen die Schweiz gegenüber dem *Vorarlberg* treffen soll.»

Die Entente hat in der Zwischenzeit das Plebiszit verboten, doch geht die Anschlusspropaganda weiter, obwohl sie, besonders seit der durch die jüngsten Ereignisse auf der Londonerkonferenz entstandenen Krise, in Deutschland nicht ungeteilte Sympathien finden dürfte. Aus politischen Berichten unserer Gesandtschaften entnehmen wir, dass Italien und England sich gegenüber einem Anschlusse Österreichs an Deutschland eher neutral verhalten dürften. Die verzweifelte Lage Österreichs kann aber, wie Herr Wiedemann richtig bemerkt, gegen die offizielle Willensäußerung der Entente die Ereignisse überstürzen, so dass es sich empfiehlt, auf diese Eventualität gefasst zu sein.

2. *A ce sujet, cf. n° 1, note 5.*

48

E 2001 (B) 8/13

*Le Chef du Département politique, G. Motta,
au Secrétaire général a.i. D. Anzilotti*

*Copie
L*

Berne, 9 mars 1921

Je viens d'apprendre¹ que le texte de la déclaration que j'ai eu l'honneur de signer à Genève, au mois de décembre dernier, et par laquelle le Gouvernement Suisse a accepté, sous certaines réserves, la juridiction obligatoire de la Cour Permanente de Justice Internationale, a pu donner lieu à des interprétations divergentes, dont quelques-unes sont loin de rendre ma pensée.

1. *Par la lettre adressée à P. Rüeeggger par A. de Hammarskjöld, Membre du Secrétariat de la SdN, dans laquelle ce dernier écrit: [...] A propos de la Cour, une autre question. Il s'agit de la traduction en anglais des termes dans lesquels M. Motta a exprimé l'acceptation de la Suisse de la clause facultative relative à la juridiction obligatoire. La difficulté provient plus particulièrement de l'emploi qu'il y a fait de l'expression «purement et simplement». Ainsi que vous le savez, le texte de l'art. 36 des Statuts oppose l'acceptation faite «purement et simplement» à celle faite «sous condition de réciprocité» M. Motta se sert en même temps des deux expressions.*

Dans ces conditions, et en vue d'écarter d'emblée toute possibilité d'un malentendu sur la portée des termes que j'ai employés, je tiens à préciser le sens de ma déclaration:

Au nom du Gouvernement Suisse, j'ai déclaré «reconnaître comme obligatoire de plein droit et sans convention spéciale vis-à-vis de tout autre Membre ou Etat acceptant la même obligation, c'est-à-dire sous condition de réciprocité, la juridiction de la Cour, *purement et simplement*, pour la durée de cinq années».

En me servant, dans cette phrase, des mots «purement et simplement», j'ai uniquement voulu indiquer que le Gouvernement Fédéral était disposé à reconnaître la juridiction obligatoire exactement dans les limites fixées à l'alinéa 2 de l'article 36 du Statut, sans vouloir écarter aucune des catégories de différends mentionnées dans cet article, mais aussi sans accepter la juridiction pour des cas de conflit non prévus par le Statut. Il s'agit en somme d'une acceptation «pure et simple» de la juridiction obligatoire de la Cour, telle qu'elle a été rendue possible par les termes de l'article 36 du Statut de la Cour Permanente. L'expression «purement et simplement» ne doit en tous cas pas être interprétée comme indiquant une antithèse à la condition de la réciprocité, ni comme impliquant une reconnaissance de la juridiction de la Cour au delà des cas spécifiés à l'article 36.

En vous priant de bien vouloir prendre acte de ces observations², je vous présente, Monsieur, l'assurance de ma haute considération.

Dans ces circonstances, «purement et simplement» doit, semble-t-il, dans la déclaration suisse, avoir trait à autre chose.

J'ai pensé à quatre solutions:

- 1) traduire l'expression comme si elle visait la limitation à cinq ans: «Only for five years.»;
- 2) traduire de façon à indiquer que le Gouvernement suisse accepte la juridiction obligatoire pour toutes sortes de conflits et non seulement pour ceux énumérés à l'art. 36.
- 3) traduire de façon à indiquer que la Suisse n'a posé d'autre condition que celle de la réciprocité (et de la limitation à cinq ans).
- 4) ne pas traduire l'expression.

Comme, vous le voyez, il doit s'agir d'une interprétation plutôt que d'une traduction pure et simple, je vous serais infiniment obligé de bien vouloir me faire savoir, si possible, quelle a été l'intention de M. Motta.

La question est d'une importance assez considérable, plusieurs délégations ayant copié «purement et simplement», le texte de M. Motta — sans une virgule dont on ne doit cependant pas exagérer l'importance (E 2001 (B) 8/13).

2. Par lettre du 11 mars 1921, D. Anzilotti accuse réception de la mise au point de G. Motta et suggère la traduction suivante de la déclaration suisse: [...] On behalf of the Swiss Government and subject to ratification by the Federal Assembly, I recognise, in relation to any member or State accepting the same obligation, that is to say, on the sole condition of reciprocity, the jurisdiction of the Court as compulsory *ipso facto* and without special convention, for a period of five years (E 2001 (B) 8/13). *Cette traduction ne satisfait pas totalement le Département politique qui aurait préféré à compulsory ipso facto l'expression wholly compulsory ou entirely compulsory d'après une notice interne du 16 mars 1921. Cependant G. Motta écrit à D. Anzilotti, le 23 mars 1921, que le texte que vous venez d'approuver nous semble correspondre entièrement à l'idée qui était à la base de la déclaration du Gouvernement fédéral (Ibid.).*

E 2001 (B) 2/40

*Le Chef de la Division des Affaires étrangères du Département politique,
P. Dinichert, au Ministre de Suisse à Madrid, A. Mengotti¹*

*Copie
L. H*

Bern, 9. März 1921

Auf Ihre Berichte vom 12. und 19. Februar N^o.C.12² betreffend die angeblichen Schwierigkeiten, welche der Einreise und der Niederlassung von spanischen Kaufleuten in der Schweiz entgegenstehen, beehren wir uns, Ihnen folgendes zu Ihrer Orientierung mitzuteilen.

Kurz nach Eintreffen der erwähnten Schreiben, überreichte der spanische Gesandte in Bern, Herr de Reynoso, eine Note³, deren Inhalt sich ungefähr mit den von Herrn de Palacios Ihnen gegenüber geäußerten Klagen und Wünschen deckt.

Die im Kampfe gegen die Überfremdung der Schweiz bewusst eingeschlagene schärfere Handhabung der Fremdenpolizei und die als unvermeidliche Folge daraus resultierende Bedrohung schweizerischer Interessen im Auslande gab uns zu wiederholten Malen Anlass, in dieser Frage mit dem eidg. Justiz- & Polizeidepartement Rücksprache zu nehmen. — Wir gestatten uns, die der spanischen Gesandtschaft erteilte Antwort zu Ihrer Kenntnisnahme diesem Berichte beizufügen.⁴

Wir gehen mit dem eidg. Justiz- & Polizeidepartement darin einig, dass bei Befolgung unserer Fremdenpolitik auch die im Spiele stehenden Interessen der Auslandsschweizer zu berücksichtigen sind und wir werden daher bei Behandlung der verschiedenartigen Staatsangehörigen nicht einfach den Gerechtigkeits- und Paritätsstandpunkt zur Anwendung bringen, sondern gelegentlich den Angehörigen derjenigen Staaten etwas mehr entgegenkommen müssen, die uns nur wenige Angehörige senden, bei sich aber Schweizer nach Tausenden zählen und gut aufnehmen. Die Fremdenpolizeiorgane sind angewiesen worden, bei den benachbarten Gross-Staaten, die uns die Hauptkontingente der Fremden liefern, selbstverständlich an den Richtlinien unserer nationalen Fremdenpolitik festzuhalten, umgekehrt aber bei Staaten wie Nordamerika, Argentinien, Spanien etc. nicht die Gerechtigkeits-Goldwaage anzuwenden, um nicht ganz unnötiger Weise diesen Staaten Anlass zu berechtigten Klagen zu geben. In diesem Sinne ist denn in der letzten Zeit schon zu wiederholten Malen von den eidgenössischen Behörden eingegriffen worden und es wurden Einzelfälle, die streng rechtlich einer Abweisung der Fremden riefen, administrativ wohlwollend behandelt.

Was nun speziell die Reklamation von Spanien anbelangt, so haben die Untersuchungen bei der eidg. Zentralstelle für Fremdenpolizei ergeben, dass daselbst stossende Fälle von Einreise- oder Niederlassungsverweigerungen nicht bekannt

1. *Des lettres similaires ont été adressées aux Légations de Suisse à Rome et à Berlin.*

2. *Cf. n^o 38, notes 2 et 3.*

3. *Cf. n^o 38.*

4. *Reproduite en annexe.*

sind. Im Jahre 1920 wurden von der Zentralstelle für Fremdenpolizei 85 Gesuche spanischer Staatsangehöriger zur Einreise und vorübergehendem Aufenthalt behandelt. Hievon wurden 83 bewilligt und 2 abgewiesen. Von 9 Dauervisa wurden 8 gutgeheissen und eines verweigert. Niederlassungsgesuche wurden 56 bewilligt und 30 abgewiesen. Nach Angabe der Grenzstellen reisten im vorigen Jahre mit konsularischen Visa insgesamt 4762 spanische Staatsangehörige in die Schweiz. 4426 reisten wieder aus und 336 sind zur Zeit im Besitze von kantonalen Aufenthaltsverlängerungen.

Nach diesen Angaben scheinen die Vorbringen [!] der spanischen Regierung in der Verallgemeinerung nicht zuzutreffen, sondern werden sich sehr wahrscheinlich auf vereinzelte bestimmte Fälle beziehen. Ferner muss angenommen werden, dass es sich dabei um kantonale Verfügungen handelt, die gar nicht an die eidg. Zentralstelle für Fremdenpolizei weitergezogen worden sind. Wir haben daher, wie Sie beiliegender Note entnehmen wollen, in erster Linie der spanischen Gesandtschaft nahe gelegt, dass sie ihre Landsleute auf die Möglichkeit des Rekurses hinweisen soll. Es ist ersichtlich, dass in den Fällen, wo die Weiterziehung der kantonalen Entscheidungen gegeben ist, wir daran festhalten müssen, dass die Rekurse jeder diplomatischen Intervention vorausgehen sollen, weil das einerseits das Ansehen unserer geordneten Staatsinstitutionen erheischt und andererseits dies sonst eine Bevorzugung der Fremden gegenüber den Schweizerbürgern bedeuten würde. Im Rekursverfahren bietet sich den eidgenössischen Behörden die Gelegenheit, die kantonalen Instanzen auf die für sie fernerliegenden und kaum übersehbaren politischen Zusammenhänge aufmerksam zu machen.

Wir geben uns der Hoffnung hin, dass die spanische Gesandtschaft den von uns geltend gemachten Erwägungen Rechnung tragen wird und dass die von uns gemachte Zusicherung die Gesuche der spanischen Staatsangehörigen einer wohlwollenden Prüfung unterziehen zu wollen, künftighin Klagen so allgemeiner Natur verhindern wird.

ANNEXE

Le Département politique à la Légation d'Espagne à Berne

Copie

N. ad n° 16

Berne, 10 mars 1921

Par note du 18 février⁵, relative à l'entrée et au séjour des ressortissants espagnols en Suisse, la Légation d'Espagne a bien voulu faire part aux Autorités Fédérales du désir exprimé, à ce sujet, par son Gouvernement.

Le Département Politique a l'honneur de faire savoir à la Légation d'Espagne qu'il a soumis le contenu de sa note à une étude approfondie et il est à même de donner l'assurance au Gouvernement Espagnol, d'accord avec le Département Fédéral de Justice et Police, que les Autorités Fédérales ne manqueront pas de prendre ses vœux en considération dans la mesure, bien entendu, où les circonstances le leur permettront.

Bien qu'il semble, d'après la note de la Légation, que des ressortissants espagnols désireux d'entrer en Suisse ou y séjournant déjà aient été, ces derniers temps, l'objet de mesures spéciales de

5. Cf. n° 38.

la part des Autorités Suisses, le Département Politique a l'honneur de signaler à la Légation d'Espagne que les Autorités Fédérales de police n'ont pas été informées, jusqu'à ce jour, de faits de ce genre. Elles supposent, en conséquence, qu'il s'agit de décisions des Autorités Cantonales qui n'ont pas été portées à leur connaissance, par voie de recours.

Le Département Politique saurait gré à la Légation d'Espagne si elle voulait bien rappeler, à cette occasion, à ceux de ses compatriotes qui auraient à se plaindre de dispositions prises à leur égard par les Autorités Suisses de police, que les Autorités Fédérales attachent un prix spécial à ce que les intéressés ne sollicitent pas une intervention diplomatique, en de pareilles circonstances, avant d'avoir épuisé les moyens que leur confère le droit administratif et d'avoir ainsi mis à même de statuer sur leur cas les Autorités déclarées compétentes aux termes des dispositions réglementant le contrôle des étrangers.

Il est déjà arrivé, en effet, que les Autorités Fédérales ont été saisies, par l'intermédiaire de représentations diplomatiques étrangères, de plaintes à l'égard desquelles elles n'ont pas été à même de se prononcer, les instances de recours n'ayant pas été consultées auparavant.

Si par contre, toute possibilité de recours une fois écartée, il arrivait que des ressortissants espagnols aient lieu de croire qu'ils ont été soumis à des mesures injustifiées, le Département Politique saurait gré à la Légation d'Espagne de vouloir bien lui exposer ces cas, qu'il ne manquera pas d'examiner, de concert avec le Département Fédéral de Justice et Police avec toute l'attention et la bienveillance commandées par les circonstances.⁶

6. Pour la réponse de la Légation d'Espagne, cf. n° 53.

50

E 2300 Paris 74

*Le Ministre de Suisse à Paris, A. Dunant,
au Chef du Département politique, G. Motta*

RP

Paris, 10 mars 1921

Notre pauvre Europe ne donne pas à l'heure actuelle un spectacle bien réjouissant. Ce ne sont partout que troubles, émeutes et convulsions. Guerre civile en Irlande, grève générale dans le grand duché de Luxembourg, chômage presque partout. En Espagne, assassinat du président du Conseil — et ce meurtre ne paraît pas l'œuvre d'un isolé —; en Toscane, insurrection communiste marquée par des incidents qui évoquent les «tricoteuses» de la Terreur; en Russie, soulèvements antibolchevistes et recrudescence de massacres; en Allemagne: toutes les répercussions que peut entraîner la mise en jeu des sanctions arrêtées par la Conférence de Londres.

En face d'une situation de jour en jour plus obscure, on cherche en vain des gens qui aient le courage de voir les choses comme elles sont et de tirer de cette vue les conclusions qui s'imposent. Partout, on semble pratiquer la politique de l'autruche.

D'aucuns mettaient quelque espoir dans le nouveau président des Etats-Unis et s'attendaient à le voir manifester l'intention de venir au secours de l'Europe.

Hélas: le premier message présidentiel de M. Harding ressemble fort au geste de Ponce-Pilate se lavant les mains.

En France, il a suscité de telles inquiétudes que l'on met tout en œuvre pour se concilier les bonnes grâces de l'Amérique. C'est ainsi que M. Millerand, rompant avec tous les usages, a télégraphié le premier ses félicitations au nouveau chef d'Etat, sans attendre que ce dernier lui notifie son accession. C'est pourquoi également on charge M. Viviani d'une nouvelle mission aux Etats-Unis, où il s'était rendu déjà en 1917 avec le maréchal Joffre et où il connut alors de véritables triomphes oratoires. Les circonstances sont aujourd'hui bien changées et l'on peut se demander jusqu'à quel point la nouvelle campagne de M. Viviani sera «rentable» pour la France. Quoi qu'il en soit, nous sommes encore loin, à vues humaines, du jour où la patrie de M. Wilson entrera dans la Société des Nations.

Vous connaissez les résultats de la conférence de Londres. Les impressions que j'avais recueillies ici avant le départ de M. Briand pour l'Angleterre, me donnaient à penser que l'on éviterait autant que possible l'application de sanctions militaires. Ce n'est pas que des mesures de coercition par les armes n'eussent pas en France de nombreux partisans, mais on savait qu'elles répugnaient aux Anglais et on souhaitait maintenir l'unité de front entre alliés.

A ce point de vue, la tâche de M. Briand paraît avoir été singulièrement facilitée par l'attitude du Dr. Simons et de ses collègues. L'opinion française craignait que, si les Allemands apportaient à Londres des propositions qui, sans satisfaire aux exigences de la France, eussent été considérées par M. Lloyd George comme raisonnables ou du moins discutables, les délégués français se fussent vu obligés à consentir de nouvelles concessions à la solidarité de gouvernements de l'Entente. Ces concessions eussent fâcheusement amoindri le prestige de M. Briand dans son pays. Mais, grâce au non possumus des Allemands, le président du Conseil pourra, dès son retour à Paris, montrer au Parlement que, sans rien céder des revendications françaises, il a su se maintenir en étroite communion de vues avec son collègue britannique. La situation intérieure du ministère Briand se trouve donc consolidée.

Les sanctions militaires prises à l'encontre de l'Allemagne n'augmentent pas très sensiblement l'étendue des territoires occupés. Elles ont été déterminées surtout, semble-t-il, en vue des sanctions économiques, dans le but d'assurer à ces dernières le maximum d'efficacité. Ces mesures économiques, tendant à instituer en Rhénanie, au bénéfice des Alliés, un régime douanier spécial, n'en demeurent pas moins d'une application difficile. Certaines des puissances associées à l'opération paraissent manifester à son endroit quelque scepticisme. L'Italie, en particulier, aurait formulé des objections et ne serait pas très désireuse, en ce qui la concerne, d'appliquer dans toute leur rigueur les décisions de Londres.

Le système élaboré par la Conférence pourrait, si la mise en œuvre en est poursuivie longtemps et minutieusement, causer à la Suisse des embarras. Il est à craindre, en effet, que les Allemands, pour se soustraire aux prélèvements imposés par leurs adversaires, ne s'efforcent de démarquer leurs marchandises en les faisant passer, par les pays neutres, dans les pays alliés. Sans doute seront-ils également tentés de recourir aux neutres pour leur demander de transformer et d'achever certains produits qu'ils leur livreraient à l'état brut ou demi-manufacturé. Cela pourrait amener les puissances de l'Entente à vérifier de très près la limitation du

pourcentage de matière allemande que contiendraient les articles livrés à l'exportation par l'industrie suisse.¹

Mais tout cela nous sera peut-être épargné si les négociations entre les Alliés et l'Allemagne sont reprises prochainement sur des bases nouvelles.

Je n'ai aucun renseignement précis sur ce qui s'est fait jusqu'à ce jour à Londres, touchant la question d'Orient. La révision ou le «réajustement» du traité de Sèvres constitueront, selon toute vraisemblance, une œuvre de longue haleine. Ni les Turcs d'Angora ni les Grecs, constantiniens comme vénizelistes, ne se montrent disposés à obéir aux injonctions de l'Entente. En France, l'opinion est loin d'être unanime sur les solutions à donner aux problèmes orientaux. L'attitude du gouvernement s'en ressent et ses intentions ne sont peut-être pas encore très fermes.

1. *Note du Conseiller fédéral Schulthess en marge de ce paragraphe: Von dem regelmässigen Verarbeiten deutscher Halbfabrikate gibt sich doch wohl die Gesandtschaft auch Rechenschaft!*

51

E 1004 1/278

CONSEIL FÉDÉRAL *Procès-verbal de la séance du 11 mars 1921*

786. Vertretung der Schweiz in der Blockade-Kommission des Völkerbundes

Politisches Departement (Auswärtiges)
Antrag vom 10. März 1921

Am 10. Dezember 1920 beschloss die Versammlung des Völkerbundes, den Völkerbundsrat einzuladen, zwecks Prüfung der praktischen Anwendung des Artikels 16 des Paktes eine internationale Blockadekommission einzusetzen. Die Ergebnisse der Beratungen dieser Kommission, welche die für die Schweiz äusserst wichtige Frage der Handhabung der wirtschaftlichen Waffe durch den Völkerbund zum Gegenstand haben, sollen der Versammlung in ihrer nächsten Session unterbreitet werden. Es wurde bestimmt, dass diese Kommission höchstens acht Mitglieder umfassen soll, von denen wenigstens die Hälfte Vertreter von nicht ständig dem Völkerbundsrat angehörenden Staaten sein müssen.

In Ausführung dieser Resolution der Versammlung hat der Rat des Völkerbundes in seiner letzten Session die Wahl der Staaten vorgenommen, die in der Internationalen Blockade-Kommission vertreten sein sollen. Mit Note vom 28. Februar¹ teilt das Generalsekretariat des Völkerbundes mit, dass diese Kommission aus Vertretern der vier im Rate sitzenden Grossmächte, Frankreich,

1. *Non reproduite.*

Grossbritannien, Italien und Japan, sowie von Cuba, Norwegen, der Schweiz und Spanien zusammengesetzt werden soll. Die Regierungen dieser Staaten werden eingeladen, einen Delegierten zu bezeichnen. Gleichzeitig ersucht das Generalsekretariat des Völkerbundes um eine Mitteilung darüber, über welche Kompetenzen die einzelnen Regierungen zurzeit verfügen, um für ihren Teil zu einer Anwendung der wirtschaftlichen Waffe durch den Völkerbund beizutragen.

Hinsichtlich der Beantwortung der letztern Anfrage, die ein wichtiges staatsrechtliches Problem berührt, wird das politische Departement nach einlässlicher Prüfung der Angelegenheit dem Bundesrate Antrag stellen.²

Hingegen ist es geboten, schon jetzt den schweizerischen Vertreter in die internationale Blockade-Kommission zu bezeichnen.

In Zustimmung zum Antrag des politischen Departements wird *beschlossen*:

1. Herr Prof. Dr. Max Huber, Rechtskonsulent des politischen Departements, wird als Vertreter der Schweiz in der Internationalen Blockade-Kommission bezeichnet.

2. Das politische Departement wird beauftragt, dem Generalsekretariat des Völkerbundes von dieser Wahl Kenntnis zu geben.

2. *Sur la position du gouvernement suisse à l'égard de la Commission internationale du blocus*, cf. FF, 1921, vol. II, pp. 36—37 et vol. V, pp. 493—494.

52

E EVD 20/111 + 112

Le Chef du Département de l'Economie publique, E. Schulthess, au Chef du Département politique, G. Motta

Copie
L

Bern, 16. März 1921

Mit Schreiben vom 5. März¹ stellten Sie uns zur Ansichtsausserung eine Note² der englischen Regierung zu. Es wird darin darauf hingewiesen, dass im Obersten Rat in Paris die Frage geprüft worden sei, wie die Lasten Österreichs erleichtert werden könnten. Der eine Vorschlag war der «that the liens on Austrian state assets should be released» und dafür kommt nun nach der britischen Note in Betracht auch «the release of liens in respect of relief credits».

Die britische Note ladet die schweizerische Regierung nun ein, sich zu erklären, ob sie bereit sei, dabei mitzumachen. Die Schweiz hat sich bekanntlich bei den Crédits de relèvement mit einem Betrag von 25 Millionen Franken beteiligt (vergl. Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung vom 17. Juli 1920)³, wovon 24 Millionen zur Lieferung von Lebensmitteln an Österreich und 1 Million zur Heimschaffung der Kriegsgefangenen in Russland Verwendung

1. *Non retrouvé.*

2. *Note du 3 mars 1921, non reproduite.*

3. FF, 1920, Vol. III, pp. 731—736, cf. aussi DDS 7/2, n° 371.

fanden. Die schweizerischen Lieferungen sind bis auf einen ganz kleinen Rest von ca. 180 000 Fr. erfolgt und die Obligationen-Formulare sind uns dieser Tage zur Ausfüllung zugestellt worden.

Diese von den Staaten an Österreich bewilligten *Crédits de relèvement* nehmen nun insofern eine Vorzugsstellung ein, als dafür sämtliche Aktiven und Einnahmequellen des österreichischen Staates in dem Sinne haften, dass die Forderungen aus den von Österreich zu ermittelnden Obligationen die Priorität gegenüber den aus dem Friedensvertrag resultierenden Wiedergutmachungsansprüchen gemessen sollen, wobei allerdings eine Ausnahme zugunsten derjenigen Wiedergutmachungsansprüche eingeräumt ist, die Österreich gemäss den Bestimmungen des Friedensvertrages in natura zu leisten hat. Die Priorität der Kreditforderungen erstreckt sich demgemäss nur auf die übrigen Wiedergutmachungen, die im Friedensvertrag nicht im einzelnen namhaft gemacht sind und hinsichtlich welcher es im Ermessen der Wiedergutmachungs-Kommission steht, dieselben in Form von Geldwertpapieren oder Naturalleistungen zu verlangen.

Nach Erklärungen, die ein Vertreter der englischen Regierung in der Sitzung des House of Lords vom 7. März 1921 abgegeben hat, sollen Verhandlungen darüber im Gange sein, dass auf einen Teil der österreichischen Pfänder verzichtet werde. Es soll dadurch möglich werden, das in Brüssel diskutierte Ter Meulen — Projekt auch für Österreich anwenden zu können. Der Regierungsvertreter erklärte weiter, dass man an die Vereinigten Staaten und «other countries, which had given relief credits» heran getreten sei, um sie ebenfalls zu einem solchen Verzicht zu bewegen.

Nun ist bisher die ganze Angelegenheit der *Crédits de relèvement* von der Commission internationale des crédits de relèvement économique (C.I.C.R.E.) in Paris geordnet, in deren Sitzungen die Schweiz jeweils durch die Gesandtschaft in Paris vertreten war.

Es ist nach unserer Ansicht ausgeschlossen, heute auf die Note der englischen Regierung eine bestimmte Antwort in bejahendem oder verneinendem Sinne abzugeben. Die Schweiz hat wie eine Reihe weiterer Staaten bei diesen *Crédits de relèvement* mitgemacht und hat dann in Ausführung der Abmachungen ihre Kredite speziell ihrem notleidenden Nachbarstaat Österreich allein zugewendet. Es kann nun nach unserer Meinung kaum angehen, dass speziell den Staaten, die Österreich unterstützt haben, allein ein Opfer zugemutet wird, während die andern davon nicht betroffen würden. Wenn eine Hülfe für Österreich im angedeuteten Sinne zur absoluten Notwendigkeit wird, was wir heute nicht zu entscheiden vermögen, so wird diese Aktion wieder auf breiterer Basis durch die C.I.C.R.E. geordnet werden müssen. Wir wissen ausserdem aus der Note absolut nicht, wie sich die andern Staaten, die an Österreich Kredite erteilt haben, zu der Angelegenheit stellen.

Wir stellten deshalb, weil wir von uns aus Ihnen eine definitive Erklärung nicht abgeben wollten, dem Bundesrat den *Antrag*:

Es sei der englischen Gesandtschaft mitzuteilen, dass die Schweiz nicht in der Lage ist, heute eine bestimmte Antwort mit Bezug auf einen Verzicht in dem von der Note angedeuteten Sinne in Aussicht zu stellen und dass sie vielmehr glaubt, die Angelegenheit sollte der C.I.C.R.E. unterbreitet werden, die sich bisher mit den *Crédits de relèvement* befasst hat.

Wir setzen voraus, dass Sie entsprechend diesem Antrag, den der Bundesrat zu seinem Beschluss erhoben hat, der englischen Gesandtschaft antworten werden und bitten Sie, uns Kopie dieser Note⁴ zustellen zu lassen.

4. *Le Département politique répondit par une note du 22 mars aux propositions britanniques contenues dans la note du 3 mars*: Le Conseil fédéral a dû se convaincre que, comme elles sont présentées, ces propositions paraissent imposer des sacrifices particulièrement onéreux aux Etats qui, telle la Suisse, ont attribué la totalité de leurs prestations à la Commission internationale des crédits de relèvement économique à l'action en faveur de l'Autriche. Par contre, elles semblent assurer une situation privilégiée aux Etats qui ont autrement réparti leurs subsides. Le Gouvernement Suisse croit devoir attirer l'attention sur cette conséquence éventuelle des propositions en cause et attacherait du prix à connaître l'opinion des autres Etats intéressés à son sujet.

Cela étant, le Conseil fédéral regrette de ne pas être en mesure, pour le moment, de se déterminer sur les propositions que la Légation Britannique a bien voulu lui communiquer. Il se permet de suggérer à ce propos que le Comité international spécialement formé à cet effet à Paris et qui s'est occupé jusqu'ici des crédits de relèvement économique soit invité à faire de cette affaire l'objet de ses délibérations (EVD 20/111 + 112).

53

E 2001 (B) 2/40

*Le Ministre d'Espagne à Berne, F. de Reynoso,
au Département politique*

N. n° 28

Berne, 18 mars 1921

La Légation Royale d'Espagne a eu l'honneur de recevoir la Note du Département Politique Fédéral N°. B.44/132/1.-D. du 10 de ce mois.¹

Elle prend note avec plaisir de l'assurance donnée par le Département Politique d'accord avec le Département Fédéral de Justice et Police, que les Autorités Fédérales ne manqueront pas de prendre en considération les vœux du Gouvernement de S.M. en ce qui concerne l'entrée et le séjour dans le territoire de la Confédération des ressortissants espagnols qui désireraient s'y rendre ou s'y établir.

Il n'a pas été question dans la Note N°. 16 du 18 courant [!/] de la Légation d'Espagne², que des ressortissants espagnols séjournant en Suisse ou désirant s'y rendre aient été ces derniers temps l'objet des mesures spéciales de la part des Autorités suisses. Les plaintes des ressortissants espagnols concernent plutôt l'application à leurs cas de règlements de police des étrangers en vigueur dans la Confédération avec un criterium par trop rigoureux, surtout si cette rigueur est comparée avec les facilités et les égards accordés par les Autorités espagnoles aux ressortissants suisses qui se rendent en Espagne et s'y établissent.

Chaque jour les Consuls d'Espagne en Suisse, se conformant aux stipulations

1. Cf. n° 49, annexe.

2. Cf. n° 38.

de la Convention d'établissement entre les deux pays, visent de nombreux passeports de ressortissants suisses désireux d'entrer en Espagne pour y occuper ou y chercher un emploi. Ces Consuls ne leur font pas la moindre difficulté, quoique les crises économique, de chômage et de logements sévissent avec acuité dans le Royaume.³ Une fois en Espagne, les ressortissants suisses peuvent y séjourner aussi longtemps qu'ils le désirent, sans être dérangés en quoi ce soit par les Autorités de police. Ces facilités ont encore une plus grande valeur, si l'on tient compte du fait, qu'elles ne sont pas accordées par les Autorités espagnoles aux ressortissants de tous les pays.

Ce n'est malheureusement pas le cas pour les sujets espagnols désirant se rendre en Suisse ou qui y séjournent. Les Consuls suisses en Espagne refusent de viser leurs passeports s'ils déclarent venir en Suisse pour occuper un emploi, même quand il s'agit des parents d'autres Espagnols déjà établis dans la Confédération. Si les Consuls consentent à viser ces passeports, ils le font pour une période de temps extrêmement réduite, et lorsque les Espagnols sont en Suisse et que leurs permis de séjour sont périmés, ils n'en obtiennent une prolongation que dans certains cas et ceci après de longues et insistantes démarches auprès des Autorités de police. Souvent la Légation se voit forcée d'intervenir par une recommandation au Département Politique. Elle suit cette voie, se conformant à la Circulaire du Département Politique N^o. 107.T.-A 14/337/1. du 29 Octobre 1918.⁴

L'expérience a prouvé à cette Légation, que, lorsqu'on attend à épuiser la voie administrative avant d'avoir recours à une intervention diplomatique, on risque que la démarche arrive trop tard. Tel a été le cas, que la Légation se permet de citer comme exemple, du ressortissant espagnol Monsieur Trulls y Basach: ce Monsieur, après s'être vu refuser le visa par les Consuls de la Confédération à Barcelone et à Mulhouse, réussit à obtenir le permis de venir en Suisse pour huit jours, pour des «affaires personnelles». Il entreprit immédiatement des démarches afin de pouvoir rester à Zurich chez Messieurs Ballesta y Soler, où il avait sa place qu'il avait occupée pendant 4 ans et qu'il n'avait quittée que pour faire son service militaire en Espagne. Malgré ses démarches et celles de ses patrons, qui le considéraient nécessaire, car il était le seul employé qui leur restait connaissant les manipulations des vins d'Espagne, les Autorités suisses lui ont opposé un refus catégorique. C'est alors seulement que la Légation est intervenue, par Note N^o. 33 de 16 mai 1920⁴, adressée au Département Politique. Celui-ci répondit le 28 du même mois avec Note N^o. B 44/143/D.⁴ que «la requête a été rejetée par les Autorités fédérales compétentes» et «qu'une nouvelle requête ne saurait en l'occurrence avoir d'effet suspensif». Pour pouvoir faire une nouvelle demande, Monsieur Trulls y Basach était donc forcé de quitter, d'abord, la Suisse.

Dans d'autres cas encore, l'intervention de la Légation est restée inefficace. Tel le cas de Monsieur Juan Valls Xifré, cousin de Monsieur Alfonso Ribò, établi à Schaffhouse, qui s'est vu contraint à quitter la Suisse, alors que le Département Politique annonçait à la Légation par Note du 13 Novembre 1920⁴, qu'il s'empresserait de lui faire connaître la suite qui pourrait être donnée à cette affaire.

3. *Note marginale de Dinichert*: mais le pourcentage d'étrangers.

4. *Non reproduite*.

Le retard apporté à la liquidation de ces requêtes cause également un préjudice aux ressortissants espagnols. En date du 8 janvier dernier⁴, la Légation s'est adressée au Département Politique en faveur de Monsieur Mario Ferrer y Carrol, employé chez Monsieur Guanter, de Berne; le 26 du même mois⁴ la Légation est intervenue auprès du Département Politique en faveur de Monsieur José Horonich, employé de Monsieur Puigventòs, de Olten. Ces deux interventions sont restées sans réponse jusqu'à ce jour.⁵

Il y a encore des cas où des ressortissants espagnols quoique lésés par les décisions des Autorités de police, s'y conforment et quittent le territoire de la Confédération sans interposer de recours. La Légation n'intervient pas dans ces cas et le Département Politique ne peut, par conséquent, en avoir connaissance. Mais les faits existent quand même.

Dans les cas particuliers d'Espagnols employés dans des maisons de vins d'Espagne, il est encore à remarquer que ces maisons se servent d'employés suisses pour les services qui ne demandent pas les connaissances spéciales que les Espagnols possèdent. Pour les travaux de cave, pour le traitement des vins espagnols, il est nécessaire, de l'avis de tous les commerçants espagnols de cette branche établis en Suisse, [de recourir à] la main-d'œuvre espagnole. En privant ces maisons de leurs employés espagnols, on leur cause un tort considérable et injustifié.

La Légation d'Espagne ose, donc, espérer que le Département Politique donnant suite aux bonnes dispositions dont Sa note du 10 de ce mois est inspirée⁶, voudra bien communiquer aux Agences Consulaires de la Confédération en Espagne des nouvelles instructions pour que le visa ne soit pas refusé aux ressortissants espagnols qui désirent se rendre en Suisse pour y occuper des emplois, surtout lorsqu'il s'agira d'employés de maisons de vins d'Espagne. En outre, la Légation ne doute pas, que le Département Politique consentira à recommander aux Autorités suisses de police que leurs décisions en ce qui concerne la prolongation des permis de séjours des ressortissants espagnols en Suisse s'inspirent d'un criterium plus large que jusqu'ici en juste correspondance au traitement si favorable accordé aux Suisses en Espagne par les Autorités du Royaume.

Ceci sera d'autant plus facile aux Autorités suisses, que la Colonie espagnole dans la Confédération est si minime qu'elle ne dépasse pas la proportion de 0,20% de la totalité de la population étrangère en Suisse.

5. Note marginale de P. Dinichert: pourquoi?

6. Cf. n° 49, annexe.

E 2001 (B) 8/23

*Le Ministre de Suisse à Stockholm, H. Schreiber,
au Chef du Département politique, G. Motta*

L

Stockholm, 30 mars 1921

En date du 17 mars sous chiffre B 56/21.—AJ.—¹ Vous avez bien voulu me communiquer copie de la notification par la Légation Britannique des décisions de la Conférence de Londres à propos des sanctions à l'égard de l'Allemagne. Vous désirez être tenu au courant de l'attitude des Gouvernements Scandinaves à l'égard des mesures que l'Angleterre ou d'autres puissances alliées prennent à propos de l'application de ces sanctions soit en Allemagne soit à l'égard du commerce et des paiements neutres.

J'ai l'honneur de Vous informer que le Gouvernement Suédois a reçu de la Légation Britannique à Stockholm une note identique à celle que Vous avez reçue Vous-même. Dans une communication subséquente, datée du 24 mars, la Légation Britannique a fait savoir au Ministère Suédois des Affaires étrangères, que pour entrer en Angleterre sans être touchées par les sanctions, les marchandises suédoises doivent être accompagnées d'un certificat d'origine délivré par un Consulat Britannique. Avant de délivrer ce certificat le Consulat devra vérifier si la marchandise ne contient pas plus que 75% de la valeur de matière et de travail allemands et pourra exiger la production de documents et s'entourer de tous moyens de preuves. On peut voir là-dedans la menace de la reprise de l'espionnage commercial du plus mauvais temps de la guerre.

Le Gouvernement Suédois ne paraît, cependant, pas voir les choses en noir. Il ne se presse pas. Il a remis à une commission consultative commerciale le soin d'examiner la situation et de rechercher et proposer l'attitude et les mesures qu'il conviendrait à la Suède de prendre.

Le Directeur politique et commercial au Ministère des Affaires étrangères me dit qu'on a ici la persuasion que l'état des choses créé par l'échec de la Conférence de Londres ne durera pas et que les mesures de sanction prises par les alliés ne seront que transitoires. On paraît donc disposé ici à suivre une politique d'expectative et à voir venir les choses. Pour le moment on ne proteste pas contre l'exigence de la part de l'Angleterre de certificats d'origine délivrés par des Consuls Anglais. Ces certificats d'origine coûtent, sauf erreur, 5 shillings. En ce qui concerne les rapports avec la France, la Suède n'a reçu aucune notification. Toutefois des commerçants français ont exigé déjà de leurs fournisseurs suédois la production d'un certificat d'origine. Ils se sont contentés d'un certificat délivré par la douane suédoise. On me dit d'ailleurs qu'en vertu d'un arrangement ancien entre la Suède et la France les certificats d'origine consulaires sont délivrés gratuitement.

1. *Non reproduite. Une communication identique a été envoyée par le Département politique aux Ministres de Suisse à La Haye et à Madrid.*

Comme les trois Etats Scandinaves ont pris l'habitude de se consulter en matière de politique étrangère on peut tenir pour assuré que l'attitude de la Norvège et du Danemark sera analogue à celle de la Suède. Il semble toutefois que le Gouvernement Danois soit plus nerveux que le Gouvernement Suédois.

Si ce dernier se montre calme c'est que le mouvement commercial entre la Suède et la Grande Bretagne est actuellement très faible et l'intérêt pratique en jeu de peu d'importance: on espère qu'avant la reprise des affaires la situation sera éclaircie.

55

E 1004 1/278

CONSEIL FÉDÉRAL
Décision présidentielle du 31 mars 1921

978. Fertigung von Staatsverträgen

Politisches Departement (Auswärtiges)
Antrag vom 31. dies

Am 26. dieses Monats machte der chinesische Gesandte in Bern auf Veranlassung seiner Regierung dem Politischen Departement die mündliche Mitteilung, dass *China* die Fertigung des schweizerisch-chinesischen Freundschaftsvertrages vom 13. Juni 1918¹ beim Generalsekretariat des Völkerbundes nicht wünsche. Als Grund wurde die Tatsache angegeben, dass dieser Vertrag durch die Meistbegünstigungsklausel der Schweiz die Konsularjurisdiktion gewährt, die China andern Staaten nicht mehr einzuräumen gewillt ist, und dass eine Veröffentlichung des Vertragstextes im offiziellen Organ des Völkerbundes auf die Verhandlungen, welche die chinesische Republik gegenwärtig mit verschiedenen Ländern führt, eine Rückwirkung haben müsste. Das Politische Departement konnte der chinesischen Gesandtschaft die Zusicherung geben, dass eine Mitteilung des erwähnten Vertrages an das Generalsekretariat des Völkerbundes nicht notwendig erscheine, da derselbe bereits im Oktober 1919, also vor Inkrafttreten des Völkerbundsvertrages, wirksam geworden sei.

Nachforschungen der Bundeskanzlei haben indessen ergeben, dass der erwähnte Freundschaftsvertrag vom 13. Juni 1918, der am 8. Oktober 1919 ratifiziert wurde, sich unter den Verträgen, die zu Beginn dieses Jahres dem Völkerbundssekretariat zur Fertigung angemeldet wurden, befindet, offenbar mit Rücksicht auf die Tatsache, dass die Hinterlegung der Ratifikationsurkunden erst am 13. Januar 1920 erfolgte. Die Veröffentlichung durch das Generalsekretariat des Völkerbundes hat jedoch noch nicht stattgefunden und würde auf einen von schweizerischer Seite geäußerten Wunsch hin voraussichtlich unterbleiben. Um dem Ansuchen der chinesischen Regierung, die bei Abschluss des Freundschafts-

1. Sur ce traité, cf. DDS, 5, nos 407 et 411.

vertrages das grösste Entgegenkommen bewiesen hat, zu entsprechen, ist es geboten, die beim Generalsekretariat erfolgte Anmeldung des Vertrages zurückzuziehen. Es wird *beschlossen*:

1.) Dem Generalsekretariat des Völkerbundes wird mitgeteilt, dass die Anmeldung des Vertrages vom 13. Juni 1918 zwischen der Schweiz und China zurückgezogen werde.

2.) Das Politische Departement wird ermächtigt, der chinesischen Gesandtschaft in Bern von dem beim Generalsekretariat des Völkerbundes erfolgten Schritte offiziell Kenntnis zu geben.

56

E 2001 (B) 8/23

Notice du Jurisconsulte du Département politique, M. Huber

Berne, 31 mars 1921

BEMERKUNGEN ZUM PROTEST DES DEUTSCHEN REICHES
BEIM VÖLKERBUND WEGEN DER LONDONER SANKTIONSBESCHLÜSSE

Am 10. März 1921 hat das Deutsche Auswärtige Amt dem Generalsekretariat des Völkerbundes eine Note übermittelt, in welcher es den *Rat des Völkerbundes* ersucht, die erforderlichen Schritte zu tun, um zwischen ihm und den an sog. Sanktionen beteiligten Staaten das Vermittlungsverfahren nach Art. 17 des Paktes einzuleiten. Infolge weiterer Besetzungen im Rheinland hat Minister Simons in einer zweiten Note vom 22. März sein Begehren wiederholt.

Die Note an den Völkerbund ist dem Eidg. Politischen Departement am 17. März durch die deutsche Gesandtschaft «*mit der Bitte um Kenntnisnahme*» übermittelt worden.¹ Ebenso haben sie alle Völkerbundsmitglieder durch das Generalsekretariat erhalten.

Es ist offenbar, dass eine ernste Meinungsverschiedenheit zwischen dem Deutschen Reich einerseits und einigen der Alliierten Mächte andererseits über Auslegung und Anwendung des Vertrages von Versailles besteht und dass es sich um einen Konflikt handelt, der im Sinne von *Art. 12* «zu einem Bruche führen könnte».

Im gegenwärtigen Augenblick ist es nicht nötig zu untersuchen, ob das Deutsche Reich — wie die Alliierten behaupten — den Friedensvertrag verletzt habe und ob — wie deutscherseits gesagt wird — die von den Alliierten in London beschlossenen Sanktionen an sich unzulässig und vertragswidrig seien. Nur über den letztern Punkt spricht sich die deutsche Note an den Völkerbund näher aus, während, soweit uns bekannt, die Alliierten zu der Frage der Zulässigkeit der angedrohten, bzw. bereits ausgeführten Sanktionen sich noch nicht geäußert haben. Die deutsche Note setzt sich deshalb nur mit dem vermutlichen Standpunkt der Alliierten auseinander. Nach Pressenachrichten scheinen unter den Alliierten hierüber Meinungsverschiedenheiten bestanden zu haben.

1. *Non reproduite.*

punkt der Alliierten auseinander. Nach Pressenachrichten scheinen unter den Alliierten hierüber Meinungsverschiedenheiten bestanden zu haben.

Dass die generelle Klausel des § 18 des Anhangs zu Teil VIII (Wiedergutmachungen) nicht angerufen werden kann, um eine Okkupation zu rechtfertigen, scheint sicher. Die Hauptfrage ist deshalb die, ob — wie Deutschland annimmt — die im *XIV. Teil des Friedensvertrages vorgesehenen Garantien* eine ausschliessliche Regelung der Sanktionen für Vertragsverletzungen seitens des Deutschen Reiches darstellen oder nicht. Diese Frage kann nicht ohne weiteres bejaht werden, da der Schuldner sich nicht durch Hingabe des Pfandes von der Schuld befreien kann, umsomehr als das Pfand in diesem Fall nicht verwertet werden kann.

In der deutschen Presse u. a. auch von Professor Schücking, ist der Standpunkt vertreten worden, dass der Einmarsch in die rechtsrheinischen Städte — über die vertragsmässige Okkupationszone hinaus — ein *kriegerischer Akt* sei, da das Deutsche Reich diesem Eingriff in seine Gebietshoheit nicht zugestimmt habe, und dass dadurch der Friedensvertrag von Versailles hinfällig geworden sei. Diesen Standpunkt nimmt die Note nicht ein, vielmehr verlangt sie die Beseitigung des vertragswidrigen Zustandes durch Intervention des Völkerbundes. Auch ist zu berücksichtigen, dass nach Art. 43 des Friedensvertrages Deutschland in einer Zone von 50 km östlich vom Rhein keine Truppen halten darf, sodass ein militärischer Zusammenstoss und damit ein effektiver Kriegszustand nicht als Folge des jetzt erfolgten Einmarsches zu erwarten war.

Die Hauptfrage ist im gegenwärtigen Zeitpunkt die folgende: Hat das Deutsche Reich ein *Recht auf die Durchführung eines Vermittlungsverfahrens* gemäss Art. 17 des Paktes? Die deutsche Note behauptet ein solches Recht nicht direkt. Immerhin wird in der Note darauf hingewiesen, dass Deutschland ein Signatärstaat des Versailler Friedens sei, der auch den Völkerbundspakt enthält. Dieser Umstand gibt aber Deutschland keine Rechte gegen den Völkerbund; vielmehr ist zu prüfen, ob ein Nichtmitgliedstaat nach Art. 17 das Vermittlungsverfahren verlangen kann.

Dies trifft, wie schon in der Botschaft vom 4. August 1919 gesagt ist, nicht zu. Nicht nur wäre eine solche Auslegung mit dem Wortlaut des Artikels 17 kaum zu vereinbaren, sondern es ist wohl sicher, dass die siegreichen Mächte den besiegten und vom Völkerbund vorläufig ausgeschlossenen Staaten ein solches Recht auch nicht zuerkennen wollten. Andererseits wird es für den Völkerbund schwierig sein, eine Vermittlung nicht anzunehmen, wenn er darum ersucht wird, denn die Grundsätze, die er für die Erhaltung des Friedens unter seinen Mitgliedern aufgestellt hat, sind nicht weniger venünftig, wenn es sich um Streitigkeiten mit Nicht-Mitgliedern handelt. Das Eintreten auf das Begehren Deutschlands ist nicht eine Rechtspflicht, sondern eine Frage der Opportunität und politischen Moral.

Dagegen kann man sich fragen, ob nicht die Mitgliedstaaten nach Art. 17 verpflichtet gewesen wären, ehe sie den Boden der Unterhandlungen mit Deutschland verliessen und zur Selbsthilfe schritten, ihrerseits die Intervention des Völkerbundes hätten anrufen sollen. Eine solche Pflicht wird, wie die erwähnte Botschaft ausführt, für die Mitglieder nicht direkt statuiert, aber man sollte meinen, dass der Völkerbund bei solchen Konflikten mit oder unter Nicht-Mitgliedstaaten von Amtswegen zu intervenieren und letztere einzuladen habe, sich dem Verfahren gemäss Art. XII

fahren gemäss Art. XII bis XVI zu unterwerfen. Daraus ergibt sich aber mittelbar die *Pflicht der Mitglieder* des Völkerbundes diese Aktion des Völkerbundes nicht durch einseitiges Vorgehen ihrerseits zu präjudizieren. Der Artikel 17 sagt: shall be invited bzw. sont invités. Sofern die Sanktionen nicht als durch den Friedensvertrag selber gerechtfertigt und somit von Deutschland anerkannt sich erweitern lassen, kann das Vorgehen der Alliierten gegen Deutschland, bzw. die Passivität des Völkerbundes rechtlich beanstandet werden, denn der Einmarsch in fremdes Gebiet ist keine friedliche Massnahme und kann ohne weiteres in Krieg übergehen. Die Vorschrift des Art. 12 ist deshalb vorgängig zu beobachten.

Vom *tatsächlichen und politischen Standpunkte* aus ist indessen folgendes zu sagen:

Wenn die Einleitung eines Friedensverfahrens nach Art. 17 nicht als eine *Verfahrensfra*ge betrachtet wird — als was sie allerdings richtiger Weise zu betrachten ist — so bedarf es der Einstimmigkeit, und die Zustimmung Frankreichs erscheint ausgeschlossen. Aber selbst wenn eine Mehrheit entscheiden kann, so ist es sehr fraglich, ob eine solche gegenwärtig im Rat zu finden wäre. Selbst in diesem Falle würde eine unmögliche Situation entstehen: Mindestens drei der 8 im Rat vertretenen Staaten (Frankreich, England, Belgien) hätten keine Stimme mehr. Von den übrigen 5 Staaten wären vier ebenfalls Signatäre des Friedensvertrages, also in gewissem Sinne Partei. Überdies hat nach Art. 17 der Rat die Kompetenz, für das Verfahren besondere Vorschriften aufzustellen — in welchem Sinne dies geschähe, ist ungewiss.

Vom *Standpunkte der Neutralen* aus ist es ein Glück, dass das Verfahren nach Art. 17 nicht eingeleitet worden ist, denn einerseits würde es kaum möglich gewesen sein, eine wirklich unparteiische — oder jedenfalls eine als unparteiisch allgemein anerkannte — Vermittlungsinstanz zu schaffen, und andererseits wären dann unter Umständen alle Mitgliedstaaten gemäss Art. 16 gezwungen gewesen, sich mit der einen Partei solidarisch zu erklären, wenn es zu einem bewaffneten Konflikt gekommen wäre.

Mit der Anrufung des Völkerbundes hat Deutschland diesem einen schlechten Dienst erwiesen wie überhaupt mit den andern bisherigen Berufungen an diese Instanz.² Kommt dabei etwas heraus — was aber offensichtlich ganz unwahrscheinlich ist, so hat der Beschwerdeführer einen Gewinn und im Völkerbund entsteht eine gewisse Spannung. Entzieht sich aber der Völkerbund seiner Vermittlungsrolle oder lehnt er das Begehren Deutschlands ab (wie in der Angelegenheit Eupen-Malmédy und wahrscheinlich in der Mandat-Frage), so ist er in den Augen vieler Neutraler und Skeptiker diskreditiert und damit noch mehr der Friedensvertrag, dessen bestes Stück der Pakt ist.

Vom *Standpunkte des Völkerbundes und des allgemeinen Friedens* aus würde allerdings eine *unparteiische Intervention* in dem Konflikt zwischen den beiden Parteien des Friedensvertrages, wie sie jüngst von der englischen League of Nations Union befürwortet wurde, die richtige Lösung sein. Sie erscheint aber z. Z. aussichtslos und es ist vielleicht besser, wenn der Völkerbund vorläufig so wenig als möglich mit dem Friedensvertrag zu tun hat und dessen Vollzug. Die

2. *En marge de ce passage, Motta a noté: stimmt!*

Passivität des Völkerbundes in diesen Fragen ist seinem Ansehen gewiss nicht förderlich, sie ist aber jedenfalls weniger nachteilig als ein offener Misserfolg, der bei einer Intervention in den Streit um den Friedensvertrag heute fast unvermeidlich erscheint.

Es ist endlich noch eine mit oben Ausgeführtem sich berührende, z. Z. allerdings von keiner Partei aufgeworfene Frage zu erörtern. *Die Art. 42–44 des Friedensvertrages von Versailles* verbieten dem Deutschen Reich in der 50 km Zone östlich des Rheins Festungen bestehen zu lassen oder neu anzulegen, ständig oder zeitweilig Truppen dort anzusammeln und irgendwelche militärische Übungen abzuhalten oder Mobilisationsvorkehrungen irgendwelcher Art beizubehalten. Nach Art. 44 sind etwaige Verstöße gegen diese Bestimmungen als feindselige Handlungen gegen die Signatärmächte des Friedensvertrages und als Störungen des Weltfriedens zu betrachten.

Abgesehen davon, dass die Auslegung dieser Bestimmungen die eine bedenkliche Rechtsfiktion enthalten, leicht zu Meinungsverschiedenheiten Anlass geben kann, ist zu beachten, dass die Alliierten, gestützt auf Art. 44, versuchen könnten, einen Verstoß gegen die Vorschriften der Art. 42 und 43 als einen Überfall, als einen Krieg unter Verletzung des Art. 12 des Paktes hinzustellen und auf Grund von Art. 16 an die Solidarität aller Völkerbundsmitglieder zu appellieren. Zwar ist Deutschland, solange es ausserhalb des Völkerbundes steht, durch Art. 12 nicht gebunden, ebensowenig wie es durch Art. 17 berechtigt ist. Es ist aber denkbar, dass der Rat es im Sinne von Art. 17 auffordert, sich dem Völkerbundsverfahren zu unterwerfen, und, im Weigerungsfalle, es als im Kriegszustand mit dem Völkerbund erklärt.

Ein solches Vorgehen wäre sicherlich im Widerspruch zu Wortlaut und Sinn des Völkerbundspaktes und es ist auch nicht wahrscheinlich, dass in dieser Weise vorgegangen werde. Immerhin könnten die Alliierten ein Interesse daran haben, und es ist aus diesem Grunde angezeigt, jetzt schon zu einer solchen Situation Stellung zu nehmen.

Die Verstöße gegen Art. 42 und 43 würden Verletzungen des Friedensvertrages bedeuten, würden aber keine Kriegshandlungen darstellen — weder rechtlich noch tatsächlich — wie sie durch Art. 12, 13 und 15 verboten und durch Art. 16 mit Sanktionen bedroht sind. Ein fiktiver Kriegszustand auf Grund eines Vertrages unter dritten Staaten ist mindestens für die dem Völkerbund beigetretenen Neutralen inexistent.

Die Gefahr einer Hereinziehung des ganzen Völkerbundes in den Konflikt zwischen den Alliierten und Deutschland auf Grund des Art. 44 träte namentlich dann ein, wenn sich Deutschland in der 50 km Zone schliesslich den als Sanktionen vorgenommenen Okkupationen manu militari entgegenseetzte, oder wenn, wie dies schon 1920 der Fall war, deutsche Truppen wegen innerer Unruhen in die 50 km Zone einrücken würden. Es ist denkbar, dass der dringliche Appell Deutschlands an den Völkerbund in der Frage der Sanktionen u. a. auch den Zweck hat, durch erfolglose Anerbietung des Vermittlungsverfahrens im Sinne des Art. 17 den Völkerbund auszuschalten für den Fall, dass es schliesslich zum bewaffneten Konflikt, sei es innerhalb, sei es ausserhalb der 50 km Zone kommen sollte. Von diesem Gesichtspunkte aus ist das Vorgehen Deutschlands den ehemaligen Neutralen nicht nachteilig.

CONSEIL FÉDÉRAL
*Procès-verbal de la séance du 1^{er} avril 1921*¹

Revision des Zolltarifs. Voranzeige an die fremden Staaten

Geheim

Volkswirtschaftsdepartement
Antrag vom 1. April 1921

Das Volkswirtschaftsdepartement führt aus, die Vorarbeiten zur Revision des Zolltarifs seien so weit gediehen, dass der neue Tarif voraussichtlich im Mai vom Bundesrat genehmigt werden kann. Die bestehenden Handelsverträge, soweit sie nicht schon gekündigt sind, brauchen nicht formell gekündigt zu werden, um der Schweiz die Tariffreiheit gegenüber den Vertragsstaaten zu geben.² Die Schweiz

1. *Etait absent: G. Motta.*

2. *Un projet de proposition, daté du 24 février 1921, résume la situation: [...] Die gegenwärtige Lage ist folgende: Mit allen Vertragsstaaten leben wir in gekündetem vertraglichen Verhältnissen. Die Verträge mit Deutschland, Österreich und seinen Sukzessionsstaaten, Jugoslawien und Frankreich sind jederzeit auf 3 Monate kündbar, der Vertrag mit Italien ist auf 1 Monat kündbar. Der Vertrag mit Spanien ist von diesem Land auf den 20. März gekündigt; wir haben unsererseits um eine einmonatliche Verlängerung nachgesucht.*

Es besteht also die Möglichkeit, mit allen Staaten auf Ende Mai das vertragliche Verhältnis durch Kündigung aufzulösen, wenn man eine solche formelle Kündigung als notwendig und richtig erachtet.

Wir halten nun aber dafür, dass dies nicht zutrifft. Was wir haben wollen, das ist die Tariffreiheit, während wir den Vertragstext nicht zu kündigen gedenken. Wir wollen ähnlich dem Vorgehen anderer Staaten uns mit einer blossen Voranzeige des zu treffenden Schrittes begnügen, sind aber der Meinung, dass diese Voranzeige heute zu erfolgen hat und nicht erst mit der Anwendung des neuen Tarifs. Wir erreichen damit, dass die Vertragsstaaten heute schon offiziell von unserer Absicht unterrichtet werden, ohne dass wir durch eine formelle Kündigung alle Vertragsfäden abreißen.

In diesem Sinne kommt uns das Vorgehen Deutschlands noch bis zu einem gewissen Grade entgegen. Deutschland hat durch seine hiesige Gesandtschaft den Wunsch der deutschen Regierung ausdrücken lassen, in absehbarer Zeit seine Tariffreiheit zurückzugewinnen. Es hat anfragen lassen, wie sich der Bundesrat dazu stelle, den Vertragstext wie bis jetzt auf 3 monatliche Kündigung weiter bestehen zu lassen und den Tarif jederzeit auf 1 monatliche Kündigung freizugeben. Wir *beantragen* gegenüber den einzelnen Staaten folgendes Vorgehen:

Deutschland wird mitgeteilt, dass wir einverstanden sind, den Vertragstext vorläufig auf dreimonatliche Kündigung weiter in Kraft bestehen zu lassen und dass wir beidseitig die Freiheit erhalten, den Tarifteil vom 1. April an auf einmonatliche Voranzeige zu ändern. Dabei hat es den Sinn, dass auch der Vertragstext durchgesehen werden soll und notwendige Änderungen vorgeschlagen werden. Daran hindert aber die dreimonatliche Kündigungsfrist nicht.

Österreich und die Sukzessionsstaaten, auch Jugoslawien: Es soll sofort diesen Staaten dasselbe Vorgehen vorgeschlagen werden, sodass dann auch hier die Möglichkeit besteht, jederzeit vom 1. April ab auf 1 monatliche Voranzeige die neuen Tarifsätze anzuwenden.

Für *Italien* besteht die einmonatliche Kündigungsfrist schon. Es soll aber Italien trotzdem mitgeteilt werden, dass wir, gedrängt durch die wirtschaftlichen Verhältnisse, von der Bundesversammlung ermächtigt sind, die Zölle der veränderten Situation anzupassen. Wir werden von

könne sich, wie dies andere Staaten auch getan haben, mit einer Voranzeige der kommenden Abänderung des Zolltarifs begnügen. Es schein aber angezeigt, diese Voranzeige jetzt schon zu erlassen. Damit werden die andern Staaten offiziell von der Absicht der Tarifänderung unterrichtet, ohne dass doch durch eine offizielle Kündigung alle Vertragsfäden abgerissen werden.

Auf Grund der Beratung wird in Zustimmung zum Antrag des Volkswirtschaftsdepartementes *beschlossen*:

Den einzelnen Vertragsstaaten wird durch eine Note von der Absicht der Schweiz, den Zolltarif abzuändern, Kenntnis gegeben. Die Note lautet wie folgt:

«Die wirtschaftliche Lage, wie sie sich als Folgeerscheinung des Krieges entwickelt hat, nötigt auch die Schweiz, ihre bis jetzt besonders bescheidenen Zollansätze einer Durchsicht zu unterwerfen. Andere Staaten haben diese Revision bereits vorgenommen oder sind im Begriffe, es zu tun.

Die eidgenössischen Räte haben den Bundesrat ermächtigt, die Ansätze des Zolltarifs der wirtschaftlichen Lage anzupassen und die Zölle in dem ihm geeignet scheinenden Zeitpunkt in Kraft zu setzen. Auf Grund dieser Ermächtigung wird gegenwärtig ein neuer Zolltarif ausgearbeitet, der auf diejenigen Länder zur Anwendung kommen wird, die mit der Schweiz in einem Tarif-Handelsvertragsverhältnis stehen oder sie sonst auf dem Fusse der Meistbegünstigung behandeln.

Im Auftrag seiner Regierung beehrt sich der unterzeichnete Gesandte, der Regierung... zur Kenntnis zu bringen, dass der Schweizerische Bundesrat die neuen Zolltarif-Ansätze allgemein von einem noch zu bestimmenden Tage an, der jedoch nicht vor dem 1. Juni 1921³ liegt, zur Anwendung bringen wird. Er wird den neuen Zolltarif, sobald er ausgearbeitet ist, publizieren und überdies den interessierten Regierungen zur Kenntnis bringen.

Der schweizerische Bundesrat geht davon aus, dass der Textteil des Handelsübereinkommens von... in der Hauptsache weiter bestehen könne. Er hofft, dass dieser Vorschlag die Zustimmung der Regierung... finden wird.»

dieser Ermächtigung mit Mässigung Gebrauch machen und uns erlauben, seinerzeit die neuen Ansätze nach einmonatlicher Voranzeige an die italienische Regierung zur Anwendung zu bringen.

Frankreich hat seinerzeit seine Zollerhöhungen ohne eine Kündigung des Vertrages vorgenommen. Wir nehmen für uns das gleiche Recht in Anspruch. Frankreich würde ungefähr im selben Sinne wie Italien Mitteilung gemacht werden.

Spanien hat seinen Vertrag auf den 20. März gekündigt. Wir erwarten zurzeit seine Antwort mit Bezug auf unsern Vorschlag betreffend Verlängerung um einen Monat. Spanien wird als kündender Vertragskontrahent seinerzeit mit Vorschlägen an uns herantreten. Dann wird auch der Moment gekommen sein, Spanien gegenüber von unserer Absicht, einen neuen Tarif anzuwenden, Kenntnis zu geben (7110 1/19).

3. *Le Conseil fédéral a accepté le nouveau tarif douanier dans sa séance du 8 juin 1921, cf. E 1004 1/279, n° 1761. Pour la mise en vigueur du nouveau tarif douanier, cf. FF, 1921, vol. III, pp. 675 s.*

E 2001 (B) 4/5

*Le Chef du Département des Finances et des Douanes, J.-M. Musy,
au Chef du Département politique, G. Motta*

R. Nr 300/80 v. 1919.
Fürstentum Liechtenstein
Zollanschluss

Bern, 1. April 1921

Im Frühling 1919 hat die Regierung des Fürstentums Liechtenstein bei der Zolldirektion Chur die Frage des Zollanschlusses aufgeworfen¹, in dem Sinne, dass Liechtenstein seine politische Verfassung beibehalten und nur mit Bezug auf die Zollordnung eine Verbindung mit der Schweiz eingehen würde. Die fürstliche Regierung hat alsdann die Angelegenheit in Verbindung mit dem eidg. Politischen Departement weiter verfolgt.² Die Verhandlungen führten schliesslich zu der Konferenz vom 23./24. Januar 1920, wo die gegenseitigen Beziehungen der beiden Länder besprochen wurden.³

Die Konferenz fand in Bern unter dem Vorsitz von Hrn. Minister Dinichert statt. Die Zollverwaltung war vertreten durch Hrn. Zollkreisdirektor Vögeli in Chur. An der Spitze der liechtensteinischen Delegation stand der fürstliche Gesandte in Wien, Prinz Eduard Liechtenstein. Dieser erklärte, dass das wichtigste ihrer Begehren der Zollanschluss an die Schweiz sei. Nur bei einem Zollanschluss an die Schweiz könne das Land, das sich in einer sehr schwierigen Lage befinde, wieder gesunden. Die andern Begehren und Wünsche wie Post-, Telegraphen- und Telephonanschluss, Aufnahme eines Anleihens in der Schweiz behufs Einführung der Frankenwährung fallen erst in zweiter Linie in Betracht. Die Verhandlungen mit Deutsch—Österreich um Gewährung von Erleichterungen für die Warenausfuhr aus Liechtenstein seien nicht zu einem befriedigenden Abschluss gelangt, indem liechtensteinische Waren von seiten Österreichs mit dem Generalzolltarif belastet würden.

Seitens der schweizerischen Delegierten konnten selbstverständlich keine verbindlichen Zusicherungen im Namen des schweizerischen Bundesrates abgegeben werden. Es konnte sich nur darum handeln, zu einer erschöpfenden gegenseitigen Aussprache zu gelangen und die Wünsche der Liechtensteiner Vertreter zur Prüfung und Berichterstattung an den Bundesrat entgegenzunehmen.

Am 16. Februar 1920 hat dann der fürstliche Landesverweser auf Grund eines vom Landesfürsten genehmigten Beschlusses des liechtensteinischen Landtages beim Bundesrat das Ersuchen gestellt⁴, Verhandlungen wegen Abschluss eines Zollvertrages zwischen der Schweiz und dem Fürstentum einzuleiten unter Beru-

1. *Au sujet de cette première démarche du gouvernement de la Principauté du Liechtenstein, par lettre du Dr Beck à la Direction des Douanes à Coire, du 1^{er} mai 1919, cf. E 6350 (B) 3/317.*

2. *Sur ces contacts, cf. DDS 7/1, nos 406, 409, 422, 426, 443, 449.*

3. *Pour les procès-verbaux de séance et les rapports relatifs à ces négociations, cf. E 6350 (B) 3/317.*

4. *Cette lettre non reproduite est signée: Karl Prinz Liechtenstein.*

fung auf die am 23./24. Januar in Bern gepflogenen Besprechungen. Es wurde dabei namentlich betont, dass das Fürstentum und seine Bewohner infolge des katastrophalen Niedergangs der bisher im Lande geltenden Kronenwährung den Wunsch hegen, möglichst bald zur Frankenwährung überzugehen und dass für diese Währungsänderung ein Zollanschluss an die Schweiz von grossem Vorteil sei. Gleichzeitig wurde das weitere Ersuchen gestellt, in nächster Zeit eine schweizerische Kommission abzuordnen, um die lokalen Verhältnisse einer eingehenden Prüfung zu unterziehen und eine Übersicht zu gewinnen, wie sich die Personalverhältnisse gestalten werden.

Auf Grund eines Berichtes und Antrags des politischen Departements hat dann der Bundesrat am 22. März 1920⁵ die Bereitwilligkeit ausgedrückt, die gegenseitigen Beziehungen zwischen dem Fürstentum und der Schweiz vertraglich zu regeln. Gleichzeitig wurde das Finanz- und Zolldepartement beauftragt, alle mit dem Abschluss eines Zollanschlussvertrages mit dem Fürstentum Liechtenstein zusammenhängenden Fragen zu prüfen und ermächtigt, eine Kommission nach Liechtenstein abzuordnen mit der Aufgabe, die örtlichen Verhältnisse mit Bezug auf Personalerfordernisse und Lokalbedürfnisse für die Grenzbewachung zu prüfen.

Diese Grenzberichtigung hat vom 23. bis 30. Mai 1920 unter der Leitung des Oberzolldirektors stattgefunden.⁶ Am 24. und 25. Mai ist die offene Grenze von Schaanwald bis an den Rhein begangen worden, während vom 26. bis 30. Mai die Berggrenze von den drei Schwestern bis zum Naafkopf besichtigt wurde.

Auf Grund dieser Besichtigung beehren wir uns, Ihnen folgenden Bericht abzugeben.

I.

Land, Leute, Behörden und wirtschaftliche Verhältnisse.

Das Fürstentum Liechtenstein hat einen *Flächeninhalt* von 157,8 km². (Kanton Appenzell Innerrhoden 159 km²) und wies laut Volkszählung von 1913 eine *Einwohnerzahl* von 10 716 Personen auf, die fast ausschliesslich katholischer Konfession sind. Gegenwärtig soll die Bevölkerung etwas unter 10 000 Seelen betragen. Hauptort ist Vaduz mit ca. 1200 Einwohnern.

Der grösste Teil des Landes ist Gebirgsland. Das Flachland liegt im Rheingelände. Eine schöne Strasse durchzieht das Ländchen von Balzers bis Schaan. Querstrassen und vier gedeckte Holzbrücken verbinden das Land mit der Schweiz. Daneben besteht die Eisenbahnlinie Feldkirch—Buchs, welche dem Freistaat Deutsch—Österreich gehört. Mit Ausnahme der Dörfer Triesenberg & Planken liegen alle Dörfer in der Rheinebene, die Orte Mauren und Schellenberg an den Abhängen des Eschnerberges. Die Talebene die in der grössten Breite sich bis 5 km vom Rheine ins Land erstreckt, ist fruchtbar. Hier wird Wiesen-, Acker-, Obst- und Weinbau betrieben. Als Hauptnahrungsmittel werden neben Gemüse Mais und Kartoffeln gepflanzt, weniger Weizen und Roggen.

Die *Verfassung* ist eine monarchisch-repräsentative. Sie stammt aus dem Jahr

5. *Ils'agit de la proposition du Département politique adressée au Conseil fédéral le 22 mars 1920 (E 1001.1); la décision du Conseil fédéral a été prise le 26 mars (E 1004 1/274, n° 1103).*

6. *Sur cette visite, cf. E 6350 (B) 3/317.*

1862 und wurde in den Jahren 1878, 1895, 1901 und 1918 teilweise abgeändert. An der Spitze des Staates steht der Fürst von Liechtenstein, der Sprosse eines alt adeligen Geschlechtes. Der gegenwärtige Fürst, Johann der II., wohl einer der reichsten Grundbesitzer, wohnt meistens in Wien oder zu Eisgrub in Mähren, und es wird das Fürstentum schon seit langen Jahren von einem Landesverweser verwaltet.

Der *Landesverweser* ist der Chef der fürstlichen Regierung und des Landeschulrates. Der Regierung, die ihren Sitz in Vaduz hat, gehören noch an: 2 Landräte, 2 Stellvertreter und 1 Sekretär. Diese 5 Beamten werden vom Fürsten auf 6 Jahre ernannt; der Regierung unterstehen der Kassenverwalter, der Landesphysikus, der Landestechniker, der Forstinspektor und der Landestierarzt.

Als Berufungsbehörde gegen Entscheide der Regierung besteht eine politische *Rekursinstanz* in Wien, die aus drei vom Fürsten ernannten Mitgliedern besteht.

Im Jahre 1920 funktionierte als Landesverweser Prinz Karl von Liechtenstein, ein Vetter des regierenden Fürsten. Prinz Karl wurde dann für längere Zeit beurlaubt und die Landesverwesung wurde dem Hrn. Dr. J. Peer, Richter am Verwaltungsgerichtshof in Wien, übertragen. Die Ernennung dieses Beamten, die ohne Begrüssung des Landtages geschah, hat in Liechtenstein grosse Erregung hervorgerufen. Wie wir übrigens in den letzten Tagen gelesen haben, ist Hr. Dr. Peer von seinem Amt zurückgetreten und es ist seither der liechtensteini-sche Regierungssekretär zum Landesverweser ernannt worden.

Die gesetzgebende Behörde ist der *Landtag*. Er besteht aus 15 Mitgliedern und 5 Ersatzmännern. Von den Landtagsabgeordneten werden 3 vom Fürsten ernannt, die übrigen zwölf vom Volke gewählt. Die Wahl erfolgt auf die Dauer von vier Jahren.

Der Landtag genehmigt den Voranschlag, bewilligt die Steuern und entscheidet über die Aufnahme von Landesanleihen. Die Einberufung erfolgt jährlich einmal durch den Fürsten auf die Zeit vom 15. bis 30. Oktober.

Neben dem Landtag besteht der *Landesausschuss* von 3 Mitgliedern, dem Präsidenten des Landtages, zwei Landtagsabgeordneten und zwei Ersatzmännern. Dem Landesausschuss liegen ob die Prüfung der Landeskassenrechnung, die Vorberatung der vom Landtage erhaltenen Aufträge und die Einberufung ausserordentlicher Landtagssitzungen.

Die Gerichtsbarkeit wird ausgeübt:

vom Landgericht in Vaduz, dem ein geprüfter Landrichter vorsteht als erster Instanz,

vom Appellationsgericht in Wien mit drei geprüften Richtern als zweiter Instanz, und

vom Oberlandesgericht Innsbruck mit 5 Mitgliedern, die geprüfte Richter sein müssen. Das gerichtliche Verfahren in zweiter und dritter Instanz ist in der Regel nur schriftlich.

Die Leitung des *Schulwesens* ist dem Landeschulrat übertragen, der unter Vorsitz des Landesverwesers aus 5 Mitgliedern besteht.

Kirchlich gehört das Fürstentum zum Sprengel der Diözese Chur. Es bildet ein eigenes Kapitel mit einem bischöflichen Landesvikar.

Seit 1868 leisten die Liechtensteiner keinen *Militärdienst* mehr.

Den grössten *Reichtum des Landes* bilden die zahlreichen Alpen im Sarnatal

und dessen beiden Nebentälern (Malbun- und Valorschtal) sowie im Gerneratal. Diese Alpen bilden die Grundbedingung für die beträchtliche Viehzucht des Fürstentums.

Auch die grossen und schönen Wälder, die Tannen, Föhren, Lärchen, weniger Laubholz aufweisen, liefern schöne Erträge, sodass das Land Nutz- und Bauholz ausführen kann. Brennholz hat es für sich genügend. In den Steinbrüchen von Balzers wird ein ausgezeichneter Baustein gewonnen. Auch reiche Gipslager sind vorhanden.

In Vaduz und Triesen befinden sich eine grössere Baumwollspinnerei und drei mechanische Baumwollwebereien. In guten Zeiten beschäftigten diese von Schweizern geleiteten Fabriken 650 Arbeiter & Arbeiterinnen.

In Eschen bildet die Maschinenstickerei einen nennenswerten Erwerbszweig. Es sind vorhanden 40 Handmaschinen und eine Schifflistickmaschine.

Mehrere Sägereien versorgen das Land mit Brettern und Bauholz und führen diese beiden Artikel in grösseren Mengen aus.

Die Bevölkerung des Fürstentums ist arbeitsam, hat aber teilweise unter den moralischen Einflüssen des Krieges stark gelitten. Viele Liechtensteiner und Liechtensteinerinnen wandern jährlich aus, um als Maurer, Gipser, Waldarbeiter, Dienstmädchen etc. namentlich in der Schweiz ihr Brot zu verdienen und Ersparnisse zu machen. Andere gehen täglich in die Schweiz zur Arbeit.

Infolge des Waldreichtums, des Wein- und Obstbaues, der einträglichen Viehzucht und der Verdienstmöglichkeiten in den bestehenden Fabriken und Sägereien sowie in der benachbarten Schweiz ist die *Kaufkraft* Liechtensteins eine ordentliche. Die Liechtensteiner kaufen die Lebensmittel, soweit ihre Eigenproduktion den Bedarf nicht deckt, in der Schweiz und liefern dafür Eier, Gemüse, Häute, Felle, Torf, Bau- und Nutzholz und auch Brennholz. Von Österreich wurden vor dem Kriege hauptsächlich bezogen Konfektionswaren, Wollgewebe, Schuhe und landwirtschaftliche Werkzeuge und Maschinen, Mehl, Salz und Zucker, dafür wurde hauptsächlich Vieh nach Österreich ausgeführt.

Seitdem der Zollvertrag mit Österreich aufgelöst ist erfolgt die Lieferung des Viehes nach der Schweiz. Im Jahre 1919 wurden aus Liechtenstein, dessen Viehstand während der Kriegsjahre zurückgegangen ist, nach der Schweiz ausgeführt ca. 400 Stück Rindvieh und 90 Schafe im Werte von ca. Frs. 350 000.—.

Die *Steuern* im Lande sind mässige, hauptsächlich weil die von Österreich bezahlte Zollquote einen grossen Teil der Ausgaben zu decken vermochte, und auch weil der Landesfürst an Kirchen- und Schulhausbauten jeweilen aus seinem Privatvermögen grössere Summen spendete. Seit 1919 ist die Einnahme aus der Zollquote dahingefallen, und Liechtenstein muss sich nach neuen Einnahmequellen umsehen.

Im Fürstentum besteht nur ein *Bankinstitut* in Vaduz. Dieses soll vor dem Kriege an Bankdepositen etwas über 5 Millionen aufgewiesen haben, während des Krieges stiegen sie auf 18 Millionen. Laut Zählung vom 7./8. März 1920 waren im Lande vorhanden 22 Millionen Kronen, ebenso viel soll in den österreichischen Banken angelegt sein. Infolge des niedrigen Kronenkurses sind aber bedeutende Werte verloren gegangen, sodass das Liechtensteinervolk gezwungen ist, von vorn anzufangen und zu sparen.

Gegenwärtig wird in Liechtenstein, das offiziell immer noch die österreichi-

sche Kronenwährung hat, nur in Franken gehandelt. Ärzte, Apotheker, Handwerker, Händler, Wirte und Landwirte verlangen Bezahlung in Franken, und die Arbeiter erhalten ihren Lohn demgemäss auch in Franken ausbezahlt.

Für die Berechnung des mutmasslichen *Zollertrages* für das liechtensteinische Gebiet nach Massgabe des schweizerischen Zolltarifs fehlt fast jedes statistische Material. Wie schon erwähnt, pflanzt Liechtenstein nicht genügend Nahrungsmittel, um den eigenen Bedarf zu decken. Nach einer unvollständigen Statistik bezog Liechtenstein aus dem Auslande:

	1915	Zoll
Weizen	kg 489'000	Frs. 1 467.—
Mais	kg 170'000	Frs. 510.—
Hafer	kg 50'000	Frs. 150.—
Reis	kg 17'500	Frs. 350.—
Fett	kg 15'000	Frs. 3 000.—
Teigwaren	kg 40'000	Frs. 3 600.—
	Total	<u>Frs. 9 077.—</u>
	1918	Zoll
Mehl	kg 218'000	Frs. 5 450.—
Zucker	kg 96'223	Frs. 5 500.—
Melasse	kg 10'000	Frs. 200.—
Getreide	kg 10'000	Frs. 30.—
Salz	kg 120'000	Frs. 360.—
	Total	<u>Frs. 11 540.—</u>

Über die Einfuhr anderer Waren nach Liechtenstein, von denen namentlich die Einfuhr von Eisen, Eisenwaren, landwirtschaftlichen Werkzeugen und Maschinen sowie von Geweben, Konfektion und Schuhwaren eine ganz beträchtliche sein muss, fehlen nähere Angaben.

II.

Der Zollvertrag.

Da die Zollverwaltung vom Bundesrat auch mit den Vorarbeiten betreffend Abschluss des Zollvertrages betraut wurde, hat sie dieselben sofort an die Hand genommen und einen Vertragsentwurf ausgearbeitet. Da die Zollorgane nicht bloss den Zollbezug an der Grenze besorgen, sondern zugleich auch den Vollzug von zahlreichen Bundesgesetzen übernommen haben, deren Vorschriften beim Überschreiten der Zollgrenze gehandhabt werden müssen, so muss das Fürstentum den Vollzug dieser Gesetze an seiner Grenze ohne weiteres zulassen.

Der ursprünglich von der Zollverwaltung aufgestellte Vertragsentwurf ist den beteiligten Departementen zur Begutachtung vorgelegt worden, und auf Grund der eingegangenen Bemerkungen wurde alsdann der Entwurf bereinigt. Nachträglich sind vom Justizdepartement Aussetzungen gemacht worden und es wurde eine teilweise Umarbeitung des Entwurfes verlangt. Diese Umarbeitung hat alsdann stattgefunden und ergab als Resultat den beiliegenden Vertragsentwurf. Die von der Zollverwaltung aufgestellten zollrechtlichen Bestimmungen

sind im allgemeinen beibehalten worden. Hingegen haben einzelne Artikel, namentlich betreffend die in Liechtenstein anwendbare Bundesgesetzgebung sowie betreffend den Gerichtsstand der Beamten und Angestellten Abänderungen erfahren. Wir werden bei den einzelnen Vertragsartikeln auf die Abänderungen zu sprechen kommen.

Der Vertrag zerfällt in 7 Abschnitte:

1. Allgemeine Bestimmungen,
2. Die in Liechtenstein anwendbare Bundesgesetzgebung,
3. Der Zolldienst,
4. Das Zollpersonal,
5. Verfolgung und Bestrafung von Widerhandlungen gegen die in Liechtenstein anwendbare Bundesgesetzgebung,
6. Finanzielle Leistungen des Bundes an das Fürstentum,
7. Übergangs- und Schlussbestimmungen.

Unter Abschnitt 1 gibt Art. 1 zu Bemerkungen nicht Anlass.

Zu Art. 2 fügen wir bei, dass das Fürstentum beabsichtigt, die Frankenwährung einzuführen, wodurch die gegenseitige Anwendung der Frankenwährung bei Bezahlung von Abgaben, Entschädigungen oder Bussen selbstverständlich wird.

Die Anwendbarkeit der in Art. 4 und 7 erwähnten Gesetze und Verträge wird den schweizerischen Zentralbehörden viele Arbeit verursachen, wobei die vermehrte Inanspruchnahme der mit der Ausführung dieser Gesetzgebung betrauten eidg. Behörden (Zoll- & Volkswirtschaftsdepartement, Departement des Innern) namentlich in Betracht fällt. Um in diesen Verkehr Erleichterungen zu schaffen, ist die Bestimmung aufgenommen worden, dass Korrespondenzen zwischen den eidg. und fürstlichen Behörden vom diplomatischen Weg ausgenommen werden und auf dem direkten Korrespondenzweg erledigt werden können, sofern sie die Ausführung der in Liechtenstein anwendbaren Bundesgesetzgebung beschlagen.

Dieser Artikel sieht vor, dass die Bestimmungen der Zollgesetzgebung sowie die gesamte Bundesgesetzgebung, bei deren Ausführung die Zollverwaltung mitzuwirken hat, oder deren Vollziehung ihr noch übertragen wird, im innern Verkehr des Fürstentums in gleicher Weise gehandhabt werden wie in der Schweiz, da angesichts der stattfindenden Verlegung der Zollgrenze diese Gesetzgebung in der Schweiz selbst zum grössten Teil illusorisch gemacht würde, wenn sie in Liechtenstein nicht in ihrer Gesamtheit angewendet würde. Mit Bezug auf diese Gesetzgebung kommt dem Fürstentum die gleiche Rechtsstellung zu wie einem schweizerischen Kanton (Art. 6.).

Gemäss Art. 5 müssen die Vorschriften betreffend die Fremdenpolizei an der schweizerisch-liechtensteinischen Grenze gehandhabt werden. Was die Frage anbetrifft, wie es sich gegenüber Liechtenstein mit der vom Bund an die Kantone nach Massgabe der Bundesgesetzgebung zu leistenden Beiträgen verhält, so sind wir der Ansicht, dass eine innere Berechtigung der liechtensteinischen Staatsangehörigen auf diese Beiträge nicht besteht. Solche Entschädigungen sind z. B. vorgesehen in Art. 26/27 des Bundesgesetzes betr. Tierseuchen mit Bezug auf die den Viehbesitzern zu leistenden Entschädigungen für die ihnen durch verschiedene Tierseuchen erwachsenden Schäden und für die den Kantonen erwachsenden Kosten aus der Durchführung von Schutzimpfungen; ferner in Art. 8 des

B. G. betreffend gemeingefährliche Epidemien, wonach der Bund den Kantonen die Hälfte der Auslagen ersetzt, die ihnen aus der Durchführung der Absonderungs- und Desinfektionsmassnahmen erwachsen sind; ferner in Art. 12 des B. G. betr. Förderung der Landwirtschaft vom 22. Dezember 1893 und Art. 54 ff der Vollziehungsverordnung dazu mit Bezug auf die den Kantonen aus der Bekämpfung der Reblaus erwachsenden Kosten. Hierher gehören auch die Betreffnisse, die den Kantonen aus der Verteilung der Reineinnahmen der Alkoholverwaltung zukommen; auch hier sind wir der Ansicht, dass ein Grund für Verabfolgung des Anteils der Reineinnahmen der Alkoholverwaltung nicht besteht, da seitens der Kantone Einsprachen zu gewärtigen wären und dadurch das Abrechnungsverfahren nach Mitteilungen der Alkoholverwaltung stark kompliziert würde. Immerhin könnte dem Umstand, dass diese Entschädigungen nicht ausgerichtet werden, in der Festsetzung des jährlichen Beitrages an das Fürstentum Rechnung getragen werden. Wir werden bei Art. 33 auf diesen Punkt zurückkommen.

Der Abschluss einer Zollunion mit Liechtenstein hat jedoch nicht nur zur Folge, dass die beiden Staaten nach innen ein Staatsgebiet werden, soweit die Zollgesetzgebung und die Gesetzgebung in Frage steht, bei deren Vollzug die Zollorgane mitwirken, sondern dass die beiden Länder mit Bezug auf die Zoll- und Handelspolitik auch nach aussen als eine Einheit auftreten. Dieses Verhältnis kommt in Art. 7 und 8 des Entwurfs zum Ausdruck. Wie von den Delegierten des Fürstentums versichert wurde, ist der Zollanschlussvertrag mit Österreich gekündigt worden und befindet sich ausser Kraft.

Die Gesetzgebung, die von Liechtenstein übernommen werden soll, ist eine äusserst umfangreiche, indem nicht nur die Gesetze, sondern auch die dazu gehörigen Vollziehungsverordnungen, Reglemente und Ausführungsbeschlüsse in Liechtenstein Geltung haben müssen. Es wird daher längere Zeit dauern, bis das neue Recht sich eingelebt hat, und es werden deswegen von Anfang an Friktionen unvermeidlich sein. Um von vornherein über die Anwendung der Gesetze und Vorschriften Klarheit zu schaffen, soll in einer Anlage zum Vertrag jedes einzelne Gesetz, nebst allen Ausführungsbeschlüssen und Verordnungen genau angegeben werden. In gleicher Weise soll es gehalten werden mit Bezug auf die Handels- und Zollverträge, die von Liechtenstein übernommen werden müssen. Auch diese sollen in einer Anlage zum Vertrag genau aufgeführt werden. Dies wird in Art. 9 stipuliert. Die Anlage I ist indessen noch nicht aufgestellt, weil die Departemente über die aufzunehmenden Gesetze und Vorschriften erst befragt werden müssten und die Antworten noch nicht eingetroffen sind. Wir werden Ihnen die beiden Anlagen in einigen Tagen zusenden. Wir erwähnen, dass in Anlage I die Gesetze und Verordnungen über nachfolgende Gegenstände Aufnahme finden werden:

Alkohol, Absinth, Brieftauben, Ein-, Durch- & Ausfuhrverbote, Epidemien, Fischerei, Jagd- & Vogelschutz, Handelsstatistik, Kontrolle der Gold- & Silberwaren, Kunstwein, Lebensmittelpolizei, Mass & Gewicht, Patenttaxen für Handelsreisende, Zündhölzchen & Pulverregal.

Neue Gesetze sowie Ergänzungen und Abänderungen der in Anlage I⁷ erwähnten Bundesgesetzgebung und der in Anlage II⁷ erwähnten Staatsverträge

7. *Non reproduite.*

müssen vom Bundesrat der Regierung des Fürstentums mitgeteilt und öffentlich bekannt gemacht werden. Auch die Bestimmungen der zu übernehmenden Gesetze und Verordnungen müssen vor dem Inkrafttreten des Vertrages auf geeignete Weise veröffentlicht werden. Dies ist in den Artikeln 9 und 10 festgelegt.

Der Abschnitt 3 behandelt den Zolldienst.

Derselbe ist an der liechtensteinischen Grenze der Zolldirektion Chur unterstellt (Art. 11), was sich aus der geographischen Lage des Landes ergibt. Da bei der Grenzbegehung festgestellt wurde, dass die Grenzvermarchung nicht überall deutlich genug durchgeführt ist, wurde in Art. 12 die Bestimmung aufgenommen, dass da, wo es von der schweizerischen Zollbehörde als notwendig befunden wird, der Verlauf der Grenze durch die fürstliche Behörde sichtbar gemacht werde.

Die im Fürstentum zu errichtenden Zollämter werden als «schweizerische Zollämter im Fürstentum Liechtenstein» bezeichnet und mit den Wappen der beiden Länder versehen (Art. 13.). Zollämter und Grenzwachtposten werden im Einvernehmen mit der fürstlichen Regierung von der schweizerischen Oberzolldirektion festgesetzt (Art. 14).

Es hat sich gezeigt, dass für den Bahndienst nur am Bahnhof Nendeln ein Zollamt errichtet werden kann. Dann muss die vor Nendeln liegende Haltestelle in Schaanwald aufgehoben werden. Es wird Sache der liechtensteinischen Regierung sein, sich hierüber mit der österreichischen Staatsbahn zu verständigen (Art. 15).

Im übrigen sollen Zollämter in Schaanwald und Ruggell errichtet werden; für die Kosten der Zollhäuser in diesen Ortschaften hat die liechtensteinische Regierung aufzukommen, ebenso auch für die Kosten des zu erstellenden Revisions- und Zollschuppens am Bahnhof Nendeln. Die Auslagen für die Ausstattung der Diensträume, für die Heizung und Beleuchtung derselben fallen zu Lasten der schweizerischen Zollverwaltung, wie dies auch bei andern Zollämtern der Fall ist (Art. 16).

Auch für die Kosten der Unterbringung des Grenzwachtpersonals hat die schweizerische Zollverwaltung aufzukommen (Art. 17). Falls jedoch in einer Ortschaft die Beschaffung der Unterkunft auf Schwierigkeiten stossen sollte, so ist vorgesehen, dass die fürstliche Regierung die Unterkunfträume zu beschaffen hätte, wogegen die Zollverwaltung den üblichen Mietzins entrichtet (Art. 17).

Da nach Art. 54 des Zollgesetzes die kantonalen Polizeiorgane verpflichtet sind, das eidg. Zollpersonal in Ausübung seiner Funktionen nach Möglichkeit zu unterstützen, ist diese Beistandspflicht in Art. 18 auch für die liechtensteinischen Behörden stipuliert worden.

Im 4. Abschnitt werden die Dienstverhältnisse des schweizerischen Zollpersonals geregelt. Bezüglich des schweizerischen auf liechtensteinischem Boden stationierten Personals ist wie selbstverständlich Unterstellung in allen Dienstangelegenheiten unter die schweizerischen Zollbehörden vorgesehen (Art. 19), und für das Grenzwachtkorps wird das Tragen der Dienstuniform und Bewaffnung vorbehalten (Art. 20). Der fürstlichen Regierung wird indessen von den Personalzuteilungen Kenntnis gegeben und allfällige Bedenken gegen die Stationierung eines Angestellten im Fürstentum sowie auch begründete Begehren um Verset-

zung sollen berücksichtigt werden (Art. 21). Art. 22 stipuliert die Befreiung der schweizerischen Beamten und Angestellten, sofern sie Schweizerbürger sind, von Steuern- und Personalleistungen mit Ausnahme der indirekten Steuern und der Grundsteuern. Diese Vorschrift trifft selbstverständlich nicht zu für liechtensteinische Staatsangehörige, die im schweizerischen Zolldienst angestellt werden (s. Art. 26).

Die Art. 23—25 regeln den Gerichtsstand für die in Liechtenstein stationierten schweizerischen Beamten und Angestellten.

In Analogie mit zahlreichen Verhältnissen unserer auf ausländischem Gebiet gelegenen Zollämter (z. B. Konstanz, Singen, Waldshut, Luino und Domodossola), wo überall der ausländische Gerichtsstand in zivilen und Strafsachen für unser Personal vorbehalten wurde, war im ursprünglichen Entwurf auch das liechtensteinische Gericht als zuständig erklärt worden. Das Justizdepartement hat indessen die vorgesehene Regelung der zivilrechtlichen Verhältnisse des im Fürstentum stationierten eidgen. Personals, wonach die Beamten dem liechtensteinischen Privatrecht und der liechtensteinischen Gerichtsbarkeit unterstehen, als unhaltbar erklärt. Dieser Standpunkt wird damit begründet, dass in appellablen Sachen ein eidg. Beamter, solange der Justizvertrag mit Österreich in Kraft besteht, vor dem Oberlandesgericht in Innsbruck sein Recht suchen müsste, während nach Ablauf dieses Vertrages das Urteil des Landgerichtes Vaduz endgültig wäre. Auf Scheidungsklagen könnte der schweizerische Beamte überhaupt nicht, weil das in Liechtenstein geltende österreichische bürgerliche Gesetzbuch die Scheidungsklage nicht kennt.

Wir bemerken, dass dieselben Verhältnisse auch für das schweizerische Zollamt Luino (Italien) zutreffen, wo sich zur Zeit 15 Beamte und Angestellte befinden. Auch dieses Personal muss allfällige zivile Streitigkeiten vor dem italienischen Gericht zum Austrag bringen, auch für dieses Personal ist eine Ehescheidung nicht möglich, weil sie nach dem italienischen Gesetz ausgeschlossen ist. Wir geben indessen zu, dass die vom Justizdepartement vorgesehene Lösung für unser Personal vorteilhafter ist, und sind mit der vorgeschlagenen Lösung einverstanden.

Im vorliegenden Entwurf wird die Frage des Gerichtsstandes in der Weise geregelt, dass für das in Liechtenstein stationierte schweizerische Personal die Exterritorialität beansprucht wird, wobei der ordentliche Gerichtsstand in Buchs begründet wird. Auch mit Bezug auf die Strafgerichtsbarkeit wird das in Liechtenstein stationierte Zollpersonal dem St. Gallischen Strafrecht unterstellt, soweit nicht das Militärstrafgericht in Betracht fällt. Die Aburteilung würde durch das Bezirksgericht Werdenberg erfolgen. Diesem Bezirksgericht muss daher gestattet werden, auf liechtensteinischem Boden Verfahrenshandlungen vorzunehmen und die fürstlichen Behörden sind zur Gewährung von Rechtshilfe verpflichtet. Diese Verhältnisse finden sich in diesem Sinne in den Art. 23 & 24 geregelt.

Für die Angehörigen des Grenzwachtkorps, die gemäss Art. 54 des Zollgesetzes unter dem Militärstrafgesetz stehen, bleibt die militärgerichtliche Abwandlung vorbehalten und die Organe der schweizerischen Militärjustiz sind berechtigt, zur Verfolgung solcher Handlungen das Gebiet des Fürstentums zu betreten und daselbst Amtshandlungen vorzunehmen.

Art. 26 behandelt die Frage der Einstellung von liechtensteinischen Staatsangehörigen in den schweizerischen Zolldienst. Dabei ist zu bemerken, dass die Aufnahme von Liechtensteinern ins eidg. Grenzwachtkorps ausgeschlossen ist. Nicht nur kann von der Vorschrift, wonach die Grenzwächterpostulanten eine schweizerische Rekrutenschule bestanden haben müssen, nicht abgegangen werden, sondern gemäss Art. 13, Ziffer 5 der Militärorganisation hat der Bundesrat das Recht, über das Grenzwachtkorps zu Kriegszwecken zu verfügen. Es erscheint ohne weiteres klar, dass unter diesen Umständen Ausländer im Corps keinen Platz finden können.

Immerhin sieht die Zollverwaltung kein Hindernis, dass nicht einige wenige Liechtensteiner als Zivileinnehmer oder Aufseher in den schweiz. Zolldienst eingestellt werden. Über die Zuteilung dieses Personals muss aber die Zollverwaltung verfügen können und es ist ausgeschlossen, dass die als Aufseher oder Beamte zu verwendenden Liechtensteiner im eigenen Lande angestellt werden, da darauf Bedacht zu nehmen ist, das Personal in möglichst unabhängige Verhältnisse zu stationieren. Dieser Grundsatz wird auch bei Einstellung der eigenen Landsleute befolgt.

Der 5. Abschnitt enthält die Vorschriften betr. Verfolgung und Bestrafung von Widerhandlungen gegen die in Liechtenstein anwendbare Bundesgesetzgebung. Solche Widerhandlungen werden nach Massgabe des Bundesgesetzes betr. das Verfahren bei Übertretung fiskalischer und polizeilicher Bundesgesetze vom 30. Juni 1849 verfolgt und beurteilt, sofern in der Bundesgesetzgebung dieses Verfahren vorgesehen ist. Als Appellationsinstanz wird das Kantonsgericht des Kantons St. Gallen, als Kassationsgericht der Kassationshof des schweiz. Bundesgerichtes bezeichnet (Art. 27). Widerhandlungen, die nicht nach dem Bundesgesetz über das Fiskalstrafverfahren abgeurteilt werden, sondern den kantonalen Gerichten zugewiesen sind, werden ebenfalls durch das fürstliche Landgericht beurteilt. Gegen die Urteile des letztern ist die Appellation an das Kantonsgericht St. Gallen unter Anwendung des St. Gallischen Strafprozessrechtes zulässig.

Mit Bezug auf die Verfolgung der Widerhandlungen werden den fürstlichen Behörden hinsichtlich Strafbefugnis und Bussenanfall die gleichen Rechte und Pflichten eingeräumt wie den kantonalen Behörden (Art. 29). Vorbehalten bleibt die Zuständigkeit des schweiz. Bundesstrafgerichts, soweit sie nach Massgabe der im Fürstentum geltenden Bundesgesetzgebung Anwendung findet (Art. 30). Auch für die Vollstreckung der Strafen, welche auf Grund der im Fürstentum anwendbaren Bundesgesetzgebung ausgesprochen werden, kommt dem Fürstentum die gleiche Rechtsstellung zu wie einem schweizerischen Kanton (Art. 31).

Gemäss Art. 32 steht das Begnadigungsrecht in den nach eidg. Recht zu beurteilenden Strafsachen den eidg. Behörden zu. Diese Vorschrift bildet allerdings einen erheblichen Eingriff in das Souveränitätsrecht des Fürsten. Aber eine andere Lösung ist nicht denkbar. Denn die Übertragung des Begnadigungsrechtes an die Bundesversammlung ist die logische Folge des Zollvertrages und des dadurch bedingten Verzichtes des Fürsten auf einen Teil der Souveränität.

Der 6. Abschnitt enthält die Bestimmungen über die finanziellen Leistungen des Bundes an das Fürstentum. Es ist ausserordentlich schwierig, den richtigen

Anteil des Landes an den Zolleinnahmen festzustellen. Nach unserer Ansicht wäre dasjenige Vertragssystem das richtige, das auf der Verteilung der Zolleinkünfte nach der Konsumkraft eines jeden Staates begründet ist. Die Schwierigkeit liegt jedoch darin, die Konsumkraft jedes Teils zu bemessen, besonders auch deswegen, weil letztere grossen Schwankungen unterworfen ist und in Liechtenstein statistische Aufzeichnungen hierüber gänzlich fehlen. Man ist daher genötigt, die am wenigsten anfechtbare Verteilungsweise anzuwenden. Es ist jene aus der Bevölkerungszahl.

Wenn wir die Bevölkerungsziffern der Schweiz mit den Erträgen der Eingangszölle vergleichen, so ergeben sich für die Periode von 1908/1913 pro Kopf der Bevölkerung folgende Belastungsziffern:

1908	Frs. 25.12
1909	Frs. 20.45
1910	Frs. 21.34
1911	Frs. 21.02
1912	Frs. 22.37
1913	Frs. 21.57

Diese Ziffern sind in den Jahren 1918 & 1919 auf Frs. 10.80 bzw. Frs. 15.81 gesunken, haben indessen im Jahre 1920 bereits wieder die Höhe von beinahe Frs. 25.— erreicht. Wir glauben daher annehmen zu dürfen, dass wir mit einer Durchschnittsbelastung von Frs. 20.— per Kopf rechnen können. Die gleiche Konsumkraft in den beiden Ländern vorausgesetzt, würde das für Liechtenstein mit einer ungefähren Einwohnerzahl von 10000 Seelen einen Betrag von Frs. 200000.— ausmachen.

Im Hinblick auf die ganz landwirtschaftlichen Verhältnisse des Fürstentums muss aber gegenüber der Schweiz eine um ca. 25% reduzierte Konsumkraft angenommen werden. Wir glauben daher mit einer Beitragsquote von Frs. 150000 inklusive Beitrag aus den Einnahmen der Alkoholverwaltung das Richtige getroffen zu haben.

Sollten indessen die Mehrauslagen für die Grenzbewachung auf den von der Schweiz zu leistenden Beitrag angerechnet werden, so würde sich letzterer noch ganz erheblich reduzieren.

Gemäss Art. 34 ist die Festsetzung des in Art. 33 genannten Beitrages von neuem vorzunehmen, wenn von einem der beiden vertragsschliessenden Teile mindestens ein Jahr vor Ablauf einer vom Inkrafttreten dieses Vertrages an zu berechnenden 3 jährigen Periode ein bezügliches Begehren gestellt wird.

Der 7. Abschnitt enthält die Übergangs- und Schlussbestimmungen. Damit die erwähnten Teile der Bundesgesetzgebung in Liechtenstein Anwendung finden können, bedarf es noch einer Reihe liechtensteinischer Ausführungsbestimmungen, wie für diese Gesetze in allen Kantonen auch kantonale Ausführungsbestimmungen aufgestellt sind. Bevor diese Ausführungsbestimmungen erlassen sind, die sich allerdings an kantonale Ausführungsgesetze anlehnen können, kann der Vertrag nicht in Kraft gesetzt werden. Diese Ausführungsbestimmungen bedürfen der Genehmigung des Bundesrates (Art. 35).

Über die Vorschriften des Art. 36 besteht eine Kontroverse zwischen dem Zoll- und dem Justizdepartement. Letzteres ist nämlich der Ansicht⁸, dass der Vertrag nicht in Kraft treten kann, ohne dass diejenigen Länder, mit denen die Schweiz Handelsverträge abgeschlossen hat, ihre Zustimmung zur Ausdehnung der Wirksamkeit dieser Verträge auf das Fürstentum Liechtenstein erteilt haben. Das Justizdepartement hat in dieser Richtung ausgeführt, dass nach Abschluss des Vertrages die beiden Länder auch nach aussen als eine Einheit auftreten, indem sie dem nämlichen Handels- und Zollvertragsrecht unterliegen müssen. Der Vertragsentwurf bestimmt denn auch in Art. 7, dass die beiden Staaten dem nämlichen Handels- und Zollvertragsrecht unterstehen. Nach Ansicht des Justizdepartementes liegt es nun nicht im Ermessen des Bundes, die schweizerischen Handelsverträge auf das Fürstentum anwendbar zu erklären, vielmehr hätten die Gegenkontrahenten der Schweiz hiezu das entscheidende Wort zu sagen. Es wären daher, bevor der Vertrag in Kraft tritt, Erklärungen aller derjenigen Staaten einzuholen, die mit der Schweiz Handelsverträge abgeschlossen haben, dass sie gegen die Ausdehnung dieser Verträge auf das Fürstentum nichts einzuwenden haben.

Obwohl wir nun zugeben, dass es formell nicht einzig im Ermessen des Bundes und des Fürstentums liegt, die schweizerischen Handelsverträge auch für das Fürstentum anwendbar zu erklären, dass vielmehr auch die Gegenkontrahenten hiezu gehört werden müssen, legen wir diesem Punkt keine grosse Bedeutung bei und glauben, dass wir ruhig den Schritt wagen dürfen ohne die Gegenkontrahenten anzufragen.

Denn die Handelsverträge mit den wichtigsten Staaten sind gekündigt, so z. B. die Verträge mit Deutschland, Frankreich, Italien, Österreich, Jugoslawien, Spanien, der Tschechoslovakei, mit Russland und Griechenland.

Es müssen demgemäss innerhalb kurzer Frist Verhandlungen mit den genannten Staaten eingeleitet werden behufs Abschluss neuer Verträge, wobei dann, falls bis dahin der Zollanschluss noch nicht zustande gekommen ist, ein Vorbehalt in den Vertrag aufgenommen werden kann. Es sind auch nur diese Staaten, welche ebenfalls ein Interesse am Eintritt des Fürstentums in die Zollunion mit der Schweiz haben könnten. Bei den übrigen nicht erwähnten Vertragsstaaten erscheint irgendwelches Interesse am Verträge direkt ausgeschlossen. Wir sind unter diesen Umständen der Ansicht, dass eine Befragung unserer Gegenkontrahenten unnötig ist. Wir machen auch darauf aufmerksam, dass im Handelsvertrag mit Deutschland (s. Art. 10) die Bestimmung aufgenommen ist, dass der Vertrag sich auf alle mit einem der vertragsschliessenden Teile gegenwärtig oder künftig zollgeeinten Länder oder Gebiete erstreckt. Eine ähnlich lautende Bestimmung findet sich in Art. 15 des schweiz.-österreichischen Handelsvertrages vor. Eine Befragung dieser beiden am meisten interessierten Länder fällt damit zum vornherein dahin.

Die Frage, ob die Schweiz ihre Zoll- und Handelsverträge mit dritten Staaten nur nach Einholung der Zustimmung dieser letztern auf Liechtenstein ausdehnen könne, ist dann auch Herrn Prof. Max Huber zur Begutachtung vom völkerrecht-

8. *Pour le rapport du DJP du 29 novembre 1920 et son projet de convention douanière du 18 janvier 1921, cf. E 2001 (B) 4/5.*

lichen Standpunkt aus vorgelegt worden.⁹ In seinem beiliegenden Rechtsgutachten kommt Herr Prof. Huber zu einem verneinenden Schluss, hält aber dafür, dass in das Abkommen mit Liechtenstein eine Klausel aufzunehmen wäre, durch die sich die Schweiz ihre aus bestehenden Verträgen resultierenden Verpflichtungen vorbehält.

Hr. Prof. Huber ist der Ansicht, dass die Frage wohl ein Interesse habe mit Bezug auf unsere Nachbarschaft. Mit dem Deutschen Reich und mit Österreich ist jedoch die Frage vertraglich im Sinne unserer Auffassung geregelt. Gegenüber Frankreich kann auf die französische Praxis verwiesen werden, indem das Fürstentum Monaco in zollpolitischer Beziehung ohne weitere Mitteilung von Frankreich einfach absorbiert wurde. Was Italien anbelangt, so ist jedenfalls sicher, dass dieses Land seine Verträge immer stillschweigend auf San Marino ausgedehnt hat.

Wir können uns den Ausführungen des Herrn Prof. Huber anschliessen, der zum Schlusse gelangt, dass wir auf Grund des Abkommens mit Liechtenstein ohne weiteres unsere Zoll- und Handelsverträge auf das zollgeeinte Gebiet ausdehnen und es darauf ankommen lassen können, ob einer unserer Gegenkontrahenten Einsprache erhebt. Durch Einholung der Zustimmung würde die Schweiz ohne Not ihre günstige Rechtsstellung aufgeben.

Zum Verträge müssen alsdann Ausführungsbestimmungen erlassen werden, was in Art. 37 stipuliert wird.

Sodann wird in Art. 38 vorgesehen, dass zur Verhinderung der spekulativen Wareneinfuhr in der Übergangszeit, namentlich mit Bezug auf die hochbelasteten Warenartikel wie Tabak und Alkohol, auf Verlangen der Zollbehörde von der fürstlichen Regierung Sicherungsmassregeln angeordnet werden können.

Art. 40 enthält die Vertragsdauer und die Vorschriften betr. Kündigung. Durch gegenseitiges Einverständnis können Abänderungen am Verträge auch ohne Kündigung vereinbart werden.

Art. 41 und 42 enthalten die Bestimmungen über die Ratifikation und den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Vertrages.

III.

Personalerfordernis, Unterkunft.

Mit Bezug auf die Zahl des zur Überwachung notwendigen schweizerischen Personals hat sich bei Prüfung der Verhältnisse folgendes ergeben.

Grenzbewachungsposten sind vorgesehen in Steg, Triesenberg, Planken, Schaanwald, Bienen, Mauern, Hinterschellenberg, Ruggell und Nendeln. Überdies erweist es sich als notwendig, die an der bündnerisch-vorarlbergischen Grenze gelegenen Grenzwachtposten Schiers und Seewies um je einen Mann zu verstärken. In Nendeln, wo ein Bahnzollamt vorgesehen wird, ist an Zivilpersonal ein Zivileinnehmer und ein Aufseher erforderlich. Der Gesamtpersonalbedarf würde für einstweilen auf einen Beamten, einen Aufseher und 48 Unteroffiziere und Grenzwächter ansteigen, total also 50 Mann. Das jetzt an der liechtensteinisch-schweizerischen Grenze stehende Grenzwachtpersonal von Jenins bis

9. Cf. n° 29.

Salez beträgt 38 Mann, die beim Vorschieben der Grenzbewachung an die liechtensteinische Grenze frei würden. Die nötige effektive Personalverstärkung würde somit 12 Mann betragen, was einen Auslageposten von ca. Frs. 60 000.— ausmacht.

Mit Bezug auf die Unterkunftsverhältnisse wurde festgestellt, dass in Schaanwald und Ruggell Zollhäuser mit einem Zollamt und je 3 Mietwohnungen für das Zollpersonal errichtet werden müssen, während in Nendeln für den Zollabfertigungsdienst am Bahnhof ein Zollbureau samt Revisionsraum zu erstellen wäre. Für die Kosten dieser Neubauten hätte das Fürstentum aufzukommen. Die Unterbringung des Personals an den übrigen Posten kann in Mietwohnungen geschehen.

Die schweizerischen Nebenzollämter Haag, Buchs-Strasse, Sevelen, Trübbach und Luziensteig müssen für die Dauer der Zollunion aufgehoben werden. Bei der bestehenden Wohnungsnot wird es nicht schwierig sein, diese Gebäude zu vermieten.

IV.

Schlussbemerkungen.

Mit diesen Ausführungen erachtet die Zollverwaltung die ihr seinerzeit durch Bundesratsbeschluss vom 26. März 1920¹⁰ gestellte Aufgabe als durchgeführt. Da es sich um den Abschluss eines Staatsvertrages handelt, sind wir der Ansicht, dass die weitere Behandlung dieser Angelegenheit in den Geschäftskreis des Politischen Departements gehört, welches das Begehren des Landes vor dem Bundesrat zu vertreten hat. Es wird in erster Linie Sache des Bundesrates sein, zu entscheiden, ob grundsätzlich der Abschluss einer Zollunion mit Liechtenstein befürwortet wird. Ist dies der Fall, so wäre alsdann über die zwischen dem Zoll- und dem Justizdepartement bestehende Kontroverse zu befinden, ob die einzelnen Staaten, mit denen die Schweiz Handels- und Zollverträge abgeschlossen hat, ihre Zustimmung zu geben haben, oder ob die Schweiz einseitig ohne Rücksicht auf die bestehenden Verträge Liechtenstein in ihr Zollgebiet einschliessen kann.

Was die Voraussetzungen für die Zollunion anbetrifft, so scheinen uns die geographischen Vorbedingungen erfüllt zu sein, und es ist auch eine gewisse Gleichartigkeit der Bevölkerung der beiden Staaten in Sitten und Gewohnheiten vorhanden, was in gleicher Weise für das sprachliche Moment gilt. Es dürfte keinem Zweifel unterliegen, dass zwischen den Bevölkerungen der beiden Staaten Verwandtschaftsbande bestehen, zumal die älteste Bevölkerung des Landes ein rätoromanischer Stamm und mit den Bündnern nahe verwandt ist. Viele Namen von Orten, Flurbezirken, Bergen, Alpen und Flüssen klingen fremdartig und deuten auf romanischen oder rätischen Ursprung.

Es ist Sache der politischen Behörden, zu beurteilen, ob und welcher Zusammenhang besteht zwischen der geplanten Zollunion und dem Anschluss des Landes Vorarlberg an die Schweiz. Wie festgestellt werden konnte, ist das Fürstentum mit dem Lande Vorarlberg seit langen Zeiten eng verwachsen.

Wie oben schon bemerkt wurde, ist der Zollanschlussvertrag mit Österreich gekündigt worden und befindet sich ausser Kraft. Österreichische Zollbeamte

10. E 1004 1/274, n° 1103.

befinden sich nicht mehr auf liechtensteinischem Gebiet. Die Verhandlungen mit Deutsch—Österreich um Gewährung von Erleichterungen für die Warenausfuhr aus Liechtenstein nach Deutsch—Österreich sind nicht zu befriedigendem Abschluss gelangt. Liechtenstein wird für Wareneinfuhr nach Deutsch—Österreich mit den Zollansätzen des Generalzolltarifs belastet. Dieser Zustand ist für das Fürstentum unhaltbar. Das kleine Land, dessen hauptsächlichste Einnahme bis anhin in der von Österreich bezahlten Zollquote bestanden, bedarf dringend neuer Einnahmen, die man durch Abschluss des Zollvertrages zu erlangen sucht. Dabei wird auch darauf hingewiesen, dass für den Abschluss des Vertrages mit der Schweiz auch der Wunsch bestimmend war, die seit undenklichen Zeiten bestehenden freundschaftlichen Verhältnisse, die namentlich während der verflochtenen Kriegszeit sich wieder neu bewährt haben, immer inniger zu gestalten.

59

E 2200 Paris 1/1645

*Le Ministre de Suisse à Paris, A. Dunant,
à la Division des Affaires étrangères du Département politique*

Copie
L

Paris, 1^{er} avril 1921

Par dépêche du 30 novembre dernier, N^o B. 37/I.F.I.N.¹, vous avez bien voulu m'autoriser à demander aux autorités françaises des indications sur le nombre des citoyens suisses engagés, durant la guerre, dans les Armées de la République, ainsi que sur le nombre des pertes subies par eux.

Vous me faisiez savoir, en même temps, que les renseignements qu'il me serait possible d'obtenir à ce sujet ne manqueraient pas de vous intéresser.

Les données fournies par la presse sont assez variables et sujettes à caution. Le total généralement indiqué par les journaux oscille, pour les engagés volontaires de nationalité suisse, entre 8 et 10 000. Le chiffre des pertes subies par ces mêmes volontaires varie entre 3 et 5 000. Ces chiffres sont vraisemblablement très au-dessus de la vérité.

Par contre, ceux que me donne, dans une note récente², le Ministère des Affaires étrangères, me paraissent devoir être considérés comme inférieurs à la réalité.

Le Quai d'Orsay m'écrit que du 1^{er} janvier 1914 au 1^{er} janvier 1921, 1826 légionnaires ayant déclaré être de nationalité suisse, ont contracté un engagement au titre de la Légion. Il ajoute que sur ce nombre 889 seulement habitaient la France avant leur engagement et que les 937 autres sont donc venus de l'étranger pour s'engager. Le Ministère expose enfin que parmi tous ces légionnaires, 887 ont été tués par l'ennemi ou portés disparus.

1. Non reproduite.

2. Note du 30 mars 1921.

Notre compatriote M. Frédéric Mange, Président de l'œuvre des Volontaires suisses³, à qui je m'étais également adressé, me dit que, malgré les tentatives répétées, il n'est jamais arrivé à réunir des données sûres sur la question dont il s'agit. Il attribue le résultat négatif de ses efforts au fait que l'Administration militaire française s'est constamment refusée à le renseigner en invoquant un règlement qui interdit de fournir à des tiers aucune information sur les individus engagés à la Légion.

Vous n'ignorez pas, en effet, que les candidats s'engagent très fréquemment sous un nom d'emprunt et peuvent ainsi cacher leur véritable nationalité.

Il faut tenir compte, en outre, du fait que beaucoup d'engagés de nationalité étrangère ont été incorporés dans certaines troupes spéciales pour lesquelles ils avaient des aptitudes, au lieu d'être versés à la Légion. C'est ainsi que nous avons trouvé des peintres suisses dans des sections de camouflages. Certains de nos compatriotes servaient dans les services d'électricité ou de télégraphie, ainsi que dans les corps alpins. On cite, en particulier, un sergent instructeur de nationalité suisse dans le corps des skieurs.

L'appréciation personnelle de M. Mange fixe le chiffre des engagés volontaires suisses à 6 ou 6500 et leurs pertes en morts et disparus à 2500 environ.

Le capitaine André Courvoisier qui appartient à la Banque suisse bien connue Courvoisier, Berthoud & Cie et qui, en 1918, s'est particulièrement distingué au front, croit pouvoir affirmer⁴, d'après les renseignements qu'il a recueillis durant son séjour à la Légion, que le nombre des engagés suisses s'est élevé, du 1^{er} août 1914 à la fin des hostilités, à 6000 et que seuls 400 d'entre eux ont été libérés en février 1919. Le même officier estime le nombre des morts à 3000.

Je ne crois pas inutile de vous signaler en terminant que, dans une lettre adressée à M. le Général Messimy, ancien Ministre de la Guerre, par un officier appartenant au Ministère de la rue St-Dominique, le chiffre des légionnaires se disant de nationalité suisse qui ont servi dans les Armées françaises entre le 2 août 1914 et le 15 février 1917 est fixé à 2000 environ.

3. Cf. lettre de F. Mange à A. Dunant du 5 janvier 1921.

4. Dans une lettre à Dunant du 28 janvier 1921.

Le Chef du Département politique, G. Motta, aux Légations de Suisse

Copie

L. C. M.

Berne, 7 avril 1921

Comme des racontars de toute espèce circulent, dans la presse suisse et étrangère, à propos de l'équipée de l'ex-empereur et roi Charles et de l'attitude de la Suisse, nous tenons à vous communiquer ce qui suit, en nous référant d'ailleurs à

notre lettre politique N^o. 13¹, afin que vous puissiez en faire usage dans vos conversations:

1) L'incident fut connu à Berne, dans la nuit du 29/30 mars. Dans la matinée du 30, le Chargé d'Affaires de Hongrie sollicita une audience de M. le Président de la Confédération pour lui demander, au nom du Gouvernement de Budapest, d'accueillir de nouveau Charles en Suisse. Cette demande fut immédiatement accueillie pour rendre service à la Hongrie (dont la situation délicate vis-à-vis de l'Entente est connue) et pour contribuer, par l'éloignement rapide du prétendant, au maintien de l'ordre et de la paix dans l'Europe orientale. Nous savions donc rendre, par cette rapide décision, un service à tout le monde. A 16 heures 30, nous en avons informé, à l'intention de qui de droit, la Légation de Suisse à Vienne et le Consulat général à Budapest, en les autorisant à viser un sauf-conduit pour l'ex-souverain et en les invitant à nous télégraphier le jour et l'heure de son arrivée à la frontière. Le Chargé d'Affaires d'Autriche avait appuyé la demande de son collègue magyar.

Le même jour, visite du Conseiller de Légation yougoslave, qui annonça une démarche de la Petite-Entente.

2) Le 30 mars 1921, à 17h.45, notification du départ de Charles par le Comte Alexandre Esterhazy, ancien grand-maître de l'Impératrice.

3) Le 1^{er} avril, remise, par le Conseiller d'Etat Dufour, de la lettre par laquelle le Gouvernement vaudois, en date du 31 mars, s'oppose au retour de Charles dans le Canton.

Au cours d'une conférence entre M. le Président de la Confédération, M. le Conseiller fédéral Häberlin, M. Dufour, M. Jaquillard, chef de la Sûreté vaudoise et le soussigné, la décision présidentielle fut confirmée au délégué vaudois, avec l'adjonction que l'accès du territoire vaudois serait interdit à l'ex-souverain.

4) Le même jour, constatation que le Prince Xavier de Bourbon-Parme est entré à Genève le 24 mars (jour où l'Empereur disparut, le soir, de Prangins) et sorti par Bâle, à destination de Strasbourg, en même temps que trois Espagnols, dont celui qu'on soupçonnait être l'empereur, [qui] est en réalité un commerçant espagnol établi à Zurich.

5) Aucune grande Puissance n'a fait une démarche quelconque auprès de nous. Comme vous le savez par la lettre politique N^o. 13¹, nous avons pris soin de tenir la Légation d'Angleterre et l'Ambassade de France exactement au courant. Les Anglais paraissent s'être désintéressés de la question. Quant à M. de Lacroix, il comprend parfaitement les motifs qui ont dicté notre attitude, approuvée depuis lors par le Conseil fédéral. Le Ministre d'Italie et le Chargé d'Affaires de Roumanie sont venus simplement aux renseignements.

La démarche collective de la Petite-Entente, dont le Conseiller yougoslave nous menaçait le 30 mars, n'a pas eu lieu. M. Georgevitch est bien revenu, le 8 avril, nous informer que son Gouvernement s'opposait au retour de Charles en Suisse. Il prit rendez-vous pour dimanche pour nous remettre une note, qu'il n'avait soi-disant pas encore eu le temps de déchiffrer entièrement. Mais il ne parut pas et son chef, rentré de Genève, ne remit aucune note au cours de l'au-

1. Non reproduite, cf. E 2001 (D) c 1/2.

dience du 3 avril, où il lui fut rappelé qu'au moment du drame de Belgrade Pierre Karageorgevitch séjournait en Suisse.

Le Chargé d'Affaires tchécoslovaque obtint, le 1^{er} et le 4 avril, des audiences. Dans la première, il attira, au nom de son Gouvernement, l'attention sur le danger que courait la Suisse en accordant de nouveau asile au prétendant et sur la grave violation du droit d'asile dont la Suisse aurait été victime. Il lui fut expliqué que toute tentative de pression ne pourrait avoir, auprès du Conseil fédéral, que l'effet contraire à celui espéré par le Cabinet de Prague. Lors de l'audience de lundi, il répéta, plus ou moins d'ordre de M. Bénès, sa première communication, ce qui donna l'occasion de rappeler un passage du discours prononcé par M. Dušek, au moment de la remise de ses lettres de créances, à teneur duquel M. Masaryk a préparé en Suisse toute l'émancipation tchécoslovaque.

6) Le lieutenant-colonel Kissling, chargé de recevoir le prétendant à la frontière, de lui notifier nos conditions (ci-jointes)², d'ailleurs déjà communiquées, en résumé, le 2 avril, à Vienne et Budapest et de l'engager à choisir un lieu de séjour provisoire dans la Suisse centrale, l'a reçu hier soir, à 16 h. 50, à Buchs, des mains de délégués du Ministère hongrois des Affaires étrangères, de la Préfecture de Police de Vienne et de 3 officiers de l'Entente. Charles que son épouse était allée rejoindre à la frontière, a choisi, comme il lui avait été suggéré, Lucerne comme lieu de séjour.

Ni Charles ni ceux qui l'accompagnaient n'ont communiqué de détails sur sa fugue et son voyage jusqu'à Vienne. L'ex-souverain était calme, mais très fatigué par un long et douloureux voyage.

7) En ce moment, le Conseil fédéral ne désire pas que l'ex-souverain reste en Suisse, mais il réserve sa décision définitive.

Nous préparons actuellement la réponse à l'interpellation Grimm sur les menées des Habsbourg en Suisse et la fugue de l'hôte de Prangins³, que vous connaissez par les journaux.

2. Dans sa séance du 5 avril 1921, le Conseil fédéral a précisé les conditions que le lieutenant-colonel Kissling est chargé de transmettre: Dieser wird dem Exkaiser eröffnen, dass der Bundesrat, ohne die Frage des dauernden Aufenthaltes in der Schweiz damit zu präjudizieren, beschlossen habe, ihn provisorisch wieder in das Land einzulassen, dass er aber, da ein Aufenthalt in einer Grossstadt und im Grenzgebiet und auch die Rückkehr nach dem Kanton Waadt ausgeschlossen ist, in der Zentralschweiz Aufenthalt zu nehmen habe. Ferner soll dem Exkaiser gegenüber nachdrücklich darauf hingewiesen werden, der Schweizerboden eigne sich für ihn nicht mehr zu einem längeren Aufenthalt und es wäre besser, wenn er sich entschliesse, anderswo ein Asyl zu suchen. Der Exkaiser soll überdies verhindert werden, auf der Reise an seinen neuen Aufenthaltsort Vertreter der Presse zu empfangen (E 1004 1/279).

Sur les conditions du séjour en Suisse de Charles de Habsbourg et de sa suite convenues avec les Puissances de l'Entente en mars 1919, cf. DDS 7/1 n^{os} 44, 49, 244, 255. Sur le séjour de la famille impériale entrée en Suisse le 24 mars 1919 et installée au château de Wartegg (Canton de St-Gall), puis à Prangins (Canton de Vaud) cf. E 2001 (B) 2/41 et E 2001 (B) 3/48. Voir aussi le rapport de Kissling sur le retour de l'ex-empereur Charles et de sa suite le 6 avril 1921 et son voyage de Buchs à Lucerne. (E 2001 (B) 3/48).

3. Pour le texte de cette interpellation du 4 avril 1921, les commentaires de Grimm au sujet de cette affaire, à la session du 9 juin du Conseil national et les renseignements fournis par G. Motta, cf. Procès-verbaux des Délibérations du Conseil National, session du 9 juin 1921, pp. 157—198.

8) L'enquête faite par la Sûreté vaudoise et la Police des Etrangers⁴ pour établir par où et comment Charles a quitté notre territoire n'a fourni aucun résultat positif. L'Impératrice dit avoir tout préparé elle-même, à l'insu du personnel de Prangins.

4. *Pour les rapports de la police, cf. E 2001 (B) 3/48, 49.*

61

E 2300 Rome 21

*Le Ministre de Suisse à Rome, G. Wagnière,
au Chef du Département politique, G. Motta*

RP n° 12

Rome, 7 avril 1921

La dissolution de la Chambre et la campagne électorale qui a déjà commencé appellent l'attention tout particulièrement sur le phénomène du «fascismo».

Le mot vient de «fascio», faisceau ou ligue. A la fin de la guerre, il se constitua partout des ligues d'anciens combattants dans le but de maintenir une solidarité entre eux et de défendre leurs intérêts communs. Ces ligues prirent très vite un caractère politique, à la suite de la violente campagne antimilitariste déchaînée dans le pays par les socialistes et des attaques fréquentes contre les officiers et autres militaires. Il arrivait, par exemple, surtout dans de petites communes, que les municipalités socialistes refusassent d'honorer par un monument la mémoire des soldats morts à la guerre. Des militaires décorés ou promus sous-officiers pendant la campagne étaient invectivés ou désignés par les socialistes à une sorte de mépris public. Ces faits devaient produire une réaction qui fut d'abord très lente à se manifester. On peut dire que pendant plus d'une année les éléments anti-militaristes ont dominé dans toutes les manifestations publiques. D'autre part, le Gouvernement n'a cessé de céder devant les partis d'extrême gauche. Les cheminots se posaient en maîtres du pays, se livrant non seulement à de perpétuelles grèves, mais se refusant en maintes occasions à transporter des militaires.

C'est ainsi qu'on en était arrivé l'été dernier à un état de choses voisin de la révolution. Les syndicats ouvriers enhardis par la faiblesse de l'Autorité occupaient les fabriques et paralysaient peu à peu le mouvement des ports et tout le trafic du pays. De son côté le parti catholique, considéré au début comme l'adversaire déclaré du socialisme, se laissait entraîner par des éléments démagogiques, surtout dans les campagnes, encourageait la rébellion des cultivateurs et répandait dans les masses l'esprit révolutionnaire.

Ces faits devaient contribuer à donner aux «fasci» une force chaque jour plus grande. Tous les éléments nationalistes, surtout ceux qui en Italie avaient souffert de la faiblesse du Gouvernement et des excès des partis révolutionnaires, se groupaient peu à peu autour des «fasci». Ceux-ci commencèrent à réagir contre les

socialistes en se servant de leurs procédés et en opposant la violence à la violence. Partout éclataient des bagarres dégénérant très souvent en combats sanglants. Les «fasci» ont pour eux la jeunesse plus instruite et qui dans les rencontres se montre plus disciplinée et plus courageuse. On vit les «fasci» organiser de véritables expéditions en camions automobiles dans les communes où s'étaient produits des excès socialistes. Ils incendièrent toute une série de Chambres de travail, attaquèrent les cortèges socialistes, malmenèrent les députés de l'extrême gauche qui se virent obligés d'invoquer la protection de la gendarmerie, ce qui mit tout le Royaume en gaîté. Les «fasci» se montrent bien organisés, reçoivent de l'argent des industriels et l'on a vu des syndicats ouvriers passer avec armes et bagages dans le camp des «fascisti». En particulier dans les campagnes, beaucoup de paysans, obéissant à l'instinct de propriété qui est extrêmement fort en Italie, comme en France, exaspérés par les actes de vandalisme des ouvriers agricoles lesquels, excités par les meneurs socialistes, détruisaient récoltes et bétail, ont adhéré en maints endroits aux «fasci» qui autrefois n'avaient d'action que dans les villes.

Les «Fasci» sont une puissance avec laquelle l'Etat lui-même doit compter. Un industriel suisse, en Lombardie, dont la fabrique est occupée arbitrairement par les ouvriers depuis plusieurs mois, et qui ne peut même pas disposer de ses machines, de son cheval et de sa voiture, ne recevant aucun secours de l'Autorité de police, a fait savoir à notre Consul à Milan qu'il lui suffirait de faire appel aux «fascisti» pour être rétabli dans ses droits de propriété. Je ne sais pas s'il a mis sa menace à exécution, mais je sais que beaucoup de propriétaires et d'industriels ont recouru aux «fascisti» avec plein succès.

Jusqu'ici les classes bourgeoises en Italie se montraient singulièrement passives devant le danger révolutionnaire. Le «fascismo» marque un réveil significatif et fort intéressant. Il jouera certainement un grand rôle dans la prochaine campagne électorale sans parvenir cependant à former un grand parti politique, car il manque d'un programme positif et il comprend des éléments appartenant à tous les partis, à l'exception des socialistes. Le jour où il voudrait faire appel au suffrage populaire, il ne manquerait pas de se disloquer.

Mais il peut servir la cause d'un certain nombre de personnages combattifs et ambitieux comme D'Annunzio. Celui-ci, à vrai dire, n'a pas encore posé sa candidature et s'est tenu à l'écart des dernières luttes. Mais il vient d'avoir une longue conférence avec Mussolini, le directeur du «Popolo d'Italia» de Milan, organe des «fascisti» milanais. Ce fait mérite notre attention particulière: nous n'avons pas en Italie de pire ennemi que ce Mussolini¹ dont le journal n'a cessé de publier

1. *Sur Mussolini, le Ministère public fédéral donnait dans une lettre à Motta (du 23 juin 1921) les renseignements suivants:* Unter Bezugnahme auf die in der Schweiz. Presse besprochene Angelegenheit *Mussolini* beehren wir uns, Ihnen folgendes mitzuteilen:

Mussolini Benito, Sohn des Alessandro & der Rosa Maltoni, geb. 29. Juli 1883 in Predappio (Forli-Italien), Elementarschullehrer und Handlanger, stand in Bern im Jahre 1903 wegen lebensgefährlicher Drohung in Untersuchung, die aber mangels genügenden Beweises ohne Entschädigung aufgehoben wurde. Er machte sich hier auch als sozial-revolutionärer Agitator bemerkbar und ist sodann am 27. Juni 1903 polizeilich aus dem Kanton Bern ausgeschafft worden. Im Frühling 1904 hielt er sich in Genf auf, trieb auch dort sozial-revolutionäre Propaganda und zeichnete sich durch besonders heftige Reden aus. Da er den Polizeibehörden von Genf einen gefälschten Pass vorgewiesen hatte, wurde Mussolini am 15. April 1904 aus dem Kanton

depuis quelques années des articles injurieux contre la Suisse. Si donc le «fascismo» est un fait réconfortant au point de vue de l'ordre et de la lutte contre le bolchevisme, nous ne devons pas oublier qu'il tend à grouper les éléments nationalistes, irrédentistes, impérialistes, redoutables au point de vue de nos bonnes relations avec le Royaume.

(A ce propos, il convient de noter avec satisfaction les termes par lesquels le Ministère s'adresse au Roi au début du rapport qui précède le décret de dissolution de la Chambre: «Pour la première fois depuis la chute de l'Empire romain et après des siècles de luttes, de douleurs et de sacrifices tels qu'aucun peuple n'en a supporté pour obtenir son indépendance, et en sortant victorieuse de la plus terrible guerre que rappelle l'histoire, l'Italie a réalisé maintenant son unité dans les limites qui lui furent assignées par la nature.»)

En résumé, la campagne électorale, si on la compare à celle de 1919, débute sous de meilleurs auspices au point de vue de l'esprit national et de l'ordre public. Le patriotisme des Italiens, et ce bon sens qui ne les abandonne pas, même dans les plus folles manifestations populaires, grâce auquel ils ne perdent jamais la notion des réalités pratiques, ont produit dans le Royaume une réaction contre le socialisme et contre toute tendance révolutionnaire. La partie sera très chaude. Elle peut réserver beaucoup de surprises, mais on peut prévoir dès maintenant une diminution sensible du groupe socialiste. Du reste, M. Giolitti, bien qu'il n'aime pas les «fascisti» et qu'il en soit détesté, saura profiter habilement de cette réaction de l'esprit public: il fut toujours un très grand maître en matière électorale.

Genf ausgewiesen und polizeilich an die italienische Grenze abgeschoben. Am 13. Sept. 1909 wurde er von den Polizeibehörden in Trient (Tirol), wo er als Redaktor eines sozialrevolutionären Blattes tätig war, aus Österreich ausgewiesen.

Im Jahre 1913 tauchte er wieder im Kanton Freiburg als Versammlungsredner auf. Seither ist er in der Schweiz nicht mehr bemerkt worden (E 2001 (B) 3/50).

62

E 2/1669

Conférence sur les Zones de la Haute-Savoie et du Pays de Gex¹

*Copie
CR*

Berne, 8 avril 1921

M. Motta ouvre la séance à 10 h. 45 en exposant que le Conseil fédéral désire examiner avec la délégation genevoise l'attitude qu'il y a lieu d'adopter en pré-

1. Cette conférence réunit sous la présidence de Motta, Chef du Département politique fédéral, les représentants des milieux suisses concernés: Schulthess, Président de la Confédération, Chuard, Chef du Département de l'Intérieur, Gignoux, Président du Conseil d'Etat de Genève, Rutty, Conseiller d'Etat de Genève, Mégevand, Secrétaire de la Chambre de commerce de Genève, Chapuisat, Directeur du Journal de Genève.

sence de la note du 26 mars 1921² marquant la décision irrévocable du Gouvernement français de placer son cordon douanier à la frontière politique. Les alternatives suivantes peuvent être envisagées: Devons-nous attendre que le Gouvernement français passe à la réalisation des intentions qu'il annonce et mette en vigueur le projet de loi déposé devant le Parlement, ou devons-nous, au contraire, prendre les devants soit en cherchant à reprendre les négociations (ce qui ne peut guère être envisagé que théoriquement puisque cela ne pourrait être que sur la base du transfert du cordon douanier), soit en formulant expressément des propositions d'arbitrage que la France a refusées avant qu'elles soient prononcées, en invoquant l'exception de souveraineté? Pouvons-nous moralement insister pour que cette question d'arbitrage soit examinée à nouveau? Personnellement, M. Motta a l'impression que cela n'est guère possible. Nous pourrions sans doute obliger la France à nous confirmer son refus et à se mettre, par conséquent, toujours plus dans son tort mais, ce faisant, nous aggraverions la tension qui s'est produite dans cette affaire. Devons-nous envisager plutôt une demande de médiation adressée au Conseil de la Société des Nations? M. Motta ouvre la discussion sur ces différents points en précisant qu'il ne peut s'agir aujourd'hui que d'un échange d'idées, la décision à prendre appartenant au Conseil fédéral, après avoir entendu, le cas échéant, les délégations techniques qui ont pris part aux précédentes entrevues.

A la demande de *M. Chuard*, *M. Motta* donne lecture du texte intégral de la note du 26 mars et de la lettre du même jour³ par laquelle le Chargé d'Affaires de France en a effectué la remise.

M. Chuard remarque qu'en raison des termes catégoriques dont s'est servi M. De Lacroix, l'opportunité d'une proposition formelle d'arbitrage semble devoir être exclue.

M. Gignoux remercie le Conseil fédéral de l'occasion qui a été offerte au Gouvernement genevois de se faire entendre et rend compte de l'émotion considérable qui s'est emparée de l'opinion genevoise à l'annonce de l'attitude intransigeante et presque brutale adoptée par le Gouvernement français. L'union s'est faite dans toutes les classes de la population sur l'attitude que le Gouvernement genevois doit prendre en présence de la situation: ne plus quitter le terrain du respect des Traités sur lequel le Conseil d'Etat s'est placé dès le début des négociations. Dans certains milieux, l'idée d'une rupture des négociations est envisagée sans inquiétude. Le Conseil d'Etat ne l'a cependant pas faite sienne et désirerait, au contraire, voir le Conseil fédéral faire tout ce qui dépendra de lui pour reprendre les pourparlers dans la mesure où ce sera possible, en offrant certaines compensations ou certaines concessions. Ces concessions pourraient être trouvées, au besoin, dans une rectification de la frontière des petites zones. La proposition de confier le règlement de ce litige à un tribunal arbitral n'a jamais été officiellement formulée. L'idée d'un arbitrage est cependant dans tous les esprits. Bien que le Gouvernement français ait indiqué qu'il ne l'admettrait pas, le moment ne serait-il pas venu toutefois de la formuler expressément. M. Dinichert a demandé à M. Cramer d'élaborer, pour fixer les idées, un projet de réponse à la note

2. FF, 1921, vol. IV, pp. 625—628.

3. *Ibid.*

française. M. Cramer a soumis au Conseil d'Etat l'avant-projet qu'il a tracé. M. Gignoux remet ce projet, dont lecture est donnée, à M. Motta. M. Gignoux précise que, dans l'idée du Conseil d'Etat, ce projet constitue une note préliminaire et conciliante qui devrait être remise à l'Ambassadeur dans une conversation particulière, au cours de laquelle son attention serait attirée sur le fait que la Suisse ne se refuse pas à envisager des modifications à la structure actuelle des zones contractuelles et tient seulement à en faire respecter le principe. Si la réponse du Gouvernement français devait être à nouveau négative sur la question de l'arbitrage, le Conseil d'Etat préconiserait l'envoi d'une note de protestation qui serait communiquée à tous les Etats signataires du Traité de Versailles. Cette note annoncerait un appel à la Société des Nations. M. Gignoux ajoute que cette note de protestation ne devrait pas être envoyée avant que le Gouvernement français en ait été prévenu.

M. Motta remarque que le projet de note dont il a été donné lecture contribue à fixer les idées, mais ne pourrait pas être utilisé tel quel. Cette note devrait être considérablement abrégée. Il semble nécessaire d'autre part, si nous nous décidons à formuler des propositions d'arbitrage, de le faire non pas de biais, mais carrément. Le moment est venu de jouer cartes sur table et, si nous tenons à mettre le Gouvernement français dans son tort, il convient de ne pas lui masquer le terrain sur lequel nous l'entraînons.

M. Schulthess partage pleinement l'impression de M. Motta que si un arbitrage devait être proposé, il devrait l'être franchement. Il conviendrait d'en esquisser les termes. Il semble qu'en droit la question se poserait de la façon suivante: Quelle interprétation faut-il donner à l'accord d'avril 1919⁴, constaté par l'article 435 du Traité de Versailles? C'est en effet à cela que se borne la thèse française. La France n'ose pas nier par écrit la validité des Traités de 1815 et 1816. Elle prétend seulement que l'accord d'avril 1919 les a mis à néant. Il faut prendre garde que toute demande d'arbitrage ou de conciliation qui contribuerait à créer de toutes pièces le nouveau régime des zones se heurte à de lourdes objections juridiques. Nous ne pouvons nous engager à accepter d'avance une décision portant réglementation de la question des zones, sans donner au compromis arbitral la forme d'un traité soumis au referendum. Il est douteux que ce traité soit confirmé par les Chambres, il est peu probable qu'il serait ratifié par le peuple. L'idée de M. Gignoux de rechercher un terrain d'entente en offrant à la France de modifier la structure géographique des petites zones mérite d'être examinée. Sans doute, une proposition de ce genre peut être formulée, mais il est certain que la France ne l'acceptera pas. Les rapports de M. Dunant et les déclarations faites par M. De Lacroix à M. Schulthess lui-même confirment que le Gouvernement français est irréductible sur la question du transfert du cordon douanier à la frontière. Il est prêt à toutes les concessions, ceci admis, et les assurances recueillies de plusieurs côtés que le Gouvernement français ne refusait pas du tout de continuer la discussion, n'ont évidemment pas d'autre portée. Nous pouvons continuer à négocier, mais nous ne pouvons le faire qu'après avoir abandonné à la France le principe que nous désirons maintenir. Il est probable que c'est là le sens qui doit être donné aux déclarations bienveillantes, recueillies par MM. Chapuisat et Borgeaud. Il est

4. DDS 7/1, nos 374, 375.

possible que, personnellement, M. Briand n'aurait pas pris l'initiative d'une modification du régime des zones. Il est douteux qu'il puisse revenir en arrière. C'est une question secondaire et c'est M. Berthelot qui la dirige. L'attitude du Gouvernement français n'est pas celle d'un Ministère plutôt que d'un autre et c'est pourquoi des propositions d'arbitrage formellement énoncées semblent n'avoir pas de chances d'aboutir. Une partie de l'opinion française, M. Briand lui-même pourrait désirer y souscrire. Il est à peu près impossible que le Gouvernement revienne sur la décision qu'il a prise. M. Schulthess hésite à proposer un arbitrage à un Gouvernement qui vient de dire qu'il n'en voulait pas. Il est à peine besoin d'examiner l'éventualité de reprendre des négociations sur l'hypothèse du cordon douanier. Les conférences antérieures ont démontré que cela n'était pas possible, qu'il n'y a pas de concessions qui nous donneraient pleine satisfaction et qu'au demeurant la France ne manque pas de bonne volonté. M. Schulthess désirerait toutefois qu'une réponse soit donnée à l'Ambassade avant que l'interpellation Nicolet⁵ ne soit discutée devant les Chambres.

M. Motta croit qu'il ne peut pas être question de répondre pour le moment à l'interpellation Nicolet.

M. Chapuisat rend compte en détail des conversations officieuses qu'il a eues à Paris⁶ avec différentes personnalités politiques. M. Briand a abordé presque spontanément la question des zones, dont il avait eu naguère à s'occuper, et semblait regretter sincèrement qu'elle trouble les relations entre les deux Etats. Il a donné à entendre qu'il s'emploierait à aplanir ce litige. Le Ministre de la Marine, M. Guist'hau, évasif et amical, a donné à entendre qu'un fait nouveau semblait permettre de considérer cette affaire comme arrangée. M. Poincaré, fort réservé au début, a paru vivement intéressé et gagné par l'exposé de MM. Chapuisat et Borgeaud. Ceci se passait au moment précis où le Gouvernement français déposait devant la Chambre le projet de loi transférant le cordon douanier à la frontière et faisait remettre à Berne la note du 26 mars. M. Chapuisat croit que ses interlocuteurs étaient de bonne foi, mais que les bureaux ont exécuté automatiquement des décisions déjà prises. Les efforts faits par MM. Chapuisat et Borgeaud auprès de la presse ont été couronnés de plus de succès. C'est à eux que revient le mérite d'avoir convaincu MM. Gauvain et Henri Lorrain, Aulard et Bainville. M. Chapuisat a appris à Paris que «Le Temps» se proposait de publier un article très caté-

5. Dans son interpellation (n° 1395) du 4 avril 1921, le Conseiller national Nicolet demandait: Le Conseil fédéral peut-il nous dire comment il pense défendre les intérêts genevois particulièrement menacés par les dispositions que songe à prendre le Gouvernement français concernant les zones? Résumé des délibérations de l'Assemblée fédérale, session de printemps, 1921, p. 14. Le Conseil national a liquidé cette interpellation lors du débat de ratification de la convention concernant les zones, dans ses séances des 27, 28 et 29 mars 1922. Bull. Sténogr., 1922, pp. 111—171. Le Conseil national a approuvé la convention par 75 voix contre 62; le Conseil des Etats l'avait approuvée déjà le 2 février 1922 par 26 voix contre 9.

6. Edouard Chapuisat et Charles Borgeaud ont été chargés par le Conseil d'Etat de Genève de tenter une dernière démarche auprès des dirigeants français. Sur les entretiens qu'ils ont eus à Paris du 20 au 26 mars 1921, ils ont établi un rapport confidentiel daté du 29 mars 1921. (E 2/1669). Chapuisat se rendra à nouveau à Paris à la fin avril pour tenter de gagner à la cause suisse quelques parlementaires français au cours du Débat à la Chambre des Députés sur le projet de loi relatif à la réforme du statut douanier des zones franches, cf. Dépêche de Dunant du 28 avril 1921 (E 2/1669).

gorique au sujet des zones. Il espère avoir réussi à le retarder. De fait, « Le Temps » ne s'est pas encore prononcé.

M. Chuard remercie M. Chapuisat de son intéressant exposé et remarque que le voyage de MM. Chapuisat et Borgeaud a eu pour résultat de conquérir à notre cause une partie de la presse française⁷, ce qui constitue déjà un important succès partiel. M. Chuard remarque que M. Chapuisat n'a pas abordé la question de l'arbitrage. Il croit pouvoir admettre qu'il n'envisage pas comme désirable de formuler expressément une proposition qui n'aura pas d'autre effet que de tendre davantage les relations franco-suisse.

M. Ruttycroix cependant que la population suisse tout entière est traditionnellement sympathique à l'arbitrage. En formulant expressément des propositions dans ce sens nous lui donnons satisfaction. En même temps, nous répondons à l'attente d'une partie de l'opinion française et donnons l'occasion aux sympathies sur lesquelles nous pouvons compter de se concrétiser autour d'un fait précis. Nous pouvons donner à la fois tout notre jeu et proposer en même temps l'arbitrage ou la médiation de la Société des Nations. C'est, après tout, ce qu'attend l'opinion publique suisse qui a vu dans la Société des Nations un moyen de résoudre les conflits internationaux et compte sur elle pour nous tirer d'affaires. Cela paraît d'autant plus nécessaire que, tant que le problème des zones n'aura pas été résolu, il est fort problématique que le Conseil des Etats ratifie l'article 435 du Traité de Versailles.

M. Schulthess fait observer que l'article 435, dont on a tiré parti, existe moralement, que nous le ratifions ou non. Nous y avons collaboré et nous l'avons commenté dans les annexes. Les réserves absolues et contradictoires que la Suisse et la France ont formulées simultanément n'ont fait que constater que, dès le début des négociations, un désaccord fondamental a existé entre les parties. On a feint de se mettre d'accord, en réalité, le différend est à la base du débat et les journaux français les mieux intentionnés à notre égard le relèvent contre nous, en faisant observer que mieux vaudrait que, de part et d'autre, on fît abstraction de ces réserves. M. Chuard ne croit pas qu'une demande formelle d'arbitrage produirait en France un effet salutaire. On blâmerait notre obstination à vouloir soumettre à un tribunal arbitral une question que la France considère comme relevant de sa seule souveraineté. En revanche, des propositions tendant à modifier la structure géographique des zones pourraient être formulées en vue de donner la preuve que le Gouvernement suisse n'envisage pas la question avec intransigeance. M. Schulthess a indiqué les hésitations que lui inspire l'arbitrage. Le recours à la Société des Nations pourrait appeler de plus graves objections. Nous ne pouvons compter que le Conseil de la Société des Nations consente à s'occuper de cette question qui n'intéresse pas vraiment la paix de l'Europe. Si le Conseil de la Société des Nations repousse notre demande, il en résultera contre cette institution une vive irritation, qui ne manquera pas d'être exploitée par ses adversaires. La Société des Nations a pu ne pas justifier tous les espoirs, elle a conservé l'unité de notre pays et ce serait une faute que de contribuer nous-mêmes à nous créer des déceptions. L'étrangeté de l'accord consacré par l'article 435 constitue le point faible de notre

7. Pour des coupures de presse de journaux français et suisses concernant les zones, cf. E 2/1675—1677 (1918—1923) et E 1682—1686 (1923—1928).

situation. Même si le Conseil de la Société des Nations entrait en matière, nous ne sommes pas certains qu'il nous donne raison. Il vaut mieux éviter de mêler la Société des Nations à ce différend, que l'on peut d'ores et déjà considérer comme résolu défavorablement.

M. Gignoux se demande si le danger que ferait courir à la popularité de la Société des Nations en Suisse une demande d'intervention dans la question des zones ne serait pas aussi fort si nous n'osons pas lui soumettre la question. L'opinion publique est si ancrée dans la conviction que la solution de questions de ce genre est dans la ligne de la Société des Nations qu'il sera difficile de faire accepter que la question ne lui soit pas soumise. Nous pouvons espérer au contraire que le Conseil de la Ligue ferait droit à notre requête. Des délégations britanniques et italiennes ont déjà donné à entendre qu'elles envisageraient volontiers d'examiner la question. Il appartiendrait au Conseil fédéral d'examiner s'il convient de proposer un recours à la Société des Nations, en même temps que l'arbitrage, ou de disjoindre les deux questions. Mais, l'opinion publique ne comprendrait pas que l'arbitrage ne soit pas formellement proposé. Personne n'a vu en Suisse, dans la déclaration de M. De Lacroix, l'expression véritable des intentions du Gouvernement français.

M. Motta fait observer que les termes de la lettre de M. De Lacroix ont un caractère au moins aussi officiel que la note non signée qu'elle accompagne.⁸ La combinaison d'une proposition d'arbitrage avec une offre de recours éventuel à la Société des Nations pourrait être techniquement envisagée. Il n'est pas certain que la Société des Nations puisse se refuser à examiner la question. Nous pouvons également demander au Conseil de désigner une Commission de droit, semblable à celle qui a fonctionné dans la question des Iles Aaland. Mais, la décision d'une semblable Commission peut-elle s'appliquer à l'interprétation à donner à un article non ratifié, dont l'existence même n'est pas certaine? Pourra-t-on obtenir que les Chambres ratifient l'article 435 pour qu'il soit possible de procéder à un arbitrage?

M. Ruffy fait observer que si la Suisse refuse de ratifier l'article 435, la violation de droit commise par la France serait encore plus grave. Nous avons donc intérêt de faire des propositions d'arbitrage, ne serait-ce que pour chercher à rentrer en négociations.

M. Mégevand envisagerait très tranquillement la possibilité d'une rupture des négociations. Il comprend très bien toutefois que le Conseil d'Etat Genevois, qui a ses responsabilités, tienne à ce qu'au préalable, tous les moyens d'entente aient été épuisés. Il insiste, en conséquence, pour que l'arbitrage soit proposé en tout état de cause. L'essentiel est toutefois de tenir ferme à l'égard du droit d'éloigner le cordon douanier français. Peut-être avons-nous eu tort de ne pas être assez catégoriques sur ce point, au cours des négociations de 1920?

M. Chapuisat redoute, au contraire, l'éventualité d'une rupture. Il craint qu'une tension politique et des difficultés économiques n'en résultent et il ne voit pas d'autre moyen de l'éviter que de chercher à résoudre le problème par une solution arbitrale. Il comprend fort bien que l'arbitrage ne puisse pas être proposé en l'état, mais croit qu'il n'est pas impossible de causer avec le Gouvernement

8. Cf. note 2 ci-dessus.

français, soit à Berne, soit à Paris et de créer un état de choses qui permette de formuler dans quelque temps des propositions formelles d'arbitrage.

M. Gignoux se persuade que *M. Berthelot* et *M. Bolley* sont seuls à ne pas vouloir d'un arbitrage, qui risque de leur donner tort. Il croit que l'opinion publique française y souscrirait volontiers et il donne lecture sur ce point d'une lettre adressée, le 2 avril, par le Professeur Hauser au Professeur Borgeaud, et dans laquelle cet économiste français indique l'arbitrage comme la seule solution possible.

M. Schulthess fait observer qu'une démarche verbale, tendant à convaincre le Gouvernement français d'accepter une solution arbitrale a tous les inconvénients d'une démarche formelle, sans en avoir les avantages. En cas de refus, elle rend toujours plus difficile la possibilité de demander officiellement l'arbitrage. Il importe de ne pas se faire illusion. Il est fort possible que les milieux gouvernementaux français aient à notre égard les meilleures intentions et que ce soient les bureaux qui nous briment, mais les bureaux nous briment depuis deux ans. Il faut nous persuader que nous n'arriverons pas à les faire revenir en arrière. En tous cas, l'idée de la Commission de conciliation présente de grands dangers. Peut-être la France souscrirait-elle à une proposition dans ce sens, mais elle poserait comme condition primordiale que son cordon douanier soit transporté à la frontière. Nous pouvons chercher, sans l'aide de tiers compositeurs, un arrangement avec la France sur cette base-là.

M. Motta expose que, d'une façon générale, l'attitude de la France lui fait du tort à l'étranger et que, dans tous les pays, l'opinion publique et la presse nous sont favorables. Le Gouvernement français doit donc regretter dès maintenant sa décision.

M. Mégevand précise que, d'après les renseignements qu'il possède, il n'est pas possible que des droits soient perçus à la frontière politique, dès le 26 avril.

M. Motta prend acte de cette indication et remercie la délégation genevoise de ses déclarations que le Conseil fédéral ne manquera pas d'examiner.

La séance est levée à 12¹/₂ h.

63

E EVD 20/111 + 112

*Le Chef du Département de l'Economie publique, E. Schulthess,
au Ministre de Suisse à Paris, A. Dunant*

Copie

L

Bern, 9. April 1921

Relèvement de l'Autriche.

Wir verdanken Ihnen bestens Ihre ausführlichen Mitteilungen¹ über diese Angelegenheit und möchten zu Ihrer Information Ihnen mitteilen, was bisher auf diplomatischem Wege direkt an uns gelangt ist.

1. Rapport de Dunant du 29 mars 1921, non reproduit.

Mit Datum vom 3. März übermittelte uns die britische Gesandtschaft in Bern beiliegende Note², worin die Schweiz eingeladen wurde, zu erklären, ob sie mit einem Verzicht auf das Pfandrecht gemäss Wortlaut der Obligation einverstanden sei.

Da wir zu diesem Zeitpunkt weder durch Sie noch durch Pressemeldungen irgendwie von den beabsichtigten Schritten unterrichtet waren und die Note weitere Einzelheiten nicht gab, konnten wir uns selbstverständlich gar kein Bild machen über die genaue Absicht und die Tragweite der verlangten Erklärung. Wir beantragten deshalb dem Bundesrat, der englischen Gesandtschaft mitzuteilen, dass die Schweiz nicht in der Lage sei, in diesem Augenblick eine bestimmte Erklärung in Aussicht zu stellen und dass sie vielmehr glaube, die Angelegenheit sollte der C.I.C.R.E. unterbreitet werden.

Erst nach Ihrer Mitteilung wurde uns mit Datum vom 4. April auch die Erklärung des Obersten Rates³ an die österreichische Delegation zur Kenntnis gebracht.

Durch die Erklärung wird für die Gläubigerstaaten Österreichs folgendes verlangt:

1. Aufschiebung des Rückzahlungstermins auf einen Zeitpunkt nach dem 1. Januar 1925, wobei nach Ihren Mitteilungen eine Aufschiebung um 15 Jahre vorgesehen ist.

2. Verzicht auf das I. Pfandrecht auf das österreichische Staatsvermögen und die österreichischen Staatseinnahmen zugunsten der gemäss Projekt Ter Meulen auszubehenden Bons, wobei die Pfandrechtsstellung, wie sie jetzt zwischen Crédits de relèvement, frais d'occupation et réparations besteht, nicht alteriert wurde.

Wir können durchaus die Argumentation des Obersten Rates verstehen, wenn er sich sagt, dass eine endgültige Wiederaufrichtung Österreichs nur durch weitere Lieferungen möglich ist, und dass nach baldiger Erschöpfung der offiziellen Kredite dies nur auf privater Basis erfolgen könne. Um aber solche Lieferungen zu ermöglichen, muss dem Privathandel und der Privatindustrie eine Sicherheit gegeben werden. Dieser Sicherheitsleistung stehen die bestehenden ersten Hypotheken im Wege. Deshalb das Verlangen, dass die Inhaber dieser Garantien auf ihren Rang verzichten zugunsten der privaten Lieferungen.

So berechtigt diese Argumentation an und für sich ist, so schwer wird für die Schweiz eine Zustimmung sein. Auf jeden Fall ist in der Angelegenheit noch bedeutende Aufklärung nötig.

1. Am ehesten wird man sich allgemein und wohl auch seitens der Schweiz mit einer Aufschiebung der Rückzahlung um eine bestimmte Frist einverstanden erklären können, denn es dürfte von Österreich wohl niemand erwarten, dass es die grossen eingegangenen Rückzahlungsverpflichtungen am 1. Januar 1925 einlösen kann. Dabei glauben wir aber voraussetzen zu müssen, dass die Zinsenleistung, von der nirgends gesprochen ist, nicht tangiert wird, dass also die Zinszahlungen Österreichs gemäss Wortlaut der Obligationen erfolgen.

2. Was den Verzicht auf die Rangstellung anbetrifft, so befindet sich die

2. *Non reproduite, cf. n° 52.*

3. *Non reproduite.*

Schweiz, wie Sie richtig bemerken, in einer durchaus besondern Stellung: Sie hat alle ihre Kredite Österreich zugewendet und diese Kredite heute bis zum Betrag von 25 Millionen Fr., inclusive 1 Million für Kriegsgefangenen-Heimtransport, erschöpft. Die andern Staaten haben wohl im Verhältnis zu ihrer Finanzkraft nicht in gleichem Masse speziell zum Wiederaufbau Österreichs beigetragen. Ein Verzicht trifft also die Schweiz in unverhältnismässig stärkerem Masse.

Wir halten dafür, dass vorgängig einer Anschliessung des Bundesrates noch eine Reihe von Fragen abgeklärt werden sollten und möchten Sie ersuchen, dies zu tun.

1. Was haben neben der Schweiz die andern Staaten speziell für Österreich an Crédits de relèvement gegeben?

2. Sind die Kredite der andern Staaten erschöpft, oder sollen sie dann in dieser Weise nicht mehr in Anspruch genommen werden oder eventuell durch private Lieferungen abgelöst werden, die ein besseres Pfandrecht besitzen?

3. Wie gedenkt man es mit den übrigen Staaten zu halten, die auch Crédits de relèvement erhalten haben und für die das Projekt Ter Meulen auch angewendet werden soll?

Mit Interesse haben wir auch Ihre Äusserungen vernommen über die Diskussionen in der Kommission selber. Die Argumentation von Sir William Goode hat ja vieles für sich: Entweder hat man nicht mehr die 1. Hypothek und erhält dafür einen bessern Schuldner, oder aber man hat die 1. Hypothek eines zahlungsunfähigen Schuldners. Aber die ganze Zukunft des österreichischen Staates ist ja eine äusserst ungewisse und über die Aussichten künftiger Prosperität wird schwer etwas vorauszusagen sein. Eine Konsolidierung der staatlichen Verhältnisse, sei es durch einen wirtschaftlichen Zusammenschluss einiger Donau-Staaten oder durch eine Annäherung Österreichs an Deutschland, könnte ja wieder die Verhältnisse vollständig ändern; aber wir sind mit Ihnen der Ansicht, dass auf solche Möglichkeiten heute ja nicht hingedeutet werden kann.

Wir halten dafür, dass wir auf Grundlage der uns bekannten Tatsachen dem Bundesrat noch keinen Antrag in irgendwelchem Sinne unterbreiten können, und wir wären Ihnen deshalb für die Beantwortung der gestellten Fragen zu Dank verpflichtet. Es wäre vor allem speziell mit Rücksicht auf die besondere Lage der Schweiz die Frage zu prüfen, ob nicht eventuell wenigstens für einen Teil des schweizerischen Guthabens die bisherige Rangstellung bewahrt werden könnte. Denn so, wie sich das Projekt darstellt, wir betonen das nochmals, wird kaum einem Land verhältnismässig ein ebenso grosses Opfer zugemutet, wie unserem Lande.

CONSEIL FÉDÉRAL
Procès-verbal de la séance du 11 avril 1921

Vermittlung Dubois zum Zweck einer Annäherung zwischen
Deutschland und Frankreich

Geheim

Mündlich

Der Bundespräsident führt aus:

Die heutige schlimme Lage Europas wird beherrscht von dem immer noch ungelösten Problem der Wiedergutmachungen, die Deutschland leisten soll. Nach dem Scheitern der Londoner Verhandlungen habe ich dem deutschen Gesandten gesagt, die deutsche Regierung habe in dieser Angelegenheit bedeutende Fehler gemacht, zu denen die Reise und die Reden des Ministers von Simons in Süddeutschland vor der Londoner Zusammenkunft und sodann seine Haltung in London zählen. Das Vorgehen der deutschen Regierung erwecke immer den Anschein, als ob Frankreich beiseite gesetzt werden solle, während es heute doch offenkundig sei, dass Deutschland eine Lösung der ganzen Angelegenheit in Paris suchen müsse. Eine Lösung ist aber dringend nötig; denn wenn auch weitere Sanktionen gegenüber Deutschland für die Alliierten kaum ein grosses finanzielles Ergebnis zeitigen werden, so könne doch Deutschland daran zu Grunde gehen.

Dazu kommt die Überlegung, dass die Fortdauer der bestehenden Spannung und der Gewaltmassregeln ganz Europa der Gefahr des Zusammenbruchs aussetzt. Diese Erwägungen bewogen mich, vor einigen Tagen die ganze Sachlage mit Herrn Leopold Dubois, dem Delegierten des Verwaltungsrats des Schweiz. Bankvereins, zu besprechen und ihn um seine Meinung zu befragen. Dubois, der viele Beziehungen zu Frankreich hat, mit Loucheur, dem Wiederaufbaumminister für den Norden Frankreichs, befreundet ist und von der französischen Regierung früher schon in Finanzfragen um Rat angegangen wurde, teilt meine Auffassung von der Bedrohlichkeit der Lage Europas wie auch von der Ungeschicklichkeit Deutschlands, wies in der Besprechung aber auch darauf hin, dass Frankreich keine praktische Politik treibe, wenn es einerseits von Deutschland grosse Beträge baren Geldes verlange und anderseits seinen Schuldner so einschnüre, dass er sich nicht regen könne. Dubois führte sodann aus, er habe ganz bestimmte Ansichten über die Lösung des Wiedergutmachungsproblems. Er geht davon aus, dass Deutschland gegenwärtig nicht über die nötigen Mittel zur Zahlung der von ihm geforderten Wiedergutmachungen verfügt, während anderseits Frankreich ein dringendes Bedürfnis nach barem Geld hat, dass eine Liquidierung deutscher Werte nur die deutsche Valuta noch mehr herunterdrücken würde und dass das in Frankreich noch vorhandene bare Geld von seinen mit nationalen Anleihen übersättigten Besitzern dem Staat nicht mehr gegen Obligationen zur Verfügung gestellt werde. Der einzige nach der Meinung Dubois gangbare Weg, der aus diesem Wirrsal führen könne, wäre die Ausgabe einer interna-

tionalen Anleihe unter der Garantie der Alliierten. Die Anleihe müsste, mindestens zu Anfang, zu 6% verzinslich sein und könnte nach und nach bis zum Betrag von 50 Milliarden in der ganzen Welt untergebracht werden. Erste Voraussetzung dafür wäre aber, dass Deutschland sich verpflichtete, jährlich 3 Milliarden Goldmark zur Verzinsung dieser Anleihe zu bezahlen und diese Annuität durch Verpfändung seiner Ein- und Ausfuhrzölle sicherzustellen. Während der ersten zehn Jahre wäre die Anleihe nur zu verzinsen, vom elften Jahre an müsste die Amortisation beginnen, die teilweise bei einer bis dahin voraussichtlich eintretenden und im Anleihevertrag vorzusehenden Reduktion des Zinsfußes aus dem Überschuss der 3 Milliarden über das zum Zinsendienst nötige Kapital gedeckt, teilweise durch erhöhte Leistungen Deutschlands zu bestreiten wäre. Dagegen müsste dann das deutsche Wirtschaftsleben von allen Fesseln befreit werden. Bei diesem Vorgehen bekäme Deutschland Zeit wirtschaftlich zu erstarren und sich, wenn auch unter hartem Zwang, seiner Verpflichtungen allmählig zu entledigen. Die gesamten Verpflichtungen Deutschlands müssten auf 60 bis 62 Milliarden Goldmark festgesetzt, und seine bisherigen Leistungen, die auf 10 bis 12 Milliarden zu schätzen wären, müssten von der erstgenannten Summe in Abzug gebracht werden.

Ich sagte Dubois, ein solcher Vorschlag schein mir für Deutschland wohl der Erörterung wert und fragte ihn, ob er glaube, dass diese Lösung in Frankreich durchgesetzt werden könnte. Darauf erklärte Dubois, er wäre bereit, diesen Plan ganz persönlich dem Minister Loucheur zu unterbreiten, sofern er wisse, wie sich Deutschland zu dem Vorschlag stellen würde. Da nun eben der Besuch des Ministers von Simons in Bern in Aussicht stand, anerbote sich Dubois, mit Simons, aber in meiner Gegenwart, den Vorschlag zu erörtern. Nachdem ich die Zustimmung der Mitglieder der Delegation für Auswärtige Angelegenheiten eingeholt hatte, beschied ich den Minister von Simons auf Samstag den 9. dieses Monats abends zu mir nach Hause, wo ich ihn mit Dubois erwartete. In einer dreistündigen Unterredung wurde die Angelegenheit einlässlich erörtert. Zum Schluss erklärte von Simons, er persönlich könne dem Vorschlag Dubois zustimmen, müsse aber den Entscheid der Reichsregierung vorbehalten, welcher er den Plan, ohne Dubois zu nennen, sofort nach seiner Rückkehr nach Berlin unterbreiten werde. Dubois würde noch diese Woche nach Paris zu Loucheur fahren, wenn ihm Simons das vereinbarte Ja telegraphiert.

Ich habe Dubois nicht verhehlt, dass ich befürchte, Frankreich werde auf die vorgeschlagene Lösung nicht eingehen, da es feste Leistungen verlange und durch das Mittel der Exportabgabe an dem Aufschwung Deutschlands teilhaben wolle. Dubois erklärte, das wäre ein Fehler Frankreichs und es bekomme mit der von Deutschland zu zahlenden Annuität von 3 Milliarden genug.

Ich habe dann auch mit Dubois vereinbart, dass er, wenn Loucheur den Vorschlag ablehne, doch in Erfahrung bringen sollte, welche andere Basis Loucheur für eine Verständigung mit Deutschland, namentlich welche Leistungen Deutschlands er für unbedingt notwendig erachte.

In einer weitem Unterredung mit Minister von Simons habe ich gestern Abend die Sache nochmals in Gegenwart des deutschen Sachverständigen Dr. Büchner durchgesprochen und darauf hingewiesen, dass Deutschland heute vor der Wahl stehe, entweder durch die Sanktionen ruiniert zu werden oder eine Lösung anzu-

nehmen, die, wenn sie auch hart sein möge, doch einen Ausweg aus einer unhaltbaren Situation weise».

Der Präsident verliest hierauf eine Zusammenfassung der wesentlichen Punkte der ganzen Angelegenheit (s. Beilage) und fügt bei, er gewärtige noch den Bericht von Simons darüber, ob dieser diese Zusammenfassung entgegennimmt und weiter zu leiten gewillt ist.

Im weitern weist der Präsident darauf hin, dass der Zeitpunkt für einen Verständigungsversuch nicht ungünstig erscheine, da man sich auch in Frankreich allmählig in gewissen Kreisen davon Rechenschaft gebe, dass weitere Sanktionen gegenüber Deutschland kaum befriedigende Ergebnisse zeitigen dürften. In Frankreich bestehe daher ein dringendes Bedürfnis nach neuen Verhandlungen und einer annehmbaren Lösung, namentlich auch, weil die finanzielle Lage Frankreichs ausserordentlich gespannt sei und ein weiteres Sinken seiner Valuta mit allen Mitteln vermieden werden müsse.

Er stellt endlich fest, dass der Bundesrat als solcher in der ganzen Sache nichts tue. Wenn Dubois, nach Eintreffen günstigen Berichts aus Berlin, sich nach Paris begibt, so geht er als Privatmann zu Loucheur und unterbreitet diesem als Privatmann Dubois den Vorschlag, wobei er allerdings erwähnen könne und solle, dass ein Mitglied des Bundesrats das ganze Problem mit ihm besprochen und ihm die Zusammenkunft mit dem Minister von Simons ermöglicht habe. Der Bundesrat sei heute noch ganz frei in seiner Entscheidung und könne, wenn er wolle, die ganze Angelegenheit zum Stillstand bringen. Beschliesst er dies, so kann nach beiden Seiten in diesem Sinn berichtet werden und die ganze Aktion wird eingestellt. Sie gewinnt ihre Rechtfertigung aus dem Umstand, dass die Schweiz bei einem Zusammenbruch Europas mit in die Vernichtung hineingezogen würde. Das Vorgehen nach dem Vorschlag Dubois bietet doch wenigstens die Möglichkeit, der französischen Regierung eine ganz objektive Darstellung der ganzen Verhältnisse zu geben und dabei zu vernehmen, welche Stellung die französische Regierung einnehmen will. Dubois ist ein zuverlässiger Mann und wird nicht über die ihm gesteckten Grenzen hinausgehen. Wesentlich ist, dass die französische Regierung erfährt, die Initiative zu der ganzen Aktion sei nicht von Deutschland ausgegangen. Lehnt Frankreich das Projekt Dubois ab, so ist die Sache erledigt, tritt es darauf ein, so ist es möglich, dass eine Lösung gefunden wird, die eine sonst kaum zu vermeidende Katastrophe verhindern kann.

Herr *Haab* betont, dass er von der ganzen Angelegenheit erst am Samstag kurz vor Mittag durch den Präsidenten vernommen habe, der ihm mitteilte, er halte es unter den gegebenen Umständen für seine Pflicht, Herrn Dubois mit Herrn von Simons zusammen zu bringen. Daraus ergebe sich zur Genüge, dass das ganze Projekt nicht etwa durch seine Vermittlung von Herrn von Simons, den er allerdings seit Jahren kenne, angeregt worden sei. Er billige aber das Vorgehen des Präsidenten durchaus, das im Grunde genommen nur dem Gebot der Selbsterhaltung entspringe.

Herr *Motta* ist ebenfalls mit dem Vorgehen des Präsidenten einverstanden und der Meinung, der Bundesrat sollte die glücklich eingeleitete Aktion nicht stilllegen. Er weist namentlich darauf hin, dass auch andere Staaten mit Spannung der weitern Entwicklung der Dinge entgegensehen und sich nach einer Lösung des Wiedergutmachungsproblems sehnen, die Europa vor dem Ruin bewahrt.

Von anderer Seite wird betont, dass Frankreich selbst das grösste Interesse an einer annehmbaren Lösung habe, da sich sonst seine jetzt schon prekäre Lage unheilvoll gestalten könnte. Wohl wird auf die aussenpolitische Gefahr, die in jeder Vermittlerrolle liegt, wie auch auf die inner-politischen Schwierigkeiten hingewiesen, die die Ablehnung der Vermittlung mit sich bringen könnte. Allein der Rat ist einstimmig der Meinung, dass, wenn solche Schwierigkeiten auch entstehen sollten, trotzdem es sich gar nicht um eine offizielle Vermittlungsaktion des Bundesrats handle, der Bundesrat sie auf sich nehmen müsse mit Rücksicht auf den hohen Preis, der auf dem Spiele steht.

Der Rat genehmigt somit das Vorgehen des Präsidenten in allen Teilen.

ANNEXE

BEILAGE ZUM GEHEIMPROTOKOLL AUS DER SITZUNG DES BUNDESRATS VOM 11. APRIL 1921 BETR. VERMITTLUNG DUBOIS ZUM ZWECK EINER ANNÄHERUNG ZWISCHEN DEUTSCHLAND UND FRANKREICH

I. Erklärungen des Reichsministers von Simons, die verwendet werden dürfen:

1. Die Reichsregierung ist bereit, alles zu tun, was möglich ist, um die Wiedergutmachungen innert den Grenzen des Möglichen zu vollziehen. Sie wünscht vor allem aus, mit der französischen Regierung in Kontakt zu treten und hofft auf diese Weise am ehesten eine annehmbare Lösung vorbereiten zu können.

2. Die Reichsregierung akzeptiert das Projekt des Herrn Dubois, wie es in Ziff. II unten umschrieben ist.

3. Falls wider Erwarten die französische Regierung nicht in der Lage wäre, auf dieser Grundlage zu diskutieren, so wäre die deutsche Regierung dankbar, wenn seitens der französischen Regierung, ganz speziell des Herrn Loucheur, ihr konkrete Propositionen gemacht werden könnten. Sie ist bereit, hierüber sofort in Besprechungen einzutreten.

4. Ganz eventuell [!] ist schliesslich die Reichsregierung auch bereit, für einmal eine provisorische Lösung, die für einige Jahre gültig wäre, ins Auge zu fassen.

Sie betont ihren redlichen Willen, die pendente Frage so rasch wie möglich mit den alliierten Regierungen zu regeln. Sie ist bereit, hiefür alles zu tun, was ihr irgendwie möglich ist; nur müsste sie es ablehnen, Verpflichtungen einzugehen, die sie heute schon als unerfüllbar betrachten müsste und die demgemäss später zu neuen Schwierigkeiten und Konflikten führen müssten.

II. Projekt Dubois.

1. Deutschland hat eine jährliche Leistung von drei Milliarden Goldmark zu machen. Diese Leistung ist sicherzustellen durch ganz spezielle Finanzquellen, wie insbesondere Ein- und Ausfuhrzölle.

2. Diese Annuität wird verwendet zur Verzinsung und Amortisation eines Kapitals von 50 Milliarden Goldmark, Wert 1. Mai 1921.

3. Für diesen Betrag ist sukzessive ein internationales Anleihen aufzunehmen, dessen Zinsen und Kapital in Gold zahlbar sind. Schuldnerin ist Deutschland, das für dieses Anleihen, wie oben erwähnt, bestimmte Einnahmequellen verpfändet; Garanten wären die alliierten Mächte.

4. Während der ersten zehn Jahre wird von einer Amortisationsquote abgesehen, vorausgesetzt, dass die Zinsen die volle Annuität von drei Milliarden in Anspruch nehmen. Nachher ist das Anleihen sukzessive zu amortisieren. Dabei hofft man insbesondere auf eine Herabsetzung des Zinsfusses, wodurch gewisse Beträge für die Amortisation frei würden.

5. Bis und solange die Anleihe untergebracht werden kann, wären noch besondere Bestimmungen über die Verzinsung und Amortisation des Restes aufzustellen. Dabei darf erwähnt werden, dass die deutsche Regierung Sachleistungen in Aussicht nehmen würde.

6. Die obengenannten Leistungen befreien Deutschland von allen finanziellen Verpflichtungen gegenüber den Alliierten, die mit der Wiedergutmachung zusammenhängen und es fallen anderseits die mit jenen Verpflichtungen verbundenen Beschränkungen des deutschen Wirtschaftslebens dahin.

III. Reichsminister von Simons konnte sich nur nach grössten Bedenken entschliessen, der Regierung die Annahme des Projekts Dubois zu empfehlen und bemerkte, das Projekt sei nur denkbar, wenn die deutsche Wirtschaftsbasis nicht noch mehr verengert würde (Oberschlesien). Er befürchtet, Deutschland könnte es nicht immer, namentlich nicht in den ersten Jahren, gelingen, die volle Leistung von drei Milliarden Goldmark aufzubringen. Was ihn schliesslich einzig bewogen hat, das Projekt Dubois zu akzeptieren, ist die Freiheit, die dadurch dem deutschen Wirtschaftsleben wiedergegeben werden soll.

65

E 2001 (B) 2/2

*Le Ministre de Suisse à Berlin, A. von Planta,
au Département politique*

L. Dringend!

Berlin, 11. April 1921

Ich nehme Bezug auf mein Telegramm N^o. 72 vom 16. September v. J.¹, worin ich Ihnen mitteilte, dass sich Gelegenheit für die schweizerische Industrie biete, einen Teil der von Sowjetrussland benötigten Lokomotiven in Auftrag zu erhalten.

Herr Direktor Georg *Spies*, der damals mit dem Projekt an mich herangetreten war und in der Zwischenzeit den russischen Bevollmächtigten, Herrn Professor *Lomonosoff*, mit der Schweizerischen Lokomotiven- und Maschinenfabrik in Winterthur zusammenbrachte, hat mich heute neuerdings besucht und mir mitgeteilt, dass für die Lokomotiven- und Maschinenfabrik alle Aussicht bestanden hätte, einen Vertrag für Lieferung von vorläufig fünfzig Lokomotiven abzuschliessen, wenn nicht im letzten Moment das nicht recht verständliche Verhalten der Zentralstelle für Fremdenpolizei in Bern Professor Lomonosoff derart aufgebracht hätte, dass er anfänglich entschlossen war, den Auftrag nicht in der Schweiz unterzubringen. Professor Lomonosoff war mit einem achttägigen, in Berlin ausgestellten Visum, das am 31. März ablief, in der Schweiz eingetroffen und hatte von Lausanne aus, wo sein 11jähriger Sohn in einem Institut untergebracht ist, in Bern eine Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung nachgesucht, da er nach dem 1. April mit den Herren in Winterthur weiter verhandeln wollte. Sein Antrag auf Verlängerung der Aufenthaltsgenehmigung wurde abgelehnt und ihm der Pass zurückgesandt mit der Stempelbemerkung, dass er am 31. März die

1. *Ce télégramme disait*: Wir bitten Sie, dem Generalsekretariat des Volkswirtschaftsdepartementes mitzuteilen, dass sich für die schweizerische Industrie die Gelegenheit bietet, einen Teil der von Sowjetrussland benötigten Lokomotiven in Auftrag zu erhalten (E 2001 (B) 2/2).

Schweiz zu verlassen hätte. Professor Lomonossoff ist dann über Wien nach Berlin gereist und hält sich augenblicklich hier auf. Da es mir sehr im Interesse unserer Industrie zu liegen scheint, dass die Lokomotivenfabrik Winterthur die Verhandlungen weiterführen kann und wenn möglich die Lieferung zugeschlagen erhält, versuche ich hier nach Möglichkeit, Herrn Lomonossoff zu beruhigen und hoffe, dass mir dies auch gelingen wird.

Ich kenne die Gründe, die die Fremdenpolizei zur Ablehnung des Verlängerungsantrages geführt haben, nicht und nehme an, dass man in der Zentralstelle über die Tätigkeit des Herrn Lomonossoff in der Schweiz nicht unterrichtet war und ihn so wie einen beliebigen Russen behandelte.²

Inzwischen soll sich, wie mir Herr Spies mitteilt, die Lokomotivenfabrik Winterthur in dieser Angelegenheit an die Zentralstelle für Fremdenpolizei gewandt haben und ich würde es begrüßen, wenn auch vom Departement aus die Zentralstelle auf die Bedeutung, die einem Aufenthalt von Lomonossoff in der Schweiz zukommt aufmerksam gemacht und gebeten würde, ein allfälliges späteres Gesuch des Genannten zu bewilligen. Vorläufig wird dies nicht praktisch werden, da Lomonossoff sich nächsten Freitag nach London begibt und die Verhandlungen mit der Lokomotivenfabrik in Winterthur seine Anwesenheit in der Schweiz erst in einigen Wochen erforderlich machen. Hingegen bietet sich uns inzwischen die Gelegenheit, durch Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung für Gattin und Sohn des Herrn Lomonossoff den Eindruck der «Ausweisung» einigermaßen abzuschwächen. Frau Raissa Lomonossoff hat für sich und ihren Sohn am 9. April unter der Referenz Nummer 3669/3670/Bern 298219 das Einreisevisum nach Lausanne bis zum 31. Mai erhalten und wird voraussichtlich nächsten Mittwoch, den 13. April, auf der Zentralstelle vorsprechen und um eine Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung zum mindesten für die Dauer des Sommer Semesters, wenn möglich sogar für sechs Monate nachsuchen. Aus den Gründen, die ich oben angedeutet habe, möchte ich meinerseits dieses Verlängerungsgesuch empfehlen und würde es begrüßen, wenn Sie sich meiner Auffassung anschliessen und der Fremdenpolizei Weisung erteilen könnten, es möchte Frau Professor Raissa Lomonossoff nach Möglichkeit Entgegenkommen gezeigt werden.³

P.S.

Alles oben Gesagte steht natürlich unter der Voraussetzung, dass keine besonderen Gründe gegen Lomonossoff vorliegen, von deren Bedeutung ich keine Kenntnis hätte.⁴

2. *Il s'agit vraisemblablement des renseignements reproduits en annexe.*

3. *Madame Lomonossoff a été également refusée à la frontière suisse, cf. E 2001 (B) 2/2.*

4. *Dans une lettre datée du 25 avril 1921, le Chef du Département de l'Economie publique E. Schulthess s'adressa au Chef du Département de Justice et Police, H. Häberlin: [...] Eine Lieferung von schweizerischen Produkten nach Russland scheint nach den Aussagen industrieller Kreise doch im Bereich der Möglichkeit zu liegen, was im gegenwärtigen Moment schwerer Arbeitslosigkeit ausserordentlich zu begrüßen wäre. Natürlich werden die Aufgeber solcher Bestellungen und die Vermittler immer mit der russischen Regierung im verhältnismässig engem Kontakte stehen, da eine andere Handelsvermittlung als durch die Sovietregierung nicht möglich ist. Wenn aber diesen Bestellungsvermittlern vielleicht in allzu vorsichtiger Weise Einreisewierigkeiten bereitet werden, so dürfte darunter eventuell die schweizerische Industrie zu leiden haben [...] (E 4001 (A) 1/30).*

ANNEXE

Secret

Le 8 Avril 1921

RENSEIGNEMENTS CONCERNANT LE CONGRÈS INTERNATIONAL
DES CHEMINOTS QUI DOIT AVOIR LIEU A GENÈVE LE 18 AVRIL 1921

Un délégué communiste russe nommé *Lomonosoff* ou *Homonosoff*, envoyé spécial du Commissariat des Chemins de fer du Gouvernement bolcheviste russe, est arrivé à Lausanne le 27 mars dernier avec une recommandation spéciale du Consul Suisse de Berlin. Il aurait un passeport en règle et serait chargé d'une importante mission du Gouvernement de Moscou à remplir en Suisse, en Allemagne, en Italie et en Autriche. Le prétexte donné à son voyage serait celui d'examiner la possibilité, pour le Gouvernement des Soviets, de faire des achats de wagons et de matériel de chemin de fer. Mais, en réalité, il serait chargé d'une importante mission politique secrète. Il s'est rencontré à Berne avec le Docteur russe *Bagotzky*, Chef de la Croix-Rouge bolcheviste, et à Lausanne, le vendredi 1^{er} Avril, avec le pasteur bolcheviste *Humbert-Droz* et d'autres communistes suisses.

Lomonosoff ou Homonosoff est reparti le dimanche 3 avril pour Lugano, où il devait conférer avec un délégué de la Mission bolcheviste de *Vorowski*, auprès du Gouvernement italien.

La mission secrète dont Lomonosoff serait chargé serait en réalité, de préparer le Congrès international des Cheminots qui doit s'ouvrir à Genève le 18 avril prochain.

Ce Congrès comprendra environ 120 délégués des divers pays d'Europe. La Russie y sera représentée.

Le Comité Exécutif de la III^{ème} Internationale à Moscou a chargé des délégués communistes de présenter à ce Congrès une motion en faveur d'une grève générale européenne des Cheminots pour obliger tous les Gouvernements à reprendre les relations avec la Russie et faire cesser leur blocus économique.

Les thèses communistes seront soutenues notamment par le nommé *Monmousseau*, cheminot communiste français, et on peut s'attendre à ce que *Thomas*, le délégué des cheminots anglais, ainsi que le représentant des cheminots italiens jouent un rôle important dans un sens révolutionnaire.

Si la thèse de Moscou venait à prévaloir, elle permettrait au Gouvernement des Soviets de déclencher dans toute l'Europe une grève des cheminots au moment où l'Armée Rouge entreprendrait une action offensive contre la Pologne ou la Roumanie.

Ces renseignements sont datés du 4 avril et me paraissent parvenir de source digne de foi.⁵

5. En bas de la page, le Conseiller de Légation au Département politique, K. Egger, a noté: Dieses Geheim-Bulletin der Nachrichten-Abteilung des Generalstabes (5. Sektion) ist von mir dem Herrn v. Planta übermittelt worden mit der Bemerkung aus einer mündlichen Unterredung mit Bundesanwalt Stämpfli, man habe sich über die «besondere Empfehlung» der Gesandtschaft gewundert. 23. April 1921. Egger.

2001 (D) c 1/2

*La Division des Affaires étrangères
du Département politique aux Légations de Suisse*

Copie
RP N° 14

Berne, 12 avril 1921

[...]¹

Hongrie

La France officielle nie toute connivence avec l'équipée de Charles IV. Il nous revient que les maréchaux seraient sympathiques à la restauration des Habsbourg en Hongrie et que le maréchal Foch se serait déclaré fort de faire accepter un fait accompli par le Gouvernement. Un des adversaires irréductibles des Habsbourg serait M. Loucheur et M. Dunant nous écrit qu'aussi longtemps que M. Berthelot dirigera en fait la politique extérieure française, il n'y aura rien de changé.² Le Ministre de Hongrie à Vienne a remis, dimanche soir, à M. Bourcart une note ainsi conçue:

«Ich bin beauftragt, Euer Excellenz den tiefen und formellen Dank der königlich ungarischen Regierung zum Ausdruck zu bringen für jene Zuvorkommenheit, welche die schweizerische Regierung an den Tag gelegt hat, indem sie seiner Majestät König Karl aller höchst, welcher gemäss dem in Geltung stehenden ungarischen Gesetz und angesichts der allgemeinen europäischen Lage, die königliche Gewalt auszuüben nicht in der Lage ist, die Rückkehr auf Schweizergebiet bewilligt und gesichert hat. Die ungarische Regierung wäre zu Dank verpflichtet, wenn die Frage des ständigen Aufenthalts seiner apostolischen Majestät in der Schweiz bald möglichst eine günstige Erledigung fände. Genehmigen...etc... (sig) Masirevich.»³

Ainsi, tandis qu'en Autriche une loi, du 3 avril 1919, a déclaré la maison des Habsbourg-Lorraine déchue de tous ses droits de souveraineté et prérogatives, la Hongrie reconnaît aujourd'hui formellement Charles IV comme roi Apostolique, ce qui est conforme à son droit constitutionnel et modifie sa situation au point de vue du droit international, vu que, jusqu'à présent, on avait soigneusement évité

1. Ont été supprimés des passages sur la situation en Roumanie, au Portugal, en Russie, en Yougoslavie, en Italie et en Allemagne.

2. Pour d'autres considérations sur l'équipée de l'ex-empereur, cf. le rapport du Ministre de Suisse à Vienne, Bourcart, du 5 avril 1921. (E 2201 (B) 3/48) et surtout le rapport n° 17 du 6 mai 1921 envoyé par le Département politique aux Légations de Suisse à l'étranger (E 2001 (D) c 1/2).

3. Le texte de cette note a été télégraphié à Berne le 10 avril 1921 à 14 h 50, (E 2001 (B) 3/48). Le Conseil fédéral en est informé par Motta dans sa séance du 11 avril 1921 (E 1005 2/1). Sur les implications de cette note du gouvernement hongrois pour la politique du gouvernement suisse à l'égard de l'ex-empereur, cf. «Notes sur la question de savoir si Charles de Habsbourg a droit actuellement en Suisse au bénéfice de l'exterritorialité» du 16 avril 1921 E 2001 (B) 3/49.

de parler de la personne du souverain. Le Conseil fédéral n'a pas encore pris de décision.

En ce qui concerne l'attitude de la France dans cette affaire, il convient de rappeler qu'en été 1920, M. Peretti della Rocca, directeur des Affaires politiques au Quai d'Orsay, avait fait savoir à l'hôte de Prangins que le Gouvernement français n'était alors nullement hostile à sa restauration en Hongrie ni même tout-à-fait en Autriche; qu'il n'avait qu'à attendre son heure et que le moment pourrait venir où on le prierait même de remonter d'urgence sur son trône. En été 1920, la Pologne cédait devant l'avalanche russe et menaçait de s'effondrer. Les Tchéco-Slovaques disaient: «Nous sommes les amis de la France, mais pas les ennemis de la Russie.» On ne savait que trop qu'ils risquaient de passer, au premier contact, à l'armée victorieuse. D'un moment à l'autre, la Hongrie pouvait donc être appelée à reprendre son rôle séculaire de boulevard de l'Europe.

Au récent Conseil des Ministres, tenu à Rambouillet, au moment du coup d'Etat, il fut décidé, dit-on, sous pression de MM. Millerand, Barthou et Briand et malgré l'opposition de MM. Loucheur, Maginot et Marraud, de rappeler pour la forme le veto de l'Entente, mais de ne mobiliser aucun soldat contre la Hongrie carliste et d'empêcher la Petite-Entente de déclencher un conflit armé(?).

Il paraît que les Allemands ont dépensé jusqu'ici, pour leur propagande en faveur de l'union de l'Autriche à l'Allemagne, 660 000 000 M et qu'ils soutiennent à grands frais les organisations «Move» en Hongrie, qui intriguent, comme vous le savez déjà, contre le Gouvernement Horthy et font de la propagande pan-germaniste. Cette double activité est dirigée nettement contre les Habsbourg; c'est pour cela que les nouvelles d'Allemagne sont fortement sujettes à caution.

[...] ⁴

4. Ont été supprimés des passages sur la situation en Roumanie, au Portugal, en Russie, en Yougoslavie, en Italie et en Allemagne.

CONSEIL FÉDÉRAL

Proposition du Chef du Département politique, G. Motta

Anerkennung de jure von Lettland und Estland;
politische Lage Litauens

Copie

Bern, 14. April 1921

Der Bundesrat hat bisher hinsichtlich der de jure Anerkennung russischer Randstaaten die Politik verfolgt, abzuwarten bis der Oberste Rat, in dessen Hände diese Länder ihr Schicksal gelegt hatten, sich ausgesprochen haben wird. Dies ist nun für Lettland, Estland und Georgien Ende Januar geschehen. Seither

ist aber Georgien von den Sowiettruppen erobert worden und fällt deshalb für den Augenblick nicht in Betracht. Dagegen ist die Lage für Lettland und Estland abgeklärt.

1. *Lettland* (Latvia).

Am 28. Januar d. J. hatte der Bundesrat das Politische Departement beauftragt, der Regierung von Riga die de facto-Anerkennung unter gewissen Bedingungen anzubieten.¹ Gleichzeitig hat der damals in Paris versammelte Oberste Rat Estland, Lettland und Georgien de jure anerkannt. Heute ist somit Lettland de jure bedingungslos anerkannt von Frankreich, England, Italien, Japan und Belgien; ferner haben dieselbe Anerkennung ausgesprochen: Deutschland, Österreich, Estland, Norwegen, Persien, Argentinien, Portugal, Polen, Rumänien, Schweden, Finnland, Holland, Soviet-Russland und die Republik des Fernen Ostens (China). Nur Spanien scheint sich die Meistbegünstigung seiner Staatsangehörigen vorher ausbedungen zu haben.

Unter diesen Umständen war es nicht erstaunlich, wenn Lettland auf die angebotene und bedingte blosse de facto-Anerkennung nicht mehr eintrat und mit Note vom 5. März² unter Hinweis auf die volle Anerkennung durch eine Reihe von Staaten auch von der Schweiz die de jure-Anerkennung verlangte.

Es ist aus Berichten des offiziös weiter amtierenden schweizerischen Konsuls in Riga und zuverlässiger Reisender bekannt, dass die Zurückhaltung der Schweiz in den führenden lettischen Kreisen, die mit unseren Verhältnissen gut bekannt sind, da zahlreiche Letten auf schweizerischen Hochschulen studiert haben, eine starke Verstimmung verursacht, welche auf unser politischen und wirtschaftlichen Beziehungen zu diesem Randstaaten und der kleinen Schweizerkolonie schädlich ist. Tatsächlich werden die Interventionen unseres Konsulates so gut wie ignoriert, namentlich seitdem, infolge der de jure Anerkennung, in Riga einige fremde Gesandtschaften errichtet wurden.

Wegen der Agrarreform, welche schweizerische Grundbesitzer schwer trifft, und wegen der Behandlung von Umzugsgut stehen wir zur Zeit in Riga in Unterhandlungen, welche durch unser derzeitiges Verhältnis zu der dortigen Regierung bedeutend erschwert sind.

1. *Selon la proposition du Département politique du 13 janvier, ces conditions étaient:*

Bis zur nähern Bestimmung der Rechtslage der schweizerischen Bürger in Lettland und der lettischen Bürger in der Schweiz durch die zu schliessenden Handels- und Niederlassungsverträge verpflichtet sich *Lettland*:

«In Lettland schweizerischen Staatsangehörigen und Firmen sowohl für ihre Person als auch für ihre Waren, Vermögen, Besitz etc. alle Rechte und Vorteile einzuräumen, die den meistbegünstigten Staaten gewährt werden; verpflichtet sich die *Schweiz*:

In der Schweiz lettländischen Staatsangehörigen und Firmen sowohl für ihre Person als auch für ihre Waren, Vermögen, Besitz etc. *bezüglich Handel und Verkehr* alle Rechte und Vorteile einzuräumen, die den meistbegünstigten Staaten gewährt werden. Bezüglich aller andern Rechte sollen die Lettländer den Angehörigen des meistbegünstigten de facto anerkannten Staates gleichgestellt sein.

Vorstehende Vereinbarungen treten eine Woche nach der Bekanntgabe der Einverständniserklärung der Regierung Lettlands an den Schweizerischen Bundesrat in Kraft» (E 2001 (B) 2/14).

2. *Non reproduit.*

Mit Note vom 5. März 1921 hat Lettland angeboten, sofort nach seiner de jure-Anerkennung durch die Schweiz und bis zum Abschluss von Staatsverträgen *den Schweizern alle Vorteile einzuräumen, welche die meistbegünstigten Nationen geniessen.*

2. Estland (Estni).

Mit diesem nördlichen Nachbar Lettlands (67 710 km², 1,7 Millionen Einwohner, davon 95% Esten, 2% Deutsche) unterhält die Schweiz noch keinerlei Beziehungen.

Im Frühjahr 1917 trat ein estnischer Landtag zusammen, welcher aber bereits im Herbst durch eine bolschewistische Invasion gesprengt wurde. Während der deutschen Besetzung trat ein Landtag zusammen, in welchem die deutschen baltischen Barone die Oberhand hatten, und der natürlich deutschfreundlich war. Ende 1918 marschierten die deutschen Truppen ab und wurden durch Soviettruppen ersetzt, welche aber im März 1919 durch die Esten, aus eigener Kraft, endgültig aus dem Lande vertrieben wurden.

Am 26. April 1919 wurde die Nationalversammlung einberufen und am 10. Mai ein Kabinet gebildet. Die Unabhängigkeitserklärung von Russland erfolgte am 19. gleichen Monats. Die Septemberwahlen von 1919 ergaben eine starke sozialistische Mehrheit. Eine der ersten Massnahmen der Konstituante war am 10. Oktober 1919 die Genehmigung des Gesetzes über die Agrarreform, welches sich gegen den Grossgrundbesitz, welcher in den Händen der deutschen baltischen Barone war, richtete. Alle Güter wurden zu Handen der Nation konfisziert. Niemand darf mehr als 150 Hektaren besitzen. Dieses Gesetz traf auch einige wenige Schweizer.

Am 2. Februar 1920 schloss Estland in Dorpat Frieden mit Sowietrussland. Die Ratifizierung erfolgte am 4. Februar in Moskau und am 12. März in Reval. Zwar erfolgte sofort die Aufnahme eines intensiven Handelsverkehrs mit Russland; doch wurde die estnische Armee unter den Waffen behalten und übte zum Teil, in einem gewissen Gegensatz zur Regierung, eine bedeutende Gewalt aus. Es lag ihr der Schutz Estlands gegen Überfälle bolschewistischer Banden, gegen Raubzüge regulärer roter Truppen und den grossangelegten Schmuggel ob. Die Bolschewisten hatten aber sofort nach Friedensschluss Reval zur Operationsbasis und zum Ausfallstor ihrer Propaganda gegen Europa gemacht und die stark linksorientierte Regierung liess dies geschehen, während die Armee die Grenze gegen Russland schützte. Die Moskauerregierung installierte in Reval ihre tüchtigsten Vertreter, so Gukowsky und Litwinow. Mit Recht verhielt sich damals Europa misstrauisch gegen Estland.

So war die Lage, als Mitte September 1920 der estnische Vertreter in Berlin, Herr Dr. Wilde, in Bern vorsprach, um de facto-Beziehungen einzuleiten. Wir fanden bei ihm ziemlich viel Entgegenkommen, doch verhinderte die oben ange deutete Lage und namentlich die Kürze seines Aufenthaltes den Abschluss der eingeleiteten mündlichen Verhandlungen. Bis kürzlich haben wir von der estnischen Regierung nichts mehr gehört.

Die am 27./29. November 1920 erfolgten Wahlen ins estnische Parlament (Einkammersystem) ergaben eine langsame Rechtsschwenkung. Das alte rein sozialistische Kabinet trat zurück und es wurde ein solches gebildet, das entsprechend dem Wahlergebnis rekrutiert wurde: in der «Arbeiter- Fortschrittspartei»

(Handwerker, kleine Beamte, Arbeiter), den Rechtsparteien und dem «Bauernbunde». Wie wir von zuverlässigen Reisenden vernehmen, hält die neue Regierung das Land fest in der Hand. Dieses macht in gewisser Beziehung einen besseren Eindruck als Lettland. Wir vernehmen auch, dass die Regierungen, welche sich zur *de jure*-Anerkennung beider Randstaaten entschlossen haben, an deren Stabilität und Lebensfähigkeit glauben; wir möchten immerhin beifügen, dass letzteres wohl nur so lange dauern dürfte, als Russland noch nicht innerlich und äusserlich gefestigt und reorganisiert sein wird. Nach der Wiederherstellung Russlands dürfte es diese kleinen Randgebilde wieder absorbieren.

Aus Selbsterhaltungstrieb tritt Estland heute energisch gegen die Missbräuche und Übergriffe der Soviet-Vertretung auf und hat neulich den übertriebenen Verkehr sogenannter Kuriere eingeschränkt, welche in Tat und Wahrheit nichts anderes als Propagandaagenten sind.

Reval ist zur Zeit ein wichtiger Handelsplatz, namentlich für den Verkehr mit Russland, geworden. Estlands Hauptausfuhrartikel ist Flachs (119 000 000 Mark), eine Ware, welche auch die Schweiz interessiert.

Genau wie in Lettland herrscht in den führenden Kreisen Revals eine ernste und unseren künftigen Beziehungen schädliche Verstimmung gegen die Schweiz, weil sie Estland noch nicht anerkannt hat.

Die Entente, namentlich England und Frankreich, interessieren sich lebhaft für diese beiden baltischen Randstaaten und investieren bedeutende Kapitalien zum Aufbau ihrer Industrie und zur Schaffung von Operationsbasen für den Handel mit Russland, der besonders seit dem Abschluss der englisch-russischen und deutsch-russischen Handelsabkommen der Entwicklung fähig ist.

Heute ist Estland *de jure* durch folgende Staaten anerkannt: Argentinien, Belgien, Dänemark, Spanien, Frankreich, Italien, Norwegen, Rumänien, Sowjetrussland, Lettland, England, Schweden.

Die sehr unbedeutende Schweizerkolonie in Estland ist zur Zeit ohne Schutz, denn die dortige Regierung lehnt einen Verkehr mit dem Korrespondenten des schweizerischen Konsulates in Abo (Finnland) ab, da er nicht einmal offiziellen Charakter hat; früher oder später wird in Reval eine Konsularvertretung errichtet werden müssen. Die Regierung von Reval hat durch Vermittlung ihrer Gesandtschaft in Berlin wissen lassen, dass sie bereit sei, *den Schweizern in Estland die «volle Meistbegünstigung» zu gewähren*. Sie ist auch bereit, in Unterhandlungen zu treten und ihren derzeitigen Vertreter in Berlin auch in Bern zu beglaubigen.

3. Litauen.

Wir erwähnen diesen baltischen Staat heute nur der Vollständigkeit halber. Gemäss Bundesratsbeschluss unterhält die Schweiz seit dem 14. Dezember 1918 *de facto*-Beziehungen mit dieser Republik. Die Anerkennungsfrage ist aber zur Zeit noch nicht spruchreif. Bekanntlich sind noch bedeutende Territorien um Wilna zwischen Polen und Litauen strittig; es empfiehlt sich deshalb für die Schweiz, die Frage der *de jure*-Anerkennung dieses baltischen Staates einstweilen zurückzulegen, umso mehr als die Regierung von Kaunas noch kein derartiges Gesuch in Bern anhängig gemacht hat. Sie unterhält hier eine *de facto*-Vertretung. Die schweizerischen Interessen in Litauen scheinen sehr unbedeutend zu sein. Wir behalten uns vor, auf die Frage der Anerkennung dieses Randstaates

zurückzukommen, sobald die durch den Völkerbund nach Brüssel einberufene polnisch-litauische Konferenz, unter belgischem Vorsitze, die Territorialfrage erledigt haben wird. Bis jetzt scheinen übrigens nur Deutschland, Lettland, Estland und Soviétrussland Litauen de jure anerkannt zu haben.

Nachdem *Lettland* und *Estland* von einer grossen Zahl Staaten de jure anerkannt sind, kann die Schweiz, wenn sie nicht ihren künftigen politischen und wirtschaftlichen Beziehungen und den Schweizern, welche jetzt schon in diesen Ländern niedergelassen sind und dort Handel treiben, ernstlich schaden will, mit der Anerkennung beider Republiken nicht mehr lange zuwarten. Bereits haben die «Chambre Suisse de l'Horlogerie» in La Chaux-de-Fonds und einzelne Kaufleute sich über die ungünstigen Folgen unseres derzeitigen Verhältnisses zu den Randstaaten beschwert.³

Die Genossenschaft für den Schutz schweizerischer Interessen in Russland, welche gegen *Lettland* Forderungen im Betrage von R. 3 349 014 gegen *Estland* solche von R. 1 931 228 vertritt, hat uns in einer Konferenz durch ihren Präsidenten Herrn Professor Töndury wissen lassen⁴, dass sie ebenfalls der Ansicht ist, dass ein Aufschub nicht möglich ist, und dass die Anerkennung baldigst ausgesprochen werden sollte.

Zur Zeit werden die in der Schweiz lebenden Letten und Esten von ihren Gesandtschaften in Paris oder Berlin mit Ausweisschriften ausgestattet, welche aber von der Fremdenpolizei und den kantonalen Behörden nur als Notpapiere anerkannt werden, was immer wieder zu Schwierigkeiten aller Art Anlass gibt.

Die Schweizer in Lettland stehen unter dem Schutze unseres Konsulates in Riga, welches de facto, ohne mit einem Exequatur der gegenwärtigen Regierung versehen zu sein, seines Amtes walten kann. Nach Anerkennung wird man um ein Exequatur für Konsul Mantel nachsuchen müssen.

In Estland sind die Schweizer schutzlos, da die Regierung sich weigert, mit dem einfachen Korrespondenten des Konsulats in Abo (Finnland), Herrn Dr. Hofer, irgendwelche Beziehungen zu unterhalten.

Die Handelsabteilung des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes ist damit einverstanden, dass man mit den Randstaaten hinsichtlich *Handel* und *Verkehr* die *gegenseitige Meistbegünstigung* vereinbare. Diese ist nunmehr sowohl seitens Lettlands als Estlands zugesichert.

Das Justiz- und Polizeidepartement schlägt, mit Rücksicht auf die Zurückhaltung, welche sich für die Schweiz auf dem Gebiete des Niederlassungswesens empfiehlt, eine dem schweizerisch-deutschen Rechtsschutzvertrag vom 31. Oktober 1910 entnommene Formel vor, welche wir unten unter Ziffer 3 unseres Antrages verwenden werden.

Es empfiehlt die Anerkennung beider Randstaaten, umsomehr als immer notwendiger wird, mit ihnen das Schriftenwesen und die Frage der Ausländerunterstützung zu ordnen.⁵

3. Cf. E 2001 (B) 2/13.

4. Cf. E 2001 (B) 2/14.

5. *Dans sa séance du 22 avril, le Conseil fédéral décidait:*

Gestützt auf den einlässlichen Bericht des politischen Departementes wird gemäss seinem Antrag *beschlossen:*

1. Der Bundesrat anerkennt *de jure* die Republiken Lettland und Estland als freie und unabhängige Staaten;
 2. die von den Regierungen beider Republiken abgegebenen Erklärungen, wonach sie gewillt sind, die Schweizer den Angehörigen des meistbegünstigten Staates gleichzustellen, werden entgegengenommen. Der spätere Abschluss von Staatsverträgen bleibt vorbehalten;
 3. beiden Regierungen ist mitzuteilen, dass die Angehörigen ihrer Staaten in Ansehung der Person und des Eigentums in der Schweiz den gleichen Rechtsschutz wie die Inländer geniessen sollen; ferner dass ihnen Handel, Verkehr und Gewerbe jeder Art in gleicher Weise und unter gleichen Bedingungen wie den Inländern gestattet werden soll, ohne Belastung mit höheren Auflagen, Abgaben, Steuern und Gebühren, als solche den Angehörigen der meistbegünstigten Staaten auferlegt sind.
- Bezüglich der Gewährung von Aufenthalt (*séjour*) und Niederlassung (*établissement*) übernimmt die Schweiz keine Verpflichtung (E 2001 (B) 2/14).

68

E 2001 (B) 3/49

*Le Ministre de Suisse à Rome, G. Wagnière,
au Chef du Département politique, G. Motta*

Copie de réception

T n° 28

Rome, 16 avril 1921, 20 h 15

Sforza hat mir wichtige und heikle Mitteilungen gemacht, wobei er betonte, dass er nicht als Mitglied der Regierung, sondern als Freund spräche. Die Consulta ist nach bestimmten Nachrichten fest überzeugt, dass Karl¹, der von zahlreichen und einflussreichen Parteigängern bestürmt wird, dem Bundesrat gegenüber keine Verpflichtung wird eingehen können[!], fortfahren wird, das Werkzeug monarchistischer Intriguen zu sein, und demnächst den Versuch erneuern wird, die ungarische Krone wieder zu erlangen. Das Verweilen Karls in der Schweiz in der Nähe der österreichischen Grenze² ist eine Gefahr für den Frieden Europas. Böhmen und Jugoslawien übten einen Druck auf die Consulta aus und verlangten energische Schritte in Bern, indem sie die Schweiz für einen neuen europäischen Krieg verantwortlich machten. Sforza erinnerte an die schweizerischen Traditionen, widersetzte sich jedem offiziellen Schritte und verhinderte einen in der italienischen Presse vorbereiteten Feldzug gegen die Schweiz betreffend die Gegenwart Karls. Er verhinderte auch die Veröffentlichung gefährlicher Enthüllungen über die Beziehungen Sprechers³ mit Österreich. Ich beantwortete Punkt für Punkt und betonte besonders den festen Entschluss des ganzen Schweizervolkes, die Bundesregierung gegen jeden fremden Druck zu unterstützen. Sforza will keinen Druck ausüben und wird seinen Schritt geheim halten. Ich

1. *Il s'agit de l'ex-empereur Charles de Habsbourg, cf. nos 60—66.*

2. *C'est à Hertenstein (aux bords du Lac des Quatre-Cantons) que Charles de Habsbourg et sa famille se sont installés.*

3. *Il s'agit du Colonel Theophil Sprecher von Bernegg, Chef de l'Etat-Major général de l'armée suisse. Pour cette affaire, cf. DDS 5, nos 284, 285, 292 et A, 311.*

gestatte mir, Ihnen absolutes Stillschweigen zu empfehlen und Sie zu ersuchen, meine Mitteilung als streng vertraulich anzusehen.⁴

4. *Dans une lettre du 18 avril, Wagnière rapporte à Motta son dernier entretien avec Sforza: «Il m'a déclaré qu'il venait de recevoir de nouveaux renseignements de source autrichienne et très autorisée d'après lesquels les préparatifs d'une nouvelle expédition seraient déjà avancés. Il paraissait très impressionné des nouvelles qu'il avait reçues.» Voir sur la même question la lettre de Wagnière du 24 mai 1921, (E 2001 (B) 3/49).*

69

E 1005 2/1

CONSEIL FÉDÉRAL
Procès-verbal de la séance du 16 avril 1921

Vermittlung Dubois

Geheim

Mündlich

Der Präsident teilt mit, es seien zwei Depeschen¹ der Deutschen Regierung eingelangt, in deren erster darauf hingewiesen wurde, es falle der Regierung mit Rücksicht auf die Geheimhaltungspflicht sehr schwer, über den Vorschlag Dubois Beschluss zu fassen und die Regierung könne sich daher nicht auf dies Projekt binden, während die zweite durchblicken liess, dass die 50 Milliarden nicht erschrecken, wogegen es kaum möglich sein werde, in der ersten Zeit jährlich 3 Milliarden aufzubringen. Der Präsident hat Herrn Dubois hievon veständig, der am Mittwoch den 13. dieses Monats nach Paris reiste. Am Donnerstag fand laut Depesche der Gesandtschaft in Paris seine erste Besprechung mit Loucheur statt²; die Depesche bezeichnet die Angelegenheit als «très difficile» und stellt einen Entscheid erst für heute in Aussicht. Seither fehlt jede weitere Nachricht.

Ein radikal sozialistischer Deputierter aus Frankreich, namens Margaine, bestätigte gestern bei einer Besprechung mit dem Präsidenten Dubois Auffassung von der schwierigen Lage Frankreichs und fügte bei, die Regierung befinde sich mit Bezug auf das weitere Vorgehen gegenüber Deutschland in einer Sackgasse, aus der sie keinen vernünftigen Ausweg mehr finde. Er bezeichnete Loucheur als schlichten Berater des Ministerpräsidenten, da er an einen Erfolg der Besetzung des Ruhrgebiets glaube und in der Frage der Sanktionen überhaupt gebunden sei.

Eine Unterhaltung mit dem französischen Botschafter, demgegenüber der Präsident das Gerücht von einer Intervention des Bundesrats in der Wiedergutmachungsangelegenheit (direkt und via Amerika) dementieren und auch die weitere Frage «also sie haben mir weiter nichts zu sagen?» verneinen musste, hat dem

1. *Non reproduites.*

2. *Pour un compte rendu de ces conversations cf n° 73, annexe.*

Präsidenten Zweifel darüber erweckt, ob man nicht doch den Botschafter von der Angelegenheit Dubois verständigen sollte. Demgegenüber wird in der Beratung eingewendet, jede Mitteilung an den Botschafter müsste den Schritten des Bundesrats in dieser Sache einen offiziellen Charakter geben, was unbedingt zu vermeiden sei. Der Präsident stimmt dieser Auffassung zu.

Ein Beschluss wird nicht gefasst.

70

E 2001 (B) 2/58

*Le Ministre de Suisse à Berlin, A. von Planta,
au Chef du Département politique, G. Motta*

L

Berlin, 16. April 1921

Ich traf gestern im Vorzimmer des Reichsministers Dr. Simons den französischen General *Nollet*, der eben von einer längeren Konferenz mit Dr. Simons kam und mich mit den Worten begrüßte: «Eh bien, Monsieur le Ministre, je vous laisse le champ libre», worauf ich ihm antwortete: «Pourvu qu'il soit bien libre.»

Offenbar wollte der General durch seine Bemerkung auf das hier allgemein verbreitete und geglaubte Gerücht hinweisen, nach welchem die Schweiz die Vermittlung zwischen Deutschland und den Alliierten übernommen hätte. Wie sehr diese Meinung verbreitet ist, mögen Sie auch daraus schliessen, dass der niederländische Gesandte mit gestern unter vier Augen sagte: «Vous avez entrepris une bien grosse action.» Dass ich in diesen Tagen von allen Seiten angefragt worden bin, ob etwas Wahres an diesen Zeitungsmeldungen sei, ist beinahe selbstverständlich. Leider¹ konnte ich immer nur die gleiche Antwort erteilen, dass ich gar nichts wisse und von meiner Regierung keinerlei Bericht erhalten habe über den Inhalt der Besprechungen, die in Bern gepflogen worden sein mögen. Ich fügte aber stets hinzu: Nach meiner persönlichen, durch keinerlei Sachkenntnis getrübbten Ansicht ist es in hohem Grade unwahrscheinlich, dass die Schweizerische Regierung um eine Vermittlung angegangen worden ist und völlig ausgeschlossen, dass eine Vermittlung zugesagt oder gar angeboten worden wäre. Heute lese ich in den Zeitungen das Dementi der schweizerischen Depeschagentur, das mir beweist, dass ich richtig vermutet hatte.

Herr Simons hat mir wenige Stunden nach seiner Ankunft einen sehr freundschaftlichen Brief geschrieben, um mir zu sagen, dass er am liebsten sofort selbst zu mir gekommen wäre, um mir auch zu Händen des Bundesrates nochmals herzlichen Dank zu sagen für die freundliche Aufnahme, die er in der Schweiz gefunden habe und für die wertvollen Gesichtspunkte, die ihm bei den Besprechungen in Bern eröffnet worden seien. Er fügte bei, dass er leider in den nächsten Tagen

1. *Point d'exclamation après ce mot.*

nicht dazu kommen werde, mich zu besuchen oder mich zu empfangen. Auf gestern Abend hat er mich dann zu sich gebeten, um mir ungefähr folgendes zu sagen: Die Absicht der Deutschen Regierung, vor dem 1. Mai mit neuen Vorschlägen für die Lösung der Reparationsfrage hervortreten, bestehe unverändert fort und werde von allen Mitgliedern des Kabinetts und von den massgebenden Parteien des Reichstages gestützt. Die Zahl derjenigen, welche auf dem Standpunkte der Negation verharren wollen, sei nur mehr sehr klein. Die Form, unter welcher diese Vorschläge das Licht der Welt erblicken sollen, stehe noch nicht fest und lasse sich deshalb noch nicht entscheiden, weil inzwischen das Anerbieten einer dritten Macht — ich kann leider nicht mit Bestimmtheit sagen, ob der Minister von einer «dritten» oder von einer «neutralen» Macht gesprochen hat und ich durfte ihn nicht weiter darnach fragen, weil er diesen Teil seiner Mitteilungen in absolutes Geheimnis kleidete — eingetroffen sei, die Vermittlung zu übernehmen. Dieses Anerbieten enthalte zugleich einen positiven Vorschlag für die materielle Lösung der Streitfragen und es sei daher Aufgabe der Reichsregierung gewesen, sich vorerst über diese materielle Seite der Frage schlüssig zu machen. Die Sache sei gestern so weit gediehen, dass das Kabinett sich einstimmig bereit erklärt habe, den Vermittlungsvorschlag und dessen materielle Verhandlungsgrundlage anzunehmen. Worin diese Grundlage besteht, durfte mir der Minister nicht sagen, weil er durch sein Wort gebunden sei. Er deutete nur an, dass dieser Vorschlag wesentlich günstiger sei für Deutschland als andere Eröffnungen, die ihm gelegentlich von privater Seite gemacht worden seien zum Zwecke der Einleitung einer privaten Vermittlung.

Es ist nun zu gewärtigen, ob eine Verständigung auf dieser Grundlage erzielt werden kann. Der Minister schien mir nicht sehr zuversichtlich und erblickt den Wert dieser Vermittlung hauptsächlich darin, dass *vielleicht* die Alliierten dadurch veranlasst werden, Gegenvorschläge zu machen, die sich in der Richtung von Anregungen bewegen, die ihm von privater Seite gemacht worden seien. Die Deutsche Regierung sei selbstredend bereit auch solche Gegenvorschläge unter dem Gesichtspunkte zu prüfen, dass Deutschland bis an die Grenze des irgend Möglichen gehen müsse.

Auf meine Frage, ob er glaube, dass durch diese Vermittlung die Ausführung der französischen Drohungen zum 1. Mai vermieden werden könne, antwortete Simons sehr skeptisch. Er hat den Eindruck, dass die französische Regierung den Stein nicht mehr aufhalten könne und übrigens auch nicht aufhalten wolle, den sie mit so viel Geräusch ins Rollen gebracht habe, und er fürchtet sehr, dass sich aus diesen erweiterten Sanktionen eine Lage ergeben werde, die eine Verständigung verunmöglichen müsste. Vor allem glaubt er, dass die Besetzung weiteren Gebietes sich auch auf den Osten ausdehnen werde und dass sich daraus blutige Zusammenstöße mit den Polen ergeben werden. Überhaupt schien er mir die Lage sehr pessimistisch zu beurteilen und mit der Wahrscheinlichkeit neuer kriegerischer Verwicklungen zu rechnen. Mehr noch als die Folgen eines Konfliktes mit polnischen Truppen schien er die Gefahren zu fürchten, die innerhalb Deutschlands bestehen und die direkt zum Bürgerkrieg führen können. Er ist überzeugt, dass grosse Teile des deutschen Volkes die erneuten Gewaltmassnahmen nicht ohne Widerstand hinnehmen werden und dass sich daraus Blutvergiessen und andere Folgen ergeben werden, die noch gar nicht zu übersehen seien.

Ich sprach gestern auch mit Staatsminister a. D. *Schiffer*, der mich über die parlamentarische Lage unterrichtete. Er bestätigte vor allem, dass die führenden Parteien insgesamt entschlossen seien, der Regierung auf dem Wege neuer Vorschläge und weitgehender Konzessionen zu folgen und sprach mir von den vielfachen Bemühungen des englischen Botschafters Lord D'Abernon, eine Verständigungsgrundlage zu finden. In England habe der Gedanke der Übernahme sämtlicher Schulden an die Vereinigten Staaten durch Deutschland entschieden an Boden gewonnen.² Und in Frankreich scheine man sich für den Gedanken der wirtschaftlichen Beteiligung des französischen Kapitals in Deutschland zu interessieren. Zweifellos ist, dass augenblicklich starke Kräfte am Werk sind, um im letzten Augenblick ein terrain d'entente zu finden, aber die Zuversicht ist nirgends gross, dass es gelingen werde zu einer Verständigung zu gelangen. Vorgestern sah ich den neuen Vertreter der Tschechoslowakei in sehr langem Gespräche mit dem französischen Botschafter und erfuhr nachher durch Tusar, dass er sich bemüht habe, Laurent von den Gefahren zu überzeugen, welche die angebotenen Sanktionen für die Tschechoslowakei in sich schliessen.

Der Vertreter der Vereinigten Staaten, Dresel, liess mir gestern sagen, ich möchte doch dahin wirken, dass die deutsche Regierung die neuen Vorschläge mit D'Abernon und Laurent bespreche *bevor* sie an die Alliierten gesandt werden. Simons antwortete mir darauf, dass davon schon deshalb nicht die Rede sein könne, weil voraussichtlich diese Vorschläge gar nicht direkt durch die deutsche Regierung an die Gegenpartei gelangen werden. Zudem schien Simons die Ansicht zu haben, dass nach bisherigen Erfahrungen die Vorbesprechungen mit den hiesigen Vertretern der Entente der Sache mehr schaden als nützen, weil sie dazu führen, dass von hier aus der Boden für die Negation vorbereitet werde.

Unglücklicherweise spielen diese Schwierigkeiten der internationalen Lage in die *interne deutsche* Politik hinein und machen dort die Bildung einer starken Regierung im Reich und in Preussen unmöglich. Es scheint festzustehen, dass die Sozialdemokraten deshalb nicht in die Regierung eintreten wollen, weil sie damit rechnen, dass die erweiterten Sanktionen zu schweren inneren Erschütterungen führen werden und weil sie beabsichtigen, diese Krise auszunützen, um den entscheidenden Vorstoss gegen das bürgerliche Element zu unternehmen. Es soll dann eine rein sozialistische Regierung gebildet werden. Trotzdem werden natürlich die Bemühungen fortgesetzt, in Preussen und im Reiche eine Regierung auf tragfähiger parlamentarischer Grundlage zu schaffen. Simons bezeichnete mir die Lage gestern als hoffnungslos, während Schiffer, auf dessen Urteil ich in dieser Frage mehr gebe, es nicht für ausgeschlossen hält, dass man sich mit Hilfe von Ebert verständigen und auch im Reiche eine Regierung auf breiterer Grundlage zu Stande bringen werde. Und zwar ist er der Meinung, dass man in diesem Falle den Posten des Reichskanzlers den Sozialdemokraten, deren Kandidat der frühere Reichskanzler Hermann Müller wäre, überlassen, aber darauf bestehen würde, dass das Ministerium des Auswärtigen einem Bürgerlichen, wenn möglich Simons verbleibe. Als Gegengewicht gegen den sozialistischen Reichskanzler würde man einen bürgerlichen Vizekanzler ohne Portefeuille schaffen, der die Verbindung zwischen den Regierungen in Preussen und im Reich herzustellen

2. *Point d'exclamation en marge de ce passage.*

hätte. Wenn ich richtig kombiniere, würde dann diese Stelle für Schiffer geschaffen werden.

Die Stellung von Simons wird allgemein als schwer erschüttert betrachtet. Was man ihm am wenigsten verzeiht, das ist das Interview mit Sauerwein, der hier zu den am schlechtesten kotierten Journalisten gehört. Ich glaube aber trotz allem, dass Simons auch in einem neuen Ministerium seinen Posten beibehalten wird, weil Niemand da ist, der an seine Stelle gesetzt werden könnte, und weil er eben doch allgemein als ein durch und durch loyaler Mensch und gescheiter Kopf anerkannt wird. Schiffer scheint diese Ansicht zu teilen und versprach mir³ in dieser Richtung zu wirken.³

Der italienische Botschafter soll heute abend zurückkehren. Sein Stellvertreter sprach mir gestern sehr besorgt von den bevorstehenden Ereignissen und fürchtet namentlich den verheerenden Effekt einer Blockade von Hamburg, die er für wahrscheinlich hält. Hier scheint man nicht an diese Möglichkeit zu glauben und ich muss gestehen, dass ich diese Auffassung teile. Was hätte es auch für einen Zweck, die Deutschen neuerdings mit einer Hungersnot zu überziehen, wenn man sich doch sagen muss, dass dabei nichts für die Leistungsfähigkeit herauskommen kann.

Schliesslich möchte ich noch berichten, dass man in hiesigen diplomatischen Kreisen die Sache des Völkerbundes als verloren betrachtet nachdem Harding sich in so entschiedener Weise davon abgesagt hat. Ein neutraler Diplomat bezeichnete gestern diese Lage «ein grosses Fiasco, bei welchem die Bauern, die meist Gegner waren, richtiger gesehen hätten als die Politiker».

Zum Schlusse habe ich noch zu melden, dass der tschechoslowakische Gesandte *Tusar* mir in besonders herzlicher und freundschaftlicher Weise von den Beziehungen zur Schweiz sprach und voll Anerkennung war für alles, was die Schweiz direkt und indirekt für die Sache der Successionsstaaten getan habe. Diese Äusserungen sind in so solenner Form gemacht worden, dass ich sie in offizieller Weise beantwortet und mitgeteilt habe, dass ich Ihnen davon amtlich Kenntnis geben werde. Herr *Tusar*, der zweifellos zu den massgebenden Politikern der Tschechoslowakei gehört, fügte seinen politischen Bemerkungen einige sehr freundschaftliche persönliche Worte bei, indem er mich bat, Hand bieten zu wollen zu einem möglichst regen persönlichen Verkehr und Meinungsaustausch.

3. *Points d'exclamation.*

CONSEIL FÉDÉRAL
Procès-verbal de la Séance du 19 avril 1921

Zonenfrage

Politisches Departement (Auswärtiges)
Antrag vom 18. April 1921

Das politische Departement legt den Entwurf einer Antwortnote an Frankreich in der Zonenfrage vor. Vor Eintreten auf den Entwurf wird die Frage aufgeworfen, ob es angezeigt sei, die Note jetzt abzusenden, oder ob nicht zugewartet werden sollte, bis die französischen Kammern sich mit dem von der Regierung vorgelegten Gesetzesentwurf betr. das Zonenregime befasst haben. Der Vorsteher des politischen Departementes ist der Meinung, die Note sollte jetzt abgehen. Abgesehen davon, dass Frankreich laut seiner letzten Note gewillt scheint, ohne Rücksicht darauf, ob der Gesetzesentwurf von den Kammern vor dem 26. April verabschiedet sein wird oder nicht, am genannten Tag den Zollkordon an die politische Grenze vorzurücken, empfiehlt es sich, die Note in den nächsten Tagen abgehen zu lassen, um die Kammern vor eine neue Manifestation des Bundesrates zu stellen. Das entspricht dem Wunsche Genfs und entzieht von vorneherein der Argumentation den Boden, der Bundesrat habe vor den entscheidenden Verhandlungen der französ. Kammern die Note Frankreichs nicht beantwortet, wenn er es rechtzeitig getan hätte, so wäre der Entscheid der Kammern vielleicht anders ausgefallen. Der Rat schliesst sich diesen Erwägungen an und erklärt sich mit der beförderlichen Absendung der Note einverstanden.

Der Vorsteher des politischen Departementes gibt Kenntnis von einer soeben aus Paris eingetroffenen Chiffredepesche der Gesandtschaft¹, welche mitteilt, der Rektor der Universität Paris habe sich zu Präsident Millerand begeben und ihn vor einer den Anschein des Imperialismus tragenden Gewaltpolitik gegenüber der Schweiz in der Zonenfrage gewarnt, Millerand aber ziemlich verstockt, wenn auch nicht absolut unzugänglich gefunden. Der Vorsteher des politischen Departementes knüpft an diese Mitteilung an, um darauf aufmerksam zu machen, dass er immer noch eine leise Hoffnung hege, Frankreich werde sich doch im letzten Augenblick noch besinnen und von der Anwendung brutaler Gewalt in dieser Angelegenheit abstehen, und dass er deshalb die Note wohl sehr bestimmt, aber nicht schroff gehalten und sich darin auf die Herausarbeitung der noch nicht beseitigten Gegensätze beschränkt habe. Für dieses Vorgehen spricht auch der Umstand, dass, wenn Frankreich nach Empfang dieser Note die Schiedsgerichts-

1. *Ce télégramme de Paris du 18. 4. 1921 rapportait*: Ich erfahre aus sicherer Quelle, dass Appell, Rektor der Universität Paris, Millerand besuchte, um ihn vor imperialistischem Auftreten Frankreichs in der Zonenangelegenheit zu warnen. Er fand den Präsidenten ziemlich hartnäckig aber nicht unempfindlich gegen diese von einem so bedeutenden Manne ausgehende Bemerkung (E 2/1669).

barkeit, soweit sie überhaupt, nämlich für die Grundlage der Kleinen Zonen, in Betracht kommt, ablehnt, der Bundesrat genötigt sein wird, eine dann allerdings sehr energisch zu haltende Protestnote zu erlassen. Immerhin erklärt sich der Vorsteher des politischen Departementes bereit, die in der Beratung des Notentextes gemachten Anregungen auf etwelche Versteifung der Fassung zu berücksichtigen. Ebenso erklärt er sich bereit, bei der definitiven Feststellung des Textes der Note den in der Beratung geltend gemachten Begehren Rechnung zu tragen, wonach die Note statt direkt auf Art. 435 des Versailler Vertrages nur auf das «arrangement se rattachant à l'art. 435 du traité de Versailles» Bezug nehmen und überdies die neben der «arbitrage» erwähnte «instance de conciliation» ausgemerzt werden soll.

Im Übrigen wird die Note genehmigt und ihre endgültige Fassung dem Vorsteher des politischen Departementes anheimgestellt.²

2. *Pour la note remise à l'Ambassadeur de France à Berne, le 19 avril 1921, cf. FF, 1921, vol. IV, pp. 628—631. Dans cette note, la Suisse précise sa position: «Le Conseil fédéral ne peut cacher la vive surprise qu'il a éprouvée du fait que le Gouvernement de la République se préparerait à terminer ce différend par un acte autonome [il s'agit de placer les douanes françaises à la frontière politique]. Si cette éventualité devait, malgré tout, se produire, le Conseil fédéral serait contraint d'y voir un acte de force contraire au droit des gens et se réserverait toutes démarches utiles à sa cause (E 2/1669). La note conclut qu'en cas d'impossibilité de règlement amical du conflit, le Conseil fédéral se propose de le soumettre à un arbitrage.*

72

E 2001 (B) 8/23

*Le Ministre de Suisse à Stockholm, H. Schreiber,
au Chef du Département politique, G. Motta*

L. Secret

Stockholm, 22. April 1921

Ihre zwei Telegramme Nrs 4 und 5¹ habe ich richtig erhalten und beeilte mich, deren Inhalt dem Minister des Äusseren, Graf Wrangel, sofort mündlich mitzuteilen.

Das zweite Telegramm besonders, durch welches ich ermächtigt wurde zu erklären, dass wir bereit seien uns einer gemeinsamen Aktion der Neutralen betreffend die Sanktionen anzuschliessen, wurde hier sehr günstig aufgenommen. Mit Genugtuung wird es von dem hiesigen Ministerium des Äusseren empfunden, in dieser Sache die Schweiz mit sich zu haben. Es scheint wohl, dass von anderen neutralen Staaten noch keine, wenigstens noch keine bestimmt zusagende, Antwort eingetroffen ist. Hingegen sind inzwischen heute morgen aus Amerika Meldungen eingetroffen, die die Lage ändern.

In den heutigen Morgenzeitungen erschien der Bericht, dass Deutschland die Entscheidung über die Entschädigungsfrage in die Hände des Präsidenten Har-

1. *Non reproduits.*

ding gelegt habe. Und wie ich bei Graf Wrangel war, kam gerade das Telegramm, worin es heisst, dass Harding zwar die Rolle eines Schiedsrichters ablehne, wohl aber geneigt sei, diejenige eines Vermittlers anzunehmen. Wrangel verlas mir das Telegramm und bemerkte, dass wir nun mit einer Intervention der Neutralen wie «moutarde après dîner» kommen würden. Immerhin meinte ich, dass wir unsere erste Absicht nicht aus den Augen lassen sollten, denn wir können uns eigentlich noch nicht genau vorstellen, was die Amerikaner unter solchen deutschen Entschädigungsvorschlägen verstehen, welche geeignet wären, neuen Verhandlungen als Basis zu dienen. Der Abstand zwischen den Forderungen der Alliierten und dem Maximum, zu dem sich Simons früher bereit erklärt hatte, war ja so gross, dass man sich eine Verständigung noch nicht vorstellen kann. Ferner: auch wenn die amerikanische Aktion wirklich eingreift und etwas ausrichten kann, so würde das Vorgehen Amerikas vielleicht durch einen Anschluss der Neutralen an Gewicht gewinnen.

Der Minister stimmte bei, er wollte sich aber selbstverständlich nicht binden und behielt sich vor, mit seinen Kollegen Rücksprache zu nehmen. Er schien hauptsächlich Wert auf die Prüfung der Frage zu legen, wie der Anschluss der Neutralen von Amerika und von den Alliierten aufgenommen werden könnte. Über die Form und Tragweite des Anschlusses oder eines eventuellen selbständigen Vorgehens konnte sich Hr. Minister Wrangel auch noch nicht äussern.

Es ist mir deswegen nicht möglich, Ihnen, wie Sie wünschen, Näheres über die diesbezüglichen hiesigen Absichten zu berichten. Die Schwedische Regierung wollte zunächst nur wissen, ob wir *überhaupt* geneigt seien, einen gemeinsamen Schritt mitzumachen. Über das Weitere sollte nachher verhandelt werden. In dem Stadium, in das die ganze Frage durch die letzten Berliner und Washingtoner Schritte eingetreten ist, lässt sich augenblicklich noch nicht übersehen, in welcher Richtung sich eine eventuelle gemeinsame Aktion der Neutralen bewegen soll. Bisher scheint mir die Schwedische Regierung hauptsächlich die Absicht gehabt zu haben, die wirtschaftlichen Momente vom Standpunkt der eigenen Interessen der Neutralen zu betonen, wogegen die eventuelle Aktion Amerikas natürlich weit mehr als eine allgemein politische betrachtet werden muss, die sehr leicht weit über das hinausgeht, was die Neutralen von ihrem Standpunkt aus verantworten können.

Ich behalte enge Fühlung mit dem Minister Wrangel und werde Sie von jeder wichtigen neuen Wendung in Kenntnis setzen. Ich bitte Sie, diesen Bericht dem Volkswirtschaftsdepartement mitzuteilen, und möchte noch betonen, dass man hier das grösste Gewicht darauf legt, dass ja nichts von dieser schwedischen Initiative in die Öffentlichkeit dringt.²

2. *Motta a noté en tête du document:* Cette lettre et les pourparlers qui s'y rattachent sont l'objet d'un grand malentendu. Le Conseil fédéral n'a jamais songé à une intervention des neutres. La seule question est celle de savoir comment les neutres pourraient organiser la protection de leurs intérêts lésés par les sanctions. 27.4.21. M.

CONSEIL FÉDÉRAL
Procès-verbal de la séance du 26 avril 1921

Vermittlung Dubois

Geheim

Der Präsident führt aus:

Am letzten Samstag, den 23. April 1921, habe ich mit Dubois Rücksprache genommen, der aus Paris zurückkam. Dubois hat sich über seinen Plan nur mit Loucheur besprochen¹ und absichtlich ein Zusammentreffen mit Briand vermieden. Loucheur sagte Dubois gleich beim ersten Empfang, er wisse zu welchem Zweck Dubois komme. Die Besprechungen mit Loucheur waren sehr freundschaftlich. Weder Dubois Schritt noch die Mitwirkung des Bundesrates bei seiner Vorbereitung hat bei den Männern der französischen Regierung, die darum wissen (Loucheur, Briand und Millerand), ungünstige Aufnahme gefunden. Die Besprechungen haben zu einer wesentlichen Abklärung der Lage geführt und Dubois hat den Eindruck gewonnen, dass seine Bemühungen vielleicht nicht ganz ergebnislos geblieben wären, wenn sie in einem frühern Zeitpunkt unternommen worden wären und Deutschland zu einem ähnlichen Projekt fest Stellung genommen hätte. Im gegenwärtigen Zeitpunkt ist die Erregung in Frankreich, und zwar namentlich auch infolge der verschiedenen Ungeschicklichkeiten, die Deutschland in letzter Zeit begangen hat, auf einen solchen Grad gestiegen, dass der Schritt Dubois erfolglos bleiben musste. Ich habe Herrn Dubois seine Tätigkeit in dieser Angelegenheit verdankt; wir beide wie auch die Mitglieder der Delegation für auswärtige Angelegenheiten, die ich am Samstag noch vom Inhalt der Unterredung mit Dubois verständigt habe, betrachten die Vermittlung Dubois als endgültig erledigt.

Welche Stimmung gegenwärtig in Frankreich herrscht, geht aus den Mitteilungen hervor, die Dubois über die Pläne und Ansichten in französischen massgebenden Kreisen machte. Frankreich will auf Jahre und Jahrzehnte hinaus aus Deutschland herauspressen was irgend möglich ist. Da Frankreichs Industrie vernichtet und die Masse der Industriearbeiter verhetzt und unsicher ist, glaubt die Regierung inskünftig das Hauptgewicht auf die Landwirtschaft legen zu müssen und will sich daher einen Anteil am Aufschwung der deutschen Industrie sichern, in deren Organisation Deutschland den Franzosen, wie diese selbst zugeben, weit überlegen ist. Frankreich, so hörte Dubois, werde das Ruhrgebiet besetzen und seine Hand auf Oberschlesien legen, dann sei Deutschland verloren. In erster Linie werde man aber die völlige Entwaffnung Deutschlands und die Unterstellung der Waffenanfertigung in Deutschland unter die dauernde Kontrolle Frankreichs verlangen, zu welchem Zweck der Vertrag von Versailles revidiert werden müsse. Auch von einer Besetzung Münchens, als des Mittelpunkts der Orgesch-

1. *Le compte rendu de ces pourparlers est reproduit en annexe.*

verbände (Organisation Escherich) sei die Rede, wie denn in Frankreich das Gerücht verbreitet sei und Glauben finde, in Deutschland sei eine neue Armee von einer Million Mann in Bildung begriffen. Man spreche auch davon, Deutschland zu einer Herabsetzung seiner innern Verpflichtungen auf $\frac{1}{3}$ zu zwingen, und um dies zu erleichtern, auch die französischen Staatsschulden zwangsweise auf die Hälfte zu reduzieren, also von Massnahmen, die dem Bankerott beider Staaten gleichkämen. Charakteristisch für die finanzielle Lage Frankreichs sei auch, dass offenbar die Banque de France sich einer weitem Erhöhung der Notenausgabe widersetze. Im Norden Frankreichs mussten beim Wiederaufbau beschäftigte Arbeiter entlassen werden, weil der Staat sie nicht mehr zahlen kann. Auch die Übernehmer staatlicher Aufträge sind zum Bewusstsein gekommen, dass dies keine risikenlosen Geschäfte mehr sind und richten sich darnach. In diesen Zusammenhang gehört auch die neueste Forderung Frankreichs, wonach Deutschland eine Milliarde Mark in Gold in die Gewölbe der Banque de France überzuführen hätte.

Der Einwand Dubois, von neuen Sanktionen gegenüber Deutschland sei für Frankreich kaum ein greifbarer Erfolg zu erwarten, wurde nicht beachtet; offenbar kann Frankreich auf dem in letzter Zeit eingeschlagenen Weg nicht mehr Halt machen. Das wäre nur unter einer überstarken Einwirkung von Aussen möglich und eine solche wird in Frankreich augenscheinlich von Amerika befürchtet. Dies umsomehr, als nach den letzten Nachrichten Amerika nicht gewillt zu sein scheint, auf die Rückzahlung der Anleihen zu verzichten, die es Frankreich gemacht hat. Besteht es auf der Bezahlung, so hat Amerika allerdings ein mächtiges Mittel in der Hand um auf Frankreich einen Druck auszuüben und es scheint nicht ausgeschlossen, dass das Angebot Deutschlands, Frankreichs Schulden von Amerika zu bezahlen, einem geheimen Wunsch Amerikas entsprach und dort auf guten Boden fällt. Amerika will offensichtlich der Entwicklung der Dinge zwischen Frankreich und Deutschland nicht untätig zusehen. Das zeigt schon seine Haltung gegenüber den neuen Vorschlägen Deutschlands in der Wiedergutmachungsfrage, um deren Vermittlung an die Alliierten Amerika angegangen wurde, und die im Reichstag auf Amerikas Wink nicht sofort bekannt gegeben werden durften, wahrscheinlich weil Amerika noch Korrekturen anbringen wollte. Wohin diese neueste Aktion führt, lässt sich heute noch nicht beurteilen.

Der Rat nimmt von den Mitteilungen des Präsidenten zustimmend Kenntnis.

ANNEXE

J.I.6 1/1

L. Dubois au Président de la Confédération, E. Schulthess

*L. Strictement personnelle
et confidentielle*

Paris, 16 avril 1921

Je viens vous rendre compte en détail de ce que j'ai fait jeudi et vendredi et qui est *strictement* conforme à ce que nous avions convenu.

Mais, tout d'abord, permettez-moi de régler la question du télégramme chiffré² qui est parvenu

2. *Non retrouvé.*

hier dans l'après-midi à la Légation. M. Dunant, qui souffre des oreillons et qui garde le lit, me fit appeler par téléphone vers les 6 h $\frac{1}{2}$ du soir. J'étais dans sa chambre à 7 h et il me donna lecture du télégramme qu'il avait essayé de déchiffrer, mais qui, arrivé mutilé, restait incompréhensible. Tous deux, nous avons essayé de le compléter et d'en dégager le sens, mais il nous a été impossible de savoir si vous demandiez de cesser tout entretien et toute démarche ou si vous exprimiez n'importe quel espoir.

Quoi qu'il en soit, la conversation étant engagée, il eût été d'une impolitesse évidente de cesser brusquement, comme vous allez le voir ci-après et quelles qu'aient été les indiscretions et les mal-adresses vraiment pitoyables de provenance berlinoise, telles que j'ai pu les démêler par la lecture des journaux.

J'avais donc télégraphié lundi à M. Loucheur pour lui demander un rendez-vous et lui disant qu'il s'agissait d'une question importante et urgente.

M. Loucheur me répondit le jour même pour m'inviter à déjeuner jeudi avec lui à midi et demi chez Voisin (c'est près de son Ministère). J'acceptai.

Arrivé à Paris jeudi matin, et sans contre-ordre de votre part, je me rendis à l'invitation de M. Loucheur. En m'abordant, il me dit qu'il avait d'entrée pensé qu'il s'agissait de la question d'Allemagne.

Je le trouvai très peu enclin à discuter de nouveau la question d'un forfait ou d'un demi-forfait avec les Allemands et voici les raisons qu'il me donna. Me racontant très en détail ce qui s'était passé à Londres, soit pendant la conférence officielle soit pendant les conférences privées, il souligna les maladresses allemandes, dont les principales sont les suivantes. A la conférence officielle apparut, sous couleur d'expert, un général de cavalerie en grand uniforme, monocle à l'œil, l'air fier et arrogant et il prit place au premier rang, n'étant séparé du Dr Simons que par une personne. Cela choqua chacun et en particulier Lloyd George; on voulut y voir la personnification du militarisme allemand d'avant-guerre. — Les propositions du Dr Simons, composées de pièces et morceaux, paraissaient résulter d'une collaboration fragmentaire de plusieurs personnes, ne formaient pas un tout et surtout furent jugées dérisoires. Même le Comte Sforza, très bien disposé pour l'Allemagne, dut reconnaître que ces propositions ne méritaient pas la discussion. — Dans les conférences particulières qui furent demandées par les Allemands, M. Loucheur me déclara avoir manifesté sa ferme volonté de chercher un terrain de conciliation, mais s'être butté à l'absolu manque de compréhension du Dr Simons, sur lequel au surplus son jugement n'est pas défavorable, mais qu'il croit être sous la domination de la collection d'experts venus à Londres ou restés à Berlin et dont il dit que le but unique est d'échapper à peu près complètement aux obligations nées du traité de Versailles.

Les Français n'étaient allés à Londres qu'avec l'idée d'en finir une fois pour toutes, même au prix d'un gros sacrifice. Cela, les Allemands ne l'ont pas compris et les négociateurs français sont rentrés à Paris avec une irritation bien naturelle, dit-il, mais encore très inférieure à celle des Chambres et de l'opinion publique. Il me déclare qu'à Paris comme en province, chacun est d'avis que l'ère des tergiversations est passée et que les discours de M. Briand ne sont que le reflet atténué de ce que pense la nation tout entière; même le gros du parti socialiste n'osera pas risquer une résistance trop accentuée. Quant aux classes de soldats qui vont être rappelés, il est certain qu'elles feront tout leur devoir. M. Loucheur souligne en particulier les renseignements qui arrivent d'Allemagne et qui montrent l'existence d'une très grande quantité d'armes à la disposition d'une armée prête à renaître.

M. Loucheur reconnaît les avantages de la suggestion que je lui ai exposée et qui peut faire rentrer de l'argent comptant dont la France a le plus grand besoin; mais, même si cette prestation est accompagnée d'une légère redevance (en %) variable suivant l'état économique de l'Allemagne, la France serait loin d'y trouver son compte, ne pouvant prétendre qu'au 52%. Tout ministère qui, *après les offres allemandes dérisoires de Londres*, accepterait cela serait balayé dans les 24 heures.

Je lui réplique que non seulement il faut considérer les créanciers, mais aussi le débiteur et ses possibilités extrêmes. Les nouvelles sanctions, si rigoureuses qu'elles puissent être, ne feront pas jaillir les milliards de la terre allemande; si l'on met l'embargo sur les charbons de la Ruhr, on risque un grand fléchissement de la production charbonnière et surtout une réduction énorme de la production industrielle, réduction déjà commencée par la très malencontreuse taxe de 50% sur les exportations. A vouloir peser trop fort, on arrivera à briser le ressort. Est-ce cela qu'on veut? Au

surplus les nouveaux frais d'occupation, frais énormes, ajouteront des dépenses irrecouvrables au passif de l'Allemagne.

M. Loucheur ne méconnaît pas ces risques. Mais il me répète que le cabinet est poussé par les Chambres et celles-ci par la nation. Si l'on va à une catastrophe européenne, la faute n'en sera pas à la France qui a attendu deux ans, sans pouvoir obtenir de promesses sérieuses et d'actes de bonne volonté. Mais il ne croit pas à la grande catastrophe; il pense qu'il y aura sans doute de grosses difficultés, mais que la France pourra se saisir de gages de pleine valeur.

Je lui réponds que je suis navré; que, pendant un siècle, les deux peuples vont se haïr d'une haine féroce, que l'Europe est tout près de la ruine matérielle et qu'elle va à la ruine morale.

Puis, M. Loucheur me résume les exigences immédiates de la France. J'y reviendrai plus loin.

Au début de l'entretien, je lui avais dit expressément que je ne parlais pas au ministre, mais à l'ami seulement, que, sans doute, le Conseil fédéral, ou plutôt le président de la Confédération, savait que cet entretien aurait lieu, mais qu'il était entendu que notre conversation avait un caractère tout à fait personnel, que le Conseil fédéral n'avait nullement l'intention de se mêler de ces affaires, qu'il ne désirait aucunement servir d'intermédiaire et que le Président de la Confédération désirait en particulier que, ni d'une manière ni d'une autre, ni aux Chambres ni ailleurs, il ne fût fait mention de cette conversation.

M. Loucheur me donna tous les apaisements nécessaires; il comprit parfaitement la situation et m'assura qu'aucune indiscretion n'était à craindre.

Il me demanda cependant l'autorisation de résumer notre conversation à M. Briand et, comme dans nos entretiens du samedi 9 et du dimanche 10, vous vous étiez montré d'accord que M. Briand fût informé, j'acquiesçai à la demande de M. Loucheur.

Je lui demandai s'il était opportun de télégraphier à Berne l'état de la situation tel qu'il me l'avait esquissé, il me dit d'attendre un jour et m'invita à dîner chez lui vendredi soir 15 avril, me disant que si M. Briand était libre, il le prierait aussi à dîner.

Je vous ai fait télégraphier³ de la Légation jeudi après-midi pour vous indiquer qu'il ne m'était pas possible de vous renseigner ce jour-là.

Le vendredi matin avait lieu une sorte de Conseil de guerre auquel assistait M. Loucheur et dont vous avez trouvé la mention dans les journaux (M. L. me dit entre autres que ce qu'il y a dit a été très défigurés par la presse).

Mais vendredi matin éclatait la bombe *du Journal*. J'ai immédiatement compris qu'il y avait là-dessous de nouvelles maladroites et indiscretions partielles provenant de Berlin. Je puis vous assurer au surplus, après avoir interrogé M. Loucheur à ce sujet, qu'on n'y a attaché ici aucune importance, ainsi qu'à d'autres racontars de journaux, parce que c'eût été plus qu'enfantin de la part de l'Allemagne de s'adresser à un intermédiaire pour causer avec les Etats-Unis dans un moment où elle peut le faire au moyen des nombreux Allemands qui séjournent en Amérique. (Mais, personnellement, je ne suis pas sûr qu'on n'y ait pas songé à Berlin, tant on y est malhabile et peut-être affolé).

Comme je vous l'ai écrit plus haut, notre télégramme de vendredi n'a pu être complètement déchiffré et, au surplus, même s'il voulait dire de tout cesser, je n'avais plus le temps matériel de me dérober pour le dîner auquel j'étais attendu.

M. Briand n'y vint pas, mais M. Loucheur me dit qu'il l'avait vu deux fois dans la journée. Après le dîner, j'eus (c'était à son domicile particulier) une conversation de deux heures avec lui (M. L.). Je ne vous détaillerai pas ce nouvel entretien. Vous en trouverez le résumé au cours des diverses questions qui forment le commentaire de la pièce ci-jointe.

Il fut convenu que j'allais rédiger le texte d'un télégramme que j'expédierais chiffré à Berne et dont vous pourriez donner connaissance, si vous le jugez bon, à Berlin. Mais, personnellement, tout en croyant qu'il est utile et même indispensable qu'on soit exactement renseigné à Berlin, *je vous supplie instamment de trouver un moyen de communication qui exclue toute indiscretion. Il ne faut pas que la presse allemande puisse dire qu'il s'agit là de propositions françaises; il ne faut pas non plus que le Conseil fédéral ou le Président de la Confédération soit mis en cause; enfin il ne faut pas*

3. Non retrouvé.

que mon nom soit prononcé ou même que, par des inductions résultant d'indiscrétions, on puisse arriver en Suisse ou en Allemagne ou ailleurs à en dépister le rédacteur.

Cependant, je le répète, il est nécessaire, lorsque la paix du monde est sur le point d'être de nouveau troublée, que Berlin connaisse toute la situation.

Il fut entendu avec M. Loucheur que je lui transmettrais ma rédaction ce matin à 11 heures au Ministère. J'y fus. Nous fîmes des retouches, des adjonctions et des suppressions et le texte qui accompagne la présente lettre a l'approbation de M. Loucheur. Nous l'avons collationné après qu'il fut tapé par la dactylo particulière de M. L., en deux exemplaires seulement.

Je puis vous donner le commentaire suivant sur ce texte⁴ que je portai à M. Dunant. Comme vous savez, il est au lit; la dépêche est très longue à traduire et il a préféré nous envoyer un courrier spécial.

Commentaire du texte de ma note

a) *Indications reçues.* J'ajoute que l'irritation a été portée ici à son comble quand on apprit la teneur du memorandum allemand à Washington. L'idée du reproche que l'Allemagne fait à la France d'avoir négligé les réparations et les reconstructions a plus fait pour indisposer que n'importe quoi.

b) *Désarmement complet.* C'est la condition sine qua non de tout accord. Le raisonnement français est très simple; avec la reconstitution militaire que l'Allemagne est en train de faire, nous serons obligés de maintenir de gros effectifs, de faire d'énormes dépenses et notre budget ne nous le permet plus. C'est une question primordiale pour la France.

c) *Punition des coupables.* Non mentionnée dans le texte, mais qui sera répétée, non pas que dans les milieux officiels on y attache beaucoup d'importance, mais à cause de l'effet moral, surtout qu'on a permis à l'Allemagne de juger les accusés chez elle.

d) *Paiement immédiat d'un milliard en or.* On envisage que la Reichsbank n'ayant plus que 1 milliard 300 millions d'or pour une circulation, y compris les bons d'Etat, qui dépasse 150 milliards,

4. Ce texte, daté du 16 avril 1921 disait:

D'après indications reçues, voici position telle qu'elle apparaît très nettement:

Conditions à remplir jusque fin avril:

1° désarmement complet, avec contrôle absolu par Commission interalliée;

2° paiement immédiat d'un milliard de marks en or et garanties effectives pour onze milliards marks-or, les modalités de ce dernier paiement pouvant être examinées et consister en participations actions sociétés industrielles et financières, en avoirs allemands à l'Etranger et en marchandises;

3° reconnaissance de dettes réparations et pensions pour la somme que fixera le jugement de la Commission des réparations. Cette somme même diminuée des paiements déjà effectués, ou à effectuer, sera, selon toute évidence très supérieure à celle envisagée dans entretien avec Simons, et je juge un accord actuel peu vraisemblable.

Toutefois, il y aura des possibilités d'accorder réelles facilités en chargeant moins les premières années, conformément au Traité, en acceptant livraison de matériaux divers pour réparations des régions dévastées, en facilitant l'émission d'emprunts or par tranches successives et en examinant toutes autres suggestions.

J'ai eu l'impression que rien de tout cela ne serait d'ailleurs sérieusement considéré, si l'Allemagne n'acceptait pas de donner en même temps des garanties et des sécurités.

Tout ce qui précède résulte seulement d'entretiens personnels indicatifs, mais doit refléter l'expression de la volonté gouvernementale qui n'est guidée ni par la haine, ni par des tendances impérialistes, mais par nécessité absolue de ne pas ajouter au fardeau annuel de douze milliards de francs d'intérêts de la dette de guerre, une fraction de la dette des réparations et des pensions mises en totalité à la charge de l'Allemagne par le Traité.

On considère qu'une proposition isolée faite par l'Allemagne à un seul des Alliés ne pourrait être examinés. Toute proposition doit être faite à l'ensemble des Alliés (J.I.6 1/1).

ce n'est plus une couverture. Qu'il y ait en Allemagne plus ou moins d'or, cela n'a aucune importance. Je ne suis pas de l'avis français, mais je dois convenir que la réception d'un milliard de marks en or allègerait immédiatement la situation, car la trésorerie publique a des difficultés énormes.

e) *Garanties effectives pour 11 milliards.* M. Loucheur m'a déclaré que l'Allemagne avait fait pour ses prestations effectuées un vrai compte d'apothicaire. Il y a du vrai, autant que j'ai pu le constater déjà à Bâle; en revanche les Anglais ont vendu la flotte commerciale à des prix dérisoires. Quoi qu'il en soit les alliés s'en tiennent pour le moment à l'évaluation de la Commission des réparations. Peut-être pourra-t-il y avoir des rectifications ultérieures, si la Stimmung devient meilleure à la suite d'une bonne volonté nettement exprimée par des faits de l'Allemagne.

Les participations en actions de sociétés sont envisagées de la manière suivante. Le capital serait réduit de 25% et réaugmenté de 25% par la remise d'actions nouvelles ayant les mêmes droits que les anciennes. On voit ainsi pour le futur se créer une solidarité économique et on serait disposé à être très large dans l'évaluation des avoirs en or, en ne les ramenant pas par un diviseur de 15 ou 14, 13, 12 au cours papier actuel, mais en tenant compte de la valeur d'avant-guerre avec, dans certains cas, un bon supplément.

La question des avoirs des Allemands en valeurs (titres ou argent) étrangères paraît avoir été soulevé par le Dr. Simons lui-même à Londres ou ailleurs.

Quant aux marchandises, c'est à discuter; mais ici aussi on paraît avoir des idées larges.

f) *Reconnaissance de la dette.* M. Loucheur me déclare que la Commission des réparations a beaucoup rogné les prétentions de chacun des alliés; mais malgré cela le chiffre total sera énorme; il a articulé la somme de 150 milliards. C'est ce qui me fait envisager la presque impossibilité d'un accord.

Toutefois, d'après ce que m'a dit M. Loucheur, pratiquement on serait modéré. Dans notre premier entretien, il m'avait déclaré qu'il pourrait envisager que soit pour les réparations soit pour les pensions, une suppression d'intérêts pendant les dix premières années, à mesure que, par la force des choses, l'utilisation des capitaux sera échelonnée. Il n'a plus maintenu ce point de vue hier au soir, peut-être que c'est le résultat de sa conversation avec M. Briand; peut-être aussi qu'on veut se réserver certaines concessions à faire pour le cas d'un accord.

M. Loucheur m'a répété que le gouvernement serait très large pour l'appréciation de la valeur des matériaux de toutes sortes que livrerait l'Allemagne; en revanche il croit que l'introduction de la main-d'œuvre allemande dans les pays dévastés ne serait ni dans l'intérêt de la France ni dans celui de l'Allemagne. — Le soi-disant plan d'Amsterdam ne trouve aucun écho et serait repoussé par la population des régions dévastées.

Quant à l'émission d'emprunts or, par tranches, M. Loucheur entre tout à fait dans mes idées. La question de la garantie des puissances alliées ne me paraît pas encore mûre, mais on ne l'a pas repoussée.

g) *Garanties et sécurités.* C'est aussi une condition sine qua non, du moins presque à ce que tout soit bien en ordre. On envisage le charbon, les douanes et éventuellement certains droits régaliens.

h) *Entretiens personnels.* C'est une formule. En réalité, M. Loucheur ne m'aurait pas parlé ainsi, et n'aurait pas approuvé mon texte s'il n'était pas persuadé d'être suivi.

i) *Proposition isolée.* Ces deux alinéa sont de la rédaction de M. Loucheur. Je crois pouvoir dire qu'ils visent surtout des propositions qui seraient faites directement ailleurs qu'en France, mais que, afin d'éviter cela, on ne veut pas admettre une proposition officielle faite à la France seule. Les indiscretions commises à Berlin ces derniers jours me paraissent être la cause de la production de ces deux phrases. Je pense qu'une conversation préalable, non officielle, serait toujours admise, mais avec des précautions.

Il paraît que des nouvelles toutes fraîches feraient prévoir la chute prochaine (pour mardi ou mercredi) du ministère allemand. J'ai l'impression qu'on ne le verrait pas ici de mauvais œil, car on paraît fatigué de la faiblesse du ministère actuel qui n'a pas de politique résolue, dans un sens ou dans l'autre.

Il paraît qu'une démarche a été tentée ici sans aucun succès par la Tchecoslovaquie il y a plusieurs semaines; l'initiative en viendrait de Berlin par le ministre de Tchecoslovaquie à Berlin, mais il n'y a rien eu d'autre.

M. Dunant vient de me communiquer votre lettre du 15 avril.⁵

Je pense que vous êtes trop optimiste; l'Ambassadeur ne me semble pas refléter l'opinion de son gouvernement en tant qu'il serait actuellement disposé à un arrangement; du moins il ne le fait pas voir. Est-ce une tactique? M. Loucheur me dit qu'il (lui, Loucheur) figure parmi les modérés du ministère et m'a répété que c'est pour la France une question de vie ou de mort, car elle n'a pas le moyen de supporter n'importe quelle fraction des réparations et des pensions.

Je vous serais reconnaissant de ne pas nantir M. Allizé, car ce serait faire d'entretiens qui, pour le moment, doivent rester personnels entre deux amis, une affaire diplomatique. Je répète que M. Briand lui-même a promis le secret complet. Il serait étrangement surpris s'il en apprenait quelque chose par le canal de l'Ambassade et, immédiatement, le Conseil fédéral serait en cause, ce que vous avez voulu éviter. Il n'y a jusqu'à présent aucun côté diplomatique à cette démarche et il faut éviter de lui donner une autre direction, d'autant plus que les chances sont très faibles.

Pour la suite à donner, j'attends vos instructions. J'ai convenu avec M. Loucheur que je le reverrais; si Berlin ne veut rien faire, prière de me le dire franchement. Je crois avoir jeté des clartés sur la situation. D'après ce qui m'est déclaré, la France, qui aux termes du traité, peut marcher toute seule lorsque sa créance aura été fixée par la Commission des réparations, n'hésitera pas à le faire même si ses alliés ne la suivent pas, si l'Allemagne ne donne pas des gages certains et précis de son bon vouloir avant le 1^{er} mai.

Je comprends toute la gravité du moment et je reste à votre disposition.

Quel dommage que les Allemands se soient ainsi comportés à Londres; une solution dans le genre de celle que nous avons esquissée aurait eu quelques chances d'être admise. Maintenant c'est trop tard.

Je clôture ma lettre et vous prie d'excuser mon griffonnage. Prière de conserver absolument pour vous-même les détails confidentiels qui s'y trouvent.⁶

5. *Non reproduite.*

6. *Dans la séance du 19 avril, le Président de la Confédération, Schulthess, faisait connaître au Conseil fédéral le rapport de Dubois:*

[...]Der Präsident hat den Mitgliedern der Delegation für Auswärtige Angelegenheiten sofort den Bericht zur Kenntnis gebracht; die Herren von der Delegation betrachten nach diesen Auskünften die Vermittlung Dubois als gescheitert und der Präsident hat sowohl Dubois als dem deutschen Gesandten in diesem Sinne berichtet.

Nach einer Mitteilung Dubois sollen die Forderungen Loucheurs der deutschen Regierung übermittelt werden, es soll dabei aber weder von Dubois noch vom Bundespräsidenten oder vom Bundesrat als Vermittler die Rede sein. Da dies kaum möglich erscheint, hat der Präsident, im Einverständnis mit den übrigen Mitgliedern der Delegation, Dubois wissen lassen, er warte mit der Weiterleitung der Loucheurschen Forderungen noch zu bis eine Erklärung von Loucheur oder von Briand beigebracht sei, wonach diese den Bundesrat decken, sofern durch eine Indiskretion die Übermittlung der Vorschläge Loucheurs an die deutsche Regierung bekannt werden sollte.

Der Rat nimmt von diesen Mitteilungen in zustimmendem Sinne Kenntnis (E 1005 2/1.)

E 2001 (B) 8/23

*Le Ministre de Suisse à Stockholm, H. Schreiber,
au Chef du Département politique, G. Motta*

L

Stockholm, 27 avril 1921

Le Ministre suédois des Affaires étrangères, Comte Wrangel, vient de me rendre compte des réponses qu'il a reçues à la question qu'il a posée aux représentants à Stockholm des divers Etats neutres:

«Le Gouvernement norvégien s'est déclaré prêt à entrer en discussion avec les autres Etats européens ci-devant neutres en vue d'une démarche commune au sujet des sanctions économiques.

Le Gouvernement danois a pris une attitude plus réservée. Toutefois, il est disposé à prêter son concours, au cas où tous les autres Etats intéressés s'accorderaient pour faire une démarche.

Le Gouvernement néerlandais a déclaré approuver en principe la proposition du Gouvernement suédois. Il est néanmoins d'avis que le moment de faire la démarche proposée n'est pas encore venu. Selon son opinion on devrait d'abord pendant quelque temps examiner les conséquences d'ordre pratique des sanctions économiques. En outre, le Gouvernement néerlandais trouverait opportun de donner à la démarche une formule un peu plus étendue. A son avis, la démarche devrait viser la politique des pays de l'Entente, qui bien que principalement dirigée contre l'Allemagne atteindra fatalement les intérêts des puissances neutres.

Le Gouvernement espagnol a estimé dès à présent ne pas devoir prendre part à la démarche proposée, étant donné que les dispositions britanniques concernant des certificats d'origine ne regardent pas les marchandises d'exportation espagnoles.»

Il résulte de ces réponses qu'il paraît possible de former un bloc de 5 petits Etats neutres, en vue d'une démarche éventuelle qui aurait pour but d'obtenir de l'Entente qu'elle tienne compte de leurs intérêts menacés par les mesures prises contre l'Allemagne. Je crois qu'on peut attribuer une réelle importance à ce premier résultat de l'initiative suédoise et y voir un encouragement à poursuivre à l'avenir des tentatives de ce genre toutes les fois qu'une coopération de ces états paraîtra utile et possible non seulement dans leur intérêt égoïste commun mais aussi dans l'intérêt général de la paix européenne.

Dans le cas particulier le Comte Wrangel estime qu'il faut provisoirement s'en tenir là et, vu la tournure prise par les événements, il ne croit pas qu'il y ait lieu de formuler des propositions concrètes en vue de la démarche qu'il avait envisagée.

Les dernières offres faites par l'Allemagne¹ constituent certainement une base

1. *Ils s'agit de la demande adressée au Président des Etats-Unis, Harding, de servir d'arbitre, entre l'Allemagne et les Puissances de l'Entente, dans la discussion des propositions allemandes concernant les réparations.*

sérieuse pour de nouvelles négociations et on peut admettre que l'Amérique les tiendra pour telles. Dès lors on peut espérer qu'une intervention des neutres deviendra inutile.² Quand vous recevrez ce rapport les négociations auront sans doute déjà commencé à Paris, à Londres ou ailleurs et on pourra prévoir si elles ont des chances d'aboutir.

Les dernières offres allemandes sont de nature à causer de la surprise: il semble que le Gouvernement de Berlin a été très effrayé par la perspective d'une occupation du district industriel de la Ruhr et il se peut bien qu'il ait été influencé par les barons de l'acier et du charbon qui devaient craindre cette occupation au plus haut point. Toutefois, il a peut-être dépassé la mesure et offert plus qu'il n'était besoin pour éviter le développement des sanctions; on a l'impression qu'il offre plus qu'il ne peut tenir dans l'espoir peut-être qu'il se produira dans l'avenir quelque événement inattendu qui dispensera l'Allemagne de s'acquitter d'une partie des engagements auxquels elle va souscrire. Cela fait songer au meunier qui pariait que dans 10 ans il apprendrait à son âne à parler: «Dans 10 ans le roi, l'âne ou moi, l'un au moins des trois, sera mort.»

Entre l'offre que M. Simons déclarait à Londres être le *maximum* de ce à quoi l'Allemagne pouvait s'engager loyalement et celle qui est soumise à M. Harding il y a un tel saut qu'on en reste songeur.

2. Point d'interrogation en face de ce passage.

75

E 2001 (B) 3/49

*Le Ministre de Suisse à Vienne, Ch. D. Bourcart,
au Chef du Département politique, G. Motta*

L n° 7

Wien, 29. April 1921

Sowohl beim Reichsverweser als bei allen andern markanten politischen Persönlichkeiten, die ich gesprochen habe, fand ich im Prinzip legitimistische Anschauungen, so beim Ministerpräsidenten Bethlen und dem Minister des Äussern, Banffy, in ausgesprochener Weise. Allerdings wurde mir allseitig betont, wie durchaus inopportun eine Rückkehr zum jetzigen Zeitpunkt wäre. Horthy versicherte mir insbesondere, dass die Drohungen der kleinen Entente durchaus keine platonischen waren, dass es vielmehr einwandfrei festgestellt sei, dass die Serben an der ungarischen Grenze beträchtliche Truppenmassen konzentrierten. Die allgemeine Ansicht geht dahin, durch Abwarten werde die Sache ins Stadium der Reife kommen und werde sich bestimmt durchführen lassen.

Herr von Kanya, der oberste Beamte des auswärtigen Amtes, sprach den Kaiser in Steinamanger. Der Kaiser äusserte ihm gegenüber: «ich bleibe, ausser wenn eine grosse Katastrophe eintritt.» Kanya frug: «Majestät würde eine Katastrophe mittlerer Grösse nicht schon genügen?»

Über die Veranlassung zu Karls Reise sagte mir Graf Julius Andrassy, Briand müsse doch zu den Drahtziehern gehört haben, und zwar sei dieses plötzliche Protegieren der Habsburger von ihm bestimmt gegen die Tschechen gerichtet gewesen, um sie zu den Sanktionen anzuregen und ihnen zu zeigen, dass man eventuell auch ohne sie auszukommen könne und andere Karten im Spiel habe.

In einer Gesellschaft traf ich neulich den Prinzen Ludwig Windisch-Graetz. Dieser versicherte mir vor allem hoch und heilig, er habe von der ganzen Expedition nichts gewusst, es sei ein völliger Zufall, dass er in Privatangelegenheiten (Aufnahme von Hypotheken auf seine Güter) damals gerade in Paris war. Bestimmt könne er aber sagen, dass Briand ein Gegner der Restauration sei. Dieser habe ihm in dieser Hinsicht seinen Standpunkt eindeutig gekennzeichnet. Schon seine Spannung mit der royalistischen Partei spreche übrigens dagegen, dass er Karls Sache irgendwie unterstützen könnte. Karl selbst habe sich in letzter Zeit viel zu sehr mit dieser Partei eingelassen und sei hierin wie bei seinem ganzen Unternehmen von den Parmas geführt worden. Eine eventuell auch beteiligte Persönlichkeit sei der für die Donaukonföderation sehr eingennommene frühere Petersburgerbotschafter Paléologue.

Wenn ich Ihnen in meinem Telegramm¹ erwähnte, die Partei der kleinen Landwirte sei im Prinzip nicht antilegitimistisch, so hiess dies soviel als, sie sei in ihrem stärkeren Teil für die freie Königswahl, in ihrem geringern republikanisch. Natürlich könne die freie Wahl auch den legitimen König treffen.

Die Kandidatur des Sohnes Erzherzogs Joseph soll immer noch von Italien unterstützt werden und auch die Möglichkeit der Verlobung des Prätenten mit der ältesten Tochter des Königs von Italien, der jetzt 20 jährigen Prinzessin Jolanda, befinde sich stets noch im Bereich der Möglichkeit. Der junge Erzherzog war übrigens in Italien; zwar erfolgte die Verlobung nicht, die Verhandlungen aber blieben im Gang.

1. *Il s'agit du télégramme envoyé de Budapest le 26 avril (non reproduit), dans lequel le Président du Conseil Bethlen et le Ministre des affaires étrangères Banffy demandent à la Suisse d'autoriser le roi Charles à y demeurer et déclarent accepter les conditions imposées par le Conseil fédéral au séjour du roi en Suisse. En outre «Fiskale Exterritorialität wäre eine Höflichkeitsmassregel, die von der ungarischen Regierung gerne gesehen würde» (E 2001 (B) 3/49.*

E 2001 (B) 2/58

*Le Ministre de Suisse à Berlin, A. von Planta,
au Chef du Département politique, G. Motta*

L

Berlin, 29. April 1921

Auf Grund von Besprechungen, die ich gestern mit Staatssekretär Boyé, Frassati und einem deutschen Journalisten hatte, telegraphierte ich Ihnen soeben¹, dass man hier noch ohne jede Rückäußerung von amerikanischer Seite sei, aber die Lage mit wenig Optimismus beurteile und eine Entscheidung erst nach der Londoner Besprechung erwarte. Ich möchte diese telegraphische Meldung durch Nachstehendes ergänzen und erläutern.

Boyé bestätigte mir in der Tat, dass die deutsche Regierung bisher weder direkt noch indirekt zuverlässige Nachrichten erhalten habe über die Aufnahme ihrer Vorschläge in Washington. Nicht einmal eine Rückfrage sei erfolgt, woraus geschlossen werde, dass zunächst zwischen Washington und den Alliierten verhandelt werde, um festzustellen, ob die deutschen Vorschläge überhaupt als Verhandlungsgrundlage betrachtet werden wollen. Boyé nimmt an, dass darüber nicht in Washington, sondern in London entschieden werde, da nicht zu erwarten sei, dass Harding irgendwelchen Druck ausüben werde. Man glaubt zu wissen, dass Lloyd George den Wunsch hege zu neuen Verhandlungen zu kommen und dass er die deutsche Note als eine geeignete Grundlage für eine weitere Aussprache betrachte. Letztere Annahme bestätigte mir auch Frassati, der mir wörtlich sagte: Sie wissen, dass Lloyd George günstig ist. Er fügte bei: Natürlich wünschen auch wir eine Verständigung. Sowohl Boyé als Frassati sind aber der Ansicht, dass man absolut nicht darauf rechnen könne, dass Lloyd George an seiner Auffassung festhalten werde, wenn er sich der entschlossenen Opposition der Franzosen gegenüber sieht. Dieser Wandel in der Stellungnahme des englischen Premier hat sich unter dem Pariser Druck rascher vollzogen als hier vorausgesehen wurde, indem die heutige Reutermeldung bestätigt, dass Lloyd George im Unterhaus die deutschen Vorschläge als «in keiner Weise befriedigend» bezeichnet hat.

Alle drei Personen, von denen ich Ihnen oben sprach, sind übereinstimmend der Ansicht, dass zwar der Entscheid Hardings von der endgültigen Haltung Englands abhängen werde, dass aber nicht auf eine energische Opposition der Engländer gegenüber einer bestimmten Willensäußerung der Franzosen zu rechnen sei. Und wie der Wille der Franzosen gerichtet ist, kann kaum mehr zweifelhaft sein nach den letzten offiziösen Kundgebungen aus Paris.

Die Aussichten des deutschen Schrittes in Washington werden also hier allgemein als wenig gute betrachtet.

1. *Télégramme n° 45 du 29.4.21, 10h 30*: Rückäußerung aus Washington ist beim Auswärtigen Amt noch nicht eingetroffen, und wird solche nicht vor London erwartet. Hier werden die Aussichten sehr ungünstig beurteilt. Sollte Harding ablehnen, so könnte das zu politischen Vorgängen im Innern führen, die man allgemein als äusserst ernst betrachtet. Heute geht Bericht an Sie ab (E 2001 (B) 2/58).

Boyé machte mir interessante Mitteilungen über die *Entstehungsgeschichte* und die Bedeutung des deutschen Vorschlages.

Nachdem alle Versuche gescheitert waren, eine dritte Macht für die Übernahme der Vermittlerrolle zu gewinnen, blieben der deutschen Regierung nur drei Möglichkeiten: Entweder sie konnte die Hände in den Schoss legen und den Dingen ihren Lauf lassen oder sie konnte sich direkt an Paris bzw. den obersten Rat wenden oder endlich, sie konnte die Vermittlung des einzigen wirklich potenten Staates, der Vereinigten Staaten, anrufen. Erstere Möglichkeit wurde von vorneherein ausgeschaltet, weil keine Regierung eine solche Verantwortung hätte auf sich nehmen können und weil der Eindruck in Deutschland sich verdichtet hatte, dass das Ausland einen neuen deutschen Vorschlag erwarte. Der direkte Weg nach Paris oder London schien formell unmöglich und hätte keinerlei Erfolg versprochen, nachdem nur zu deutlich geworden war, dass den Franzosen neue Verhandlungen gar nicht erwünscht seien.² So blieb nur der Weg über Harding, von dem man wusste, dass er die Macht habe, den Widerstand Frankreichs zu brechen, sofern er auch den Willen dazu hätte. Ermutigt wurde die deutsche Regierung zu diesem Schritte auch durch verschiedene offiziöse Mitteilungen, die erkennen liessen, dass Harding den Wunsch habe, eine Verständigung anzubahnen. So entschloss sich denn die Regierung zu der Note nach Washington und zwar hat sie auch diesen Schritt ohne jeden Optimismus getan, in der sicheren Voraussicht, dass von französischer Seite alles getan werde, um einen Erfolg unmöglich zu machen. Wenn trotz dieser Skepsis der Schritt getan worden ist, so geschah es mit Rücksicht auf das deutsche Volk und auf das Urteil der Geschichte:

Die deutsche Regierung wollte vor dem deutschen Volke und vor aller Welt bekunden, dass sie gewillt sei zu tun, was in ihrer Macht liegt, um die Katastrophe abzuwenden.

Wenn man die Form und den Inhalt der deutschen Vorschläge richtig erkennen will, muss man — immer nach Boyé — zwischen den Zeilen der Note lesen und sich vor Augen halten, dass die deutsche Regierung sich der eigenen Schwäche nur zu gut bewusst war und deshalb eine Form wählen musste, welche zum Ziele führen konnte, ohne der Regierung vor dem deutschen Parlament und der deutschen öffentlichen Meinung von vorneherein den Hals zu brechen. Deshalb wurde die unbestimmte elastische Form gewählt und deshalb wurde namentlich überall der Vorbehalt weiterer Verhandlungen und späterer Entschliessungen gemacht. Die deutsche Regierung war sich durchaus klar darüber, dass das Ergebnis jener späteren Entschliessungen ausschliesslich von dem Willen der Gegner abhängen werde, und sie hat sich bewusst diesem Willen unterworfen, um zu einer Verständigung zu gelangen.

Dass dieser Standpunkt nicht noch ausdrücklicher betont werden konnte, erklärt sich aus der oben besprochenen Rücksicht auf die deutsche öffentliche Meinung. Der deutschen Regierung musste es vor allem darauf ankommen, dem Vorschlag eine Form zu geben, welche es zunächst Harding schwer machte, von vorneherein abzulehnen und welche den Gegnern weitgehende Conzessionen bot, ohne in Deutschland den Eindruck der förmlichen Unterwerfung unter das

2. *Motta a souligné toute cette phrase et a noté en marge: wichtig.*

Pariser Diktat zu machen. Man mag, so meinte Boyé, verschiedener Meinung darüber sein, ob die deutschen Vorschläge allen diesen Überlegungen und Schwierigkeiten gerecht werden, aber man kann darüber nicht geteilter Ansicht sein, dass die Schwierigkeiten nach jeder Richtung ausserordentlich grosse waren und dass die deutsche Regierung den ehrlichen Willen bekundet hat, entgegenzukommen soweit dies irgend möglich erscheint.

Auf meine Frage, was werden solle, wenn Harding ablehne, antwortete mir Boyé, dass er eine Antwort nur in seinem persönlichen Namen erteilen könne, da er nicht wisse, wie der Minister und wie das Kabinett darüber denke. Persönlich halte er dafür, dass es im Falle einer glatten Ablehnung nur mehr einen möglichen Weg für Deutschland gebe, nämlich denjenigen der *passiven Resistenz auf der ganzen Linie*, die in erster Linie zur Rückberufung der Vertreter Deutschlands in den Ententestaaten und zu dem Abbruch der amtlichen Beziehungen zu den hiesigen Vertretern der Alliierten führen müsse. Nur auf diesem Wege werde es möglich sein, in Deutschland die Welle des Widerstandes gegen die Vergewaltigung in Bewegung zu setzen. Der Staatssekretär versicherte mich wiederholt, dass er sich vollkommen Rechenschaft gebe über die ausserordentlichen Gefahren eines solchen Vorgehens, das zu einer Zertrümmerung des deutschen Reiches in seinem gegenwärtigen Bestande führen könne, aber er halte diesen Weg dennoch für den einzigen, den das deutsche Volk noch gehen könne, und er ist auch überzeugt, dass nur durch ein derart entschlossenes Handeln des ganzen Volkes die Feinde zur Erkenntnis gebracht werden können, dass sie auf den bisherigen Wegen und mit den bisherigen Methoden weder zu ihrem Gelde noch zum Frieden in Europa kommen können. Nach Boyé muss Deutschland nun einmal den Leidenskelch bis zur Neige lehren, um den Beweis zu leisten, dass es Anspruch hat auf Anerkennung seiner nationalen Existenz und um zu zeigen, dass es gelingen wird für diese Resistenz auch den Grossteil der Arbeiterschaft mobil zu machen. Als ich meine Zweifel darüber äusserte, ob das deutsche Volk heute noch die sittliche und körperliche Kraft für einen solchen Kampf mit all seinen schauerhaften Entbehrungen aufbringen werde, meinte der Staatssekretär: «Ich hoffe darauf und glaube daran und wenn ich mich täusche, dann ist für mich der Beweis geleistet, dass Deutschland keine Existenzberechtigung mehr hat als Nation, dann mögen sich eben die Geschicke vollziehen, die wir verdienen.»

Ich berichte Ihnen über diese Unterredung, weil in den Äusserungen des Herrn Boyé eine *weit* verbreitete Meinung zum Ausdruck gelangt und weil es immerhin Worte sind, die von einem sehr besonnenen Mann in höchster Stellung herrühren. Sie wissen aus meinen früheren Berichten, dass Boyé immer Pessimist war — leider hat er mit diesem Pessimismus bisher mehr als Recht behalten. Ohne mich seinen Ansichten in allen Teilen anschliessen zu wollen, muss ich doch anerkennen, dass durch ein Scheitern der Schritte bei Harding die Lage für Deutschland eine ganz verzweifelte wird. Selbstverständlich wird und muss die jetzige Regierung dann zurücktreten. Was soll aber dann kommen? Es gibt ausser den Kommunisten keine Partei, welche gewillt wäre, das Pariser Diktat zu unterzeichnen — nebenbei bemerkt ein Diktat, das durch die neuesten Forderungen Frankreichs schon weit überholt ist. Es kann sich daher nur eine kommunistische Regierung bilden oder eine solche des Widerstandes gegen die Sanktionen. Die erste Lösung wäre gleichbedeutend mit dem Bürgerkrieg, denn sie würde sofort zur Ausrufung

irgendwelcher Diktatur führen. Und eine Regierung des Widerstandes wird ganz naturgemäss in die Opposition zu den Anordnungen der Feinde getrieben, sodass eigentlich nur eine Nuance bestehen kann in dem Grade und der Form dieser Opposition. Diese Nuance wird aber nicht durch den Willen der neuen Regierung, sondern durch die Stimmung im Volke bestimmt werden. Gelangt dieser Wille geschlossen zum Ausdruck, so führt das zu einer fortwährenden Verschärfung der Gegensätze, die zu bewaffneten Konflikten führen muss. Bekämpfen sich aber innerhalb des deutschen Volkes verschiedene Richtungen, so ergibt sich daraus die Gefahr des Zusammenstosses innerhalb dieser Richtungen. Man mag die Dinge ansehen wie man will, so kann man nur zu dem Schlusse kommen, dass die Lage nicht ernst genug beurteilt werden könne. Aller Voraussicht nach wird der Stein ins Rollen gebracht werden durch die Ereignisse im Osten. Wenn der oberste Rat die oberschlesische Frage *gegen* Deutschland entscheiden wird, sind ernste Konflikte an der deutsch-polnischen Grenze kaum zu vermeiden.

Ich glaube anfügen zu sollen, dass diese ernste Beurteilung der Lage nicht nur durch Frassati, sondern durch alle hiesigen Diplomaten geteilt wird, mit welchen ich in den allerletzten Tagen sprechen konnte.

Die Aussprache im Reichstag hat gezeigt, dass die Parteien der Regierung mit Einschluss der Sozialdemokraten und der Deutschnationalen den Augenblick nicht für gekommen erachten, um der Regierung in den Zügel zu fallen, aber man kann darüber nicht im Zweifel sein, dass hinter dieser Zurückhaltung der feste Wille sich verbirgt, sobald als möglich eine neue Regierung einzusetzen.

Ich lege noch zwei Ausschnitte aus der «Vossischen Zeitung»³ bei, welche das genaue Referat über die Erklärungen des Reichsministers des Auswärtigen im Reichstag, sowie über die bedeutendste Rede des Führers der Volkspartei Stresemann enthalten.

[...]⁴

3. *Edition Nr. 198 du 29 avril 1921, non reproduite.*

4. *Suit un postscriptum sur la situation dans la Ruhr.*

E 2001 (B) 2/58

*Le Ministre de Suisse à Berlin, A. von Planta,
au Chef du Département politique, G. Motta*

L

Berlin, 30. April 1921

In Ergänzung meines heutigen Telegrammes N^o 47¹ möchte ich Ihnen noch etwas genaueren Bericht geben über die gestrigen Besprechungen mit dem Nunzius und den Parteiführern des deutschen Reichstages.

Während eines Nachmittagsempfanges beim italienischen Botschafter teilte mir der letztere mit, dass soeben aus Paris und zwar aus dortigen deutschen Kreisen die Meldung eingegangen sei, dass die Vereinigten Staaten das Angebot der deutschen Regierung als unannehmbar bezeichnet und ihre weitere Vermittlung abgelehnt hätten. Während der bezüglichen Besprechung mit dem Botschafter wurde mir telephonisch gemeldet, dass der Nunzius Pacelli bei mir sei und mich dringend zu sprechen wünsche. Ich begab mich natürlich sofort nach Hause und erfuhr durch den Nunzius, dass er am gestrigen Morgen hier in Berlin eingetroffen sei, um sich über die politische Lage zu unterrichten und mit der deutschen Regierung die möglichen Lösungen zu erörtern. Er war sofort nach seiner Ankunft beim Reichskanzler und beim Minister des Auswärtigen gewesen und kam direkt von der französischen Botschaft zu mir. Er erklärte mir aber ausdrücklich, dass er keinerlei Auftrag habe zu vermitteln, sondern dass es ihm nur darum zu tun sei, sich über die Gesamtlage zu unterrichten und hier mitzuteilen, was er speziell über die Verhältnisse in Bayern wisse. Er sagte mir auch, dass in den letzten Wochen wiederholt Besprechungen zwischen ihm und dem französischen Gesandten in München stattgefunden hätten, wobei sich als feststehend ergeben habe, dass die französische Regierung von einer Vermittlung unter keinen Umständen und in keiner Form etwas wissen wolle. Der Nunzius habe sich persönlich wiederholt anboten, zu tun was er könne, um die bestehenden Gegensätze zu überbrücken, aber es sei ihm stets darauf geantwortet worden, dass zur Zeit ein Weg nicht bestehe, der zu einer Verständigung führen könne. Dieser Standpunkt der französischen Regierung sei wohl auch für den Vatikan massge-

1. *Télégramme Nr. 47 du 30 avril 1921:*

Eine Abordnung hiesiger Parteiführer besuchte mich gestern abend, um meine Ansicht über die Lage und Rat für weiteres Verhalten zu hören. Dabei habe ich den Eindruck gewonnen, dass man die Sanktionen um jeden Preis vermeiden möchte, weil man davon vollständigen Zusammenbruch erwartet. Man scheint geneigt zu sein, das Angebot weit zu erhöhen, obwohl man überzeugt ist, dass man solches nicht erfüllen kann. Ich habe geraten, in den Zugeständnissen so weit als irgend möglich zu gehen. Gestern kam der Nuntius von München zu mir, um mir privatim mitzuteilen, dass der Vatikan jede Vermittlung aufgegeben habe, weil Frankreich schlechthin ablehnte. Offiziös wird heute der Rücktritt von Simons und Fehrenbach gemeldet. (E 2001 (B) 2/58).

Note en marge de Motta: Ich finde es sonderbar, dass die Parteiführer Rath bei Herrn v. Planta einholen. 1.5.21.

bend gewesen, als er sich entschlossen habe, jeden weiteren Vermittlungsversuch zu unterlassen. Ich möchte betonen, dass ich die vorstehenden Mitteilungen des Nunzius natürlich nur ihrem Sinne nach wiedergebe und dass vielleicht die Gedanken, die in den Worten des Herrn Pacelli lagen, durch meinen vorstehenden Bericht etwas schärfer und deutlicher dargestellt sind, als sie in Wirklichkeit ausgesprochen wurden; der Sinn entspricht aber zweifellos demjenigen, was mir Herr Pacelli gesagt hat. Der Nunzius sieht die Lage als eine überaus ernste an und hatte auch aus seinen Besprechungen mit dem Reichskanzler und dem Minister des Auswärtigen den Eindruck, dass dort sozusagen keine Hoffnung mehr bestehe auf eine für Deutschland irgendwie annehmbare Lösung.

Auf Wunsch des italienischen Botschafters und des Nunzius habe ich für heute Nachmittag eine Begegnung dieser beiden Diplomaten in meinem Hause veranstaltet und nehme an, dass bei diesem Anlasse auch die allfällig noch bestehenden Möglichkeiten für einen Verständigungsversuch erörtert werden. Ich halte es aber, wie schon früher ausgesprochen, für gänzlich aussichtslos, dass durch irgend eine Vermittlungsaktion etwas Positives erreicht werden könne und glaube im Gegenteil, dass jeder dahin zielende Versuch im gegenwärtigen Augenblick mehr schaden als nützen könne.²

Abends besuchte mich eine Abordnung von Parteiführern der Fraktionen des Reichstages. Im Namen der Herren, die bei mir waren, nenne ich hier absichtlich nicht, weil dieser Besuch natürlich einen ganz privaten und vertraulichen Charakter gehabt hat. Die Herren stellten zunächst fest, dass bis zur Stunde irgendwelche amtliche Rückäußerung aus Washington nicht vorliege, und dass daher die Mitteilung des italienischen Botschafters nicht zutreffe. Im übrigen sprachen sie mir von den fortwährenden Beratungen, die unter den Fraktionen und mit der Reichsregierung stattfinden und welche naturgemäss alle die Frage behandeln, ob noch etwas getan werden könne, um den Abbruch der Verhandlungen und den Eintritt der Sanktionen zu vermeiden. Die Herren wünschten von mir zu wissen, wie ich die Lage beurteile und ob ich dafür halte, dass eine Lösung gefunden werden könnte, wenn Deutschland in seinem Angebote noch weiter gehen würde. Wie ich Ihnen schon telegraphisch meldete, hatte ich bei dieser langen Aussprache den sehr bestimmten Eindruck, dass die Herren, die mit mir sprachen, der inneren Lage in Deutschland keineswegs trauen und dass sie befürchten, der Widerstand des deutschen Volkes könnte nicht stark genug sein, um die angebotenen Strafmassnahmen zu ertragen. Ich habe mich auf den Standpunkt gestellt, dass ein völliges Scheitern der Verhandlungen und das Eintreten der Sanktionen die unbedingte Gefahr eines völligen Zusammenbruches Deutschlands in politischer und wirtschaftlicher Beziehung in sich schliessen würde und dass es aus diesem Grunde dringend geboten erscheine, in den Konzessionen soweit als irgend möglich zu gehen. Auf die Einwendung, dass Deutschland doch nicht Verpflichtungen übernehmen könne, deren Erfüllung nach allgemeiner Ansicht unmöglich sei, habe ich die Ansicht vertreten, dass zwischen den zwei Übeln, der sofortigen Sanktionen mit ihren unabweislichen Folgen und der Übernahme von Verpflichtungen, deren Erfüllung als unmöglich betrachtet werde, das letztere unbedingt das kleinere sei; denn die Möglichkeit sei doch nicht ausge-

2. *Remarque de Motta en marge*: richtig.

schlossen, dass die Leistungsfähigkeit Deutschlands grösser sei als man sie jetzt einschätze. Zudem bestehe doch eine gewisse Hoffnung, dass die Zeit die Gegensätze etwas ausgleichen und dadurch vernünftige und sachliche Verhandlungen über die weitere Ausführung der übernommenen Verpflichtungen ermöglichen werde. Die Herren schlossen sich zum Teil dieser Überlegung an, einzelne dagegen hielten an dem Standpunkte fest, dass durch die Übernahme unerfüllbarer Verpflichtungen die Agonie Deutschlands nur verlängert und die Möglichkeit ihrer Überwindung verkleinert werde. Immerhin habe ich allgemein aus der Besprechung den Eindruck gewonnen, dass der verzweifelte Ernst der Lage mehr und mehr erkannt wird und dass das ernste Bestreben besteht, zu einer Lösung zu kommen, welche Deutschland Opfer auferlegt, die bisher für gänzlich unerträglich gehalten wurden.

Die heutigen Blätter melden offiziös, dass Reichskanzler Fehrenbach und Reichsminister Simons ihren Rücktritt erklärt hätten, dass sie aber im Amte bleiben werden bis zur Lösung der in Washington anhängig gemachten Vermittlungsfrage. Die Parteiführer, mit denen ich gestern sprach, waren der Meinung, dass der Reichspräsident und die Hauptparteien sich bemühen werden, Herrn Simons zu halten, selbst dann, wenn das Kabinett Fehrenbach als solches zurücktreten werde, was beinahe sicher sei. Der Eindruck ist eben doch ein allgemeiner, dass die persönlichen Eigenschaften des jetzigen Ministers des Auswärtigen einen sehr positiven Faktor in dem Verhältnis Deutschlands zum Auslande bilde, auf den man in der jetzigen schwierigen Zeit nicht verzichten könne.

Aus einer telephonischen Besprechung, die ich soeben mit Herrn Staatsminister a. D. *Schiffer* hatte, geht hervor, dass Simons tatsächlich sein Rücktrittsgesuch eingereicht hat und den bestimmten Willen zu haben scheint, darauf zu bestehen. Herr Schiffer erklärte mir aber, dass vor einer Lösung der Washingtonerfrage von einem Rücktritt des Ministers sowie des Kabinetts überhaupt nicht die Rede sein könne und dass darüber alle Parteien einig seien. Wie sich die Verhältnisse gestalten werden nach Entscheidung der Verständigungsfrage lasse sich schlechterdings nicht voraussehen.

78

E 2/1669

*Le Ministre de Suisse à Paris, A. Dunant,
au Chef du Département politique, G. Motta*

L 1083. Zones franches

Paris, 2 mai 1921

Dans le «Temps» portant la date de ce jour, vous aurez lu une partie du discours que j'ai prononcé avant-hier, au banquet de la Chambre de commerce suisse, devant de nombreux invités français. C'est seulement la partie relative aux zones franches que le «Temps» a reproduite. Mais il me faut vous rendre attentif à une chose fort curieuse: Vous avez peut-être remarqué quelques points de suspension à la fin d'un alinéa; le journal a simplement supprimé ce que je disais quant à l'ar-

bitrage; un rédacteur du «Temps» que je connais fort bien, s'en est excusé auprès de moi en m'écrivant: «j'ai supprimé les quelques mots soulignés au crayon bleu (sur le manuscrit) et je les ai remplacés par des points de suspension; je pense que vous ne m'en voudrez pas de cette omission volontaire qui m'a permis de ne pas insister sur un point que, malheureusement, le «Temps» n'admet pas» — N'est-ce pas typique?

Mes télégrammes 94 et 95¹ vous seront bien parvenus; je n'ai rien à y ajouter si ce n'est que le Gouvernement français, certainement préoccupé des manifestations unanimes de la presse suisse et fort nombreuses de la presse française, sent qu'il a été trop loin et tâche de faire machine en arrière, probablement sous la pression des démarches qui furent entreprises auprès de lui — directement ou indirectement — par des hommes d'élite et avec l'opinion desquels il y a lieu de compter. M. Laroche, Directeur-Adjoint des Affaires politiques, m'a laissé, après notre entretien de ce matin, l'impression d'une personne ayant profondément modifié son point de vue depuis notre dernière conversation, il ne peut pas lâcher pour le cordon douanier à la frontière géographique, à cause de l'état d'âme du Parlement, mais il assure avoir, si nous reprenons la négociation, des avantages sérieux et durables à offrir à Genève. Et c'est parce qu'il se dit persuadé d'avoir dans son portefeuille des conditions satisfaisantes pour la Suisse qu'il irait lui-même à Berne, accompagné seulement de son premier secrétaire Guerlet (ancien interné animé d'une grande reconnaissance pour notre pays). Mais, si vous êtes d'accord avec cette reprise de la négociation, M. Laroche exprime le désir de se rencontrer avec un négociateur suisse nouveau, n'ayant dans son esprit aucun souvenir des entretiens antérieurs; à tout hasard, j'ai pensé à mentionner le nom de M. le conseiller national Maunoir dans mon télégramme.²

Sur ma demande, M. Laroche m'a affirmé que soit l'Elysée soit le Président du Conseil étaient d'accord avec la suggestion qu'il me faisait; je n'hésite pas à vous proposer de l'accepter parce que nous sommes toujours à temps de nous retirer si, contrairement à ce que prétend mon interlocuteur d'aujourd'hui, ses nouvelles propositions devaient être considérées comme étant encore insuffisantes; mais j'estime que du moment où l'on nous offre une seconde négociation, il serait de bonne politique de voir quelle en serait la portée; nous pourrions l'aborder en formulant dès le début une réserve et en déclarant qu'en ce qui nous concerne, la reprise d'une négociation n'implique pas la reconnaissance du transfert de la douane française à la frontière politique; nous serions quittes à lâcher ensuite sur ce point, si les avantages économiques apportés par M. Laroche sont réellement de nature à satisfaire les Genevois. Je n'ignore pas que, pour mes concitoyens, la question a un caractère politique beaucoup plus important que le côté économique; j'ai donc été très réservé vis-à-vis de M. Laroche puisqu'il déclare une fois de plus que la France ne saurait renoncer à asseoir ses gabelous sur les bornes-frontière; je me suis borné à écouter ce qu'il avait à me dire; mais c'est déjà un grand point d'avoir amené la France à nous proposer une reprise de la conversation et

1. *Non reproduits.*

2. *Dans ce télégramme n° 95 du 2 mai 1921, Dunant proposait: Wenn Sie darauf eingehen, so frage ich mich, ob Maunoir, Grossratspräsident und ehemaliger Departementschef in Genf, nicht der richtige Mann wäre, um die Frage zu behandeln (E 2/1669).*

j'ai l'impression que nous devrions en tenir compte. Si la mission Laroche devait échouer, nous maintiendrions notre demande d'arbitrage.

Dans le cas où vous seriez d'accord pour entamer un nouvel entretien, il serait opportun que ce fût avant le 19 mai, date de la rentrée du Parlement, parce que le Gouvernement empêcherait la mise à l'ordre du jour de la discussion du rapport de M. Bernier tant que durerait la conversation.³

3. *Remarque de Motta en tête du document*: Il me semble qu'il serait de mauvaise politique de refuser la conversation qui nous est offerte. 4.5.1921. *Pour la réponse de Motta, cf. n° 80.*

79

2001 (B) 2/40

*Le Chef du Département politique, G. Motta,
au Chef du Département de Justice et Police, H. Häberlin*

Copie
L BD

Berne, 6 mai 1921

En nous référant à vos lignes du 22 avril¹, concernant l'entrée et le séjour des ressortissants espagnols en Suisse, nous avons l'honneur de vous faire tenir une copie de la note ci-jointe², que nous venons d'adresser à la Légation d'Espagne, en nous basant sur les données contenues dans votre lettre.

ANNEXE

Copie
N ad n° 28

Berne, 6 mai 1921

Le Département Politique Fédéral a eu l'honneur de recevoir la note de la Légation d'Espagne du 18 mars³, relative à l'entrée et au séjour des ressortissants espagnols en Suisse.

Il n'a pas manqué de soumettre le contenu de cette note à un examen particulièrement attentif, de concert avec le Département Fédéral de Justice et Police, qui a ordonné, de son côté, une enquête approfondie sur les cas mentionnés par la Légation et s'est efforcé, au cours de cette instruction, de tenir compte des vœux exprimés récemment par le Gouvernement Espagnol. La Légation d'Espagne comprendra donc que le Département Politique n'ait pas été à même de lui répondre plus tôt, étant donné ces diverses démarches.

Reprenant, tout d'abord, les cas plus spécialement mentionnés dans la note de la Légation d'Espagne, le Département Politique a l'honneur de signaler les faits suivants à l'attention de la Légation.

M. Trulls y Basach sollicita, au moins de septembre 1919, du Consulat de Suisse à Barcelone, l'autorisation de se rendre en Suisse pour y reprendre la place qu'il avait occupée auparavant à Zurich. Sa demande ayant été écartée par les Autorités Fédérales de Police, sur un préavis négatif

1. *Non reproduites, cf. E 2001 (B) 2/40.*
2. *Reproduite en annexe.*
3. *Cf. n° 53.*

du Bureau des étrangers de Zurich, M. Trulls y Basach présenta au Consulat de Suisse à Mulhouse une nouvelle requête, qui fut aussi repoussée. Par contre, le Consulat avait octroyé, dans l'intervalle, un visa de huit jours à l'intéressé, dans le seul but de lui permettre de chercher ses effets à Zurich, et avait inséré dans son passeport la remarque «sans prolongation». A peine arrivé en Suisse, M. Trulls y Basach prit l'emploi qu'il avait en vue et sollicita des Autorités de Police une prolongation de séjour, qui lui fut accordée provisoirement.

De même, M. José Horonich, qui se proposait de se rendre à Berne en vue d'y exercer le métier de tonnelier, mais s'était vu refuser l'entrée en Suisse pour raison de chômage, pénétra sur le territoire de la Confédération muni d'un visa de dix jours, portant la mention «Affaires de famille» et «sans prolongation». Il entra immédiatement, néanmoins, dans une maison espagnole et obtint également une prolongation de séjour temporaire.

En ce qui concerne, d'autre part, M. Juan Valls Xifré, la Légation d'Espagne a omis sans doute de parler, dans sa note du 18 mars, de la communication du Département Politique du 13 décembre 1920, qui faisait suite à celle du 13 novembre précédent.⁴ Le Département avisait la Légation qu'après avoir quitté la Suisse, M. Valls Xifré y était rentré d'une manière illicite, sans être muni d'une autorisation, ni d'un visa consulaire, et avait été mis sous la surveillance des Autorités de Police du Canton de Schaffhouse. Le Département Politique regrettait d'être obligé, dans ces circonstances, de renoncer à intervenir en faveur du prénommé.

L'enquête des Autorités Fédérales a démontré, en conséquence, que les ressortissants espagnols dont il vient d'être question sont entrés en Suisse, soit en transgressant les dispositions réglementant le contrôle des étrangers, soit en induisant en erreur, tout au moins, les représentants consulaires suisses sur le vrai motif de leur voyage. Toutefois, bien que les Autorités de Police eussent été en droit d'ordonner aux intéressés de sortir immédiatement de Suisse, elles ne l'ont pas fait, dans l'intérêt des relations commerciales entre les deux pays.

Le Département Politique ne saurait assez recommander, à ce propos, à la Légation d'Espagne de vouloir bien inviter ses compatriotes désireux d'occuper un emploi en Suisse, chaque fois que l'occasion se présentera, à se conformer aux dispositions de police, en indiquant tout de suite aux représentants diplomatiques ou consulaires de la Confédération le but réel de leur venue dans le pays. Il est, en effet, dans l'intérêt même de ces personnes de ne pas venir en Suisse sous des motifs déguisés et de s'y installer, pour se voir ensuite intimer l'ordre de partir dans un délai limité.

Le Département se plaît à constater les facilités accordées aux ressortissants suisses en Espagne; mais il se permet de rappeler, à ce sujet, que le nombre des étrangers séjournant en Suisse est très supérieur à celui des étrangers résidant en Espagne, toute proportion gardée, bien entendu. Il pense, en outre, que la crise dont souffre actuellement la Suisse n'est guère comparable à celle que traverse l'Espagne. Ainsi, à teneur d'informations parues récemment dans la presse, il y aurait en Espagne un nombre approximatif de 70 000 chômeurs, sur une population globale de 20 millions d'habitants environ, tandis que la Suisse compte, à peu près, 140 000 chômeurs⁵, pour moins de 4 millions d'habitants.

Le Département Politique ne doute pas que ces quelques chiffres seront de nature à éclairer l'opinion du Gouvernement Espagnol sur les raisons des mesures que les Autorités Fédérales et Cantonales se voient contraintes de prendre, bien malgré elles, vis-à-vis de ressortissants étrangers venant travailler en Suisse. Il peut, d'ailleurs, donner l'assurance à la Légation d'Espagne que les Autorités Fédérales de Police se sont toujours efforcées d'examiner, avec un esprit amical, les demandes d'entrées régulières de ressortissants espagnols, tout en tenant compte de la situation spéciale de la Suisse. C'est ainsi que, pendant l'année 1920, 4.762 Espagnols sont entrés en Suisse et 4.425 en sont sortis. 336 de ces derniers sont donc restés dans le pays et ont obtenu, en majeure partie, une prolongation de séjour de la part des Autorités du Canton de leur résidence.

Il y a lieu de considérer, au surplus, l'organisation interne de la Suisse qui ne permet pas aux Autorités Fédérales d'autoriser l'établissement sur le territoire de la Confédération, sans avoir pris l'avis des Autorités Cantonales intéressées. Or le préavis des Cantons est souvent négatif, et les Autorités Fédérales ne disposent pas de moyens légaux pour s'opposer à un refus des instances can-

4. *Non reproduites.*

5. *Sur l'évolution du chômage en Suisse en 1921, cf. FF, 1921, vol. IV, p. 445 ss.*

tonales. Tout au plus peuvent-elles, si ce refus leur paraît injustifié, inviter les Autorités Cantonales compétentes à revoir leur décision.

En ce qui concerne, plus particulièrement, l'entrée en Suisse de ressortissants espagnols employés dans des maisons de vins d'Espagne, les Autorités Fédérales s'inspirent, en première ligne, de l'avis des Offices fédéraux et cantonaux du Travail, qui sont le mieux placés pour juger si les intéressés peuvent être remplacés par la main-d'œuvre indigène, ou si tel n'est pas le cas. Ceci ne les empêche pas, toutefois, de soumettre le préavis des Offices du Travail à un nouvel examen des Autorités Cantonales, si elles le jugent indiqué.

En considération de ce qui précède, les Autorités Fédérales ne se voient pas à même de communiquer aux représentants diplomatiques et consulaires de la Confédération en Espagne des instructions spéciales les invitant à viser, sans autre, les passeports de ressortissants espagnols désireux de se rendre en Suisse pour y travailler. L'article 7 de l'Ordonnance fédérale sur la contrôle des étrangers, du 17 novembre 1919, prévoyant, en effet, que toute demande d'entrée en vue d'occuper un emploi en Suisse doit être soumise à l'approbation de l'Office central de Police des Etrangers, les Autorités Fédérales ne sauraient se départir de cette règle en faveur des Espagnols, sans porter atteinte au principe de l'égalité de traitement des ressortissants de tous les Etats.

Se référant, par contre, à la déclaration contenue dans sa note du 10 mars⁶ dernier, le Département Politique réitère au Gouvernement Espagnol l'assurance que les Autorités Fédérales continueront à examiner, avec toute la bienveillance commandée par les circonstances, les demandes d'entrée et de séjour présentées par des ressortissants espagnols.⁷

6. Cf. n^o 49, *annexe*.

7. *Le 23 août 1921, le Conseil fédéral décidait:*

1. Le Département fédéral de Justice et Police est autorisé à faire bénéficier du visa spécial, sans exiger la réciprocité, les ressortissants du Mexique, du Guatemala, du Honduras, de Salvador, du Nicaragua, de Panama, de la Costa Rica, de la Colombie, du Vénézuéla, de l'Equateur, du Brésil, du Pérou, de la Bolivie, du Paraguay, de l'Uruguay, de l'Argentine, du Chili, de la Chine et du Japon. Le Département Politique est chargé de notifier cette décision aux représentants de ces Etats en Suisse, et de demander que ceux-ci introduisent aussi le visa spécial en faveur des ressortissants suisses.
2. Le Département Politique, en collaboration avec le Département de Justice et Police, est chargé de poursuivre jusqu'à conclusion définitive d'un accord et sous réserve expresse de la réciprocité, les pourparlers déjà entamés, au sujet du visa spécial, avec l'Espagne et le Luxembourg.
3. Le Département Politique, en collaboration avec le Département de Justice et Police, est chargé d'entamer des pourparlers, en vue de l'introduction du visa spécial, avec l'Allemagne, le Liechtenstein, le Danemark, la Suède, la Norvège et le Portugal, sous réserve expresse de la réciprocité (E 1004 1/280 n^o 2479).

E 2/1669

*Le Chef du Département politique, G. Motta,
au Ministre de Suisse à Paris, A. Dunant*

Copie

L B 11.121.2.-BE

Berne, 7 mai 1921

Nous avons eu l'honneur de recevoir vos télégrammes Nos. 94 et 95¹ et votre dépêche du 2 mai² et nous avons pris connaissance avec un très vif intérêt des renseignements que vous avez bien voulu nous donner sur l'état actuel de la question des zones à Paris.

Les déclarations que vous a faites M. Laroche nous paraissent être de la plus haute importance pour la suite de cette affaire: la délégation des Affaires étrangères les a examinées hier. Les objections que l'on peut faire valoir contre la reprise de négociations au cours desquelles l'éventualité d'un transfert du cordon douanier à la frontière politique devra se poser, ne lui ont point échappé. Il lui est apparu toutefois qu'il y aurait de sérieux inconvénients à abandonner l'attitude conciliante adoptée jusqu'ici et à refuser au Gouvernement français l'occasion de préciser les concessions importantes que M. Laroche vous a fait entrevoir. La délégation des Affaires étrangères a estimé toutefois que le Conseil fédéral devait continuer à traiter la question des zones en étroit contact avec le Gouvernement genevois. Elle a décidé en conséquence d'exposer confidentiellement au Conseil d'Etat de Genève les propositions qui vous ont été verbalement faites au Ministère des Affaires étrangères, en le priant de faire connaître d'urgence son avis à leur sujet.

Nous venons d'adresser dans ce sens une lettre explicite au Conseil d'Etat genevois³, en lui donnant à entendre que nous inclinions à reprendre les négociations interrompues. Dès que le Gouvernement genevois aura répondu à cette communication, le Conseil fédéral sera amené à prendre une décision définitive, que nous ne manquerons pas de vous communiquer aussitôt.

1. *Non reproduits.*

2. *Cf. n° 78.*

3. *Lettre non reproduite du 7 mai 1921. Avant même de recevoir une réponse du Gouvernement genevois, le Département politique lui transmettait, le 14 mai 1921, le texte de la note française du 10 mai 1921 (FF, 1921, vol. IV, pp. 631—633), qui proposait l'envoi d'un nouveau délégué qui aura pour mission de poursuivre les négociations en vue d'aboutir à l'accord prévu par le traité de Versailles [art. 435], en tenant compte de la situation géographique spéciale du Canton de Genève et en recherchant notamment les compensations que le Gouvernement fédéral et le Gouvernement de Genève peuvent légitimement souhaiter; ce délégué sera autorisé à formuler de nouvelles propositions. Dans sa séance du 13 mai 1921, le Conseil fédéral décidait d'accepter de reprendre les négociations (E 1005 2/1) et il désignait, dans sa séance du 17 mai 1921, deux nouveaux délégués, Maunoir et Laur, tout en veillant à ne pas froisser les anciens délégués (E 1004 1/279).*

81

E 1005 2/1

CONSEIL FÉDÉRAL
Procès-verbal de la séance du 10 mai 1921¹

Exkaiser Karls Aufenthalt in der Schweiz

Geheim

Mündlich

Der Vorsteher des politischen Departements führt aus:

Ich erinnere daran, dass es die ungarische Regierung unter dem Ministerium Teleki war, die während der vorübergehenden Anwesenheit des Exkaisers Karl in Steinamanger durch Vermittlung der hiesigen ungarischen Gesandtschaft den Bundesrat um die Wiederaufnahme des nur durch die gegenwärtigen Umstände an der Ausübung seiner Herrschergewalt gehinderten legitimen ungarischen Königs Karl in der Schweiz ersuchte², und dass die nach dem Sturz des Ministeriums Teleki gebildete Regierung dieses Ansuchen erneuerte und sich dabei auf denselben legitimistischen Standpunkt stellte, den das Ministerium Teleki eingenommen hatte, und der offenbar von der grossen Mehrheit des ungarischen Volks geteilt wird.

Die von den schweizerischen Behörden durchgeführte Untersuchung über die Umstände, unter welchen König Karl damals die Schweiz verlassen hat, vermochte das Dunkel, das über diesem Ereignis schwebt, nicht wesentlich aufzuheben. Sie ergab lediglich, dass der Genannte aller Wahrscheinlichkeit nach die Schweiz am 23. oder 24. März 1921 verlassen hat, und dass am letztgenannten Tag ein Schwager des Königs, Prinz Xavier, über Genf in die Schweiz eingereist und abends um 10 Uhr über Basel wieder ausgereist ist.

Nachdem der Bundesrat beschlossen hatte, es sei der König Karl selbst in dieser Angelegenheit um Auskunft zu ersuchen, habe ich Herrn Oberstdivisionär Pfyffer beauftragt, dem König zu eröffnen, der Bundesrat müsse sehr wünschen, von ihm zu erfahren, wie und wo er die Schweiz verlassen habe. Als mein Sendling dies am 5. Mai 1921 im Schlosshôtel Hertenstein dem König kund tat, war dieser sehr überrascht und beschränkte sich darauf zu versichern, dass er sich keines falschen schweizerischen Passes bedient und dass bei seiner Ausreise kein Schweizer widerrechtlich mitgewirkt habe. Oberst Pfyffer setzte dem König hierauf die ganze Sachlage auseinander und ersuchte ihn, sich die Angelegenheit und seine Stellungnahme dazu bis zum nächsten Tag noch genau zu überlegen. Andern Tags erklärte der König meinem Sendling sodann, er könne, nachdem er alles reiflich erwogen habe, aus Gewissensgründen die vom Bundesrat gewünschten Mitteilungen nicht machen, da aus deren Bekanntgabe sich internationale Verwicklungen ergeben könnten. Gleichzeitig übergab er Herrn Pfyffer ein Blatt, worauf er seine am Vortag abgegebenen Versicherungen schriftlich festgelegt hatte.

1. *Était absent: H. Häberlin.*

2. *Cf. n° 66.*

Schliesslich erklärte sich der König bereit, sein Geheimnis Herrn Pfyffer anzuvertrauen, wenn dieser sich ehrenwörtlich verpflichtete, es nicht weiterzugeben. Herr Pfyffer lehnte richtigerweise dieses Anerbieten ab. Er erstattete mir am 6. Mai über seine Sendung Bericht und ich brachte die Angelegenheit dann gleichen Tages noch in der Delegation für Auswärtiges zur Sprache.

Bei der Beurteilung der Frage der ferneren Duldung des Königs in der Schweiz halten sich das Für und das Wider beinahe die Wage.

Hätte sich der König in Prangins ruhig verhalten, so wäre es niemandem in der Schweiz in den Sinn gekommen, ihm das Asyl zu verweigern, und weder Italien noch die Staaten der sogenannten Kleinen Entente hätten einen Anlass gehabt, seine Anwesenheit in der Schweiz unangenehm zu empfinden. Durch das unbesonnene, abenteuerliche Wagnis der heimlichen Reise nach Ungarn hat er selbst seine Lage so heikel gemacht. Es ist kaum mehr möglich, ihm volles Vertrauen zu schenken, nachdem er gezeigt hat, wie leicht er den Verlockungen zur Wiedergewinnung seines Thrones nachgibt und auch vor der Entfesselung kriegesischer Verwicklungen, die bei seiner Anwesenheit in Steinamanger von seiten der Kleinen Entente unmittelbar drohten, nicht zurückschreckt. Er hat es sich selbst zuzuschreiben, wenn die Staaten der Kleinen Entente und Italien hinfort sein Verbleiben in der den Nachfolgestaaten der frühern habsburgischen Doppelmonarchie so nahe gelegenen Schweiz als stete Gefährdung ihrer Sicherheit betrachten.

Andersits ist hervorzuheben, dass, während sonst das Asyl in der Regel entgegen dem Willen des Herkunftsstaats des Flüchtlings gewährt wird, im vorliegenden Fall die ungarische Regierung das offenbar ernst zu nehmende Ersuchen gestellt hat, dem ungarischen König Aufenthalt in der Schweiz zu gewähren, und dass bis anhin das Asylrecht von der Schweiz, wenn nicht höhere Gründe dagegen sprachen, in sehr weitherziger Weise ausgeübt wurde, was ihr sicher zur Ehre angerechnet werden muss.

Die Besprechung der Angelegenheit in der Delegation für auswärtige Angelegenheiten hat mir aber gezeigt, dass im vorliegenden Fall die Asylgewährung zu einem Zankapfel in der Schweiz selbst werden könnte. Die Sozialisten sind geschlossen gegen die Asylgewährung³, während der Grossteil der Katholisch-Konservativen sie gerne sähe. Die übrige Bevölkerung der Schweiz neigt vielleicht eher der Versagung des Asylrechts zu, namentlich wohl die Protestanten in der romanischen Schweiz. Leider ist die ganze Frage, wie ich glaube, ein wenig auf das konfessionelle Gebiet hinüberspielt worden; der Nuntius wird, übrigens ganz zu Unrecht, verdächtigt, sich mit der Angelegenheit befasst und den Katholiken ihre Meinung vorgeschrieben zu haben, und schon glauben Freimaurer und Protestanten in der Sache Stellung nehmen zu müssen. Ich bedaure diese Vorgänge und Erscheinungen um so mehr, als ich mich in dieser Angelegenheit der grössten Unvoreingenommenheit befleissigt habe und es mir trotzdem nicht gelungen ist, gewisse Vorurteile ganz zu zerstreuen.

Von der Erwägung ausgehend, dass kein Gast das Recht hat, in einem Hause

3. *Voir à ce propos les interpellations de Grimm et de Bossi au Conseil National et la réponse de G. Motta, cf. E 1301 I Procès-verbaux du Conseil national, session du 9 juin 1921, pp. 157—198. Voir aussi les observations de Max Huber datées du 10 mai 1921 au sujet de l'application du droit d'asile à Charles de Habsbourg. E 2001 (B) 3/49.*

länger zu verweilen, wenn er weiss, dass durch seine Anwesenheit in dem Hause Streit entfacht werden könnte, habe ich mich daher entschlossen, durch eine Vertrauensperson, einen Schweizer, den ich aber nicht nennen kann noch will, den König Karl auf die Lage der Dinge aufmerksam zu machen und ihm nahezu legen, von sich aus der unhaltbar werdenden Situation ein Ende zu machen und das Land zu verlassen, wodurch er sich und uns einen Dienst leisten würde. Am 8. Mai hat der König die Vertrauensperson ermächtigt, mir folgende Eröffnungen zu machen:

Der König ist bereit, dem Bundesrat durch die ungarische Gesandtschaft offiziell mitteilen zu lassen, dass er die Schweiz vor Ende August nächsthin verlassen werde; dies in der Meinung, dass der Bundesrat von dieser Mitteilung Akt nehmen, dem König den Aufenthalt im Lande bis zum genannten Zeitpunkt gestatten und von weitem Versuchen abstehe würde, vom König Näheres über seine Ausreise aus der Schweiz im vergangenen März zu erfahren.

Der König fügte den Wunsch bei, während der noch übrigen Zeit seines Aufenthalts in der Schweiz grössere Bewegungsfreiheit zu geniessen, und sieht einer baldigen Antwort des Bundesrats entgegen.

Ich bin der Meinung, dass der Bundesrat, nachdem der König sich bereit erklärt, das Land zu verlassen, darauf verzichten kann, von ihm weitere Auskunft über seine frühere Ausreise zu verlangen, und was den Wunsch nach grösserer Bewegungsfreiheit anbelangt, so ist die Hauptsache, dass der König zugesagt hat, sich jeder politischen Aktion zu enthalten.

Die Frage ist aber, ob wir darauf eingehen wollen, die vom König in Aussicht gestellte Mitteilung durch die ungarische Gesandtschaft zu erhalten.

Ich halte diese Erledigung der heiklen Angelegenheit im Ganzen für glücklich. Wenn der König sich aus freiem Antrieb, um den Frieden der Schweiz nicht zu stören, entschliesst, nicht länger als bis Ende August im Lande zu verweilen, so müssten sich damit eigentlich alle zufrieden geben können. Die vorgeschlagene Lösung hat den Vorteil, die Stellung der Schweiz gegenüber der Regierung Ungarns, was auch die Zukunft diesem Land bringen wird, zu erleichtern, sie wird auch von den Nachfolgestaaten des alten Österreich-Ungarn und von Italien gerne gesehen werden. Dass der König das Asyl noch bis Ende August in Anspruch nehmen will, ist begreiflich, wenn man weiss, dass er selbst in Spanien bei seinen Bemühungen, anderswo unterzukommen, auf grosse Schwierigkeiten gestossen ist. Wenn der Bundesrat genötigt werden sollte einen Ausweisungsbeschluss gegenüber dem König Karl zu fassen, so wäre das doch für das Land zweifellos ein Unglück. Der Bundesrat sollte sich daher grundsätzlich mit der vorgeschlagenen Lösung einverstanden erklären und mich ermächtigen, auf dieser Grundlage weiter vorzugehen.

In der Beratung wird allgemein die durchaus objektive Haltung des Vorstehers des politischen Departements bei der Behandlung dieser Angelegenheit anerkannt.

Entscheidend für die Haltung des Bundesrats — so wird von einer Seite betont — müsse die Überlegung sein, dass König Karl in einem unglücklich gewählten Augenblick unter dem Einfluss seiner Frau, den Einflüsterungen ränkesüchtiger Leute nachgebend, nach Ungarn gegangen sei und die Gefahr grosser Verwicklungen heraufbeschworen habe. Dieser Mangel an Widerstandskraft lasse

befürchten, dass er sich neuerdings zu seinem und Ungarns Schaden hinreissen lassen werde, sein unglückliches Abenteuer zu wiederholen und auf's neue Zwist und Unruhe zu entfachen. Die Schweiz mache sich keiner Verkennung des Asylrechts, das eben doch ein Recht und keine unumschränkte Pflicht ist, schuldig, wenn sie einem Manne, der eine europäische Gefahr bildet, das Asyl verweigere, nachdem er es zu solchen Anzettlungen schon einmal missbraucht habe. Solche allen konfessionellen Rücksichten fern liegende Erwägungen würden sicherlich auch bei den Anhängern weitestgehender Asylgewährung, deren sich übrigens in beiden konfessionellen Lagern finden, verstanden werden. Auf dieser Grundlage lasse sich eine zweckentsprechende Erledigung der Angelegenheit finden, ohne dass dabei dem König Karl gewissermassen das Verdienst zugerechnet werden müsste, die Schweiz mit seinem Weggang vor der innern Uneinigkeit zu bewahren. Im Lichte solcher Erwägungen erscheine die Gefahr innerer Uneinigkeit sicherlich weit geringer als sie dem Vorsteher des politischen Departements vorschwebe. Alles spreche somit für die Entfernung des Königs Karl aus der Schweiz.

Die nach demselben Ziel gerichteten Vorkehrungen des politischen Departements seien daher zu begrüssen. Wenn man aber bedenke, dass König Karl offenbar mit grossem Eifer seine Rückkehr nach Ungarn erstrebe, so erscheine sein Begehren um Duldung bis Ende August, namentlich wenn man es mit dem Wunsch nach grösserer Bewegungsfreiheit während dieser Zeit zusammen halte, doch recht weitgehend, und es sollte daher danach getrachtet werden, den König zu einer Abkürzung der Frist zu bewegen oder ihm eine kürzere Frist vorzuschreiben. Die Tatsache, dass er auch in Spanien auf Schwierigkeiten gestossen sei, ermutige nicht zu unnötiger Erstreckung der ihm zu gewährenden Aufenthaltsfrist.

Von anderer Seite wird, um die mit der weiteren Duldung des Königs und seiner Umgebung in der Schweiz verbundenen Gefahren hervortreten zu lassen, erwähnt, dass es den in der Schweiz verbliebenen Mitspielern des Königs gelungen sei, als der König schon in Steinamanger weilte, den schweizerischen Flieger C. zu dinge, um dem König wichtige Nachrichten zu überbringen. Die Tatsache, dass der Eigentümer des hiezu verwendeten Flugzeugs, das der Flieger nach der Landung bei Aspern im Stich liess und das dann auf Veranlassung der interalliierten Kommission in Österreich beschlagnahmt wurde, auf irgendwelche Schritte zur Wiedergewinnung des Flugzeugs verzichtete, lasse erkennen, dass die Urheber dieser Verleitung von Schweizerbürgern zu solch' pflichtwidrigem Verhalten über bedeutende Mittel verfügen.

Es sei daher geboten, sich dagegen zu sichern, dass der König während der Zeit seines Aufenthalts in der Schweiz neuerdings einen ähnlichen Versuch zur Wiedergewinnung seines Throns mache wie im März und April, und dies umsomehr, als sich der Wunsch nach grösserer Bewegungsfreiheit doch etwas eigentümlich ausnehme, wenn der König sein Versprechen, weitere politische Aktionen zu unterlassen, ernst nehme. All'das spreche dafür, die Aufenthaltsfrist zu kürzen. Überdies aber müsste dem König das ehrenwörtliche Versprechen abgenommen werden, den Bundesrat mindestens drei oder acht Tage zum Voraus von der Abreise aus der Schweiz zu verständigen.

Die Schwierigkeiten, die sich aus der Verschiebung des Problems auf das konfessionelle Gebiet ergeben, dürften doch nicht unterschätzt werden. Seit der

Errichtung der Nuntiatur in der Schweiz herrsche doch in manchen protestantischen Kreisen eine gewisse Erregung, die durch die unzweifelhaft auch von konfessionellen Erwägungen eingegebene Stellungnahme der Katholiken zu der vorwürfigen Frage noch vermehrt werde.

Von anderer Seite wird betont, es sei nicht zu leugnen, dass der Bundesrat bei seiner Entschliessung in der vorwürfigen Angelegenheit unter einem gewissen Druck von Innen und von Aussen stehe. Auch wenn der König Karl von sich aus erkläre, dass er das Land verlassen wolle, werde die öffentliche Meinung sich keiner Täuschung darüber hingeben, dass der Bundesrat seinen Teil an dieser Entschliessung habe und es werde nicht an Vergleichen fehlen zwischen der schwächlichen Haltung des Bundesrats gegenüber Revolutionären wie Münzenberg, deren Treiben schliesslich doch zu der schweren innern Krise des Generalstreiks im November 1918 mit all'seinen unglückseligen Folgen geführt habe, und seiner jetzigen Haltung gegenüber dem König Karl, der im Grunde weder die äussere noch die innere Sicherheit der Schweiz gefährdet habe. Auch in frühern Fällen (Napoleon III), wo mehr Grund dazu vorhanden gewesen wäre, habe sich der Bundesrat nicht so streng gezeigt und sein Recht, Asyl zu gewähren, mit aller Schärfe gewahrt. Wenn es so im Grunde genommen folgerichtiger erscheine, den König Karl, allerdings unter strengen Bedingungen, auch weiterhin im Lande zu dulden, so müsse doch unter den obwaltenden Umständen die auf der Zustimmung des Königs beruhende Lösung als annehmbar bezeichnet und wohl auch von der Öffentlichkeit als annehmbar empfunden werden, und wenn der König nun doch gehen müsse, so sei es wünschbar, dass er bald gehe.

Diesen Ausführungen gegenüber wird neuerdings betont, dass der Bundesrat auch in der Frage der Gewährung des Asyls für König Karl jedem Druck von Innen und von Aussen widerstanden hätte, wenn nicht der König durch seinen Versuch, den ungarischen Thron wieder zu gewinnen, den Frieden Europas und damit auch denjenigen der Schweiz gefährdet und gleichzeitig seine Stellung zur Schweiz von Grund aus verändert hätte. Aus der Geschichte des Asylrechts könne kein ähnlicher Fall angeführt werden. Der veränderten Sachlage entspreche auch eine andere Stellungnahme des Bundesrats. Wie sehr sie berechtigt sei, erhelle aus der Erwägung, dass gewiss auch der fanatischste Anhänger des Asylrechts Holland nicht zumuten würde, den Exkaiser von Deutschland länger auf seinem Gebiet zu dulden, wenn er einen ähnlichen Ausflug nach Berlin gemacht hätte wie König Karl nach Steinamanger.

Überdies wird noch darauf hingewiesen, dass es kaum zu umgehen wäre, den von seinem Land anerkannten König Karl, wenn er noch längere Zeit hier bliebe, als solchen als Souverain zu behandeln, was unser Volk nie verstünde. Auch aus diesem Grunde erscheine es erwünscht, dass der König unser Land bald verlasse.

Auf Grund der Beratung wird *beschlossen*:

Die vom Vorsteher des politischen Departements vorgeschlagene Lösung der vorliegenden Frage wird grundsätzlich gutgeheissen und das politische Departement ermächtigt, die Angelegenheit auf dieser Grundlage weiter zu verfolgen. Dabei hat es die Meinung, dass der Bundesrat gewillt ist, eine Erklärung der ungarischen Gesandtschaft über den Willen des Königs Karl, das Land zu verlassen, entgegenzunehmen, sich aber vorbehält, die Bedingungen für die vorläufige Weiterduldung des Königs festzusetzen. Dabei wäre namentlich der weitere Aufent-

halt nur bis Ende Juli in Aussicht zu nehmen. Ausser der Verpflichtung, sich in dieser Zeit jeder politischen Aktion zu enthalten, soll der König die weitere ehrenwörtliche Verpflichtung übernehmen, den Bundesrat von jeder Abreise aus der Schweiz einige Tage zum Voraus zu verständigen.⁴

4. *Le 14 mai 1921, le Roi Charles informe le Conseil fédéral de sa décision de quitter la Suisse au mois d'août (E 2001 (B) 3/49). Dans sa séance du 17 mai, le Conseil fédéral prend note de cette décision et se prononce sur les conditions qu'il convient d'imposer au Roi Charles durant son séjour en Suisse, cf. n° 87.*

82

E 2001 (B) 8/11

*Le Professeur W. E. Rappard
au Chef du Département politique, G. Motta*

L¹

Genève, 10 mai 1921

Permettez-moi tout d'abord de vous remercier à nouveau de toute la confiante amabilité que vous avez bien voulu me témoigner lors de notre récente entrevue à Berne. J'ai été particulièrement content, à mon retour à Genève, de pouvoir dissiper les malentendus auxquels l'attitude de notre délégation à Barcelone² avait donné lieu. Tous ceux à qui j'ai confié votre décision de prier notre Ministre à Washington d'agir en faveur de la Société des Nations s'en sont vivement félicités et s'en sont montrés fort reconnaissants.

Si je prends la liberté de vous écrire aujourd'hui, c'est surtout pour vous soumettre quelques considérations relatives au siège de la Société des Nations. Si invraisemblable et si déraisonnable que cela puisse paraître, il est de nouveau dans certains milieux sérieusement question d'un transfert possible. Personnellement, je ne crois pas qu'il s'agisse là d'une éventualité probable. Mais je crois de mon devoir de vous informer des circonstances qui donnent de nouveau de l'actualité à cette question.

Le rapport de la Commission d'Enquête, constituée par le Conseil à la demande de l'Assemblée pour examiner l'organisation du Secrétariat général, contient une annexe relative à la question du siège. Ses auteurs déclarent que, d'après leurs observations et d'après leurs informations, l'établissement à Genève du Secrétariat est pour la Société une cause de dépenses considérables et évita-

1. *Cette lettre est écrite avec un papier portant l'entête de la Société des Nations où Rappard est Directeur de la Commission permanente des mandats.*

2. *Il s'agit de la délégation à la Conférence générale des communications et du transit réunie, en mars 1921, à Barcelone, sous les auspices de la SdN; cf. à ce sujet Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 13 novembre 1923, FF, 1923, vol. III, pp. 153—240; sur l'attitude de la délégation suisse, voir aussi nos 83, 86, 92.*

bles. Sans aborder l'aspect politique de la question qui, disent-ils, n'est pas de leur ressort, ils se bornent à constater que Genève est à l'heure actuelle une des villes d'Europe où la vie est la plus chère, qu'elle est à l'écart de certaines grandes voies de communication internationale et que, par conséquent, la Société des Nations est obligée de supporter le poids de traitements et de salaires relativement élevés et celui de déplacements fréquents et coûteux. La Commission suggère au Conseil, pour le cas où le transfert du siège viendrait à être pris en considération, le choix de Bruxelles, Fontainebleau, Turin ou Vienne. J'apprends que le nom de Turin n'a été mentionné à ce propos que pour donner satisfaction au membre italien de la Commission, le seul, paraît-il, qui ait fait quelques réserves, assez timides d'ailleurs, au sujet du déplacement envisagé.

Comme le Président de la Commission d'Enquête est M. Noblemaire, Rapporteur du budget des Affaires étrangères de la Chambre des Députés en France et qu'outre le rapport destiné au Conseil de la Société des Nations, M. Noblemaire signera un rapport analogue destiné à ses collègues du Palais Bourbon, ses conclusions revêtent une certaine importance politique.

Sir Eric Drummond est depuis une huitaine de jours à Bruxelles. Il s'y est rendu pour assister aux négociations polono-lithuaniennes, mais, sans être au bénéfice d'aucune information particulière, à ce sujet, je serais étonné si la question du siège n'était pas abordée dans les conversations qu'il ne manquera pas d'avoir avec le Gouvernement belge.

Ces deux faits récents, dont le premier seul a pour le moment quelque importance à mes yeux, expliquent la recrudescence actuelle et, je veux espérer, momentanée de l'intérêt manifesté ici pour cette question. Il est peut-être à propos cependant de rappeler les circonstances générales qui peuvent justifier les appréhensions de ceux qui regretteraient le transfert. Elles sont de trois ordres, politique, économique, et social.

Je ne m'arrêterai pas longuement aux considérations économiques et sociales. Il est incontestable que Genève est à la fois une ville très chère, surtout pour les étrangers, et qu'elle n'offre pas toutes les ressources d'une grande capitale. Cela peut expliquer le mécontentement d'une grande partie du personnel, — je crois, de la grande majorité — mais comme la Société des Nations n'a pas à se laisser déterminer dans ses décisions importantes par le souci de donner satisfaction à ses employés, je ne crois pas qu'il faille exagérer l'importance de ce facteur. Il va sans dire d'autre part qu'il n'est pas négligeable puisque les décisions du Conseil sont toujours préparées par les soins du Secrétariat, dont les sentiments risquent à l'occasion et dans une certaine mesure d'influencer les conclusions. Il est évident aussi qu'il faut saluer et encourager tous les efforts faits par les autorités et par la population suisses et genevoises pour rendre le séjour de Genève plus attrayant et plus agréable à leurs hôtes.

Mais malgré l'importance qu'elles peuvent revêtir aux yeux du Secrétariat, ces circonstances restent nettement accessoires. Le choix du siège de la Société des Nations a été et sera toujours affaire essentiellement politique. Or, il est incontestable que les circonstances et que les considérations politiques qui ont fixé le choix de la Conférence de la Paix sur Genève ne sont plus les mêmes aujourd'hui. D'une part en effet Genève a été imposée par la volonté du Président Wilson. La France et la Belgique ont toujours été hostiles. L'Empire britannique était favorable,

alors que sa politique en matière de Société des Nations était faite par Lord Robert Cecil et le Général Smuts. L'Italie a toujours été favorable mais l'instabilité politique y est telle que son appui ne saurait être considéré comme un facteur constant et décisif. Il est douteux que le seul pays neutre représenté au Conseil soit à l'heure actuelle disposé à combattre une proposition française.

On peut donc affirmer, en considérant la volonté probable de ceux dont dépendrait la décision, qu'elle ne serait pas à l'heure actuelle favorable à Genève. Je n'ai pas le moindre doute que s'il s'agissait de choisir aujourd'hui le siège d'une nouvelle Société des Nations, les chances de Genève seraient infiniment plus faibles qu'elles ne l'étaient il y a deux ans et probablement plus faibles que celles de Bruxelles ou de Vienne. On peut dire que Genève reste le siège parce qu'elle l'est devenue grâce à des volontés qui n'agissent plus en sa faveur. De plus, il faut constater que le choix de Genève correspondait à une conception de la Société des Nations qui malheureusement, à mon sens, s'est considérablement modifiée depuis deux ans. Tant qu'il s'agissait d'une Société destinée à devenir la grande réalité internationale, le choix d'une ville et d'un pays qui comptent la neutralité, l'impartialité et l'universalité au nombre de leurs plus chères traditions nationales, était logique et très heureux. Tant que les circonstances au contraire réduisent la Société des Nations au rôle de chambre de compensation ou, comme l'on dit souvent ici, de méthode de travail international les inconvénients de Genève sont plus évidents que ses avantages. Paris et Londres sont évidemment pour le moment les pôles principaux de la politique européenne et même mondiale, et Genève a l'inconvénient de n'être ni Paris ni Londres ni à la proximité immédiate de l'une des deux capitales. Il en résulte qu'il est difficile de réunir des commissions importantes ici, qu'une partie considérable du Secrétariat est toujours en route et que l'on souffre d'un sentiment d'isolement et d'instabilité.

La raison fondamentale du mécontentement actuel et, je l'espère, provisoire, échappe complètement à l'influence de notre pays. Il n'en est que plus important de faire ce qui dépend de nous pour que l'on ne puisse invoquer contre le maintien du siège à Genève des motifs tenant à l'attitude de notre Gouvernement et de notre opinion publique. Voilà pourquoi j'ai été particulièrement heureux de pouvoir rapporter de Berne la semaine dernière des nouvelles rassurantes au sujet des sentiments que le Conseil fédéral nourrissait à l'égard de la Société des Nations. Voilà pourquoi aussi je me permets d'écrire par le même courrier à M. le Président de la Confédération pour l'engager très vivement à accepter de venir prendre la parole à la réunion des associations nationales pour la Société des Nations en juin. Voilà pourquoi enfin, je me permets de recourir à votre haute autorité en vous priant de bien vouloir la mettre au service d'une réglementation libérale de la question des facilités douanières.³

Une note parvenue ici récemment du Département politique à ce sujet, dans laquelle il est proposé d'assimiler le Secrétaire général à un chef de mission et son suppléant en son absence à un chargé d'affaires, a causé parmi mes collègues à la conférence des directeurs une irritation dont je me permets de vous rendre compte. Il va sans dire qu'ils accepteront sans protester publiquement les décisions du Gouvernement fédéral quelles qu'elles soient en cette matière qui est

3. *Point d'exclamation en face de ce passage, de la main de Motta.*

toute de courtoisie internationale. Ils ne manquent pas cependant dans les conversations particulières avec les membres du Conseil et avec les autres personnalités de passage à Genève de citer ce petit exemple de ce qui leur apparaît comme un esprit étroit et bureaucratique, en le contrastant d'une part avec la grande largesse dont ils avaient bénéficié de la part de la Grande-Bretagne pendant leur séjour à Londres et aux assurances généreuses qui leur avaient été données à diverses reprises par les représentants de notre pays avant le transfert à Genève.

Je m'en voudrais d'insister sur un point qui n'a théoriquement aucune importance et au sujet duquel personne ne songerait à contester le droit strict du Gouvernement fédéral de prendre les dispositions qu'il juge les plus conformes à son intérêt. Il peut constituer cependant un de ces impondérables qu'il serait peut-être fâcheux de négliger dans la situation actuelle. Il me paraîtrait en effet extrêmement regrettable qu'aux considérations générales d'ordre politique et économique que des adversaires de Genève ne cessent d'invoquer en préconisant l'éloignement du Secrétariat général, puissent venir s'ajouter des griefs contre la prétendue mesquinerie bureaucratique du Gouvernement fédéral ou de quelques-uns de ses services.

Si je me suis permis de retenir votre attention si longtemps sur cette question du siège, c'est uniquement par désir de faire ce qui dépend de moi pour renseigner le Gouvernement fédéral sur une situation générale qu'il connaît fort bien par ailleurs, je le sais. Je craindrais, en effet, en me taisant de m'exposer, le cas échéant, au reproche d'avoir par mon silence fourni des armes à des adversaires de notre pays. Il est facile au Conseil fédéral de les désarmer en s'inspirant de l'esprit généreux et largement politique qui a si souvent dicté son attitude à l'égard de la Société des Nations dans le passé.⁴

4. *Note manuscrite*: lettre n'exige pas de réponse. Je m'en suis entretenu personnellement hier au soir, à Genève, avec M. Rappard. 12.5.21. Motta.

83

E 2200 London 32

*Le Ministre de Suisse à Londres, Ch. R. Paravicini,
au Chef de la Division des Affaires étrangères
du Département politique, P. Dinichert*

L Confidentielle

Londres, 12 mai 1921

A titre personnel, je Vous remets sous ce pli une notice¹ sur un entretien que j'ai eu avec Sir Eric Drummond; il me semble qu'il Vous sera utile de connaître la façon dont on juge dans les cercles de la Société des Nations la «Stimmung» actuelle en Suisse. Ce n'est pas à prendre au tragique, mais c'est toujours bien de le savoir.

1. *Reproduite en annexe.*

Quant à l'attitude de notre Délégation à Barcelone², j'avais déjà lu dans les journaux qu'on la critiquait. Je n'aime pas rapporter sur le compte d'un collègue si peu sympathique qu'il me soit personnellement et c'est pourquoi je Vous communique ceci pour Votre information particulière. Le propos dont il est fait mention dans cette annexe est naturellement ce qu'il fallait éviter de dire. Vous aurez du reste des informations plus directes et peut-être aussi plus authentiques sur cette affaire.

Je me rends à Bâle pour la conférence de l'Institut Textile et je passerai aussi un jour à Berne où j'espère vous trouver. Si je n'avais pas peur de froisser mes compatriotes bâlois, je me dispenserais avec empressement de ce voyage peu commode.

ANNEXE

*Entretien du Ministre de Suisse à Londres, Ch. R. Paravicini,
avec le Secrétaire général de la Société des Nations, Sir Eric Drummond*

No

Londres, 11 mai 1921

Sir Eric Drummond dit qu'en général, l'organisation de la Ligue des Nations installée à Genève s'y trouve bien et qu'on n'a, pour le moment, d'après lui, aucune intention de transférer le siège dans une autre ville. Il y a cependant lieu de relever de sa conversation deux points qui sont certainement de nature à recevoir notre attention:

1. dans certains milieux, il y a en effet un mouvement d'amener un transfert du siège. Ces personnes proposent quatre villes: Turin, Fontainebleau, Vienne ou Bruxelles. Leur argument principal est la cherté de la vie à Genève et sur ce point Sir Eric paraît être absolument d'accord avec les promoteurs de cette idée. Lui aussi, croit que les dépenses personnelles des fonctionnaires du Secrétariat général et de la Ligue seraient considérablement moins grandes dans chacune des villes précitées. Il dit que la cherté de la vie est la même à Londres qu'à Genève et à Genève peut-être encore plus considérable qu'à Londres (ce que je me suis permis de mettre en doute);

2. on prétend que l'atmosphère à Genève n'est pas aussi sympathique à la Ligue qu'on la supposait être avant d'y arriver. Sir Eric m'a parlé très franchement sur ce point et a avoué qu'il avait lui-même cette sensation. On ressent, parmi les Suisses, une nuance d'antagonisme qui préoccupe la Ligue. Une série de circonstances contribuent à cette impression. D'abord la malheureuse affaire du passage³ n'a pas augmenté le prestige de la Suisse aux yeux des fervents de la Société des Nations. Ensuite, il paraît que l'attitude de nos délégués à la Conférence de Barcelone a surpris; l'un des délégués aurait eu la franchise de proclamer qu'il «avait reçu à Berne l'instruction de bouder la Conférence». Ce propos, ainsi que le peu d'empressement manifesté par la Délégation au cours des séances, ont eu un effet fâcheux et ont donné lieu à des commentaires.

Sir Eric Drummond se rend fort bien compte que le manque d'empressement qu'on constate en Suisse actuellement vis-à-vis de la Société des Nations peut, en partie du moins, avoir sa raison dans les conditions économiques difficiles et dans la préoccupation qu'elles inspirent. Il ne voit pas pour le moment un moyen quelconque de remédier à cet inconvénient; ce n'est qu'avec le temps que cela pourra changer.

Il espère que la prochaine Assemblée mettra la Société des Nations sur une base plus ferme et qu'alors en Suisse comme ailleurs son prestige se raffermira. Il a bon espoir pour ce qui concerne l'Allemagne et l'Amérique.

2. Cf. n° 82.

3. *Ils s'agit du refus du Conseil fédéral de laisser passer des troupes de la Société des Nations à destination de Vilna à travers le territoire suisse, lors du litige entre la Lithuanie et la Pologne, cf. 39.*

84

E 2001 (B) 3/49

*Le Consul général de Suisse à Prague, G. Déteindre,
au Chef de la Division des Affaires étrangères du Département politique,
P. Dinichert*

L Nr. 978/4

Prag, 12. Mai 1921

Ich hatte heute die Ehre dem Herrn Aussenminister Dr. Beneš die Rangerhöhung unseres Konsulates¹ persönlich mitzuteilen, ihm unsern Herrn Vice-Konsul Bergamin vorzustellen, und sah sich Herr Minister Beneš nach Besprechung verschiedener akuter Angelegenheiten veranlasst, mir in offiziöser Weise Nachstehendes zu sagen. Herr Minister Beneš betonte vor allem wiederholt, bisher von jedem offiziellen Schritte abgesehen zu haben und auch abzusehen, glaubt jedoch mich aufmerksam zu machen, dass die Angelegenheit Kaiser Karls für die Tschechoslovakische Republik von zu grosser Tragweite wäre, um nicht beachtet zu werden. Minister Beneš betont, dass die Anwesenheit Kaiser Karls in der Schweiz stets und immer eine grosse Gefahr für den Frieden Mitteleuropas wäre, und die politische Lage der Tschechoslovakei immer beunruhigen würde. Er geht so weit, zu behaupten, dass die Vorkommnisse wie die Osterreise, eine Wiederholung haben werde und von Seiten der Tschechoslovakei sowie der übrigen Staaten der kleinen Entente die sofortige Mobilmachung sämtlicher Streitkräfte und Einmarsch nach Ungarn zur Folge habe. Dies soll Ungarn bereits schon bekannt gegeben worden sein. Herr Minister Beneš glaubt, dass die Schweizerische Regierung kaum der kolossalen Gefahr und Verantwortung² bewusst sei, die mit dem Aufenthalte des Kaiser Karls verbunden ist. Aus der ganzen im herzlichsten Tone geführten Besprechung, die nebenbei gesagt, nur vom Minister Beneš geführt wurde, geht hervor, dass seitens der tschechoslovakischen Regierung einer Putschwiederholung in Ungarn mit grosser Angst und Pessimismus entgegengesehen wird, und die Anwesenheit Kaiser Karls in der Schweiz eine immense Gefahr für den Frieden in den Sukzessionsstaaten bedeutet. Herr Minister Beneš hofft, dass der Schweizerische Bundesrat, das Asylrecht Kaiser Karls betreffend, noch nicht das letzte Wort gesprochen hat.

1. *Il s'agit du rang de consulat général.*

2. *Points d'exclamation et d'interrogation en marge.*

CONSEIL FÉDÉRAL
Procès-verbal de la séance du 13 mai 1921

1492. Moratorium für Russlandschweizer

Justiz- und Polizeidepartement.
Antrag vom 7. dies.

I.

1. Unterm 21. Februar 1921¹ hat die Association suisse de secours mutuel et de protection des intérêts suisses en Russie in Genf dem Bundesrate eine Eingabe der AG Moskauer Textilmanufaktur in Glarus und der AG russische Baumwoll-Industrie in Glarus unterbreitet, in der das Gesuch gestellt wird, der Bundesrat wolle denjenigen in der Schweiz domizilierten Schuldner, deren Vermögen sich ganz oder zum grössten Teile in Russland befindet, ein Moratorium gewähren. Zur Begründung des Gesuches wird ausgeführt: Durch ein zu Beginn des Krieges erlassenes Dekret sei den in Russland niedergelassenen ausländischen Unternehmungen die Befriedigung von ausländischen Gläubigern untersagt worden, so dass sie eine legale Möglichkeit nicht besessen hätten, ihren Verpflichtungen im Auslande nachzukommen. Das Soviet-Regime sodann habe die Nationalisierung auch der in schweizerischem Besitze befindlichen Unternehmungen verfügt und die zur Deckung der Schulden vorhandenen Werte, wie Guthaben, Waren, Mobilien und Immobilien, ohne Entschädigung enteignet. In Anbetracht dieser «höhern Gewalt» befänden sich Schuldner sowohl als Gläubiger der Gefahr gegenüber, dass ihnen durch das Konkursbegehren eines einzelnen in- oder ausländischen Gläubigers die bisherigen Besitzrechte und Anrechte auf Entschädigung zu Gunsten unbeteiligter Dritter verloren gingen. Dem Anwachsen der Zinsen und Kommissionen stehe der Schuldner machtlos gegenüber, da er mit seinem enteigneten Besitze nicht verdienen könne. Im Falle der spätern Rückgabe der Fabriken aber werde deren Aufbau um so schwieriger, je länger dieser Zeitpunkt auf sich warten lasse, da sich alsdann der Schuldner in erster Linie vor die Frage der Beschaffung neuer Mittel und die Wiedergutmachung der alten, kumulativ aufgelaufenen Verpflichtungen gestellt sehe. Da nicht bekannt sei, wie lange der jetzige Zustand der Nichtanerkennung des Privateigentums in Russland noch dauern könne, und unsere schweizerischen Interessen gegenüber der französischen Konkurrenz (Société Cotonnière Russo-Française in Paris mit einem Aktienkapital von Fr. 15 000 000 mit grosser Baumwollspinnerei und Weberei in Pawlowo bei Moskau), die die Wohltat eines Moratoriums bereits geniesse, in empfindlichen Nachteil kämen, erscheine es als angezeigt, auch den schweizerischen Unternehmungen ein Moratorium zu gewähren.

1. *Non reproduit, cf. E 2001 (B) 2/30.*

2. Hinsichtlich der beiden Gesellschaften, welche das vorerwähnte Gesuch gestellt haben, ist folgendes zu bemerken:

a) Die Moskauer Textil-Manufaktur AG, deren Fabrik sich in Serpuchow befindet, besitzt ein Aktienkapital von Fr. 12 000 000. Sie hat ein Obligationen-anleihen von Fr. 6 000 000 ausgegeben, wovon gegenwärtig Fr. 975 000 Zinsen fällig und nicht bezahlt sind. Ferner schuldet die Unternehmung an Schweizer-banken Fr. 6 404 945.

b) Die Russische Baumwoll-Industrie AG besitzt eine Fabrik in Saraïsk. Ihr Aktienkapital beläuft sich auf Fr. 6 000 000, ein Anleihen hat sie nicht ausgegeben, ihre laufenden Schulden betragen Fr. 2 080 146.

Präsident beider Gesellschaften ist Herr Henry Schaeppi in Mitlödi, Vizepräsident Herr John Syz in Zürich.

3. Was sodann die Rechtsstellung der erwähnten französischen Konkurrenz-firma betrifft, so ist in der Tat richtig, dass Frankreich am 12. Januar 1921 ein Gesetz erlassen hat «permettant aux sociétés et aux individus ayant leur exploitation en Russie, d'obtenir des délais pour l'exécution de leurs engagements». Art. 1 dieses Gesetzes lautet: «Jusqu'à une date qui sera fixée par décret, les sociétés, ainsi que les individus ayant la totalité ou la majeure partie de leur exploitation en Russie pourront obtenir des délais pour l'exécution de leurs engagements.»

4. Endlich ist noch zu erwähnen, dass die Association de secours mutuel et de protection des intérêts suisses en Russie zu der Eingabe der beiden genannten Aktiengesellschaften nicht Stellung genommen hat. Dagegen hat sie sich anerbotten, allenfalls bei ihren Mitgliedern eine Enquête zu veranstalten.

II.

1. Am 26. Februar ist die Angelegenheit dem Justiz- und Polizeidepartement zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen worden.

Mit Rücksicht darauf, dass das Departement keine Anhaltspunkte dafür besass, ob wirklich ein Bedürfnis für besondere rechtliche Schutzmassnahmen zugunsten der Russlandschweizer vorliege, machte es von dem Anerbieten der Association, eine Enquête zu veranstalten, Gebrauch. Die Association hat daraufhin einen Fragebogen² ausgearbeitet und an 450 Interessenten versandt. Der Bogen enthält folgende Fragen:

a) Erachten Sie ein Moratorium für Schweizer Firmen, deren Geschäftsbetrieb ganz oder zum grössten Teil in Russland liegt, für notwendig?

b) Würden Sie ein derartiges Moratorium auch auf ausländische Firmen mit Bezug auf ihre schweizerischen Gläubiger ausdehnen?

c) Würden Sie die gleiche Vergünstigung auch solchen Personen gewähren, die auf Grund ihrer in Russland liegenden Vermögensobjekte oder auf Grund russischer Wertpapiere Kredite in der Schweiz in Anspruch genommen haben für ihren Lebensunterhalt oder für Erwerbszwecke?

d) Würden Sie in einem der angeführten Fälle vom Moratorium betroffen und in welchem Betrage? Als Gläubiger? als Schuldner?

Das Ergebnis der Umfrage ist äusserst dürftig. Abgesehen davon, dass von den

2. Non reproduit, cf. E 2001 (B) 2/30.

450 an die Mitglieder der Association versandten Bogen nur ca. 100 beantwortet worden sind und auch von diesen eine nicht unwesentliche Zahl nur ganz unvollständig, so kann der Enquête auch deshalb eine entscheidende Bedeutung nicht beigemessen werden, weil die zugunsten des Moratoriums angeführten Gründe zum Teil durchaus unstichhaltig und daher nicht zu berücksichtigen sind, so jedenfalls, wenn das Moratorium, wie es geschehen ist, nur «aus Gründen geschäftlicher Solidarität» befürwortet wird. Auf die zustimmenden Antworten aus den Kreisen der Stickerei- und Uhrenindustrie sodann kann von vorneherein nicht abgestellt werden, weil diese Industrien ihre Antwort offenbar nicht gestützt auf objektive Erwägungen in zustimmendem Sinne abgegeben haben, sondern mit dem Hintergedanken, unter Berufung auf dieses Russlandschweizer-Moratorium gelegentlich auch für sich etwas herausmarkten zu können. Dass die von den Russlandschweizern eingegangenen Antworten zustimmend lauten, ist selbstverständlich. Jedenfalls aber darf daraus, dass die Umfrage kein grösseres Interesse erweckt hat, unbedenklich der Schluss gezogen werden, dass auch in Interessentenkreisen ein dringendes Bedürfnis nach rechtlichen Schutzmassnahmen nicht vorhanden ist.

Die Association selbst hat sich trotz der an sie gerichteten Aufforderung nicht dazu entschliessen können, sich über die Wünschbarkeit des Moratoriums auszusprechen.

2. Das Justiz- und Polizeidepartement ist dem Gesuche von Anfang mit grossem Skeptizismus gegenüberstanden. Der Erlass eines Moratoriums trägt immer grosse Gefahren in sich, weil seine Wirkungen sich nicht nur auf die unmittelbar Beteiligten beschränken, sondern jedes Moratorium auch weitere Kreise in Mitleidenschaft zieht. Im vorliegenden Falle würde es zudem äusserst schwer halten, eine zutreffende Abgrenzung der Personen zu finden, welche das Moratorium in Anspruch nehmen dürfen. Soll nur derjenige die Rechtswohlthat geniessen können, dessen Vermögen sich in Russland befindet, oder auch der Eigentümer russischer Wertpapiere? Soll sie sich auf alle Forderungen oder nur auf gewisse Forderungen beziehen? Die Fassung des erwähnten französischen Gesetzes ist keineswegs klar und muss in der Praxis notgedrungen Komplikationen verursachen. Es ist freilich zuzugeben, dass diese technisch-juristischen Schwierigkeiten überwunden werden könnten und dass auch die einem Moratorium entgegenstehenden Bedenken prinzipieller Natur zurückgestellt werden müssten, wenn ein unabweisliches Bedürfnis für Schutzmassnahmen vorliegen und Aussicht dafür bestehen würde, dass nach Ablauf des Moratoriums der Schuldner wieder imstande sein wird, seine Verbindlichkeiten zu erfüllen. Weder das eine noch das andere trifft jedoch hier zu. Was die Frage des Bedürfnisses betrifft, so ist auf das geringe Interesse zu verweisen, das der veranstalteten Umfrage entgegengebracht worden ist, und ferner darauf, dass niemand ausser den beiden erwähnten Firmen sich mit einem Gesuch um Erlass eines Moratoriums an den Bundesrat gewendet hat. Zu dem zweiten Punkte sodann ist zu bemerken, dass Moratorien grundsätzlich nur auf kurze Dauer, zur Überwindung akuter Krisen, angeordnet werden sollten, nicht aber unter Verhältnissen wie den hier gegebenen, wo überhaupt schlechterdings nicht vorausgesehen werden kann, ob und wann die in Frage kommenden Schuldner ihre Gläubiger werden befriedigen können. Der Umstand, dass Frankreich ein Moratoriumsgesetz erlassen hat, kann für uns

natürlich nicht bestimmend sein, da die französischen Interessen in Russland viel erheblicher sind als die unsrigen. Die in Betracht fallenden Unternehmungen sind auf den Weg des Nachlassverfahrens, sei es nach dem Sch. K. G., sei es nach der Gläubigergemeinschaftsverordnung, zu verweisen, das ihnen beispielsweise die Umwandlung der rückständigen Anleihezinse in Prioritäten und die Schaffung eines variablen an Stelle des festen Zinsfusses gestatten wird. Mit den beteiligten Banken, auf deren Forderungen das Gläubigergemeinschaftsverfahren keine Anwendung findet, wird sich ein Arrangement auf aussergerichtlichem Wege herbeiführen lassen; ebenso auch mit den jedenfalls nicht zahlreichen übrigen Kurrentgläubigern. Dieses Arrangement könnte ebenfalls die Umwandlung der Forderung in Aktien und den Verzicht auf die Verzinslichkeit zum Inhalte haben. Danach wären die Unternehmungen von allen fälligen Verbindlichkeiten entlastet und hätten keine Betreuung zu gewärtigen. Dieser Vorschlag wird auch deswegen gemacht, weil die Unternehmungen, selbst wenn das bolschewistische Régime in absehbarer Zeit stürzen sollte und sie in ihre Eigentumsrechte wieder eingesetzt würden, ihre Lebensfähigkeit nur nach Durchführung einer durchgreifenden Sanierung wiedergewinnen können, die die Bilanz entlastet und für die Aufnahme der zur Wiederherstellung der Fabrikanlagen notwendigen Mittel Platz schaffen wird. Sollte ein Konkursbegehren gestellt werden, so kann dem Unverstand des betreffenden Gläubigers dadurch begegnet werden, dass das Verfahren nicht durchgeführt, sondern mangels Aktiven eingestellt wird.

Der Antrag, dem Gesuche keine Folge zu geben, geschieht nicht zuletzt auch aus der weiteren Erwägung, dass ein solches Russlandschweizer-Moratorium als Präjudiz zu Gunsten des Erlasses eines Moratoriums für alle Schuldner angerufen werden könnte, deren Vermögen sich ganz oder zum grössten Teil in andern valutastchwachen Ländern befindet oder aus Forderungen in solchen Valuten besteht. Solche Gesuche wären mit aller Bestimmtheit zu erwarten; sie abzuweisen, würde angesichts des geschaffenen Präjudizes äusserst schwer halten. Würde man ihnen entsprechen, so wären wirtschaftlich unabsehbare Folgen zu gewärtigen.

Demgemäss wird *beschlossen*: 1. Dem von der AG für Russische Baumwoll-Industrie und der AG Moskauer Textil Manufaktur in Glarus durch Vermittlung der Association de secours mutuel et de protection des intérêts suisses en Russie dem Bundesrate unterbreiteten Gesuche auf Erlass eines Moratoriums zu Gunsten derjenigen Schuldner, deren Vermögen sich in Russland befindet, wird keine Folge gegeben.

2. An die Association de secours mutuel et de protection des intérêts suisses en Russie, rue du Rhône 4, in Genf, wird zuhanden der Gesuchsteller folgendes Schreiben gerichtet (Unter Rückschluss der Akten A):

«An die Association de secours mutuel et de protection des intérêts suisses en Russie, rue du Rhône 4, in *Genf*.

Sehr geehrte Herren,

Unterm 21. Februar 1921 haben Sie uns eine Eingabe der AG Moskauer Textil Manufaktur und der AG für Russische Industrie in Glarus unterbreitet, in welcher um Erlass eines Moratoriums zu Gunsten dieser Firma und der in ähnlichen Verhältnissen befindlichen Schuldner nachgesucht wird, deren Vermögen sich ganz oder zum grössten Teil in Russland befindet und zurzeit nicht realisierbar ist. Sie haben in der Folge in dankenswerter Weise bei Ihren Mitgliedern eine

Umfrage veranstaltet, um über die Frage des Bedürfnisses nach besonders rechtlichen Schutzmassnahmen Klarheit zu schaffen, und uns das Ergebnis dieser Enquête zur Verfügung gestellt.

Wir haben der Angelegenheit von Anfang an unsere volle Aufmerksamkeit geschenkt, können uns jedoch nach einlässlicher und allseitiger Prüfung zu unserem Bedauern nicht dazu entschliessen, dem an uns gerichteten Gesuche Folge zu geben. Dabei sind für uns folgende Erwägungen massgebend:

Zunächst darf nicht verkannt werden, dass jedem Moratorium Bedenken grundsätzlicher Natur entgegenstehen mit Rücksicht darauf, dass es nicht nur die unmittelbar beteiligten Gläubiger, sondern indirekt die ganze Volkswirtschaft in Mitleidenschaft zieht und eine nicht zu unterschätzende Rechtsunsicherheit zur Folge hat. Im vorliegenden Falle würde es zudem äusserst schwer halten, den Kreis der Schuldner abzugrenzen, die das Moratorium in Anspruch nehmen dürfen. Diese Bedenken müssten freilich zurücktreten und die erwähnten Schwierigkeiten überwunden werden, wenn für ein Moratorium ein derart dringendes Bedürfnis bestehen würde, dass die wirtschaftlichen Gefahren, welche der Erlass des Moratoriums in sich trägt, geringer anzuschlagen sind, als die Schädigungen, die daraus entstehen, dass den notleidenden Schuldnern ein Schutz gegen drohende Exekutionen versagt wird. So liegen die Verhältnisse jedoch hier nicht; denn angesichts des verhältnismässig geringen Interesses, welches der veranstalteten Umfrage entgegengebracht worden ist, kann ein unabweisliches Bedürfnis für den Erlass eines Moratoriums nicht als vorhanden angesehen werden.

Abgesehen davon hat ein Moratorium überhaupt nur dann eine Existenzberechtigung, wenn vorübergehende, durch eine akute Krise verursachte Zahlungsschwierigkeiten behoben werden sollen und begründete Aussicht dafür besteht, dass die Einräumung einer gewissen Schonzeit den Schuldner in den Stand setzen wird, seine Verbindlichkeiten voll zu erfüllen. Diese Voraussetzungen sind jedoch hier nicht gegeben; denn nicht nur kann von einer akuten Krise nicht gesprochen werden, weil sich schlechterdings nicht voraussehen lässt, wann die Verhältnisse in Russland sich bessern werden, vielmehr muss angenommen werden, dass die beteiligten Unternehmungen auf absehbare Zeit hinaus überhaupt nicht in der Lage sind, ihre Schulden zu bezahlen, selbst wenn sie heute in ihre Eigentumsrechte wieder eingesetzt würden. Mit Rücksicht darauf, dass die Wiederaufnahme des Betriebes der in Russland befindlichen Fabriken die Aufnahme neuer Geldmittel erfordert, werden die beteiligten Unternehmungen ohnehin eine durchgreifende Sanierung ihrer Vermögenslage (Verzicht auf die ausstehenden Zinse, Umwandlung der Obligationen in Prioritäten oder dergleichen) nicht umgehen können, so dass eine blosser Stundung ihnen auch unter den denkbar günstigsten Umständen keine ausreichende Hilfe zu bringen vermöchte. Wir halten aus diesem Grunde dafür, dass die notleidenden Gesellschaften statt Stundung zu beanspruchen mit ihren Gläubigern Sanierungsverhandlungen in die Wege leiten sollten. Mit Bezug auf das von der Moskauer Textil Manufaktur AG ausgegebene Anleihen ist auf das Gläubigergemeinschaftsverfahren nach der Verordnung vom 20. Februar 1918 zu verweisen, welches die Entlastung der Bilanz und die Beseitigung der fälligen Verbindlichkeiten möglich macht und damit die Gefahr des Konkurses abwendet. Mit den Banken wird eine freiwillige

und aussergerichtliche Verständigung herbeigeführt werden müssen und wohl auch herbeigeführt werden können.

Ähnlich verhält es sich aber auch hinsichtlich der übrigen Schuldner, für welche das Moratorium in Betracht fallen könnte; auch ihnen kann mit einer blossen Stundung nicht geholfen werden, vielmehr werden sie einen teilweisen Erlass ihrer Schulden verlangen müssen; auch sie müssen daher auf den Weg des Nachlassverfahrens verwiesen werden.

86

E 2001 (B) 8/35

*Le Délégué de la Suisse à la Conférence de Barcelone sur les
Communications et le Transit, J. Vallotton,
au Département politique*

L Conférence de Barcelone

Lausanne, 18 mai 1921

J'ai l'honneur de vous faire parvenir ci-joint *le rapport final de la Délégation Suisse au Conseil fédéral* au sujet de la Convention et du Statut de Barcelone sur le *Régime des Voies navigables d'intérêt international*.¹

Ce travail m'a pris beaucoup plus de temps que je ne l'avais prévu.

La Commission centrale pour la Navigation du Rhin se réunissant le 15 juin à Strasbourg, M. Calonder m'a exprimé à plusieurs reprises le désir que la Délégation suisse dans cette Commission fût renseignée, auparavant, et d'une manière précise au sujet de ce qui s'est passé à Barcelone.

C'est pourquoi le présent rapport entre dans des détails peut-être superflus, et reproduit *in extenso* quelques extraits des comptes rendus officiels de la Conférence de Barcelone.

C'est pourquoi encore je n'ai pu communiquer ce rapport à M. Carlin avant de le présenter au Conseil fédéral ainsi que je l'eusse désiré — mais je suis certain qu'il l'approuverait d'une manière générale.

Verriez-vous un inconvénient à communiquer, ces jours prochains, ce rapport à la Délégation suisse du Rhin, vu l'urgence? En vue de cette éventualité, j'ai fait copier ce rapport en trois doubles ci-joints.

E 2001 (B) 8/35

ANNEXE

Strictement confidentiel

Lausanne, 18 mai 1921

RAPPORT SUR LA CONVENTION ET STATUT
DU RÉGIME DES VOIES NAVIGABLES D'INTÉRÊT INTERNATIONAL

La discussion générale relative au régime des voies navigables fut marquée par une série de déclarations inspirées du plus pur nationalisme: Affirmation des droits de la souveraineté territoriale, de craintes à l'égard d'une extension des droits de la navigation internationale — ou de l'admi-

1. Reproduit en annexe.

nistration internationale — revendication du droit au monopole du cabotage en faveur du pavillon national, du droit d'institution d'un monopole national du remorquage ou de tout autre mode de traction, etc., tel fut le «leitmotiv» de ces discours des Etats nouveaux, tant de l'Amérique latine que de l'Orient de l'Europe.

La délégation suisse se rendit compte de l'inutilité de toute proposition visant, par exemple, à ce que la navigation ne pût être grevée de redevances sur une voie d'eau internationale que par accord de tous les riverains; les innovations principales du «Livre-Vert», tendant à une augmentation des garanties juridiques accordées à la navigation de tous les pavillons, lui parurent compromises par les tendances évidentes de la majorité des Membres de la Conférence. Les délégués français et italiens les plus influents, tout en faisant parade de leur passion pour la «liberté», comprenaient manifestement ce mot dans le même sens que la Serbie et la Roumanie, par exemple, c'est à dire de la liberté de revenir sur les concessions antérieurement faites, même par le Traité, en faveur de la généralité des Etats.

Conformément à ses instructions, notre délégation ne prit aucune part à la discussion générale; et ces tendances manifestes de ces délégations de Puissances voisines de la Suisse la déterminèrent à une attitude purement défensive; la conservation des garanties juridiques acquises sur le Rhin, notamment, par les Traités antérieurs, étant mise en péril, grâce à cette présence d'une majorité d'ingénieurs plus préoccupés de la satisfaction des besoins temporaires de leur pays que soucieux d'arguments juridiques sur le respect de conventions obsolètes à leurs yeux.

La délégation suisse chercha à cristalliser, dès lors, son point de vue en quelques formules aussi simples que possible, sur lesquelles elle revint à plusieurs reprises: tout d'abord, comme elle l'avait fait à propos de la convention sur la liberté du transit, elle revendiqua le *droit à l'accès à la mer pour tous les Etats*. Elle affirma que, dans ce but, *le respect des Traités en vigueur* doit être la base de l'œuvre législative de la conférence, et son idée directrice.

Par exemple, elle présenta la thèse suivante:

Le Traité de Versailles et le Pacte ont eu en vue d'améliorer, par la présente «convention générale», le régime juridique institué par les Traités, non seulement du XIX^e siècle, mais aussi par les Traités de Versailles et St. Germain en faveur de la liberté des communications et du transit par voie navigable.

Aucun de ces traités n'a eu en vue de réduire la liberté de tous les pavillons, en violation des droits acquis par toutes les nations.

Instituée pour organiser la liberté de navigation, la convention générale future porterait atteinte à des droits légitimement acquis, si elle prétendait substituer un régime uniforme d'entretien et d'amélioration des voies d'eau d'intérêt international aux conventions et usages antérieurs entre Etats riverains, lorsque ceux-ci, par des sacrifices réciproques, ont adopté une autre répartition de la charge d'entretien ou d'amélioration, différente de celle envisagée à Barcelone, mais grâce à laquelle la navigation de tous les pavillons jouira des mêmes facilités.

L'ordre public international ne sera nullement lésé par le maintien de ces arrangements antérieurs.

Doivent être respectés notamment, en ce qui concerne *l'entretien de la voie navigable, par chaque Etat sur son territoire*, les prescriptions à peu près identiques des actes généraux et spéciaux des XIX^e et XX^e siècles (de Vienne 1815 à Mannheim 1868 jusqu'à Versailles et St. Germain 1919).

Toute atteinte aux droits souverains des Etats sur leur territoire, qui ne serait ni indispensable, ni consentie par l'unanimité de ces Etats riverains d'une voie navigable, dépasserait les compétences de cette conférence et devrait être rejetée; elle substituerait en réalité à la liberté des accords entre Etats riverains et au respect de ces accords une contrainte exercée de la part des Etats non-riverains, contrainte exercée par une majorité factice d'Etats non intéressés et qui n'est pas dans l'esprit du Pacte de la Société des Nations (art. 10, 15, 20, 21, et 23 e).

En résumé: Tout ce qui, dans ces accords, n'est pas contraire à l'ordre public international, doit être respecté par cette convention.

L'art. 23 du Pacte, tout spécialement, commence par les mots: Sous la *réserve*, et en *conformité* des dispositions des conventions internationales actuellement existantes...

La Délégation suisse développa notamment cette argumentation au cours de la discussion des

articles 1 (Définition) et 9 (10) de la convention sur le régime international des voies navigables, qui renferme des dispositions regrettables, aussi bien au point de la forme que du fond.

Pour plus de clarté nous chercherons à préciser à propos de chacun de ces deux textes, les avantages et les inconvénients ou dangers qu'ils présentent pour la Suisse ainsi que les principales objections de nature juridique que l'on peut faire valoir à l'encontre des textes critiqués.

Article I. (Définition)

D'après cet article, les voies d'eau ci-après intéressant la Suisse *peuvent* rentrer dans la catégorie des «voies navigables d'intérêt international»:

1°) *Le Rhin*, depuis le port de Bâle jusqu'à la mer; et ses affluents présentant les caractères requis par la définition nouvelle.

2°) *La voie: Tessin, en amont du lac Majeur — lac Majeur-Tessin*, en qualité d'affluent, soit de «voie d'eau séparée», présentant les caractères requis par la définition nouvelle.

3°) *Le Pô*, en qualité de «voie d'eau naturellement navigable vers et depuis la mer, *reliant à la mer une voie d'eau* naturellement navigable qui sépare ou traverse différents Etats.»

D'après tous les Traités antérieurs, il suffisait, pour conférer le caractère «international» à une voie d'eau — c'est-à-dire pour l'ouvrir à la libre navigation de tous les pavillons, — qu'elle présentât les deux caractères intrinsèques ci-après, facilement reconnaissables à chacun:

Qu'elle fût une

a) voie *navigable*, au sens *purement technique* de ce mot, c'est à dire susceptible de transporter des personnes ou marchandises, de et jusqu'à la mer, quelque minime que fût cette navigabilité, même au moyen de canots ou radeaux;

b) *voie traversant ou séparant deux Etats*.

La majorité de la Commission des voies navigables de la conférence de Barcelone s'est défendue d'avoir voulu modifier ce critère. Le rapport rédigé par les délégués techniques brésilien et français, adopté dans la séance de Commission du 18 avril (compte rendu 17 VN/17/24) et présenté à la Conférence le 19 (compte rendu 28 CT/T/28/21) affirme ce qui suit:

...«La définition adoptée par la Sous-Commission se base donc sur les conditions d'ordre technique qui caractérisent les voies navigables propres à être utilisées économiquement de façon à répondre à l'intérêt international.»

«On voit par là qu'il y a eu un rapprochement entre les deux thèses bien que celle de la définition eut été intégralement adoptée, tandis que celle de la nomenclature s'est transformée, l'énumération ayant été réduite à deux groupements d'une simple catégorie, comme le montre l'article 1 Bis. Il ne nous reste à ce sujet qu'à expliquer le sens de la phrase: «vers et depuis la mer» contenue dans le premier alinéa. Cela signifie que la voie navigable est ou peut être exploitée moyennant des transports de personnes ou de marchandises depuis la mer jusqu'au point le plus éloigné de la mer où peut parvenir la navigation et vice-versa.»

Le rapport Montarroyos-Detoeuf est d'un laconisme significatif sur le point principal: *Pourquoi a-t-on inséré, dans la définition de la navigabilité, l'élément «économique», et encore sous une forme parfaitement obscure?*

Evidemment personne n'a voulu assumer la paternité de cette nouvelle définition de la navigabilité.

Pour être juste, il faut constater que la conférence se trouva dans une situation inextricable:

L'ingénieur-député Bignami, délégué suppléant italien, présenta successivement divers amendements introduisant de fâcheuses restrictions à la définition traditionnelle. On ne peut amener la délégation italienne, qui tenait seule à cet «élément économique», de la navigabilité, à se départir de son intransigeance (cette délégation ayant menacé à plusieurs reprises de signer *aucune des conventions* si la notion traditionnelle de la «navigabilité», était maintenue, conformément à la proposition suisse.)

D'autre part, dans des conversations privées, avec le délégué suisse, les autres Membres du «Petit Comité» qui rédigea les articles principaux, avaient fini par reconnaître la nécessité de tenir compte de notre point de vue, fondé sur le texte de tous les traités applicables au Rhin, au Danube etc., en particulier.

Notre délégation avait, de son côté, déposé l'amendement (N^o. 20) ci-après, pour arriver, si possible, à une entente avec la délégation italienne:

«La délégation suisse propose, dans un but de conciliation, de substituer d'une part les mots «navigable jusqu'à la pleine mer» aux mots «accessibles depuis la mer» dans le paragraphe 1, et de préciser d'une part que, seuls, les cours d'eau utilisables pour le transport des marchandises ou des personnes seront considérés comme d'intérêt international par définition.

En conséquence, le 1^{er} alinéa de l'article 1 recevrait la forme suivante:

1) Toutes parties naturellement navigables jusqu'à la pleine mer d'une voie d'eau qui, dans son cours naturellement navigable jusqu'à la pleine mer, sépare ou traverse différents Etats, ainsi que toutes parties naturellement navigables jusqu'à la pleine mer, d'une autre voie d'eau reliant à la mer une voie d'eau rentrant dans la définition ci-dessus:

En vue de cette définition, il est entendu que:

a) La navigabilité s'entend — sauf disposition divergente, de l'acte de navigation, — du degré de possibilité du transport des marchandises ou des personnes sur le chenal dûment entretenu;

b) La possibilité de transbordement... (la fin du parag. 1. comme dans le texte actuel).»

«2) A l'alinéa 2 de l'article 1 la délégation suisse propose l'amendement ci-après:

Pour tenir compte de la proposition néerlandaise et de la nécessité de ne pas porter atteinte, par la présente convention, aux droits acquis par le Traité;

Insérer au début de cet alinéa les mots ci-après:

«Les voies d'eau dont la navigabilité a été déclarée libre, soit en vertu de l'Acte final de Vienne du 9 juin 1815, soit par un acte de navigation spécial» (le parag. 2 actuel étant maintenu à la suite de ce texte).» —

La délégation italienne demeurant intransigeante, le «Petit Comité», puis la sous-commission*, maintinrent, dans la notion de la navigabilité, l'élément de «navigation commerciale ordinaire»; ils consentirent toutefois, malgré l'opposition des Italiens, à deux améliorations de texte très importantes aux yeux de la délégation suisse; elles équivalaient, dans une certaine mesure, aux éléments d'appréciation de la navigabilité qui nous tenaient particulièrement à cœur:

La formule «la navigabilité s'entend... du degré de possibilité du transport des personnes ou des marchandises», — est désormais contenue dans la formule: «est dite naturellement navigable toute voie d'eau naturelle... *susceptible, par ses conditions naturelles, de faire l'objet d'une telle navigation* (commerciale ordinaire).

«Par ses conditions naturelles», c'est, sous une autre forme, la réalisation, dans une certaine mesure, de la même idée que le «chenal étant dûment entretenu», car si l'on démontre à un Etat riverain, (tenu d'ailleurs par l'art. 9(10) de l'entretien du chenal), que, *par ses conditions naturelles, cette voie serait «susceptible d'une navigation commerciale ordinaire» si cet Etat entretenait le chenal*, la mauvaise volonté de ce riverain pourra être vaincue par les moyens désormais ouverts à l'Etat lésé.

Et par le passage ci-dessus cité du rapport, la conférence a, en définitive, avoué reconnaître que cette «navigation commerciale ordinaire» soutenue par Messieurs Bignami (Italie) Mance (Grande-Bretagne) et par Monsieur Lely (Pays-Bas) ne peut-être que *l'équivalent du «transport des personnes ou marchandises» de l'Acte de Mannheim revendiqué par la Suisse.*

En définitive, celle-ci aurait pu se déclarer satisfaite — non de la forme, mais du fond — si la majorité du tout-puissant «Petit-Comité» (renforcée, à la fin, du délégué néerlandais) avait

* Note: Voir les trois premiers «Résumés des séances de la Sous-Commission pour l'étude de l'article 1», du 2 au 5 avril 1921: Au cours de ces séances, la majorité de la Sous-Commission, par un vote en bonne et due forme, *adopta le texte de la délégation suisse.*

Le délégué italien, M. Bignami, au lieu de se conformer, comme les autres délégués en cas pareil, au vote de la majorité, refusa péremptoirement d'accepter ce texte. Le Président de la Sous-Commission, le chilien Alvarez, eut la faiblesse de se laisser intimider par les éclats de voix du député italien, de telle sorte que ce vote n'eut pas la suite qu'il aurait dû avoir réglementairement: l'amendement suisse aurait dû figurer dans le texte présenté à la Commission plénière, avec le rapport Alvarez.

consenti à la suppression (à l'art. 1 al. 1 lettre b) des mots «étant donné les conditions économiques des pays riverains».

Nous ne pouvons cependant admettre de faire dépendre la navigabilité, — soit le fait naturel que le *chenal est plus ou moins profond* — de la possibilité d'une «navigation qui, *étant donné les conditions économiques des pays riverains, est commercialement et couramment (sic) praticable*»; le mot «couramment» étant, il est vrai, traduit en anglais d'une manière plus intelligente par «normally»; tandis que l'équivalent allemand de ce mot français est en réalité «geläufig», ce qui en prouve le *non-sens*.

La délégation suisse n'a cessé, jusqu'au dernier jour, de protester contre cette absurdité et d'attirer l'attention de la Conférence sur l'iniquité d'une pareille condition préalable à la liberté de navigation.

La délégation allemande, qui avait, au début, combattu, le premier jour, la délégation suisse, a reconnu cette erreur, fait volte-face et cherché, — mais trop tard — à détruire l'effet considérable produit par son adhésion à la proposition italo-britannique.

Pour marquer le danger de ce prétendu critère économique de la «navigabilité», la délégation suisse a rappelé que, sur le Rhin, en particulier, la rentabilité de la navigation entre Mannheim et Strasbourg avait été longtemps contestée, aussi bien qu'entre Strasbourg et Bâle; que sur le Rhin moyen, même, la navigabilité avait dû renoncer, pendant plus de trente ans, au XIX^e siècle, à lutter contre la concurrence victorieuse des chemins de fer.

Par conséquent, si, au lieu d'être soumise aux dispositions «*d'un caractère permanent*» de Vienne, la navigation internationale du Rhin tout entier n'avait été garantie que par un texte tel que celui de Barcelone, l'Allemagne aurait pu, à juste titre, s'opposer à la reprise de cette navigation, par exemple entre Strasbourg et Bâle, en disant à la Suisse:

«La liberté de navigation n'est garantie par la convention générale que:

1° si cette navigation est *actuellement* pratiquée, — ce qui n'a pas été le cas pendant un demi-siècle, — ou au moins que

2° si le Rhin est *susceptible* d'une navigation commercialement et couramment pratiquée, — ce que l'Allemagne *conteste*, et ce que la Suisse ne peut démontrer.»

L'expert allemand présent, après le départ de M. Seeliger, le Secrétaire d'Etat *Petérs*, me déclara qu'il approuve entièrement cette critique de la délégation suisse, en me rappelant que: a) que le Rhin *n'est même plus dans ses conditions naturelles* depuis les travaux de redressement du lit effectués par *Tulla* dans l'intérêt de l'agriculture, mais aux dépens de la navigabilité naturelle; et que b) lorsque la régularisation du Rhin avait été proposée par les Badois entre *Mannheim et Strasbourg*, les Alsaciens l'avaient déjà combattue au profit de leur projet de canal, en prétendant que le Rhin n'était pas «susceptible d'une navigation commerciale praticable» c'est-à-dire rentable. —

Si la convention de Barcelone avait régi le Rhin à ce moment-là, ces adversaires de la navigation auraient pu obtenir la fermeture même de ce fleuve à toute navigation internationale.

D'ailleurs rien n'empêcherait l'Alsace de faire usage de ce texte contre la Suisse si le futur acte de navigation ne s'y opposait pas nettement, dans le cas où une nouvelle crise durable de la navigation viendrait à la faire disparaître à nouveau, comme le fit la création des lignes de chemin de fer au XIX^e siècle.

La délégation suisse fit vainement appel aux sentiments d'équité de la conférence à l'égard des Etats privés de littoral maritime, n'ayant pas d'autre accès à la mer qu'un seul fleuve, exposés désormais à *perdre*, par le seul fait d'une crise de la «navigation commerciale ordinaire», le *droit* de libre navigation considéré jusqu'ici comme *permanent*, et qui ne pouvait leur être enlevé sans leur consentement.

Dès l'apparition des funestes amendements italo-britanniques (faisant dépendre la notion technique de *navigabilité*... de l'importance des *besoins économiques* d'un riverain) elle fit valoir l'exemple du port de Bâle, pour lequel la Suisse a dépensé encore des millions. Est-il admissible qu'on puisse interdire un jour la communication entre ce port et la mer sous prétexte d'une interruption durable de la navigation, semblable à celle des années 1850 à 1870?

Elle insista avec force surtout sur l'aggravation de ce péril, par le fait que le Traité de Versailles place au-dessus de l'acte de navigation du Rhin — qui demeure en force tant qu'il n'est pas modifié

de l'accord *unanime* des Etats riverains — cette convention générale, dénonçable au bout de cinq ans par la seule volonté de l'un des Etats riverains.

Elle reprocha aux auteurs de cette définition de substituer à un droit limité, mais *certain*, des droits en apparence plus étendus, mais *précaires, faisant dépendre de « dépenses et recettes de la navigation » le droit même de naviguer!*

La délégation italienne fut obligée d'abandonner promptement ses propres positions, mais, fut sauvée par le secours de ses Alliés (à la suite d'un marchandage avec ceux-ci, manifestement).

En échange du concours italien sur d'autres questions, le délégué britannique, le général Mance, tira d'affaire M. Bignami en proposant de subordonner l'internationalisation à l'*existence d'une navigation commerciale*, ainsi que nous l'avons dit. Il est probable que dans une assemblée de juristes, l'objection de la délégation suisse aurait été comprise, consistant à dire: Cette question pourra être soulevée lorsqu'il s'agira de déterminer *l'étendue de l'obligation d'entretien*, mais non lorsqu'on veut savoir si un cours d'eau est *navigable*, etc.

Mais comment discuter avec des adversaires tels que M. le Député-ingénieur Bignami, qui ne répondait que par des arguments de ce genre: « Nous avons eu cent mille morts, tandis que les Suisses n'ont pas souffert... *Les Suisses veulent naviguer partout, mais ne rien payer...* » Dans une conférence composée comme celle de Barcelone, cela produisait son effet!

Pour montrer sa bonne volonté la délégation suisse proposa de tenir compte du degré de développement économique des pays traversés, mais pour fixer l'*étendue du devoir d'entretien* de la voie (à l'art. 9, aujourd'hui 10).

La délégation italienne s'entêtant à subordonner la « navigabilité (« condition » de l'internationalité) » au degré de prospérité économique des pays riverains, notre délégation chercha une autre solution au conflit:

Dans la séance plénière du 14 avril de la Commission des voies navigables (voir compte rendu sténogr. 12, page 72 suiv. dont extrait annexé ci-joint) elle proposa l'adjonction du texte ci-après de l'art. 1 al. c (aujourd'hui b in fine du statut):

« Le fait que la voie d'eau peut donner accès à la mer à un Etat enclavé, suffira pour établir que cette voie d'eau est susceptible de faire l'objet d'une navigation commerciale ordinaire, même si, à d'autres égards, elle ne présente pas les caractères requis par le présent alinéa; on verra, en annexe², que cette proposition faillit passer.

La manifestation de 11 Etats, qui, sans vouloir voter contre les Grandes Puissances Alliées, déclarèrent s'abstenir, surprit désagréablement le bloc des Grandes Puissances, et notamment le Président (Japonais) Adatci qui, contrairement à son devoir d'impartialité, avait cru devoir engager, lui-même, l'Assemblée à mettre fin, par son vote, à la résistance de la délégation suisse.

Ce que le procès-verbal ne dit pas, c'est-la-répercussion de ce vote.

Après la séance, les délégués de plusieurs Etats absents ou qui s'étaient abstenus (ou même qui, comme l'expert suédois, déclarèrent regretter leur vote négatif), vinrent spontanément engager la délégation suisse à présenter à nouveau son amendement, au moment décisif, c'est à dire à la séance plénière, promettant non seulement de voter, mais d'amener d'autres délégués à former une majorité de votants en faveur de l'amendement suisse. Certains membres de la petite majorité vinrent s'excuser de leur vote, tel le rapporteur Montarroyos. Le délégué italien Bignami ayant eu vent, naturellement, de ces propos, demanda alors un entretien au délégué suppléant suisse, à la veille du vote final; son attitude au cours de cet entretien et ses propos dépourvus non seulement de bienveillance, mais même de simple politesse, manifestèrent clairement son dépit du premier vote intervenu sur l'amendement suisse et sa crainte d'un échec public. A la menace de quitter Barcelone sans signer aucune convention, — menace qu'il proféra vis-à-vis de plusieurs délégués — il ajouta, dans cet entretien du 15 avril, que vu l'attitude de la délégation suisse, l'Italie ne signerait pas le protocole additionnel relatif à la liberté de navigation sur les « voies d'eau nationales »; alors que lui, Bignami, avait déclaré expressément (en commission) vouloir signer ce protocole en la forme proposée par la délégation suisse!

Sans attacher une importance excessive à ces manifestations personnelles d'amour-propre

blessé, et après avoir pris les instructions spéciales de notre chef de délégation, M. Carlin, le délégué suppléant estima que, vu les instructions précises du Département politique, — recommandant de ménager les susceptibilités italiennes, — il était préférable de renoncer à provoquer un vote final de la Conférence sur la partie critiquée de la définition des voies navigables d'intérêt international et de se limiter, après critique publique, à une énergique protestation qui contribuerait davantage à détourner certaines délégations de signer cette convention.

En fait, parmi les Etats européens, signèrent seuls: l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, le Danemark, la Grande-Bretagne (sans ses Dominions) l'Espagne, l'Italie et la Pologne; si l'on fait abstraction de l'Autriche et de la Bulgarie — obligées de signer, en vertu des Traités de Paix — aucun *Etat riverain* d'un fleuve international (à part la nationaliste Pologne) n'a donné une adhésion immédiate!

Cette attitude très réservée s'explique encore à la lecture de l'article relatif aux *Travaux*. [...]³

3. *Suit un long exposé des travaux de la conférence au sujet de la rédaction des articles de la convention de Barcelone.*

87

E 2001 (B) 3/49

Notice du chef de la Division des Affaires étrangères du Département politique, P. Dinichert¹

Bern, 20. Mai 1921

Wie am Vorabend vereinbart, fand ich mich in Hertenstein am 18. Mai, 3 Uhr nachmittags, ein. Der König empfing mich sofort in einfachster, sehr freundlicher Weise und redete mich in französischer Sprache an. Auf meine Frage, ob er vorziehe sich in französischer oder deutscher Sprache mit mir zu unterhalten, antwortete er, er wolle mir dies ganz überlassen.

In deutscher Sprache eröffnete ich dem König auftragsgemäss, dass der Bundesrat von seiner Absicht, die Schweiz im Laufe des Monats August endgültig zu verlassen, Kenntnis genommen habe und dem vom König ausgesprochenen Wunsche, bis dahin sich weiter in der Schweiz aufhalten zu können, gerne entspreche. Damit glaube der Bundesrat folgende Bedingungen verknüpfen zu sollen:

1. Der König und sämtliche Personen, die bei ihm weilen, werden sich jeder politischen Tätigkeit enthalten.
2. Das Politische Departement soll mindestens 3 Tage vor der beabsichtigten oder einer allfällig früher stattfindenden Abreise davon verständigt worden sein.
3. Die gewöhnliche Residenz des Königs in der Schweiz wird Hertenstein sein. Sollte der König wünschen, sich vorübergehend anderswo aufzuhalten, so wird er sich diesfalls mit dem Politischen Departement ins Benehmen setzen.

1. *Cette notice est intitulée: Aufzeichnung über die im Auftrage des Bundesrates mit König Karl von Ungarn in Hertenstein stattgehabte Unterredung. Dans sa séance du 17 mai, le Conseil fédéral s'est prononcé au sujet des conditions du séjour du Roi Charles de Habsbourg.* Diese Bedingungen sollen dem König durch den Chef der auswärtigen Abteilung des politischen Departements eröffnet werden, und der König hätte feierlich zu erklären, dass er sie annehme. Hierüber würde vom genannten Beamten ein Protokoll aufgenommen (E 1005 2/2).

Der König wiederholte zu zwei Malen die ihm mitgeteilten Bedingungen und erklärte, diesen ohne weiteres zuzustimmen. Ich bestätigte auf seine Anfrage, dass es sich bei den vorübergehenden Aufenthaltsveränderungen, die eine Verständigung mit dem Politischen Departement voraussetzten, um Aufenthalte vor einer gewissen Dauer und nicht um blossе Ausflüge von 1—2 Tage handle. Dabei kam ich auf Disentis zu sprechen, indem ich sagte, dass wir von seinem Wunsche, sich gegebenenfalls für einige Zeit nach Disentis begeben zu können, gehört hätten. Das Politische Departement hoffe zwar einem solchen Wunsche willfahren zu können, doch habe ich die Pflicht zu bemerken, dass dem Bundesrate ein Aufenthalt von einiger Dauer anderswo als in einem Grenzkanton lieber wäre. Der König entgegnete, das sei ihm begreiflich und er würde sich in Disentis, falls er überhaupt hinginge, nur ganz wenige Tage aufhalten. Hierauf erklärte ich, dem dürften keine Bedenken entgegenstehen.

Ich fuhr fort, indem ich kurz erwähnte, dass, nachdem der König sich entschlossen hätte, die Schweiz in etwa 3 Monaten zu verlassen, der Bundesrat rasch die Entschliessungen treffen konnte, die ich dem König mitzuteilen beauftragt sei, währenddem der Bundesrat, solange es sich um einen unbefristeten Aufenthalt handelte, sich Rechenschaft geben musste, dass gewisse Schwierigkeiten beständen, die eine Prüfung und Abklärung nach allen Seiten erheischten; deshalb wäre der Bundesrat noch nicht zu einem endgültigen Beschlusse gelangt, als er von dem kürzlichen Entschlusse des Königs Kenntnis erhielt. Darauf antwortete der König ziemlich genau Folgendes: «Ich muss doch auch vernehmen, was in der Welt gesagt und geschrieben wird und so erkannte auch ich jene Schwierigkeiten, denen gegenüber der Bundesrat sich befand. Ich hielt es deshalb für meine Pflicht, nicht dazu beizutragen, dem Bundesrat und der Schweiz solche Schwierigkeiten zu bereiten und nahm *spontan* den Entschluss, die Schweiz im Laufe des Sommers zu verlassen. Ich werde dies im August tun und darf hoffen, bis dahin das Land gefunden zu haben, wohin ich mein Exil verlegen kann.» Der König fügte bei, ohne dass ich irgend eine diesbezügliche Frage gestellt hätte, er wisse dermalen noch durchaus nicht, wohin er sich von der Schweiz begeben werde; Spanien komme kaum in Betracht; er machte beiläufig eine Bemerkung hinsichtlich im Norden gelegener Länder. Der König sagte weiter, er werde uns über das Ergebnis seiner Unterhandlungen wegen seines zukünftigen Aufenthaltsortes auf dem Laufenden halten. Dazu glaubte ich bemerken zu sollen, dass ich keinerlei Auftrag habe und der Bundesrat wohl nicht daran denke, ein solches Begehren zu stellen, dass der Bundesrat aber mit Interesse die in Aussicht gestellten Mitteilungen erhalten und auch mit Genugtuung vernehmen werde, dass der König und die Königliche Familie bald aus dieser Unsicherheit herausgekommen sein würden. Hier sagte der König, er möchte sich vorbehalten, falls die klimatischen Verhältnisse des betreffenden Landes im Zeitpunkte seiner Abreise aus der Schweiz für seine kleinen Kinder nicht günstig sein sollten, zu bitten, dass die Kinder länger in der Schweiz verweilen dürften. Ich antwortete, dass, da die Frage bisher nicht gestellt worden sei, ich keine bindende Antwort geben könne, dass meine persönliche Auffassung aber sei, dass gegen eine Verlängerung des Aufenthaltes der Kinder in der Schweiz wohl keine Bedenken bestehen dürften. Lachend bemerkte der König: «Meine Kinder werden ja keine Politik treiben.» Von der Königin war während der ganzen Besprechung mit keinem Worte die Rede.

Sodann begann der König von andern Dingen zu sprechen: von der Krisis in der schweizerischen Fremdenindustrie und der derzeitigen wirtschaftlichen Lage der Schweiz überhaupt, von der Valuta, von Russland und insbesondere von der verzweifelten Lage Österreichs. Dieses brauche bedeutende Kredite zu seiner Wiederaufrichtung, aber auch diese wären unnütz, wenn die Autorität, die jetzt kaum mehr bestehe, nicht wieder hergestellt würde. Die jetzige Regierung treffe wohl Beschlüsse und gebe Weisungen; sie würden aber nirgends befolgt. Der König dachte wohl, dass er diese Autorität wieder herstellen wollte, sagte es aber nicht.

In dieses mehr persönliche Gespräch liess ich mich gerne ein, um unserer Unterredung den Charakter einer nackten Mitteilung und Entgegennahme von Aufenthaltsbedingungen zu nehmen.

Ich muss noch sagen, dass mir der König einen bessern Eindruck machte, als ich, nach allem was ich bisher gehört, erwartet hatte. Er hat einen hellen, klaren Blick, sieht einem mit einer gewissen Gemütlichkeit direkt ins Auge und gibt den bestimmten Eindruck der Aufrichtigkeit. Seine Bemerkungen sind zutreffend, logisch, obwohl er sich nicht mit besonderer Leichtigkeit ausspricht und zu oft zu dem «ich meine» Zuflucht nimmt. Als ich mich verabschiedete, dankte der König wiederholt für den Besuch und die ihm gemachten Mitteilungen. Die Unterredung hat ungefähr $\frac{3}{4}$ Stunden gedauert.

Zur grösseren Sicherheit übergab ich noch bei meinem Verlassen dem Adjutanten des Königs, Kapitän von Schonta, eine schriftliche Aufzeichnung der erwähnten drei dem König mitgeteilten und von ihm angenommenen Bedingungen.²

2. *Le 19 mai, le Département politique publiait le communiqué suivant:* Le Roi Charles de Hongrie a fait part, le 14 mai, au Conseil fédéral de son intention de quitter définitivement la Suisse dans le courant du mois d'août et a demandé, par conséquent, de pouvoir continuer à résider en Suisse jusqu'à cette époque. Le Conseil fédéral a pris acte de cette communication et a accédé à la demande du Roi après que celui-ci eût donné son adhésion aux conditions mises à son séjour. Le Roi a notamment déclaré d'une manière formelle, pour lui-même et pour les personnes qui séjournent auprès de lui, qu'ils s'abstiendront de toute activité politique pendant leur présence en Suisse (E 2001 (B) 3/49).

*Le Ministre de Suisse à Rome, G. Wagnière,
au Chef du Département politique, G. Motta*

L

Rome, 21 mai 1921

J'ai l'honneur de vous accuser réception de votre lettre du 9 de ce mois, concernant la conférence de Barcelone¹, et je vous en remercie vivement.

1. *Non reproduit, cf. nos 82, 83, 86.*

J'ai vu hier, à ce propos, le sénateur Maggiorino Ferraris qui avait assisté à la conférence comme délégué de l'Italie. Il avait l'impression que notre délégation s'était montrée trop intransigeante. Je n'ai pu que lui répondre, naturellement, que j'en étais fort surpris et que cela ne correspondait pas au rapport que j'avais eu sous les yeux.² M. Maggiorino Ferraris estime qu'il ne peut être question d'assimiler un fleuve dont le parcours est tout entier sur le territoire d'une seule nation, à une voie d'eau internationale qui appartient à plusieurs pays. Le fait que le Pô serait relié aux eaux étrangères par un système de canaux ne lui paraît pas concluant. Il m'a avoué que l'autorité militaire avait fait opposition à l'internationalisation du Pô en déclarant qu'il ne serait plus possible dans ce cas de parer et de défendre l'Adriatique. Il ne croit, du reste, pas aux avantages de cette navigation fluviale du nord de l'Italie. Les frais de canalisation qui s'élèvent à un milliard pourraient, à son avis, être employés tout autrement, soit pour l'amélioration des Chemins de fer, soit pour celle des ports, ce qui serait beaucoup plus utile. Il ne croit pas non plus que la Suisse ait un réel avantage à se servir de cette voie d'eau. Ses bateaux pourront charger des blés et du coton dans les ports de l'Adriatique, mais ils manqueront toujours de frêts de retour. Telle est l'opinion qui m'a été exposée par M. Maggiorino Ferraris.

M. Ferraris partira dans quelques jours pour Strasbourg où il assistera à la conférence sur le Rhin. Il ne s'est pas encore fait une opinion très claire sur le point de vue de la Suisse.

Sans se prononcer de façon très positive, il paraît croire qu'il nous sera difficile de faire triompher notre thèse si nous n'offrons pas à la France le moyen de se procurer des forces hydrauliques par un autre moyen que par celui du canal Koechlin.

M. Bignami, qui représentait également l'Italie à Barcelone, n'a pas été réélu député. Il est probable que le Gouvernement le nommera Sénateur.

2. *Non reproduit.*

*Le Ministre de Suisse à Rome, G. Wagnière,
au Chef du Département de l'Economie publique, E. Schulthess*

*Copie
L*

Rome, 25 mai 1921

J'ai l'honneur de vous confirmer mon télégramme de ce matin¹ vous annonçant que je venais de recevoir une réponse du Gouvernement italien à la communica-

1. *Non reproduit.*

tion que vous m'aviez chargé de lui faire² en date du 7 avril au sujet des dispositions que la Suisse allait prendre pour la révision de son tarif douanier.

Vous trouverez sous ce pli deux copies de cette note, datée du 24 mai³, et signée par le Ministre des Affaires étrangères. Elle expose en détail le point de vue du Gouvernement italien à l'égard du maintien de notre Traité de commerce de 1904 et des négociations qui pourraient être opportunes. Vous verrez aussi que le Gouvernement italien saisit tout particulièrement l'occasion pour nous signaler ses préoccupations et ses réserves à l'égard des dispositions prises récemment en Suisse en matière de restrictions d'importation et de prélèvements de nature fiscale.

Je vous serais obligé de me faire tenir vos instructions en vue de la réponse qu'il vous paraîtrait le plus indiqué de faire à la note italienne à la lumière de la situation économique générale et des récents arrêtés fédéraux.

ANNEXE

7110 1/79

*Le Ministère italien des Affaires étrangères
au Ministre de Suisse à Rome, G. Wagnière*

*Copie. Übersetzung
N 32610/215*

Rom, 24. Mai 1921

Mit Note vom 7. April teilten Sie uns mit, dass die Schweiz infolge der durch die Kriegsverhältnisse geschaffenen ökonomischen Lage gezwungen sei, ihren Zolltarif zu revidieren und dass der Bundesrat die Absicht habe, die ihm von den eidg. Räten erteilte Vollmacht zu gebrauchen und von einem noch nicht festgesetzten Datum an, aber nicht vor dem 1. Juni nächsthin, neue Zollansätze anzuwenden.

In Ihrer Note fügten Sie noch bei, dass der neue Zolltarif sofort nach dessen Aufstellung publiziert und den interessierten Regierungen bekanntgegeben werde, und dass der Bundesrat erachte, dass der schweizerisch-italienische Handelsvertrag vom 13. Juli 1904 auf jeden Fall in seinem wesentlichen Teil noch in Kraft bleiben könne.

Ich habe die Ehre, Ihnen für diese Mitteilung zu danken. Diese bildet eine höfliche Voranzeige, dass die schweizerische Regierung, während sie sich anschickt, den zwischen Italien und der Schweiz durch Notenwechsel vom September 1919 abgeschlossenen *modus vivendi* zu kündigen, die von der italienischen Regierung völlig geteilte Hoffnung hegt, dass die beiden Länder gemeinsam die Grundlage für einen neuen Handelsvertrag, der imstande sein wird, die alten regen Handelsbeziehungen und wirtschaftlichen Interessen jeder Art zu wahren, suchen und finden werden.

Ich benütze daher diese Gelegenheit, Ihnen gegenüber zu erklären, dass auch die Königliche Regierung die anlässlich der Festsetzung des oben erwähnten *modus vivendi* gemachten Zusicherungen immer vor Augen behielt, in dem Sinne, dass der Kündigung eine Voranzeige vorangehen würde, um den für den Verfall des Vertrags vereinbarten kurzen Termin einzuleiten. Unter diesen Umständen scheint es jedoch zweckmässig, für alle Fälle zu erklären, dass die Königliche Regierung dafür hält, dass sowohl sie wie auch die schweizerische Regierung durch die im Handelsvertrag von 1904 enthaltenen Bestimmungen noch gebunden sind, und dass diese Bindung noch weiterdauern wird, bis eine der beiden Vertragsparteien den *modus vivendi* vom September 1919 in formeller Weise gekündigt haben und ein Monat nach dem Datum dieser Kündigung verflossen sein wird.

2. *Il s'agit de la note reproduite sous n° 57.*

3. *Reproduite en annexe.*

Infolge der veränderten ökonomischen und industriellen Verhältnisse Italiens hat sich auch die Kgl. Regierung mit der Notwendigkeit der Änderung der eigenen Zölle befasst und den Entwurf für einen neuen Zolltarif vorbereitet. Dieses Projekt wird dem Parlament in seiner bevorstehenden Sitzung mit der festen Absicht unterbreitet werden, es so rasch wie möglich genehmigen zu lassen.

Es wäre daher der Wunsch der Kgl. Regierung, dass der Vertrag von 1904 weiter in Kraft bleiben würde bis zu dem nahen Zeitpunkt, in dem auch Italien imstande sein wird, die Unterhandlungen auf der Grundlage seines neuen Zolltarifs zu führen. Durch dieses Verfahren würden jegliche Störungen im Verkehr vermieden und die Verhandlungen sicherlich angenehmer (leichter) und erfolgreicher gestaltet.

Für den Fall, dass die schweizerische Regierung glauben sollte, auf diesen Vorschlag nicht eintreten zu können, teile ich Ihnen mit, dass die Kgl. Regierung geneigt ist, jederzeit Verhandlungen anzuknüpfen, um zu prüfen, in welcher Weise es möglich sein werde, die Interessen der beiden Länder mit einander in Einklang zu bringen und besonders in Zollsachen einen neuen Vertrag abzuschliessen, der den gegenwärtigen *modus vivendi* nach dessen Ablauf ersetzen würde.

Bei dieser Gelegenheit muss ich Sie darauf aufmerksam machen, dass einige Massnahmen, die neulich die Schweiz getroffen hat, die Handelsbeziehungen zwischen den beiden Ländern stark beeinträchtigen und dass dieselben mit den bestehenden Verträgen nicht in Einklang stehen.

Es handelt sich um folgende Massnahmen:

1. Einfuhrbeschränkung für einige italienische Produkte.
2. Erhebung einer Gebühr von 2 bis 6% vom Wert der zur Einfuhr bewilligten Waren.
3. Erhöhung der Gebühr für grenztierärztliche Untersuchungen auf einigen italienischen Produkten (Wurstwaren) und Einfuhrverbot für Schweine und frisches Fleisch aus sanitären Gründen.

Es ist wahr, dass Italien sich während des Krieges, gegen seinen Willen, veranlasst sah, Einfuhrverbote zu erlassen. Es ist jedoch hervorzuheben, dass Italien seit Ende des Krieges sich ständig bemühte, durch fortwährende Verminderung der Einfuhrverbote den normalen Warenaustausch und schliesslich die völlige Freiheit des Handels wieder herzustellen.

Es muss ferner in Erinnerung gebracht werden, dass sich die Kgl. Regierung gegenüber der Schweiz stets zu einer entgegenkommenden Verständigung bereit gezeigt hat. Als die Gesandtschaft unter Berufung auf Art. 1 des Handelsvertrags von 1904 und auf den Umstand, dass die Schweiz keine Einfuhrbeschränkungen für italienische Waren erlassen habe, die von Italien andern Ländern gewährten Vergünstigungen verlangte, so wurde diesem Gesuch sofort mit einigen kleinen, nur scheinbaren Beschränkungen ohne praktische Bedeutung, entsprochen. Schon damals erklärte sich die Kgl. Regierung bereit, auch auf diese Beschränkungen zu verzichten, wenn dies einen Nutzen für den schweizerischen Handel bedeuten sollte und sie hat denn auch in der Tat später spontan darauf verzichtet.

Die bei dieser Gelegenheit von der italienischen Regierung eingegangene Verpflichtung konnte offenbar nicht einseitig sein, sondern musste in bezug auf die Einfuhr eine gegenseitige Verpflichtung bilden und bildete auch eine solche. Es scheint, dass zum Zwecke der Aufhebung dieser Verpflichtung eine Verständigung opportun, und in jedem Fall eine Kündigung oder zum mindesten eine Voranzeige nötig gewesen wäre.

Die italienische Regierung erachtet daher, dass die schweizerische Regierung sich durch die oben erwähnten Vereinbarungen noch gebunden betrachten sollte, andernfalls sie sich für ermächtigt halten würde, ihre Handlungsfreiheit zurückzunehmen, um gegen ihren Willen, aber unter Berücksichtigung des stetigen und lebhaften Drucks der interessierten Kreise, der Schweiz gegenüber die schon bestehenden und eventuell neue Einfuhrverbote unter den gleichen Bedingungen anzuwenden wie solche von der schweizerischen Regierung angewandt werden.

Unsere Regierung erachtet jedoch, dass obiger Vorschlag betreffend die Reziprozität in der Behandlung der Einfuhr ohne Schwierigkeiten angenommen werden könne. Sie gestattet sich ferner, der schweizerischen Regierung gegenüber die Anregung zu machen, im Falle mit andern Staaten infolge der eventuell Italien gewährten Vergünstigungen Schwierigkeiten entstehen sollten, die Waren italienischer Herkunft, die unter dem Regime der Einfuhrverbote eingeführt werden, zu kontingentieren. Diese Kontingente müssten aber so bemessen sein, dass sie die italienische Ausfuhr in keiner Weise hemmen würden und sie müssten ferner die Produktionsfähigkeit Italiens berücksichtigen.

Was die besondern Einfuhrgebühren anbelangt, so macht die italienische Regierung darauf aufmerksam, dass dieselben eine Erhöhung der Zölle darstellen und im Widerspruch zu den bestehenden Handelsübereinkünften stehen. Italien bezieht keine Spezialgebühren für die Erteilung der Einfuhrbewilligungen. Es muss lediglich ein Gesuch auf Stempelpapier von zwei Lire eingereicht werden und zwar ohne Rücksicht auf Menge oder Wert. Die Schweizerfirmen, die nach Italien exportieren, sind nicht einmal gehalten, solche Gesuche zu stellen, weil die Einfuhrverbote gegenüber der Schweiz gar nicht Anwendung finden. Die Kgl. Regierung kann daher die Erhebung der Taxe ad valorem auf den aus Italien eingeführten Waren nicht als gerechtfertigt betrachten.

Die erhöhten Gebühren für die grenztierärztlichen Untersuchungen der Wurstwaren sind als gleicher Art wie diese Einfuhrgebühren zu betrachten. Die Kgl. Regierung, gedrängt durch die lebhaften Proteste der zahlreichen italienischen Kaufleute, die mit der Schweiz in Beziehung stehen, wäre daher der schweizerischen Regierung für eine Zusicherung darüber verpflichtet, dass diese Frage so rasch als möglich («con sollecitudine») in Wiedererwägung gezogen wird, zum Zwecke, die normale Ausfuhr von Wurstwaren aus Italien zu erleichtern.

Ich habe die Ehre, Sie zu bitten, obiges zur Kenntnis Ihrer Regierung zu bringen, und habe die feste Überzeugung, dass dieselbe, unsere Bemerkungen als gerechtfertigt und die geäußerten Wünsche als billig anerkennend, im Einverständnis mit der Kgl. Regierung dazu beitragen werde, dass der normale Lauf des Verkehrs zwischen den beiden Ländern, die durch so viele gemeinsame Interessen und durch so alte und feste Gefühle der Feundschaft verbunden sind, aufrechterhalten bleibt.

90

E 2001 (C) 7/4

*Le Département politique aux Légations de Suisse*Copie
L

Berne, 26 mai 1921

En vue de vous orienter d'une façon plus ou moins complète sur la question de la conclusion de nouveaux traités d'arbitrage entre la Suisse et l'étranger, nous avons l'honneur de vous informer que, pour autant que des raisons d'opportunité ne s'y opposeront pas, nous entreprendrons auprès des Gouvernements de tous les Etats avec lesquels nous entretenons des relations diplomatiques, des démarches analogues à celles qui ont été entreprises tout récemment à Londres par l'entremise de votre Légation¹.

Ce faisant, nous ne faisons que passer à l'exécution du programme dont le Conseil fédéral a exposé les grandes lignes dans son Rapport aux Chambres fédérales, du 11 décembre 1919², concernant les traités internationaux d'arbitrage. Dans la règle, les pourparlers seront entamés par l'intermédiaire de nos représentants diplomatiques à l'étranger. Toutefois, pour les Etats auprès desquels nous n'avons pas de représentants diplomatiques, nous nous mettrons directement en rapport avec leur Légation à Berne.

Les Etats qui entrent en ligne de compte dans ce domaine peuvent être répartis en quatre catégories.

1. *Non reproduite.*

2. FF, 1919, vol. V, pp. 809—826.

Dans la première figurent les Etats qui ont adhéré au second protocole de la Cour permanente de Justice internationale et paraissent disposés à le ratifier. Si ces Etats ratifient le protocole en question, la conclusion d'un traité d'arbitrage entre eux et la Suisse s'avérera superflue. Ils auront, en effet, reconnu comme obligatoire, pour une durée déterminée ou indéterminée, de plein droit et sans convention spéciale, la juridiction de la Cour permanente de Justice conformément à l'art. 36, paragraphe 2, de la Cour. Ils se trouveront donc, vis-à-vis de la Suisse, qui a signé et ratifié le protocole de la clause facultative, dans la même situation que s'ils avaient conclu avec elle un traité d'arbitrage. «Ni l'un ni l'autre des protocoles», exposait le Conseil fédéral dans son message du 1^{er} mars³, «ne revêtent la forme extérieure d'un traité; ils constituent néanmoins, quant au fond, de véritables conventions, qui n'engendrent des droits et des obligations que pour les Etats signataires. L'adoption du Statut implique pour les Etats la reconnaissance de la compétence de la Cour permanente de Justice dans tous les cas qui relèvent, en vertu de traités, de la juridiction de la Société des Nations. Quant à la ratification du protocole des compétences, elle donnera naissance à des rapports juridiques tout à fait semblables à ceux qui s'établissent sous l'empire d'un traité d'arbitrage collectif».

Jusqu'à présent, aucun Etat, à part la Suisse, n'a ratifié le second protocole. Nous présumons néanmoins que les Etats qui l'ont déjà signé, comme le Portugal, le Danemark, l'Uruguay, le Luxembourg, finiront par le ratifier. Nous nous attendons même à ce que les Etats comme la Hollande, la Suède et la Norvège le signeront et le ratifieront également. Si ces prévisions se réalisent, la question de la conclusion d'un traité d'arbitrage avec ces Etats ne se posera pas.

La deuxième catégorie comprend les Etats qui ont observé jusqu'ici une attitude réservée ou négative à l'endroit du second protocole et avec lesquels nous nous trouvons ou nous nous sommes déjà trouvés liés par un traité d'arbitrage. Ces Etats sont la Grande-Bretagne, la France, l'Italie, l'Autriche, l'Espagne, la Belgique et les Etats-Unis.

Les démarches que nous avons déjà entreprises auprès des Gouvernements britannique, français et italien sont identiques quant au fond. Elles auraient même été absolument identiques quant à la forme, si nous n'avions pas cru devoir tenir compte du fait que l'Italie s'est toujours montrée assez favorable à l'idée de l'arbitrage obligatoire et envisager, en termes discrets, la possibilité d'une adhésion de l'Italie au deuxième protocole de la Cour internationale.

Les suggestions que nous avons présentées à l'Autriche se rapprochent beaucoup de celles dont nous avons saisi le Gouvernement italien. Elles en diffèrent en ce sens qu'elles ont été faites sous une forme plus atténuée, disons plus générale. Le fond reste néanmoins le même.

L'Espagne, elle, n'a pas encore eu officiellement connaissance de la nouvelle politique que le Conseil fédéral se proposait, avec l'approbation des Chambres, d'inaugurer en matière d'arbitrage. Cependant, et encore que le traité d'arbitrage que nous avons conclu avec elle n'arrivera à terme que le 14 avril 1924 et pourra être renouvelé de cinq en cinq ans, nous ne manquerons pas de lui demander incessamment si elle serait disposée à conclure avec la Suisse un nouveau traité

3. Cf. FF, 1921, vol I, pp 305—362.

d'arbitrage destiné à remplacer le traité qui est actuellement en vigueur et ne s'inspire pas encore, comme il est naturel, des principes que nous voudrions voir consacrer en matière d'arbitrage.

La même observation s'impose pour la Belgique. Il est également dans nos intentions de lui proposer de substituer une convention à tendances plus modernes au traité que nous avons conclu avec elle et qui, depuis 1914, est dénonçable en tout temps moyennant avis donné un an à l'avance.

En ce qui concerne les Etats-Unis d'Amérique, nous avons dû, par contre, adopter une attitude beaucoup plus prudente. Le Gouvernement de Washington nous avait bien fait connaître, en 1919, qu'il prendrait connaissance avec intérêt des suggestions que la Suisse pourrait lui présenter au sujet de la conclusion d'un nouveau traité concernant la solution arbitrale des conflits. Mais, comme nous l'écrivions récemment à notre Légation à Washington⁴, tant d'événements d'une importance capitale se sont produits depuis lors dans ce pays que nous en sommes réduits à des conjectures sur les conceptions qu'on partage actuellement à la Maison Blanche en matière d'arbitrage. Avant d'entamer quelle discussion que ce soit à cet égard avec le Gouvernement américain, il nous a paru, dès lors, nécessaire de jeter un coup de sonde sur ce terrain encore mouvant de la politique américaine. La Légation de Suisse à Washington se chargera de ce soin.

A la troisième catégorie d'Etats dont nous avons à nous occuper appartiennent les Etats avec lesquels nous n'avons jamais conclu de traités d'arbitrage et qui n'ont pas encore manifesté, du moins à notre connaissance, un désir quelconque de figurer parmi les Etats ayant ratifié le protocole relatif à l'article 36, alinéa 2, du statut de la Cour internationale de Justice.

Il convient de mentionner ici la Roumanie, le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes, la Tchécoslovaquie, la Pologne, la Grèce, le Japon, la Chine, le Brésil, la République Argentine, le Chili et le Paraguay. Comme nous l'avons déjà fait pour la Grande-Bretagne, l'Italie et la France, nous aurons soin de nous enquérir auprès de ces Etats s'ils seraient disposés à conclure avec la Suisse un traité d'arbitrage qui s'inspirerait des principes exposés par le Conseil fédéral dans les deux messages aux Chambres fédérales, des 11 décembre 1919 et 1^{er} mars 1921.

Reste enfin une quatrième et dernière catégorie d'Etats. C'est celle des Etats qui non seulement ne font pas partie de la Société des Nations, mais encore ne pourraient pas, comme les Etats-Unis d'Amérique, adhérer aux deux protocoles de la Cour permanente de Justice. Dans cette catégorie ne rentre actuellement pour nous que l'Allemagne.

Le Gouvernement allemand nous a déjà fait connaître son désir de conclure avec la Suisse un traité d'arbitrage dont le champ d'application serait plus étendu et dont les principes seraient plus libéraux que ce ne fut généralement le cas jusqu'ici pour les conventions d'arbitrage. Il nous a remis à cet effet un aide-mémoire que nous étudions en ce moment et auquel nous pensons pouvoir répondre affirmativement dans un avenir rapproché.

4. Pour cette lettre datée du 2 mai 1921, cf., E 2200 Washington 13/7.

E 7110 1/79

*Le Département de l'Economie publique
à la Légation de Suisse à Rome*

Copie

T. Urgent

Berne, 27 mai 1921

Veillez communiquer au Gouvernement Royal, en réponse provisoire à sa note du 24 mai¹, ce qui suit: Le Conseil fédéral a pris connaissance avec beaucoup d'intérêt de la note que le Gouvernement Royal a remise à la Légation suisse le 24 mai. Il est désireux, lui aussi, d'arriver à conclure avec le Gouvernement Royal une nouvelle convention commerciale ou à établir un *modus vivendi* et il tient, comme le Gouvernement Royal, à maintenir et développer les excellentes relations qui unissent les deux pays. Le Conseil fédéral se réserve de revenir sur les diverses questions soulevées dans la note, notamment sur celle des restrictions d'importation que la Suisse a été forcée d'édicter pour protéger un peu mieux sa production nationale, surtout contre les conséquences de la dépréciation des changes étrangers.

Le Conseil fédéral croit avoir clairement exprimé par sa communication du 2 avril, qu'un nouveau tarif douanier devait remplacer le tarif actuellement en vigueur entre l'Italie et la Suisse et il a, dès lors, considéré cette communication comme équivalente à une dénonciation de la convention, notamment des dispositions tarifaires. Cependant, pour éviter toute discussion et pour être agréable au Gouvernement Royal, le Conseil fédéral dénonce expressément, par la présente note, la convention commerciale à un mois, soit au 30 juin 1921. Les dispositions tarifaires de la convention resteraient donc en vigueur de part et d'autre jusqu'à la date précitée. Le Conseil fédéral arrêtera prochainement le nouveau tarif d'usage à appliquer dès le 1^{er} juillet et il le communiquera le plus tôt possible au Gouvernement Royal.

Il propose que le texte du traité avec la clause de la nation la plus favorisée reste en vigueur, étant dénonçable de part et d'autre à un mois.

1. Cf. n° 89.

E 2001 (B) 8/35

*Le Délégué de la Suisse à la Conférence de Barcelone sur les
Communications et le Transit, J. Vallotton,
au Chef du Département politique, G. Motta*

L. Conférence de Barcelone

Lausanne, 31 mai 1921

J'ai regretté de n'avoir pu vous voir, il y a quelques jours. Il serait très désirable de vous faire un rapport verbal¹ sur la Conférence de Barcelone, car deux mots d'entretien avec M. le Conseiller fédéral Chuard m'ont donné l'impression que le Conseil fédéral n'a pas reçu certains renseignements indispensables, et qui ne peuvent être donnés par écrit.

Il importe de savoir que:

1° Aucun *journaliste suisse* n'était présent à Barcelone.

2° Le journaliste qui a signé «R» des articles dans divers journaux suisses, notamment dans le Journal de Genève, n'était autre que le correspondant de l'Agence *Havas*, un journaliste *français*.

On ne pouvait lui demander de dire la vérité, qui est la suivante:

1° La Conférence de Barcelone n'a pas été organisée comme aurait dû l'être une réunion des Membres de la Société des Nations, mais comme une deuxième édition de la conférence de la Paix de Paris. Les méthodes de cette dernière conférence, stigmatisées par *Lansing*, y furent imitées tout naturellement, les dirigeants les plus actifs de la conférence de Barcelone étant les rédacteurs de l'une des parties des Traités de Paix de Versailles et St. Germain.

2° La conférence eut lieu au moment même où l'Allemagne paraissait refuser de payer les indemnités prévues dans le Traité de Paix; la délégation française chercha à obtenir par les conventions votées à Barcelone, des armes nouvelles non seulement contre l'Allemagne, mais contre la Suisse, pour remédier à la mauvaise situation financière de la France; et d'autre part, elle eut une attitude déplorable, par sa méfiance visible constante, à l'égard des institutions de la Société des Nations. Elle chercha à *libérer la France de diverses obligations résultant du Traité de Versailles*; notamment:

a) vis-à-vis de la Suisse et de l'Allemagne, de son obligation d'entretenir à ses frais le Rhin soit le canal (art. 358) entre Strasbourg et Bâle et b) vis-à-vis de la Suisse, et de l'Allemagne, *de l'obligation* de la France de soumettre à la Cour de Justice Permanente «les différends» (*sans restriction*, art. 376 du Traité de Versailles) qui pourraient résulter de l'application des articles 354 suivants de Versailles; de son projet de canal d'Alsace, par exemple.

Elle aurait complètement réussi dans cette œuvre néfaste, *si la délégation suisse, seule, n'avait résisté à ces prétentions, en exigeant — et en obtenant dans une certaine mesure — le respect du Traité de Versailles*, — de ce même traité auquel la France *interdisait* à la Suisse *de changer un iota*, il y a quelques mois.

1. Pour le rapport écrit, cf. n° 86.

3° Plusieurs délégations se sont plaintes très vivement de l'attitude des délégués techniques français et italiens à la Conférence, et du défaut de fermeté des dirigeants français et italiens de la Conférence vis-à-vis des prétentions des techniciens de leur propre nationalité; et l'impression qui se dégageait des propos de ces délégués était que la prochaine assemblée de Genève aurait à s'occuper du rôle de ces Messieurs à la Conférence de Barcelone, pour remédier aux erreurs constatées.

4° La Présidence et le Secrétariat général tout spécialement, pouvaient s'attendre à ce que certains Etats, notamment la Suisse, se plaignent, à la prochaine assemblée, de leur *ingérence dans les élections pour la Commission internationale*, dite « *consultative et technique* ». Ces Messieurs tentèrent, — à ce qu'il paraît —, avec l'appui de M. Hostie et de certains sud-américains, d'éliminer les Pays-Bas et la Suisse (et la Grèce) au profit de la Belgique et de l'un des Etats balkaniques. Leur manœuvre échoua (sauf à l'égard de la Grèce) grâce à nos amis scandinaves, et aboutit à l'élimination de la Tchécoslovaquie!! L'un des délégués roumains, au retour de Barcelone, m'a dit que *M. Hanotaux lui aurait* promis de faire des démarches après la conférence de Barcelone, pour obtenir la sortie de la Suisse au profit de la Roumanie ou de la Serbie.

En résumé, rien de surprenant à ce que ces mêmes milieux qui font campagne contre Genève — et qui ont eu des mots bien imprudents à ce sujet — aient jugé habile de faire une diversion, en se disculpant au détriment de M. Carlin.²

On me dit que ces Messieurs lui reprochent des critiques à l'égard de la Société des Nations. Je ne sais ce dont il s'agit: Que M. Carlin, qui s'est occupé spécialement de l'élection précitée, ait exprimé ses sentiments au sujet de l'intrigue tentée contre les Pays-Bas et la Suisse (imputée par les Scandinaves au «bureau» de la Conférence), cela n'aurait rien de surprenant. Mais la Société des Nations n'a rien à voir là. En ce qui me concerne — car il paraît qu'on s'en prend à moi aussi pour les besoins de la cause, — je suis très tranquille, n'ayant rien à me reprocher.

J'ai eu vendredi un petit entretien, au passage d'un train, avec M. Rappard, et nous nous reverrons dans quelques jours. Ce premier entretien m'a suffi pour me convaincre de la faiblesse de l'intrigue tentée.

Il paraît que l'on me reproche:

1° d'avoir dit (à M. Haas)³ que j'avais pour instructions du Conseil fédéral de «*bouder* la Conférence» —

C'est absolument faux:

M. Haas m'ayant fait une violente scène de reproches parce que je restais *sur la réserve, qui m'avait été prescrite* (à une séance avec la délégation du Conseil fédéral qui précéda notre départ pour Barcelone), je lui répondis que «j'agissais conformément à mes instructions», et d'ailleurs, j'intervins dès lors dans les discussions, de manière à dissiper, si possible l'impression produite par mon silence.

2° d'avoir été de ceux qui ont fait de l'*obstruction*:

C'est faux;

On a essayé de dépouiller la Suisse de certains droits très importants, *fondés sur*

2. Cf. Doc. n^{os} 82, 83.

3. Il s'agit de Robert Haas, Secrétaire général de la Commission consultative et technique des Communications et du Transit de la SdN.

les Traités, je me suis opposé à cette injustice: c'était mon devoir strict. Personne, dans notre pays, ne comprendrait que nous nous laissions dépouiller, par exemple, des *droits* découlant de l'art. 358 du Traité de Versailles — qu'on vient de nous *imposer!*

Les comptes rendus sténographiés sont heureusement là pour prouver exactement ce que j'ai dit:

Je suis intervenu:

a) non seulement pour améliorer considérablement les conventions du Transit et des voies navigables, etc. dont j'ai eu à m'occuper;

b) pour rendre aux Alliés *le service de combler une lacune extraordinaire du Traité de Paix* et des Conventions de Barcelone, lacune à laquelle *nul* d'entr'eux n'avait songé, et qui aurait permis aux Allemands de se libérer, dans cinq ans, de leurs obligations résultant du Traité de Paix! — D'autre part, ensuite d'une plainte que me fit le premier délégué allemand touchant l'attitude de cette conférence de la S.d.N., j'ai dégagé la responsabilité de la Suisse lorsqu'on a cherché à imposer de nouvelles obligations à l'Allemagne, excédant celles des Traités de Paix.

c) Je suis intervenu pour sauver même un texte (de commission) auquel j'étais personnellement tout à fait opposé, soit le texte très important qui nous privera d'une partie de notre droit de recours contre les décisions en matière de Travaux sur le Rhin (ou le canal). Je l'ai fait à la demande du délégué britannique, et *par loyauté vis-à-vis d'un adversaire absent*, (M. Detoef, le délégué français).

Le compte rendu de la séance de Commission plénière relative à l'art. 9 des voies navigables en fait foi.

Est-ce là de « l'obstruction » ?

M. Carlin, de son côté, au cours de l'élaboration de la *convention des voies ferrées*, a fait tout son possible pour entrer dans les vues des techniciens français, pour concilier les vues en présence et pour amener la délégation française à voter une « convention » des voies ferrées et non une simple « recommandation ».

Sur ma suggestion entr'autres, il a adhéré même à une proposition de la délégation italienne qui, — dans la forme où elle était présentée, — était manifestement dirigée avant tout contre la Suisse (cession d'énergie électrique aux chemins de fer italiens); et cela malgré que M. Bignami n'eût cessé d'apporter, à toute occasion, des amendements ou des propositions peu amicaux à l'égard de la Suisse et de nature à compromettre le succès des conventions de Barcelone.

Voilà la vérité.

Pour ne pas allonger, je n'en dirai pas davantage, aujourd'hui, et si mon entretien avec M. Rappard me donne encore d'autres précisions au sujet des intrigues en cours, je me permettrai de vous en parler.

E 2001 (B) 3/49

*La Légation de Suisse à Vienne au Département politique**Copie de réception*

T. n° 30

Wien, 7. Juni 1921 18h00

(Ankunft: 8. Juni)

Der ungarische Gesandte, welcher mir soeben einen Besuch machte, hat mir im Auftrag seiner Regierung streng vertraulich folgendes mitgeteilt:

In Hof- und Regierungskreisen von Budapest wird, nach dortigen Meldungen, erklärt, dass am 20. Juni König Karl wiederum beabsichtige nach Ungarn zurückzukehren. Die ungarische Regierung fühlt sich verpflichtet, in gegenseitiger Loyalität, Ihnen obiges zur Kenntnis zu bringen, obschon sie nicht an diese Berichte glaubt und diese eher als ein Manöver ansehen möchte. Ein erneutes Unternehmen König Karls müsste von der Regierung Ungarns als durchaus unerwünscht, inopportun und unzeitgemäss bezeichnet werden.¹

1. *Note marginale de G. Motta*: Le 9. VI. sortant du Conseil national où il a assisté au débat sur les interpellations Grimm et Bossi [cf. n° 60, note 3] M. F. de Parcher [Chargé d'Affaires de Hongrie] me confirme cette nouvelle. Les rumeurs d'une nouvelle équipée du Roi Charles conduisent à une démarche collective des représentants de la France, de la Grande-Bretagne et de l'Italie, le 9 août 1921, avertissant le Gouvernement suisse qu'un fort mouvement se dessine en Hongrie en faveur du retour du Roi Charles et demandant si le Conseil fédéral est en mesure et prêt à prendre des mesures de précaution, étant donné les appréhensions qui existent [...]. *Note manuscrite de P. Dinichert*, 9 août 1921 (E 2001 (B) 3/49).

E 1004 1/279

*CONSEIL FÉDÉRAL**Procès-verbal de la séance du 10 juin 1921*

1779. Besprechungen über Zollverhältnisse

Mündlich

Der Präsident teilt mit, verschiedene Staaten hätten den Wunsch geäussert,¹ mit uns in Besprechungen über die Ordnung der gegenseitigen Zollverhältnisse einzutreten, so Italien, das schon nächsten Montag zwei Delegierte nach Bern entsenden will, Deutschland und Frankreich, welche beide ebenfalls Besprechungen in Bern in Aussicht nehmen, während Spanien es gerne sähe, wenn schweizer. Delegierte gegen Ende des Monats nach Madrid kämen. Über die Absichten der verschiedenen

1. *C'était à la suite de la note reproduite sous n° 57.*

Staaten im einzelnen ist noch nichts wesentliches bekannt geworden, doch möchte Italien letzten Endes zu einem Vertrag kommen, während Spanien gegenteils den Abschluss eines Vertrages nicht wünscht, sondern nur einen *modus vivendi* sucht. In allen diesen Fällen handelt es sich vorläufig nur darum, mit den Delegierten Fühlung zu nehmen, sie über die Absichten ihrer Regierung anzuhören und ihnen unsere Wünsche darzulegen. Der Präsident schlägt vor, zu diesen Vorbesprechungen die Herren Nationalrat Frey und Prof. Laur abzuordnen, denen allfällig die Herren Oberzolldirektor Gassmann, Abteilungschef Eichmann und Generalsekretär Wetter beigegeben werden könnten. In Aussicht genommen ist auch, dass den Besprechungen Vertreter unserer Gesandtschaften in den betreffenden Ländern beiwohnen sollen. Da es sich nur um eine Fühlungnahme handelt, können unseren Abgeordneten noch keine bestimmten Weisungen gegeben werden. Solche werden vom Bundesrat festzustellen sein, wenn einmal die eigentlichen Verhandlungen mit den verschiedenen Staaten beginnen.

In der Beratung wird betont, es könne fraglich erscheinen, ob der Bundesrat kraft der ihm von der Bundesversammlung erteilten Ermächtigung berechtigt sei, sich gegenüber den verschiedenen Ländern in verschiedener Weise zu binden. Da die Ermächtigung nur auf Feststellung eines zeitlich begrenzten neuen Tarifes² gehe, müsste jeder eigentliche Zollvertrag der Bundesversammlung zur Genehmigung unterbreitet werden. Jedenfalls müsse der Gesamtbundesrat nach den ersten Besprechungen wieder begrüsst werden und er müsse sich dann über das weitere Vorgehen und über die Art der Bindung gegenüber den einzelnen Staaten schlüssig machen. Vorläufig sollen daher die Delegierten sich in keiner Weise festlegen lassen. Wünschenswert wäre es, zu erreichen, dass die Behandlung der verschiedenen Anfragen über den Zolltarif verschoben werden könnte, um nicht eine Erörterung im Parlament zu entfesseln, die eine ungünstige Rückwirkung auf die Besprechungen und Verhandlungen mit den andern Staaten haben müsste. Aus demselben Grund wäre es auch geboten, dass die Presse sich in der Erörterung des neuen Zolltarifs eine gewisse Zurückhaltung auferlegte. Dies um so mehr, als die mancherorts gehegte Befürchtung, es werde mit dem Inkrafttreten des neuen Zolltarifs eine Preissteigerung bei den lebensnotwendigsten Artikeln eintreten, sich nicht bewahrheiten werde, da auf 1. Juli der Getreidepreis und damit auch der Brotpreis herabgesetzt werden könne und unsere Landwirtschaft in der Lage sei, den Fleischbedarf des Landes reichlich zu decken, so dass auch keine Erhöhung der Fleischpreise eintreten werde.

Auf Grund der Beratung wird *beschlossen*:

Zu den Besprechungen mit den Vertretern der vorgenannten Länder über die künftige Regelung der Zollverhältnisse werden die Herren Nationalrat Alfred Frey und Prof. Laur abgeordnet, denen soweit nötig die Herren Oberzolldirektor Gassmann, Abteilungschef Eichmann und Generalsekretär Wetter beigegeben werden können. Die Delegierten sind ermächtigt, die Erklärungen der Vertreter der andern Staaten entgegenzunehmen, über die Gründe, die zur Aufstellung unseres neuen Zolltarifs führten, Auskunft zu geben und im allgemeinen die Art der künftigen Regelung der Zollverhältnisse zu erörtern. Sie sollen sich dabei jeder Bindung enthalten.

2. *Sur l'établissement du nouveau tarif d'usage du 8 juin 1921, cf. RO, 1921, Tome 37, pp. 365—473.*

*Le Département fédéral de Justice et Police
aux Légations et Consulats de Suisse à l'étranger*

ACTION DE SECOURS DE LA CONFÉDÉRATION EN FAVEUR DES
SUISSES À L'ÉTRANGER TOMBÉS DANS LE BESOIN SANS LEUR FAUTE¹

*Complément de l'Instruction N° 12
du service consulaire*

Circulaire

Berne, 10 juin 1921

Comme vous le savez, il n'y avait pas, avant la guerre, d'autres fonds fédéraux à disposition pour assister nos compatriotes nécessiteux à l'étranger que les subventions accordées aux sociétés de bienfaisance et asiles suisses. L'action de secours était entièrement confiée à ces sociétés ainsi qu'aux Légations et Consulats qui, ces derniers, prélevaient spontanément sur les émoluments de chancellerie qui leur revenaient de fortes sommes en vue de l'assistance. Le nouveau règlement consulaire ne permet l'application ultérieure de ce mode de procéder que dans une mesure restreinte, vu qu'il prévoit le versement de la plus grande partie des émoluments à la Confédération. Les moyens extraordinaires mis à disposition pendant la guerre pour assister les Suisses nécessiteux à l'étranger sont à peu près épuisés. Mais ces compatriotes y souffrent encore aujourd'hui de la crise mondiale, de sorte qu'il est impérieusement commandé par les circonstances de continuer l'action de secours et de recourir dans ce but à un nouveau système. A l'effet d'organiser cette action, dont s'occupaient jusqu'ici la Division des affaires étrangères, celle des affaires intérieures du Département politique, la Division de police du Département fédéral de justice et police et l'Office fédéral du travail, ainsi que de la mettre en pratique en se plaçant à des points de vue uniformes, il paraissait absolument indispensable de la centraliser en mains d'une seule et même autorité fédérale. Par des motifs d'ordre technique et par opportunité, la Division de police précitée parut indiquée comme autorité se prêtant le mieux à l'accomplissement de cette tâche. En conséquence, les départements et les divisions intéressés jusqu'ici à la question ayant préalablement donné leur consentement à la solution projetée, le Conseil fédéral a pris le 6 mai 1921 la décision suivante:

1. La Division de police du Département fédéral de justice et police est chargée d'administrer l'action de secours de la Confédération en faveur des Suisses nécessiteux à l'étranger. L'activité de la division consiste: a) à secourir les Suisses néces-

1. *Sur l'aide de la Confédération aux Suisses de l'étranger*, cf. Message du Conseil fédéral du 23 août 1921, FF, 1921, vol. III, pp. 869—877; l'arrêté fédéral du 21 juin 1923, RO, 1923, Tome 39, pp. 354—355 et surtout l'ordonnance sur les secours aux Suisses tombés à l'étranger dans le besoin sans leur faute du 3 décembre 1923. RO, 1923, Tome 39, pp. 442—448.

sonnes rapatriées, jusqu'à ce qu'elles aient trouvé un logis et soient annoncées à la police. L'assistance ultérieure rentre dans les attributions de l'Office du travail en ce qui concerne les personnes aptes au travail et de la Division des affaires intérieures pour celles qui sont incapables de gagner leur vie.

Est réservé le rapatriement des Suisses habitant la Russie bolcheviste, qui, comme par le passé, rentre dans les attributions du Département politique.

2. Le crédit de fr. 25 000, alloué, pour 1921, à la Division des affaires étrangères conformément aux articles 78 et suivants du règlement consulaire, pour venir en aide aux Suisses à l'étranger et le crédit ouvert à l'Office du travail par l'arrêté du Conseil fédéral du 30 décembre 1919, pour s'occuper des Suisses qui rentrent au pays et des Suisses à l'étranger, sont, pour le solde de leur montant au 1^{er} mai 1921, reportés à la Division de police (rubrique du budget C. IV. 3, police et transports). Ces montants seront confondus avec celui du crédit qui a été accordé à la Division de police par l'arrêté du Conseil fédéral du 11 avril 1921, de fr. 50 000, pour le rapatriement de Suisses nécessiteux et seront affectés par cette division à l'action de secours conformément au chiffre 1 ci-dessus. Le tout sous réserve d'autres demandes éventuelles de crédit.

3. Les attributions de compétence antérieures de la Division des affaires étrangères, de la Division des affaires intérieures et de l'Office du travail pour l'assistance des Suisses nécessiteux à l'étranger et leur rapatriement sont abrogées en tant que contraires au présent arrêté.

4. La Division de police prendra les mesures nécessaires pour assurer l'exécution de cet arrêté, et cela en application des principes consacrés par son exposé du 23 avril 1921 et les résultats de la conférence du 28 avril 1921.

En exécution de cet arrêté, nous veillerons à ce que les principes suivants soient observés:

I. Généralités

a) L'action de secours et de rapatriement est dirigée par la Division de police et mise à exécution de concert avec les légations et consulats de Suisse à l'étranger et, pour autant que cela est nécessaire, avec les sociétés suisses de bienfaisance. Les légations et consulats, correspondent directement avec la Division de police. Il en est de même des sociétés de bienfaisance, à moins qu'elles n'aient leur siège dans l'arrondissement d'un représentant de la Confédération. Dans ce cas, elles sont tenues de recourir à l'intermédiaire du représentant compétent.

b) Peuvent bénéficier de l'action de secours les personnes tombées sans leur faute dans le dénuement et qui sont à même d'établir sans conteste leur qualité de Suisses par des papiers de légitimation ou de toute autre façon.

L'action de secours ne peut s'exercer en faveur d'étrangers que moyennant l'assentiment de la Division de police et que s'il s'agit de femmes suisses par leur naissance et vivant seules avec leurs enfants.

c) Peuvent être exclus de l'action de secours ceux dont le dénuement est dû à leur propre faute, ceux qui sont poursuivis judiciairement, ceux qui font sciemment de fausses indications et qui abusent de l'assistance, ainsi que ceux qui refusent d'accepter un travail approprié ou ne se soucient pas d'en trouver.

d) Il n'est pas accordé de secours en vue de l'émigration.

II. Assistance à l'étranger

1. Principes

a) Dans la mesure où les traités d'établissement ou des conventions spéciales imposent des devoirs aux autorités étrangères en ce qui concerne l'assistance des indigents suisses ayant besoin de soins (maladies corporelles, aliénés et enfants abandonnés), il faut absolument veiller à l'accomplissement de ces devoirs. Comme par le passé, les légations et consulats continueront à sauvegarder énergiquement vis-à-vis des autorités étrangères les droits conférés aux Suisses par ces traités.

b) L'activité des sociétés de bienfaisance et asiles à l'étranger n'est entravée en aucune façon par l'action de secours de la Confédération. Les subventions accordées à ces sociétés et la comptabilité à laquelle elles donnent lieu sont réglées selon les principes mis en pratique jusqu'à ce jour par le Département politique.

c) L'action de secours de la Division de police en faveur des Suisses nécessiteux à l'étranger se borne, en principe, aux arrondissements et aux localités où il n'y a pas de sociétés de bienfaisance et asiles suisses. Là où il y en a, la Division de police pourra accorder des secours dans les cas où elle aura décidé elle-même que le Suisse nécessiteux devait y résider plutôt que d'être rapatrié.

d) Dans le domaine des sociétés de bienfaisance, la Division de police peut se charger, en outre et à titre exceptionnel, de secours lorsque, par suite de circonstances spéciales, les moyens des sociétés de bienfaisance sont reconnus ne pas suffire à l'exercice efficace de l'action de secours.

2. Mode de procéder en cas d'assistance

a) Tous les cas d'assistance mis à la charge de la Division de police par le chiffre II, 1. c) ou d) doivent être immédiatement portés à sa connaissance sur formulaire prescrit, sans s'occuper de savoir si le rapatriement de l'indigent s'impose ou non. La Division de police donnera expressément son assentiment ou prendra d'autres mesures. D'une manière générale, les secours, dans les cas où il est à prévoir qu'ils devront être accordés pendant un certain temps, ne seront pas délivrés avant d'avoir obtenu l'assentiment de la Division de police.

b) Dans les cas urgents et notamment dans les pays éloignés, les secours peuvent commencer à être accordés déjà avant l'assentiment de la Division de police.

c) Les secours accordés une fois pour toutes dans des limites modestes peuvent être délivrés sans l'assentiment préalable de la Division de police, néanmoins il y a lieu de lui signaler également ces cas sur le formulaire prescrit.

d) Le montant des secours, pour autant que ces derniers sont à la charge de la Division de police, est calculé en tenant compte des conditions d'existence au pays de résidence, mais ne doit cependant dépasser en aucun cas la mesure absolument nécessaire. Lorsqu'il s'agit de secours accordés à une famille, l'indemnité sera augmentée suivant les exigences.

e) La durée de l'assistance est subordonnée aux circonstances du cas spécial. Si, grâce à l'assistance, il est à prévoir que l'indigent pourra être tiré du besoin dans un délai relativement court, on renoncera au rapatriement. Mais la Division de police peut aussi faire abstraction du rapatriement, même si le besoin de secours

est de longue durée, et décider l'assistance au lieu de la résidence à l'étranger, lorsque l'intérêt de l'indigent ou du fisc réclame cette mesure.

Dans ce cas, la Division de police peut se charger des frais d'assistance, même si l'indigent a été secouru jusqu'alors par une société de bienfaisance.

f) Les personnes auxquelles l'assistance est refusée pour les motifs indiqués au chiffre I. c) ci-dessus doivent être signalées tant à la Division de police qu'aux arrondissements consulaires et sociétés de secours qui se trouvent sur sa route (voir le règlement consulaire, article 80). La Division de police ne manquera pas de mettre également au courant l'Office fédéral du travail et la Division des affaires intérieures.

III. Rapatriement

1. Principes

a) Le rapatriement des Suisses nécessitant à l'étranger a toujours lieu par ordre et à la charge de la Division de police, sans prendre en considération la question de savoir si la personne rapatriée se trouve dans la circonscription d'une société de bienfaisance et a été secouru auparavant ou non par une société de ce genre.

b) Demeurent réservés les rapatriements pour cause d'indigence des Suisses incombant conformément au chiffre II. 1. a) ci-dessus aux autorités étrangères. Le transport de ces personnes tombe, en vertu des usages internationaux, à la charge de l'Etat de résidence jusqu'à la frontière suisse.

2. Mode de procéder au rapatriement

a) Lorsqu'il s'agit de rapatrier un indigent, l'autorité compétente (légation, consulat ou société de bienfaisance) adresse à la Division de police, au moyen du formulaire établi à cet usage, une demande en conséquence.

b) La Division de police prend ensuite, d'entente avec les autorités cantonales, les mesures nécessaires pour assurer la réception de la personne rapatriée en Suisse. Une fois la réception assurée, la Division de police accorde, éventuellement par télégramme, le rapatriement en indiquant le lieu de réception. En attendant, l'indigent peut être secouru aux conditions indiquées sous chiffre II. 1 et 2 ci-dessus.

c) Dès que le rapatriement est autorisé, il y a lieu de procurer à la personne qui sera transportée le billet pour se rendre au lieu de réception, de lui remettre le viatique strictement nécessaire et si possible, de contrôler son départ. Le moment du départ et de l'arrivée présumée au lieu de réception devra être communiqué à la Division de police en temps utile.

d) Une procédure de rapatriement sommaire est admise lorsqu'il s'agit de rapatriements provenant de pays éloignés. Toutefois seulement si les conditions requises par le chiffre I. b), 1^{er} alinéa, sont remplies. Dans les cas de ce genre, l'autorité requérante doit nous adresser un télégramme rédigé selon le schéma suivant:

«Département fédéral police Berne. Conditions rapatriement pour Pierre Robert, originaire Môtiers, remplies. Se rend à Neuchâtel.» En même temps que ce télégramme, le formulaire prescrit doit être envoyé à la Division de police après

avoir été dûment rempli. Celle-ci procédera conformément à la lettre b ci-dessus et donnera des instructions télégraphiques. Le rapatriement une fois accordé, le moment présumé de l'arrivée du rapatrié sera indiqué à la Division de police.

Observations:

1. Jusqu'à présent les rapatriements avaient lieu sans que, préalablement, aucune mesure quelconque pour assurer la réception des personnes rapatriées au pays d'origine ait été prise. Il est dès lors malheureusement arrivé très souvent que, par suite de la pénurie des logements et du chômage, ces personnes n'ont été accueillies nulle part, souvent pas même dans leur canton d'origine. Comme l'assistance par l'Office fédéral du travail ne peut avoir lieu qu'après l'inscription auprès de la police du lieu de séjour, les personnes rapatriées sont souvent restées, malgré leur dénuement complet, sans aucun secours quelconque pendant longtemps. A l'effet de remédier à ces inconvénients on s'est arrêté au système de rapatriement exposé ci-dessus, qui n'admet le rapatriement qu'une fois la réception au pays d'origine assurée.

2. Comme il est inadmissible de conduire toutes les personnes rapatriées, indistinctement à la commune d'origine, parce que, la plupart ressentent ce procédé comme une humiliation et que beaucoup d'entre eux n'ont d'emblée aucune chance d'y trouver un gagne-pain, nous chercherons dans chaque cas, à tenir compte des vœux du rapatrié tendant à être reçu ailleurs que dans sa commune d'origine. Nous prions dès lors de remplir avec le plus grand soin les rubriques du formulaire concernant les causes de l'indigence, les circonstances particulières dans lesquelles l'intéressé se trouve, son aptitude au travail, sa volonté de travailler, sa moralité, sa langue et sa profession, car le placement du rapatrié dépendra de la réponse à ces questions.

3. D'une manière générale, nous vous prions de fournir dans le formulaire des indications aussi complètes que possible, attendu que ces indications sont de la plus grande importance non seulement pour la Division de police, mais aussi pour l'Office du travail et la Division des affaires intérieures avec lesquels la Division de police est appelée à travailler en étroite collaboration en ce qui concerne l'assistance ultérieure éventuelle au pays d'origine.

IV. Comptabilité

Il y a lieu de présenter à la Division de police le compte des frais d'assistance et de rapatriement dans chaque cas spécial.

Les légations et consulats sont autorisés, pour autant que cela est nécessaire, à prélever sur leur caisse des émoluments perçus les sommes qu'ils ont à payer. Après avoir vérifié et révisé les comptes transmis, la Division de police en ordonnancera le paiement au service consulaire, pour le compte de la représentation intéressée (légation ou consulat). La Division de police fera parvenir directement aux légations et consulats les sommes dont il ne leur est pas possible de se couvrir en en prélevant le montant sur la caisse des émoluments.

Les sommes dépensées qui seraient trouvées n'être pas justifiées devront être remboursées par la représentation.

L'envoi d'avances aux légations et consulats est inadmissible en principe. Des avances de fonds peuvent cependant être faites aux représentants éloignés, avec

lesquels les relations sont lentes à raison de la distance, si le besoin en est démontré et s'il n'y a sur place ou dans la région aucune société de bienfaisance capable d'intervenir efficacement.

En ce qui concerne le remboursement de secours accordés par un représentant ou par une société de bienfaisance antérieurement à la présente instruction, la Division de police ne prend aucun engagement quelconque.

V. Observations finales

1. Quant au chiffre 1, 2^{me} alinéa, de l'arrêté du Conseil fédéral reproduit ci-dessus, du 6 mai 1921, il y a lieu de faire observer que l'assistance et le rapatriement des Suisses des Etats issus de l'ancienne Russie (Finlande, Esthonie, Lettonie, Lithuanie, Pologne) rentrent dans les attributions de la Division de police. Il n'y a que les personnes provenant de la Russie bolcheviste qui soient attribuées au Département politique en vue de ces opérations, quel que soit le lieu où la question du rapatriement se pose. Par conséquent, les légations et consulats doivent se mettre en relations avec le Département politique pour ce qui a trait aux personnes de cette catégorie qui s'annonceraient par exemple à Berlin, Vienne, Bucarest ou à un autre endroit quelconque en vue d'être assistées et rapatriées.

2. En ce qui concerne le traitement des personnes rapatriées à partir de leur rentrée en Suisse, la Division de police, en tant qu'elle est appelée à y coopérer aux termes de l'arrêté précité du Conseil fédéral du 6 mai 1921, se mettra en relations avec les autorités cantonales, l'Office fédéral du travail et la Division des affaires intérieures.

96

E 2/1670

Le Conseil d'Etat de la République et Canton de Genève au Chef du Département politique, G. Motta

L

Genève, 14 juin 1921

Par votre lettre confidentielle du 7 juin, ¹ vous avez bien voulu nous communiquer le contre-projet ² que la délégation suisse a opposé, sous réserve de l'approbation ultérieure du Conseil fédéral, au projet de convention relatif au régime des zones franches remis par les délégués du Gouvernement français.

Nous avons également eû l'avantage d'entendre, dans notre séance du 10 juin, un exposé de l'état actuel des négociations, présenté par M. le Conseiller National

1. *Non reproduite.*

2. *Au cours des négociations franco-suisse relatives aux zones franches de Haute-Savoie et du Pays de Gex, qui se sont déroulées à Berne du 24 mai au 3 juin, les délégués suisses ont remis, le 2 juin, un contre-projet de convention aux délégués français; pour les procès-verbaux des négociations, cf. E 2/1669, 1670.*

Albert Maunoir, l'un des deux négociateurs suisses aux Conférences de Berne.

Grâce à ces éléments d'appréciation et aux documents qui ont été mis sous nos yeux, nous avons pu procéder à un nouvel examen de la situation et nous vous présentons aujourd'hui, sous la forme d'observations, au contre-projet suisse, le résultat de cette étude.

Préambule. La rédaction du préambule, dans le contre-projet suisse représente un effort considérable et très habile de conciliation dans le sens d'un compromis acceptable pour les deux parties; l'interprétation qui nous semble pouvoir être donnée de ce texte, comparé à l'article 38 du contre-projet suisse et aux déclarations de la délégation française est rassurante; c'est pour répondre au désir de la France que la Suisse accepterait le cordon douanier à la frontière; en revanche, la France renonce à soutenir la caducité ou l'abrogation des traités de 1815—1816 en bloc; elle ne fait porter la novation que sur le régime des zones franches, respectant pour le reste le statut territorial du canton de Genève et les stipulations des traités confirmés par l'article 435 du Traité de Versailles.—

Nous aurions encore désiré qu'une clause relative à la confirmation des traités auxquels il n'est pas expressément dérogé par le nouveau contrat, vienne renforcer la déclaration de principe du préambule; en tous cas nous insistons pour que le sens positif de cette déclaration ne puisse faire aucun doute à l'avenir et que sa valeur juridique de même que sa signification diplomatique se dégagent sans aucune contestation possible de la teneur même de la convention et de l'adhésion officiellement constatée de la délégation française aux principes que nous avons résumés ci-dessus. Pour obtenir ce premier et indispensable résultat dans la négociation ultérieure, nous estimons que le Conseil fédéral ne doit se prêter à aucune transaction qui soit de nature à en compromettre l'effet et à atténuer la portée des propositions formulées par M.M. Laur et Maunoir.

Les articles I, 2, 4 et 5 représentent les garanties que la Suisse et le Canton de Genève sont en droit de demander pour le fonctionnement du cordon douanier français à la frontière; le projet de traité constitue pour la France comme pour la Suisse une dérogation aux lois intérieures et au droit commun; il y a donc lieu d'insister pour que la France consente au sujet des facilités douanières, à des engagements formels, et la Suisse ne pourrait se contenter de concessions octroyées à bien plaisir et unilatéralement. — Ainsi doit-il en être, pour tout ce qui concerne le placement des postes, les chemins reconnus comme routes douanières, le transit, etc.; la Commission franco-suisse prévue à l'article 5 présente en particulier une importance capitale; c'est au moyen d'une institution de ce genre qu'il est permis de concevoir un régime nouveau, qui même avec la douane française à la frontière, conserve à Genève une partie tout au moins des garanties politiques des traités de 1815—1816; la commission en vérifiant comment fonctionne le nouveau système, en donnant à la convention les interprétations requises, fera fonctions d'un agent diplomatique de contrôle; elle limitera l'arbitraire des administrations et contribuera au maintien du bon voisinage.—

Nous nous déclarons très heureux, dans un autre ordre d'idées, de la proposition des négociateurs suisses, ténorisée à l'article 3, et qui tend à l'installation d'une douane française à la gare de Cornavin; si la France se montre peu disposée à consentir au transfert à Genève de la douane pour les marchandises et au bureau de garantie du titre, pour des raisons financières, elle ne pourrait semble-t-il se

refuser à inscrire dans la convention le principe de cette double création, quitte à prévoir un délai pour l'installation définitive.—

Les mesures de police prévues à l'article 6 seront étudiées sans doute par les services juridiques compétents; des deux côtés de la frontière on aura un intérêt majeur à la répression de la contrebande; reste à savoir quelle sera la meilleure méthode à suivre pour arriver à ce but.—

Le principe énoncé à l'article 8 en opposition aux propositions françaises revêt également une grande importance; il est évident que si la convention ne s'appliquait qu'aux nationaux des deux pays, les formalités bureaucratiques n'auraient pas de terme et que le commerce de Genève serait atteint.—

Les articles relatifs à la navigation sur le lac restreignent la liberté douanière qui était le régime de l'article 3 du traité de Turin; ils entraînent donc de notre part des concessions qui doivent être réduites; ainsi, il convient de s'opposer à toute limitation de la liberté d'aborder, pour la navigation de plaisance, et de modifier pour cela la rédaction de l'article 12.—

Le régime des échanges commerciaux auquel ont trait les articles 15 à 26 et les tableaux annexés a été évidemment combiné à l'avantage de la Suisse, en tenant compte de cette idée que la réciprocité ne peut plus être admise comme la base d'un accord qui entraîne de la part de la Confédération la concession de la modification de la structure douanière contractuelle; nous sommes persuadés que pour ces questions très délicates qui touchent aux intérêts économiques très complexes du pays, les négociateurs du Conseil fédéral sauront suivre une politique libérale, qui sans compromettre la production nationale, consolidera le statut actuel en assurant en même temps que l'approvisionnement de Genève l'expansion de son commerce avec les régions voisines; à cet égard il ne faut pas se dissimuler que l'article 30, par institution du carnet de famille et par l'exclusion des produits frappés de taxes intérieures, limitera d'une manière sensible les menus achats des zoniens à Genève; la perte de ce libre trafic sera nous l'espérons compensée par les contingents de l'article 15.—

Nous nous plaisons à reconnaître que les articles 28 et 29 marquent une sérieuse amélioration des propositions françaises, l'article 28 en assurant la liberté de mouvement des propriétaires et cultivateurs frontaliers, l'article 29 en garantissant le ravitaillement du canton; ces dispositions qui s'inspirent des clauses du traité de Turin et des conventions de 1881 et 1882, sont en effet beaucoup plus larges que celles qui dans le projet français limitaient les prohibitions d'exportation aux propriétés de Suisses, et de Français domiciliés en Suisse, dans la zone de 10 kilomètres; nous estimons qu'elles sont nécessaires et que Genève est en position de demander le maintien de la libre sortie des denrées même de la zone de 1860 puisque le droit ancien lui avait acquis ce privilège spécial.—

A propos des facilités de circulation ténorisées aux articles 32 à 35, nous pensons, avec les négociateurs, qu'il faut éliminer les titres spéciaux de justification réclamés aux touristes, pour qu'ils jouissent de la franchise de leurs bagages.—

Quant à l'article 38, sa rédaction peut sans doute être modifiée dans le sens des dernières suggestions françaises; l'essentiel est d'éviter le retour de la situation actuelle où, grâce à l'insistance de la France le régime des zones a été remis en question contrairement au vœu de la Suisse; aucun changement ne pourra être imposé à l'une des parties par l'autre et le traité restera en vigueur tant qu'aucun accord ne

sera intervenu pour sa révision éventuelle. Les clauses relatives à Genève auxquelles le caractère de permanence devra être attribué seront, de ce fait, tous les articles relatifs au service douanier, au régime frontalier, au ravitaillement du canton, aux facilités de transit et de circulation, de même, comme le propose la délégation française, une partie des clauses commerciales.—

Enfin, il serait hautement à désirer qu'une clause arbitrale soit jointe au projet de traité de manière à prévenir un conflit du genre de celui que les négociations actuelles s'efforcent à grand peine de conjurer; nous sommes sûrs que la science du jurisconsulte du Département politique, Monsieur le professeur Max Huber, pourrait être heureusement mise à contribution sur ce point³ et, comme précédent d'une clause de ce genre, nous invoquons l'article 24 et l'annexe E de la convention de commerce du 19 novembre 1906 entre la Suisse et la France.—

En résumé, M. le Conseiller fédéral, nous estimons qu'un accord avec la France dans la question des zones doit être recherché et atteint sur la base du contre-projet que vous avez bien voulu nous communiquer, à la condition que les compensations prévues soient acquises pour Genève dans la mesure que nous venons d'indiquer. Ces compensations résideront tout d'abord dans le préambule, garantie indispensable des formes juridiques de la novation, puis dans les articles destinés à enlever à la douane française tout moyen de gêner la sécurité politique et morale du canton de Genève, dans les articles relatifs à son ravitaillement, à la liberté de mouvement de ses habitants et frontaliers, et dans les clauses commerciales qui continueront à faire de notre ville le marché de la région.

A notre avis, sur ces garanties élémentaires qui procèdent de l'esprit des traités antérieurs aucune concession fondamentale ne saurait être faite. Dans le cas où, lors des prochaines conférences, ces principes viendraient à être remis en question nous vous demanderions de ne pas prendre de décision définitive en présence d'un désaccord aussi grave sans avoir bien voulu nous consulter auparavant. En tout état de cause toute délibération hâtive et brusque devant être évitée, nous désirons connaître dès qu'il sera possible, les nouvelles propositions françaises et nous estimons pouvoir suivre la voie dans laquelle M.M. les négociateurs du Conseil fédéral ont engagé les pourparlers avec beaucoup de persévérance et de ténacité; nous sommes persuadés que, si leur œuvre continue à s'inspirer des idées maîtresses qui sont à la base de leur contre-projet, en même temps que des considérations que nous venons tout au long de développer, nous pourrons donner à la convention qu'ils auront préparée, notre adhésion définitive.—

3. *Note marginale de Dinichert*: à examiner avec le Prof. Huber.

E 7110 1/79

CONSEIL FÉDÉRAL
Proposition du Chef du Département de
l'Economie publique, E. Schulthess

Besprechungen mit
der italienischen Delegation
über die Zollverhältnisse

Bern, 16. Juni 1921

Die vom 13. bis 15. ds stattgefundenen Besprechungen zwischen den schweizerischen und den italienischen Delegierten über die Ordnung der gegenseitigen Zollverhältnisse haben einen verhältnismässig befriedigenden Verlauf genommen. Da der Handelsvertrag zwischen der Schweiz und Italien am 30. ds. zu Ende geht¹ und deshalb jeder der beiden Staaten in Zollsachen völlige Autonomie erhält, handelte es sich darum festzustellen, welche Zölle vom 1. Juli an zur Anwendung kommen sollen. Ferner wünschten die italienischen Delegierten auch eine Aussprache über unsere Einfuhrbeschränkungen.

Schweizerischerseits wurde zunächst ein Programm aufgestellt. Nach dessen Besprechung präziserte die italienische Delegation ihren Standpunkt in einem Memorandum. Beide Aktenstücke liegen bei.²

Das Resultat der Diskussion ist folgendes:

1. Die Schweiz und Italien behandeln sich bis zum Abschluss eines neuen Handelsvertrages gegenseitig in jeder Beziehung auf dem Fusse der meistbegünstigten Nation.

2. Die Textbestimmungen des bestehenden Handelsvertrages zwischen der Schweiz und Italien bleiben in Kraft. Die gegenseitigen Beziehungen werden durch die heutigen Abmachungen nur hinsichtlich der Zölle neu geordnet.

3. Auf italienische Waren wird vom 1. Juli an der neue schweizerische Gebrauchszolltarif angewendet. Allfällige Ermässigungen, die mit andern Staaten vereinbart werden sollten, werden auch Italien gewährt.

4. Die schweizerischen Waren werden in Italien vom gleichen Tage an nach dem Generaltarif verzollt, soweit dieser nicht durch den bisherigen französisch-italienischen Handelsvertrag herabgesetzt ist. Die bezüglichen reduzierten Ansätze, sowie die Zollermässigungen, die allenfalls andern Staaten eingeräumt werden, finden auch auf schweizerischen Waren Anwendung.

Sobald der neue, noch nicht publizierte italienische Generaltarif an Stelle des bisherigen Gültigkeit erlangt, was nach den Mitteilungen der italienischen Delegation wahrscheinlich nicht vor dem 1. August der Fall sein wird, so findet er mit allen etwa mit andern Ländern vereinbarten oder noch zu vereinbarenden Ermässigungen auch auf schweizerische Waren Anwendung, wenn nicht vorher zwischen den Parteien etwas anderes abgemacht worden ist.

1. Cf. n° 91.

2. Reproduits en annexe.

Der erwähnte neue Tarif wird der Schweiz sobald als möglich, jedenfalls vor seiner allgemeinen Publikation und Inkraftsetzung, mitgeteilt.

5. Die vorstehenden Abmachungen, die der Genehmigung beider Regierungen bedürfen, gelten bis zum Abschluss eines neuen Handelsvertrages, können aber jederzeit auf Ende des nächstfolgenden Monats gekündigt werden. Immerhin behält sich die Schweiz das Recht vor, von diesen Abmachungen im Moment der Anwendung des neuen italienischen Generalzolltarifs zurückzutreten.

Zwischen den beiden Ländern werden sobald als möglich Unterhandlungen über den Abschluss eines neuen Handelsvertrages angeknüpft werden.

Was die *Einfuhrbeschränkungen* betrifft, so wünschten die italienischen Delegierten für den Fall, dass neue Massregeln dieser Art getroffen werden sollten, die Zusicherung von Kontingenten in der Höhe der mittleren Einfuhr italienischer Waren vor dem Kriege nebst einem Zuschlag, der dem Zuwachs des italienischen Gebiets und der industriellen Entwicklung des Landes entspricht.

Die schweizerischen Delegierten erklärten dagegen, sich nicht in dieser Weise binden zu können. Man sei grundsätzlich geneigt, Kontingente zu gewähren, die der mittleren Einfuhr vor dem Kriege entsprechen und auch einigermassen der italienischen Gebietsvergrößerung Rechnung tragen, müsse sich aber vorbehalten, bei ihrer Festsetzung im einzelnen Falle auf die Veränderungen Rücksicht zu nehmen, die im schweizerischen Bedarf und in der Ausfuhr der betreffenden schweizerischen Waren nach Italien eingetreten sind.

Eine Einigung wurde in dieser Hinsicht nicht erzielt. Jeder Teil erklärte, auf seinem Standpunkte beharren zu müssen.

Wir *beantragen*:

Genehmigung der getroffenen Abmachungen.³

ANNEXE 1

Copie

Sans date

PROJET DE DISCUSSION DE LA DÉLÉGATION SUISSE POUR UN ACCORD ÉCONOMIQUE ENTRE LA SUISSE ET L'ITALIE À PARTIR DU 1^{er} JUILLET 1921

1. L'Italie ayant aboli ses interdictions d'importation, la Suisse, à titre de réciprocité, facilitera l'importation d'Italie en Suisse des marchandises faisant l'objet des restrictions d'importation suisse.

A cet effet, la Suisse accordera aux marchandises de provenance italienne, soit des autorisations générales d'importation, soit des contingents. Le montant de ces contingents sera fixé sur la base de la quantité annuelle d'importation d'avant-guerre, en tenant compte de l'augmentation du territoire italien (et des modifications intervenues dans la consommation suisse ainsi que de celles qui se produisent dans l'exportation suisse en Italie de ces mêmes catégories de marchandises.) (Die italienischen Delegierten wünschen Streichung d. Satzes.)

Restent réservées les dispositions de l'article 2, alinéa 2, du Traité de Commerce italo-suisse, du 13 juillet 1904.

2. L'Italie et la Suisse s'accorderont réciproquement le traitement de la nation la plus favorisée.
3. La Suisse accorde à l'Italie l'application de son nouveau tarif d'usage.

3. Cette proposition a été acceptée dans la séance du Conseil fédéral du 25 juin 1921, cf. E 1004 1/279, n° 1942.

4. L'Italie de son côté appliquera à l'égard de la Suisse son tarif général actuel modifié par toutes les concessions que l'Italie accorde à d'autres Etats.

5. Les stipulations contenues dans le texte du traité de commerce à l'exception des annexes a, b, c, d, concernant les droits d'entrée et de sortie continueront à avoir leur effet.

6. Cet accord durera jusqu'à la conclusion d'un nouveau traité, mais il pourra être dénoncé à tout moment. Il gardera alors ses effets jusqu'à la fin du mois qui suit. Toutefois la Suisse se réserve le droit de se retirer de cet arrangement au moment de la mise en vigueur du nouveau tarif général italien.

ANNEXE 2

La Délégation italienne pour les négociations économiques à la Délégation suisse

Copie

M

Berne, 14 juin 1921

La Délégation Italienne croit de devoir rappeler l'attention de MM. les Délégués suisses sur les deux questions suivantes qui, d'après son avis, présentent un caractère d'urgence et devraient, dès ce moment être résolues en attendant la conclusion d'un traité définitif.

1° restrictions à l'importation en Suisse;

2° régime douanier à appliquer pendant la période du 1^{er} juillet jusqu'à l'entrée en vigueur d'un nouveau traité de commerce.

Quant à la première question, les délégués italiens ont fait remarquer que les restrictions à l'importation édictées par le Gouvernement fédéral ont causé, non seulement un dommage matériel au commerce italien, mais qu'elles ont produit une impression d'autant plus défavorable dans l'opinion publique italienne, qu'elles seraient en contraste avec le principe du traité de commerce encore en vigueur et avec les accords spéciaux de réciprocité qui règlent cette matière.

Ce dommage et cette impression ne pourraient qu'augmenter dans le cas où le gouvernement fédéral, comme ses Délégués ont déclaré, devrait édicter de nouvelles restrictions.

Les Délégués italiens se rendent parfaitement compte des difficultés de la situation économique dans laquelle se trouve la Suisse et de la nécessité qui a été plusieurs fois affirmée par MM. les Délégués suisses que le Gouvernement fédéral conserve une certaine liberté d'action à cet égard. Mais ils pensent que le minimum de garanties qui pourraient être assurées à l'Italie devraient consister dans l'engagement de concéder à l'Italie lorsque des nouvelles prohibitions seraient édictées, des contingents à calculer sur la base d'une importation moyenne normale d'avant-guerre, augmentée en proportion du développement industriel et de l'accroissement du territoire italien.

Quant à la deuxième question, les Délégués italiens font ressortir que la connaissance partielle du nouveau tarif suisse a vivement alarmé les milieux industriels et surtout agricoles de l'Italie. Néanmoins tout en exprimant l'espoir que dans les négociations définitives on pourra s'entendre sur les principales positions de ce tarif, en vue de concilier les intérêts mutuels, ils prennent acte que ce tarif serait appliqué aux importations italiennes en Suisse pendant la susdite période provisoire, bien entendu avec toute réduction qui serait éventuellement concédée à un tiers état quelconque.

De leur côté les délégués italiens croient de pouvoir proposer à leur Gouvernement d'appliquer aux importations suisses en Italie:

1° depuis le premier juillet et jusqu'à l'application du nouveau tarif douanier italien, les droits du tarif général actuel, modifiés par le tarif conventionnel qui est accordé à la France d'après l'accord de 1898, jusqu'à la cessation de cet accord;

2° après l'application du nouveau tarif italien, les droits de ce nouveau tarif modifiés comme ci-dessus, sans préjudice, dans les deux cas, des réductions ultérieures qui seraient accordées par l'Italie à un tiers état quelconque.

*Le Ministre de Suisse à Rome, G. Wagnière,
au Chef du Département politique, G. Motta*

L

Rome, 24 juin 1921

Le discours prononcé hier à la Chambre par Mussolini m'a naturellement alarmé, sans toutefois me surprendre le moins du monde. Je m'attendais à ce que ce député soulevât dès son entrée à la Chambre la question du Tessin. Il l'a fait à l'occasion de la réponse que la Chambre des Députés est tenue de faire au discours de la couronne. Au début de son discours, le premier qu'il prononce au Parlement, Mussolini, en interpellant M. Giolitti, lui a dit ces propres paroles:—

«Vous, M. Giolitti, dans le discours de la couronne vous avez fait dire au Souverain que l'Italie a regagné partout sa frontière alpestre. Je conteste l'exactitude géographique et politique de cette affirmation. Immédiatement au nord de Milan cette frontière n'a pas été atteinte. A une heure de distance de Milan, l'œuvre de pénétration allemande déjà très accentuée avant et pendant la guerre, a repris avec une plus grande ténacité. Le canton du Tessin abâtardi et germanisé peut être une grave source de préoccupations pour la sûreté de la Lombardie et de l'Italie septentrionale. Ce danger a déjà été signalé par des groupes de jeunes Tessinois auxquels s'adressait le message de D'Annunzio. Si le Gothard, frontière naturelle et sûre de l'Italie demeure une aspiration d'avant-garde, nous demandons au Gouvernement ce qu'il fait pour garantir au moins la possession du Brenner et du Nevoso...»

L'orateur a continué en parlant ici du Haut-Adige, du danger allemand dans le Tyrol et du danger slave.

On pouvait s'attendre de la part du Président de la Chambre ou d'un membre du Gouvernement à un rappel à l'ordre adressé à M. Mussolini après ces paroles injurieuses à l'adresse d'un pays ami. En revanche, soit le Président, soit les membres du Gouvernement, tous présents à la séance, ont gardé le silence le plus complet. Jusqu'ici les journaux n'expriment aucune désapprobation. Le «Messaggero», qui est en rapports fréquents avec la Consultà, parle du discours de Mussolini avec admiration et sans aucune réserve, malgré les attaques violentes qu'il contient à l'adresse de la politique de Sforza.

Mon premier mouvement fut d'attendre vos instructions avant de faire une démarche quelconque auprès du Gouvernement. Cependant, pour le cas — à vrai dire assez peu probable — où le Gouvernement serait appelé à répondre immédiatement, c'est-à-dire dans la séance de jeudi après-midi, au discours prononcé la veille, je me suis décidé à me rendre jeudi matin chez le comte Sforza qui m'a reçu avec son amabilité habituelle. Je lui ai déclaré tout de suite que je tenais à lui exprimer la fâcheuse impression que j'avais éprouvée à la lecture du discours de M. Mussolini. Ce discours, lui ai-je dit, ne m'a pas surpris car il est dans la note des articles du «Popolo d'Italia». Ce qui m'a surpris, c'est que ni le président de la

Chambre, ni aucun membre du Gouvernement n'a relevé les paroles inconvenantes prononcées par le chef «fascista» à l'adresse de mon pays.

M. Sforza m'a répondu qu'il n'avait pas attaché d'importance à cette sortie qu'il avait du reste imparfaitement écoutée. Cependant il en avait parlé avec M. Giolitti, lequel avait haussé les épaules et considérait l'incartade de Mussolini comme tout à fait négligeable. «Maintenant, m'a dit M. Sforza, pensez-vous qu'il convienne de donner plus de poids aux paroles de Mussolini en en parlant de nouveau à la Chambre? On risque d'ouvrir une discussion fâcheuse, tandis qu'en gardant le silence on ferait vite l'oubli sur cet incident. C'est ainsi que nous avons agi lorsque Federzoni, député nationaliste, a soulevé la question de la Corse.»

J'ai répondu que je ne me souvenais pas que la question de la Corse eût été soulevée au Parlement (et je conserve un doute à ce sujet); j'ai ajouté qu'il s'agissait ici de la discussion du discours de la couronne et que le silence complet du Gouvernement et du Président de la Chambre ne manquerait pas d'être, en Suisse, fort mal interprété.

«Je vous promets, me répondit M. Sforza, d'en parler immédiatement à M. Giolitti. Je vous conseille de vous en remettre à son sens parlementaire.» J'ai répondu que je voulais bien m'en remettre à ce que déciderait le Président du Conseil.

J'ai ajouté cependant encore ceci: — «Je crois devoir vous rappeler les paroles si amicales à l'adresse de l'Italie prononcées tout récemment par M. le Président de la Confédération et reproduites par le «Corriere Italiano». Le Président a déclaré que jamais les relations entre les deux pays ne furent meilleures qu'aujourd'hui. Ces déclarations ont été rapportées par toute notre presse. Maintenant, si même le Gouvernement Royal ne jugera pas, dans sa réponse au discours d'hier, devoir relever les propos de Mussolini à l'égard de la Suisse, je suis certain qu'un mot amical à l'adresse de la Suisse, confirmant l'impression que rien n'est changé dans nos relations suffirait à effacer en Suisse l'impression pénible et certainement très vive produite par cet incident.»

M. Sforza, qui devait sortir, m'a ramené dans sa voiture jusqu'à la Légation. Nous avons parlé à cœur ouvert de la question du Tessin. Il a très vivement blâmé toute agitation irrédentiste.

A l'heure où je vous écris le Gouvernement n'a pas encore répondu aux divers discours prononcés par les leaders des partis parlementaires sur la réponse au discours de la couronne. C'est au début de chaque législature l'occasion pour les divers partis d'exposer leur programme. J'espère que M. Sforza, après en avoir parlé avec M. Giolitti, trouvera le moyen de dire le mot que nous attendons. Ce mot s'impose surtout après les déclarations que vous avez faites au correspondant du «Tempo» et qui figurent aujourd'hui en première page de ce journal; elles sont du côté suisse la meilleure réponse à faire aux insanités de Mussolini.

Comme je vous l'ai télégraphié ce matin,¹ les autres journaux romains n'ont pas commenté cet incident. Le «Messaggero» a publié un télégramme de Berne relatant les opinions de la presse. «L'Idée Nazionale» seule, en publiant une dépêche de Berne, signale l'émotion produite par cet incident auprès des députés tessinois aux Chambres fédérales, accompagne cette dépêche de commentaires injurieux,

1. Non reproduit.

revenant sur le danger représenté par le Tessin germanisé pour l'Italie, sur les relations de l'état-major suisse avec celui d'Autriche,² sur la lettre du Colonel Sprecher. Tout cela est tellement contraire à la vérité et dénote une telle ignorance des faits et aussi une telle ingratitude à l'égard de la Suisse qui a rempli pendant la guerre loyalement tous ses devoirs, que je n'ai pas hésité à prier le Directeur de ce journal, que je connais, de passer à la Légation. Je crois pouvoir compter sur lui; mais le groupe «fascista» est dirigé, inspiré et renseigné par des gens pour qui le mensonge est une fonction naturelle. Ils chercheront à entretenir le malaise créé par les attaques constantes du «Popolo d'Italia» et par l'agitation du petit groupe irrédentiste.

Je réserve d'autres appréciations dans l'attente du discours que M. Sforza doit prononcer à la Chambre.³

2. *Concernant les rapports entre états-majors autrichien et suisse cf. DDS 5, rubrique X, Landesverteidigung, et XI. 4, Angebliches Bündnis mit Österreich.*

3. *En tête du document, G. Motta nota:* La réponse que M. Giolitti a donnée à Mussolini est, à mon avis, très satisfaisante. Elle est d'ailleurs plus nette et aussi plus remplie d'égards envers la Suisse que la première missive très écourtée publiée dans la majorité des journaux (vide télégramme).

99

E 2300 Rome 21

*Le Ministre de Suisse à Rome, G. Wagnière,
au Chef du Département politique, G. Motta*

RP n° 22

Rome, 24 juin 1921

Le grand évènement parlementaire de ces derniers jours a été le discours de Mussolini. Je vous ai déjà écrit¹ spécialement en ce qui concerne son allusion au Tessin et à la Suisse.

Le discours tout entier a été écouté avec une très grande attention. C'était le début du «fascismo» à la Chambre et la première fois qu'un de ses représentants, et en même temps le chef reconnu du parti, essayait d'exposer un programme politique. Le groupe siège à l'extrême droite et Mussolini a débuté en déclarant qu'il était non seulement antisocialiste, mais antidémocrate. C'est ici une nouveauté à la Chambre italienne où depuis une trentaine d'années tous les partis revendiquent des idées et des étiquettes libérales, démocratiques, progressistes. Il est de bon ton dans la jeunesse intellectuelle, non socialiste, d'affirmer que la démocratie a fait faillite et que même le parlementarisme est démodé. Vous retrouverez les mêmes principes développés en France dans le groupe de l'Action française qui comprend tant d'écrivains de talent, avec cette différence que l'Action

1. Cf. n° 98.

française est ardemment monarchiste et conservatrice, tandis que l'école de Mussolini emprunte au socialisme une partie de son programme et se déclare plutôt républicaine. Sur ce dernier point vous savez que le groupe est divisé. La majorité paraît tenir encore à la maison de Savoie. C'est en somme un parti césarien et d'allures populaires, mais militariste, passionément nationaliste, xénophobe, méprisant la Société des Nations et tous les idéalismes abstraits: c'est un des plus beaux fruits de la guerre européenne.

Ce parti, de même que le groupe nationaliste, qui siège à côté de lui, dirige contre M. Sforza une campagne de plus en plus acharnée. On lui reproche d'avoir sacrifié Fiume et la Dalmatie aux Yougo-Slaves, de s'être laissé jouer par la France et même par l'Allemagne, de n'avoir pas su profiter du différend franco-anglais; on lui reproche surtout d'être modéré, conciliant et de ne pas précipiter l'Italie dans de nouvelles aventures.

Ces attaques contre M. Sforza seraient aussi dirigées, me dit-on, par le groupe de la «Banca Commerciale» qui dispose de plusieurs journaux et elles seraient également encouragées sous main par M. De Martino, Ambassadeur d'Italie à Londres où il a brusquement et tout récemment remplacé, sans aucun motif appréciable, M. Imperiali, bien que celui-ci fut très sympathique au «Foreign Office». Je sais de source certaine que ce changement a été très mal accueilli en Angleterre.

Ces attaques ont fait répandre le bruit de la chute prochaine de M. Sforza. Mais pour le moment je n'en crois rien.² MM. Giolitti et Sforza s'entendent trop bien ensemble et le premier a besoin d'avoir aux Affaires étrangères un collaborateur qui soit technicien, c'est-à-dire un diplomate et non pas un parlementaire. M. Giolitti fera donc tout ce qui est en lui pour garder M. Sforza. Du reste, les vacances sont prochaines.

Pour en revenir aux «fascisti», un de nos compatriotes nous signale une forme spéciale de leur xénophobie. Les «fascisti» interdisent maintenant aux commerçants d'exposer dans leurs vitrines des marchandises étrangères. C'est le cas par exemple des chaussures Bally, répandues dans toute l'Italie et exposées partout dans les montres des marchands de chaussures. Nous ne pourrions, naturellement, pas laisser passer de pareils excès sans protestation. Heureusement que sur ce terrain nous ne serons pas les seuls à nous plaindre. Nous aurons avec nous les autres étrangers. Le Gouvernement doit commencer à trouver que le «fascismo» est un élément compromettant. Malheureusement, l'histoire de ces dernières années nous montre quelle influence ces courants violents de la rue, inspirés par la passion nationale, ont constamment exercé sur la politique du Royaume.

2. Point d'interrogation en marge. Le 27 juin 1921, le cabinet Giolitti donna sa démission.

CONSEIL FÉDÉRAL
Proposition du Chef du Département politique, G. Motta

Nichtanerkennung der georgischen Regierung in Paris

Copie

Bern, 4. Juli 1921

Am 15. Oktober 1918 hatte sich der Bundesrat bereit erklärt, in der Person des Prinzen Soumbatoff einen de facto-Vertreter der menschevistischen Regierung Georgiens zu empfangen, um mit ihm über die Fragen der Anerkennung der Unabhängigkeit dieses kaukasischen Randstaates, der Ordnung der wirtschaftlichen Beziehungen und des Schutzes der schweizerischen Interessen zu behandeln.¹ Prinz Soumbatoff weilte in Bern bis zum 10. November 1920 und verreiste, ohne dass es uns gelungen wäre, die Rückerstattung des durch Georgien auf Grund seines Agrargesetzes kurzerhand nationalisierten bedeutenden Grundbesitzes zahlreicher schweizerischer Bauern auch nur teilweise zu erwirken. Auch Besprechungen mit dem georgischen Aussenminister Guéguétchkori anlässlich der Völkerbundsversammlung in Genf und eine Kollektivintervention des Konsularkorps in Tiflis blieben vollkommen ergebnislos.

Georgien hatte um seine Aufnahme in den Völkerbund nachgesucht; es gelang ihm aber nicht, die Aufnahme als vollberechtigtes Mitglied, sondern lediglich am 16. Dezember 1920 seine Zulassung zu den technischen Organisationen des Bundes zu erlangen.

Für seine Aufnahme als vollberechtigtes Mitglied haben in der Völkerbundsversammlung 10 Staaten gestimmt, nämlich: *Schweiz*, Südafrika, Bolivien, Chile, Columbien, Italien, Norwegen, Paraguay, Persien, und Portugal; dagegen, jedoch im Sinne obiger Vergünstigung, stimmten 14 Staaten; darunter haben namentlich England und Frankreich energisch gegen eine vollgültige Aufnahme Georgiens Stellung genommen.

Am 28. Dezember 1920 erbat Georgien durch sein Ministerium des Äussern in Paris die *de jure*-Anerkennung durch die Schweiz. Das Politische Departement² zog daraufhin die üblichen Aufschlüsse bei verschiedenen Mächten ein.

Am 4./7. Februar 1921 notifizierte uns das Ministerium die inzwischen am 26. Januar erfolgte *de jure*-Anerkennung der Republik durch den Obersten Rat und teilte die darauf bezügliche in Kopie beiliegende Note Briands mit.³ Wir luden darauf Herrn Guéguétchkori ein, uns eine vollständige Liste der eingelaufenen Anerkennungserklärungen mitzuteilen. Anstatt der Liste trafen am 14. Juni der Unterstaatssekretär Sabastarichi und ein ehemaliger Mitarbeiter der Mission Soumbatoff, Herr Chivichily, ein, um die Anerkennung Georgiens zu

1. Cf. DDS 6, n° 458.

2. Cf. n° 15.

3. Non reproduite.

betreiben. Wir mussten uns darauf beschränken, die Herren darauf aufmerksam zu machen, dass der inzwischen erfolgte Zusammenbruch Georgiens, (auf welchen wir unten zurückkommen), die Lösung dieser Frage für uns erschwere; immerhin luden wir sie ein, die noch ausstehende Liste einzusenden. Mit beiliegender Note vom 25. Juni,³ deren Text und Beilagen einige unrichtige Daten enthalten, gab die Regierung die erwünschten Aufschlüsse und insistierte auf ihrem Begehren um Anerkennung.

Tatsächlich haben folgende Staaten Georgien *de jure* anerkannt:

Argentinien	am 13. September 1920
Deutschland	am 24. September 1920
Grossbritannien	} am 26. Januar 1921 durch Beschluss des Obersten Rates
Belgien	
Frankreich	
Italien	
Japan	
Polen	am 28. Januar 1921
Österreich	am 17. Februar 1921
Rumänien	am 18. Februar 1921
Luxemburg	am 25. Februar 1921

Schon während die letzten Anerkennungserklärungen einliefen, war eine russisch-armenische Offensive im Gange, welche in raschem Siegeslaufe ganz Georgien eroberte. Am 26./27. Februar zogen die Bolschewisten in der Hauptstadt Tiflis ein und die menschewistische Regierung floh nach Paris, wo, wie bereits bemerkt, schon seit einiger Zeit ihr Ministerium des Äussern seinen Sitz hat.

Nach diesem Zusammenbruche, welcher die Regierung jeder tatsächlichen Gewalt über georgisches Gebiet beraubt, erfolgten am 9. und 28. März nur noch die Anerkennungen durch die Negerrepubliken Haïti und Liberia und am 12. Mai durch die bis jetzt selbst durch keine Macht anerkannte Regierung des General Obregons von Mexiko.

Die heutige tatsächliche Regierung in Georgien wurde durch die russisch-bolschewistische Armee errichtet, scheint sich aber in den letzten Monaten aus eigener Initiative den Landesverhältnissen besser angepasst zu haben. Nach übereinstimmenden Berichten folgt sie in der Tat keineswegs vorbehaltlos den Grundsätzen und Weisungen der Moskauerregierung, sondern verhält sich europäischem Besitz gegenüber entgegenkommender als die ehemalige menschewistische Regierung. Zuverlässige Schweizer, welche neulich aus Georgien zurückkehrten, bestätigen diese Tatsache und rühmen geradezu die ihnen jetzt dort zu Teil werdende Behandlung. Die neue Regierung hat z. B. einzelnen Landsleuten bereits einen allerdings kleinen Teil ihres durch die menschewistische Regierung konfiszierten Grundbesitzes und Viehstandes zurückgegeben. Auch die Handelsleute werden gut behandelt. Von Moskau aus sind die transkaukasischen Sovietregierungen neulich durch Rundschreiben Lenins ermächtigt worden, sich für ihr Gebiet nicht vollkommen an die in Sowietrussland geltenden Grundsätze zu hal-

3. *Non reproduite.*

ten, sondern sich weitmöglichst den lokalen Verhältnissen und den Bedürfnissen und Gebräuchen der Bevölkerung anzupassen. Die Schweiz hat deshalb keinen Anlass, sich zur Zeit mit der macht- und gebietslosen sogenannten georgischen Regierung in Paris, welche kein Entgegenkommen für unsere berechtigten Forderungen zeigte, einzulassen und sollte sich unseres Erachtens vollkommen freie Hand behalten.

Am 10. Juni 1921 haben die in Paris weilenden Präsidenten der Delegation Armeniens, Azerbeidjans, Nordkavkasus und der Gesandte Georgiens in Frankreich ein «Defensivbündnis» mit «Wirtschafts- und Zollunion» unterzeichnet. Da diese Herren aber keinerlei Gewalt über die Länder ausüben, welche sie vertreten wollen, kommt dieser Allianz höchstens der Charakter eines Programmes der derzeitigen Politik der Unterzeichner zu und hat, solange die gegenwärtigen Verhältnisse andauern, nur platonische Bedeutung.

Im Übrigen hat sich die Schweiz bisher stets zum Grundsatz gemacht, keine Regierung anzuerkennen, welche über ihr Land keine tatsächliche Gewalt ausübt. Es ist auch mehr als wahrscheinlich, dass die Grossmächte, wenn sie die de jure-Anerkennung Georgiens nicht schon vor dem Zusammenbruche vom Februar 1921 vollzogen hätten, diese unter heutigen Verhältnissen nicht aussprechen würden. Die neutralen Mächte bleiben gegenüber Georgien in kluger Zurückhaltung, um ihre Entschlüsse bis zur Abklärung der Verhältnisse in Transkaukasien nach keiner Seite zu präjudizieren.⁴

4. *Dans sa séance du 12 juillet 1921, le Conseil fédéral décidait:* Auf Grund eines einlässlichen Berichtes des politischen Departements und in Zustimmung zu seinem Antrag wird *beschlossen:*

1. Auf die Noten vom 28. Dezember 1920, 7. Februar und 25. Juni 1921, durch welche die georgische Regierung in Paris die Schweiz um de jure-Anerkennung der Republik ersucht, ist aus prinzipiellen Gründen nicht einzutreten; der Bundesrat behält sich gegenüber der Frage der spätern Anerkennung einer Regierung, welche über Georgien tatsächliche Gewalt ausübt, vollkommen freie Hand vor.

2. Der georgische Vertreter in Paris ist durch die Vermittlung der schweizerischen Gesandtschaft in Paris hiervon zu verständigen.

3. Das politische Departement wird ermächtigt, wie bisher, jedoch ohne irgend welches Präjudiz für die Frage der Anerkennung Georgiens durch die Schweiz, mit dessen Regierung in Paris oder einer Regierung, welche die tatsächliche Gewalt in Georgien ausübt, für die Wahrung schweizerischer Interessen oder in Sachen internationaler Unionen, soweit nötig, zu verkehren (E 1004 1/280 n° 2063).

101

E 2001 (B) 2/3

*Le Chef de la Division des Affaires étrangères du
Département politique, P. Dinichert,
au Ministre de Suisse à Berlin, A. von Planta*

Copie
L. CM

Bern, 7. Juli 1921

In Beantwortung Ihres Schreibens vom 1. Juli¹ beehren wir uns, Ihnen mitzuteilen, dass heute ein Dr. Schmid aus Zürich im Auftrage des Nationalrates Fritz Platten hier vorsprach, um zu bitten, wir möchten dessen Durchreise nach Deutschland erleichtern.

Wir haben ihm mitgeteilt, dass die Bundesbehörden nichts gegen die Ausreise von Schweizern nach Soviet-Russland einwenden, dass der Bundesrat aber es den Interessenten überlassen muss, sich die nötigen Visa dritter Staaten ohne unsere Intervention zu beschaffen.

Wir setzen Sie hiervon zu Ihrer Wegleitung in Kenntnis. Wenn also, sei es das Auswärtige Amt, sei es die deutsche Gesandtschaft, bei Ihnen oder bei uns sich nach unserer Stellungnahme gegenüber Reisen von Privaten und Politikern nach Russland erkundigt, so müsste man sich darauf beschränken zu antworten, dass die Bundesbehörden diese Reisen nicht verhindern; dabei lassen sie dritten Staaten freie Hand. Auf Grund einer derartigen mündlichen Mitteilung an die hiesige deutsche Gesandtschaft hat kürzlich Nationalrat Belmont ein Visum nach Berlin erhalten.²

Wir wissen zufällig, dass die Sovietregierung bereits am 3. Juni Herrn Platten eröffnen liess, dass seiner Einreise nach Russland nichts entgegenstehe. Er hat aber davon noch keinen Gebrauch gemacht.

Dr. Serge Bagotzki und seine Frau, welche hier das russisch-sovietische Rote Kreuz vertreten, haben uns heute ihre Absicht mitgeteilt, demnächst auf kurze Zeit nach Berlin zu reisen, um dort die Gelder in Empfang zu nehmen, die sie seit

1. *Non reproduit.*

2. *Dans une lettre du 21 juillet 1921, la Division des Affaires étrangères revenait sur sa position:* Bezugnehmend auf Ihr Schreiben vom 11. Juli beehren wir uns, Ihnen mitzuteilen, dass die deutsche Gesandtschaft Herrn Nationalrat Belmont vor einigen Tagen das Visum verweigert hat. Wir waren also unrichtig informiert und stellen unsere Mitteilung vom 7. Juli hiermit richtig. Vorgestern hat nunmehr die deutsche Gesandtschaft, ebenfalls gemäss den Weisungen des Auswärtigen Amtes, auch Herrn Platten das Visum verweigert. Wir beabsichtigen nicht, zu Gunsten beider Herren zu intervenieren.

Was Dr. Uhland anbelangt, so war er vorgestern in der Passangelegenheit Platten hier. Er rühmt sich bei uns seiner ausgezeichneten Beziehungen zum deutschen Auswärtigen Amte und zur Bundesanwaltschaft, welche jedoch über ihn schlechte Informationen besitzt und ihn als Kommunist kennt. Russlandschweizer, die ihm Geld anvertrauten, haben mit ihm die schlimmsten Erfahrungen gemacht. Aus einem sauf-conduit, das er uns vorwies, geht hervor, dass er eine Zeitlang im Dienste der englischen Kontrollkommission in Berlin stand. Der Mann ist jedenfalls mit grösster Vorsicht zu behandeln (E 2001 (B) 2/3).

längerer Zeit uns für Russentransporte und einigen schweizerischen Kaufleuten für Lieferungen schulden. Wir werden das Ehepaar mit einem Passierschein versehen.³

3. *Remarque manuscrite de Dinichert en marge de cette phrase: was ist das?*

102

E 2001 (B) 3/49

Notice du Président de la Confédération, E. Schulthess

Bern, 12. Juli 1921

Der spanische Gesandte teilte mir heute in Abwesenheit des Herrn Bundesrat Motta folgendes mit:

Die Regierungen von England, Frankreich und Italien hätten bei der spanischen Regierung Schritte getan, um sie zu bestimmen, dem gewesenen Kaiser und König Karl den Aufenthalt in Spanien zu bewilligen.¹ Die spanische Regierung prüfe zurzeit die Frage in wohlwollendem Sinne. Anhand der Depesche und in wörtlicher Wiederholung sagte mir Herr Reynoso «en s'inclinant devant les demandes des Gouvernements» und in einem andern Moment sprach er sogar von einer Pression, die auf Spanien ausgeübt werde.² Gleichzeitig habe auch die ungarische Regierung an Spanien eine entsprechende «Bitte» gerichtet.

Die Frage könne nun, fährt der Gesandte fort, nicht so rasch gelöst werden. Er sei beauftragt, sich mit dem Hofmeister und andern Personen des Gefolges des Königs Karl in Beziehung zu setzen um festzustellen, um welche und wieviele Personen es sich handeln würde, welches die Wünsche und Ideen des Kaisers seien, wo er sich niederlassen wolle usw. Der Gesandte sei auch beauftragt sich zu erkundigen, aus welchen Mitteln der König leben könnte und auf welchem Wege ihm solche zur Verfügung gestellt werden. Siedle der König nach Spanien über, so

1. *D'après une lettre du Ministre de Suisse à Madrid, du 11 juin 1921, le gouvernement espagnol n'avait encore reçu aucune demande de la part du Roi Charles en vue de son séjour en Espagne: Le Marquis de Lema [Ministre des Affaires étrangères] m'a dit qu'il n'avait eu ni directement, ni indirectement, aucune nouvelle que de semblables démarches eussent été faites (E 2001 (B) 3/49).*

2. *D'après une lettre du Ministre de Suisse à Rome, du 30 juillet 1921, l'Ambassadeur d'Espagne lui aurait communiqué les renseignements suivants: Les Gouvernements de l'Entente ont fait de vives pressions auprès du Gouvernement de Madrid pour qu'il veuille bien recevoir sur sol espagnol le Roi Charles de Habsbourg. L'Espagne a répondu qu'elle était disposée à l'accueillir, mais à la condition qu'on fournisse à ce souverain détrôné des moyens suffisants d'existence. Le Roi Charles étant parent du Roi d'Espagne et très proche parent de la Reine mère, le Gouvernement espagnol ne saurait admettre qu'il vive dans une situation médiocre et incertaine. Actuellement il est entretenu principalement, paraît-il, par les dons de ses fidèles, ses propriétés ayant été saisies. Il convient donc que la Hongrie assure à ce souverain une liste civile lui permettant de tenir son rang et d'entretenir les soixante-cinq personnes de sa suite (E 2001 (B) 3/49).*

werden dort Vorbereitungen getroffen werden müssen. Er setze voraus, dass beispielsweise ein Schloss hergerichtet werden müsse. Der König von Spanien, der ohne jedwelches Privatvermögen sei, sodass er beispielsweise ein ihm gehörendes, vor einigen Jahren abgebranntes Schloss nicht mehr aufbauen könne, sei nicht gerade entzückt. Er fürchte wahrscheinlich, dass er Geld ausgeben müsse, um eines seiner Schlösser herrichten zu lassen und das nötige Geld hiezu müsste er wahrscheinlich entlehnen.

Das alles hindere aber nicht, sagte der Gesandte ferner, dass die Frage wohlwollend geprüft werde, indessen werde es nicht möglich sein, alle Vorbereitungen so rasch zu treffen, dass die Übersiedlung auf Ende August erfolgen könne. Seine Regierung habe ihn daher beauftragt, dem Bundesrat die Frage zu stellen, ob dieser geneigt wäre, die Aufenthaltsbewilligung für Karl bis zum Monat Oktober zu verlängern.

Ich frug, ob ein Entscheid der spanischen Regierung zugunsten der Bewilligung des Aufenthalts Karls gefallen sei. Der Gesandte verneint dies, betonte aber nochmals, dass die Angelegenheit behandelt werde mit dem Wunsche, sie einer bejahenden Lösung entgegenzuführen.

Ich erkläre darauf, dass ich heute weder mich persönlich noch den Bundesrat irgendwie engagieren könne und betone, dass es dem Bundesrat angenehmer gewesen wäre, sich mit einer Verlängerung des Aufenthaltes nicht befassen zu müssen. Da indessen die spanische Regierung die Frage aufwerfe, so werde der Bundesrat sie natürlich prüfen. Es wäre aber von Bedeutung zu wissen, ob Spanien wirklich bereit wäre, der Übersiedlung und dem Aufenthalt Karls für den Monat Oktober zuzustimmen. Darüber konnte mir der Gesandte keine verbindliche Erklärung abgeben. Ich versprach dann, die Angelegenheit dem Bundesrat zu unterbreiten³ und dafür zu sorgen, dass ihm möglichst bald geantwortet werde. (Soweit die Unterhaltung mit dem Gesandten).

3. *Dans sa séance du 15 juillet 1921, le Conseil fédéral décide de faire savoir au Représentant de l'Espagne: [...] der Bundesrat sei geneigt, dem König Karl den Aufenthalt in der Schweiz noch bis zum Oktober nächsthin zu gestatten, wobei der Bundesrat aber von der Voraussetzung ausgehe, Spanien werde den König Karl dannzumal aufnehmen und dieser werde das Anerbieten Spanien's annehmen. Dem ungarischen Geschäftsträger wäre hievon in angemessener Weise Kenntnis zu geben (E 1005 2/1). Le Conseil fédéral était informé des difficultés nouvelles qui ont surgi dans le choix d'un nouveau lieu d'asile pour l'ex-empereur Charles à la suite de la démarche pressante du Chargé d'Affaires de Hongrie, le 13 juillet 1921: [...] Toutes les démarches faites jusqu'ici pour trouver un séjour au Roi de Hongrie pour l'époque où il devrait quitter la Suisse n'ayant pas encore abouti et ne pouvant plus espérer arriver à un résultat favorable en temps utile, le Gouvernement Hongrois adresse au Conseil fédéral la prière instante d'autoriser le séjour du Roi en Suisse au-delà du mois d'août.*

A différentes questions que je pose au Chargé d'Affaires au sujet des chances que peuvent avoir encore les démarches en cours, des raisons de l'échec des pourparlers engagés jusqu'ici, de la durée probable de la prolongation de séjour dont il s'agirait, M. de Parcher répond qu'il ne sait rien de plus. Il dit seulement savoir que la situation actuelle est un véritable cauchemar pour le Gouvernement Hongrois. Que devra faire celui-ci si le Roi *doit* quitter la Suisse en août et ne sait où se rendre? Le faire rentrer en Hongrie, ce qui paraîtrait naturel, provoquerait les conséquences ou les plus graves ou les plus humiliantes: événements de guerre, si l'on cherchait à garder le Roi en Hongrie, ou bien le consentement forcé de laisser interner le Roi, sous la garde de ses ennemis, p.ex. dans quelque île de Dalmatie, ainsi que le projet en existerait (E 2001 (B) 3/49).

Bei diesem Anlass möchte ich noch feststellen, dass König Karl — nach persönlichen Mitteilungen, die ich erhalten habe —, sich durch die Verpfändung wertvoller, offenbar dem Kaiserhaus gehöriger Sachen Mittel beschafft und bei Banken Kredit nachsucht. Die Ausgaben für ihn und seine Suite, worunter seine Mutter und eine Tante, zusammen 60—70 Personen, sollen sehr hoch sein. Ich gewann auch in vorstehend erwähntem Gespräch das Gefühl, dass man in Spanien fürchtet, Karl könnte nach kurzer Zeit nicht mehr über die nötigen Mittel verfügen, um seinen Hausstand aufrecht zu erhalten.

Vor einigen Tagen war Herr Berger, Eigentümer des Hotel Hertenstein, bei mir um mich zu bitten, doch den Aufenthalt Karls weiter zu gestatten. Er habe ihm sein Hotel vermietet. Karl mache erhebliche Ausgaben, die der Umgebung zugute kommen. Ich habe Berger gefragt ob der König ihn geschickt habe oder von seinem Schritt etwas wisse, was er verneinte. Es haben den Mann natürlich rein geschäftliche Interessen geleitet.

103

E 2/1670

*Conférence sur les Zones de la Haute-Savoie
et du Pays de Gex¹*

CR

Berne, 13 juillet 1921

M. Schulthess ouvre la séance à 8 heures du matin et expose que cette conférence préparatoire a pour but d'examiner rapidement des contre-propositions que l'Ambassade de France a remises au Département politique le 7 juillet² et de fixer les instructions que le Conseil fédéral devra donner à ses délégués en présence de ce nouveau projet de convention.

M. Maunoir communique à *M. Schulthess* une lettre³ par laquelle *M. Mégevand*

1. *Le titre complet de ce document porte*: Conférence préliminaire à la reprise des négociations relatives aux zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex, tenue à Berne, au Palais fédéral, le 13 juillet 1921, sous la présidence de M. Schulthess, Président de la Confédération. *Prénaient part à cette conférence*: Maunoir, Laur, Dinichert, Gassmann, Eichmann, Leuté, Martin.

2. *Le 2 juin 1921, les délégués suisses à la Conférence sur les Zones avaient remis aux délégués français un contre-projet de convention [cf. n° 96] auquel répondent les contre-propositions dont il est question ici. Pour le texte des observations françaises, cf. E 2/1670.*

3. *Non reproduite. Dans une lettre du 14 juillet, Mégevand, représentant la Chambre de Commerce de Genève, exposait les raisons de son refus à participer aux conférences sur les Zones après avoir pris acte de la position du Conseil fédéral disposé à céder devant les exigences françaises de l'établissement d'un cordon douanier à la frontière*: Dans ces conditions, je préfère ne pas participer même indirectement à ce qui va se passer. J'ai fait suffisamment preuve, je crois, de patriotisme et de déférence envers le Gouvernement de mon pays en participant pendant plusieurs mois à des travaux qui tendaient à un but que mes convictions personnelles réprouvaient. Le développement des négociations me montre qu'il n'y a rien à attendre de bon de cette affaire, et que plus on va de l'avant, moins on obtient (E 2/1670).

vand exprime son regret de ne plus pouvoir continuer à participer aux travaux de la commission des Zones.

M. Laur remet aux membres présents une étude qu'il a consacrée aux nouvelles propositions françaises et dans laquelle il souligne les concessions qui doivent être exigées et les prétentions qui doivent être écartées. Ce travail est joint au présent procès-verbal.⁴

M. Maunoir a procédé avec l'aide de MM. Mégevand et Leuté à un travail analogue qui l'a conduit aux constatations suivantes:

Le nouveau projet français constitue un recul très net, non seulement sur les déclarations faites par M. Laroche dans la première partie des négociations mais même sur les avantages offerts par le projet qu'il a remis le 24 mai, ainsi le retrait de l'article 16.

Le nouveau projet français ne tient compte que sur des points insignifiants des désirs exprimés par les négociateurs suisses.

Les relations commerciales entre Genève et la grande zone que la France offrait comme compensation à l'abandon des petites zones ne sont plus envisagées que pour une durée de 10 ans, ce qui est évidemment insuffisant.

M. Maunoir estime que la pénétration économique de la Suisse dans les zones doit être garantie pour une période au moins de 30 ans.

M. Maunoir ne se cache pas que les négociations sont difficiles en raison de l'excitation que la connaissance du projet français a provoquée dans les zones. Il estime, dans ces conditions, nécessaire de faire tout ce qui sera possible afin que, si une rupture est inévitable, la France seule en supporte les responsabilités.

M. Schulthess partage les craintes de *M. Maunoir* et estime avec lui que nous devons faire en sorte que la France ait à supporter la responsabilité d'une rupture des négociations.

M. Laur remarque que nous négocions avec la France et non pas avec la Savoie et que nous faisons, en consentant au transfert du cordon douanier à la frontière politique, un sacrifice suffisamment important pour que nous puissions en exiger la contre-partie. Il insiste sur la nécessité de ne donner pas prise à un référendum partant des milieux agricoles.

M. Martin remarque que la France reprend ce qu'elle avait paru donner et que nous nous en trouvons, à peu de chose près, au point où nous en étions en février. La convention que nous pouvons espérer conclure ne présente plus que de faibles avantages pour Genève, que nous aurions pu certainement obtenir par la voie arbitrale.

Dans ces conditions, il se demande si une rupture ne serait pas préférable à une crise intérieure provoquée par la conclusion d'une convention qui ne pourrait pas être défendue devant l'opinion publique et il tient à garder sa liberté d'action à ce sujet.

M. Maunoir ajoute que le Conseil d'Etat de Genève a paru fâcheusement impressionné par la lecture du projet français.

M. Gassmann a l'impression que le projet français nous demande des concessions inacceptables. La France ne nous donne plus les compensations auxquelles nous aurions droit. On doit se demander dans ces conditions si un régime de droit

4. Non reproduit.

commun qui nous laisserait toute notre liberté d'action ne serait pas préférable à l'accord proposé.

M. Eichmann partage l'impression que dans sa teneur actuelle le projet français est inacceptable, et que nous pourrions avoir intérêt à un régime de droit commun atténué par un traité de bon voisinage plutôt que d'acheter par d'importantes concessions un traité commercial qui n'offre pas de sérieux avantages.

M. Laur estime qu'il y a lieu de donner clairement à entendre aux négociateurs français que nous ne pouvons pas entrer en matière sur ces nouvelles propositions et que nous faisons la condition sine qua non d'un accord des compensations que nous estimons nécessaires.

M. Laur se montre persuadé que devant une attitude ferme de notre part, la France cédera.

M. Dinichert expose qu'au cours d'un récent entretien, *M. de Lacroix* lui a expliqué que *M. Laroche* exposerait aux négociateurs suisses les raisons pour lesquelles le Gouvernement de la République ne veut pas accepter les articles relatifs à la clause compromissoire et la disposition relative au change qui lui ont été communiqués postérieurement au 2 juin. *M. Dinichert* a exposé à titre officieux à *M. de Lacroix* que, en ce qui concerne tout au moins la clause compromissoire, il lui semblait difficile que le Conseil fédéral n'en fit pas une question de principe. Nous avons suffisamment de peine à régler le différend relatif aux zones pour ne pas tenir à ce que la Convention projetée ne donne les éléments d'un règlement automatique des conflits éventuels pour l'avenir. *M. de Lacroix* a paru comprendre cette manière de voir.

M. Dinichert partage cependant l'impression de *M. Maunoir* que nous ne pouvons nous désintéresser de l'accueil fait par les populations zoniennes aux propositions suisses. La convention envisagée n'est viable que si elle est la consolidation de l'état de choses existant actuellement. Il semble donc que nous devrions faire le possible pour que le régime à instituer ne place pas les populations zoniennes dans une situation plus défavorable que celle dont elles jouissent actuellement.

M. Schulthess partage l'impression qu'il importe de faire toutes les concessions possibles en vue de donner satisfaction aux revendications zoniennes; s'il y a rupture, nous avons un très grand intérêt à pouvoir justifier que nous avons fait tout ce qui dépendait de nous pour l'éviter et nous ne pouvons pas nous refuser à tenir compte de l'opinion des intéressés.

M. Maunoir remercie *M. Laur* des concessions qu'il a consenties en faveur de Genève, mais il le met en garde contre les indications tendancieuses et exagérées qui lui sont fournies par le groupe d'agriculteurs qui se trouve derrière *M. Gros* et qui ne correspond pas à l'opinion de la majorité des agriculteurs genevois groupés derrière *M. Mabut*.

Il partage pleinement l'impression toutefois que nous devons refuser catégoriquement d'accorder aux zoniens la libre importation des produits non fabriqués dans les zones ou n'ayant jamais pénétrés jusqu'ici en Suisse avec un régime privilégié.

M. Laur déclare que l'agriculture suisse a été aussi loin qu'elle le pouvait dans la voie des concessions et qu'il est obligé de tenir compte des revendications de la Chambre d'Agriculture genevoise et de l'Association des Maraîchers de Genève.

Il préférerait que la conclusion d'un traité soit impossible plutôt que de conclure une convention qui soit repoussée par le peuple.

M. Schulthess prend acte de ces diverses déclarations et ouvre la discussion sur les articles du projet français qui sont rapidement examinés un à un.

Cette étude technique des propositions françaises a servi de base à l'élaboration des contre-propositions suisses, approuvées par le Conseil fédéral dans sa séance du 15 juillet⁵ et communiquées le même jour à la délégation française.⁶

5. *Pour le dossier des contre-propositions du Département politique soumises au Conseil fédéral, ainsi qu'une note explicative pour le Conseil fédéral sur divers points de la négociation, cf. E 2/1670.*

6. *La deuxième partie des négociations franco-suissees sur les Zones a repris, le 15 juillet 1921, à Berne. Elles s'achevèrent le 26 juillet 1921 par le paraphe des articles de la convention qui sera signée, après la mise au net de certains passages, à Paris le 7 août 1921, (Cf. n° 110).*

104

E 1004 1/280

CONSEIL FÉDÉRAL Procès-verbal de la séance du 15 juillet 1921

2100. Fixation du régime provisoire de la Société des Nations à Genève

Département politique (Affaires étrangères)
Proposition du 5 juillet 1921

L'article VII du Pacte de la Société des Nations, complété par l'article 6 de la convention du 11 avril 1919 créant un organisme permanent pour la réglementation internationale du travail, a, entre autres, accordé le bénéfice des prérogatives et immunités diplomatiques à tous les agents de la Société des Nations, en fonctions, soit au secrétariat général de la Société, soit au Bureau International du Travail.

En application de ces dispositions conventionnelles, le Conseil fédéral, en date du 2 juillet 1920, décida de soumettre provisoirement le secrétariat général et le Bureau International du Travail à un régime analogue à celui des missions diplomatiques accréditées à Berne; il chargea en même temps le Département politique de se mettre en rapport avec les organes de la Société des Nations, en vue de la fixation d'un *modus vivendi* plus précis.

Deux conférences, tenues à Berne et à Genève il y a quelques mois, ont permis à un accord de s'établir sur un certain nombre de points.

Dans un projet de lettre au secrétariat général de la Société des Nations, le Département politique a formulé, dans tous leurs détails, les principes destinés à

servir de base à un premier *modus vivendi* de la Société des Nations à Genève. Ce projet de lettre est ainsi conçu:

«Monsieur le Secrétaire général,

Le Gouvernement fédéral suisse a eu une satisfaction particulière à constater qu'à la suite des conférences tenues, à Genève et à Berne, il y a quelques mois, et des correspondances ultérieurement échangées, les vues du secrétariat général de la Société des Nations, concernant la mise en application de l'article VII, quatrième alinéa, du Pacte, concordaient aujourd'hui, sur un grand nombre de points, avec sa propre manière de voir.

S'inspirant du résultat de nos échanges de vues, le Conseil fédéral nous a chargés et nous avons l'honneur de vous faire part des propositions suivantes, qui ont trait aux questions au sujet desquelles l'accord s'est établi. Ces propositions pourraient constituer la base d'un premier *modus vivendi* provisoire de la Société des Nations à Genève; ce règlement partiel, constamment revisable à la demande de l'une ou l'autre des Parties, serait facile à compléter dans la suite, à mesure que les points demeurés encore en suspens auront été réglés.

Voici les propositions dont il s'agit:

I. Personnel

Le personnel du secrétariat de la Société des Nations et du Bureau International du Travail bénéficiera des mêmes prérogatives et immunités que celles reconnues par le droit international et par la pratique au personnel des Missions diplomatiques; il sera, conséquemment, soumis à un régime analogue, *mutatis mutandis*, à celui appliqué aux membres des Missions diplomatiques accréditées auprès de la Confédération. Ce régime comporte la division du personnel en deux catégories distinctes, dont la situation diffère.

Le personnel de première catégorie (à Berne, le corps diplomatique et les chefs de chancellerie) comprendra, à Genève, les membres du personnel qui, par leur rang et leurs attributions, correspondent à des fonctionnaires publics. Ce personnel, dit «personnel exterritorial», sera, par assimilation avec le corps diplomatique à Berne, admis au bénéfice des prérogatives et immunités que la pratique synthétise sous le nom d'«exterritorialité» et qui sont les suivantes:

A. L'inviolabilité, dans l'acception technique que le droit international donne à ce mot.

B. L'exterritorialité, au sens précis et restreint de ce terme, soit la présomption en vertu de laquelle celui qui y a droit est censé conserver son domicile dans son pays d'origine.

C. L'immunité de juridiction civile et criminelle, telle qu'on l'entend en droit international.

En application, par analogie, de la coutume qui confère aux gouvernements le droit de demander, en tout temps, le rappel d'un diplomate dont l'attitude ou la conduite auraient laissé à désirer, le secrétaire général de la Société des Nations et le directeur du Bureau International du Travail, lorsque le Gouvernement fédéral leur aura signalé des cas semblables, les soumettront à un examen attentif et prendront à l'égard du fonctionnaire en cause des sanctions administratives qui iront éventuellement jusqu'au licenciement. Cette procédure sera, cela va de soi, sans

préjudice des poursuites judiciaires à ouvrir en cas d'infraction. L'action judiciaire (sauf les exceptions prévues par le droit international) appartiendra aux organes du pays d'origine de l'intéressé. Si toutefois le secrétariat général ou le Bureau International du Travail renonçaient à l'immunité couvrant leur fonctionnaire, les tribunaux suisses, l'obstacle de l'extritorialité étant levé, pourraient alors être saisis en application normale de leur procédure. Particulièrement dans les cas graves, la renonciation à l'immunité serait très désirable.

En matière civile également, si le fonctionnaire renonçait à se prévaloir de son extritorialité, les tribunaux suisses retrouveraient leur compétence en tant que tribunaux du for du domicile de fait.

D. L'immunité fiscale, soit l'exonération des impôts directs personnels et des taxes somptuaires, des impôts généraux sur la fortune, soit sur le capital, soit sur le revenu et des décimes de guerre.

E. En matière de douane:

1^o) Les hauts fonctionnaires que, par sa décision du 5 juillet 1921, le Conseil fédéral a, sous ce rapport, assimilés à des chefs de mission diplomatique bénéficieront de la franchise de douane pour tous objets destinés à leur usage personnel; ils seront, en outre, à l'égal des représentants diplomatiques à Berne, dispensés, en principe, de la visite douanière de leurs bagages.

2^o) Le reste du personnel de première catégorie jouira des mêmes avantages que ceux accordés à l'ensemble du corps diplomatique à Berne par l'arrêté du Conseil fédéral du 8 octobre 1912 (entrée en franchise des effets neufs de première installation, etc.); la visite en douane des bagages de ce personnel sera, comme à l'égard du corps diplomatique, réduite au strict minimum.

F. Le personnel de première catégorie aura droit au visa diplomatique de ses passeports. Ce visa, délivré par la Division des Affaires étrangères du Département politique fédéral, est, soit simple, c'est-à-dire valable pour un seul voyage aller et retour, soit, sur demande, permanent, c'est-à-dire valable pour un nombre indéterminable de voyages aller et retour par toutes frontières, avec durée de validité pouvant aller jusqu'à un an. Le Visa diplomatique peut également être obtenu auprès d'une Légation de Suisse à l'étranger.

G. La femme et les enfants des fonctionnaires de la première catégorie partageront la condition du chef de famille, s'ils vivent avec lui et sont sans profession.

Le secrétariat général et le Bureau International du Travail établiront une liste nominative de leur personnel de première catégorie, indiquant la nationalité, les attributions et l'adresse de chaque fonctionnaire en mentionnant s'il est marié ou célibataire. Cette liste sera communiquée au Département politique fédéral, qui sera tenu régulièrement au courant des mutations; sur sa base, la Division des Affaires étrangères fournira aux intéressés des cartes d'identité, munies de la photographie du titulaire; ces cartes, contresignées par le secrétariat général ou le Bureau International du Travail, serviront à la légitimation du fonctionnaire à l'égard des autorités fédérales et cantonales; elles seront restituées en cas de départ définitif.

Le personnel de deuxième catégorie (non extritorial) comprendra le reste du personnel officiel, soit le personnel technique et manuel, tous ceux, en d'autres termes, qui, sans être assimilables à des fonctionnaires publics, sont néanmoins engagés et salariés par la société des Nations et se trouvent au service exclusif de

son secrétariat général ou du Bureau International du Travail. La situation de ce personnel sera la suivante:

A. Il bénéficiera d'une complète immunité pour les actes qu'il aura accomplis en sa qualité officielle et dans les limites de ses attributions. Il restera, par contre, soumis aux lois et à la juridiction locales pour les actes de sa vie privée. Au cas, toutefois, où des mesures judiciaires, de police ou autres, prises à l'égard d'un membre de ce personnel, seraient de nature à entraver la marche normale des services de la Société des Nations, le Département politique fédéral, à la demande du secrétariat général, attirera aussitôt sur ce fait l'attention de l'autorité compétente, qui en tiendra compte dans la mesure compatible avec l'ordre public.

B. Il sera dispensé de l'obligation de s'annoncer à la police locale et de déposer ses pièces de légitimation. Une liste nominative du personnel de deuxième catégorie, analogue à celle mentionnée plus haut à propos du personnel extraterritorial, sera également fournie au Département politique fédéral par le secrétariat général et le Bureau International du travail. Sur la base de cet état, qui devra, comme celui du personnel de première catégorie, rester constamment à jour, des cartes d'identité, de couleur différente de celles du personnel extraterritorial, seront délivrées aux intéressés par la Division des Affaires étrangères.

C. En matière fiscale, le personnel de deuxième catégorie sera, par application de l'arrêté fédéral du 28 septembre 1920 (article 18) et de l'arrêté du Conseil d'Etat du Canton de Genève du 14 juin 1921, exonéré:

1°) des taxes sur le revenu professionnel (traitements);

2°) de la taxe sur la fortune (pour autant, du moins, que le montant des revenus n'excédera pas celui du traitement);

3°) du paiement de l'impôt fédéral de guerre.

D. En matière de douane, le personnel de deuxième catégorie bénéficiera des mêmes facilités de visite que le personnel extraterritorial. Il n'aura, par contre, et comme le personnel correspondant à Berne, droit à aucune franchise.

E. En matière de passeports, le personnel de deuxième catégorie recevra, comme à Berne, le personnel correspondant, le visa officiel (non diplomatique) de la Division des Affaires étrangères. De mêmes que le visa diplomatique, ce visa est, soit simple, soit permanent, avec même durée de la validité maximum.

F. La femme et les enfants des membres du personnel de deuxième catégorie partageront la condition du chef de famille, s'ils vivent avec lui et sont sans profession.

Les dispositions qui précèdent, tant celles relatives au personnel extraterritorial que celles applicables au personnel de deuxième catégorie, ne concernent pas le personnel de nationalité suisse, dont la situation reste à régler.

Il y a lieu, toutefois, de mentionner dès à présent:

A. Que les ressortissants suisses, fonctionnaires ou employés de la Société des Nations, bénéficient de l'immunité de juridiction pour tous les actes qu'ils accomplissent en leur qualité officielle et dans la limite de leurs attributions;

B. Que ceux d'entre eux qui, par leurs fonctions, se rattachent à la première catégorie ont, s'ils se rendent en mission à l'étranger, droit à un passeport officiel du Conseil fédéral;

C. Qu'en application de l'arrêté du Conseil d'Etat du Canton de Genève du 14

juin 1921 ils sont exemptés, dans ce canton, du paiement de la taxe sur le revenu professionnel, pour les traitements qui leur sont alloués par la Société des Nations.

II. Locaux, archives et courriers

A. Les locaux dans lesquels les services de la Société des Nations (secrétariat général et Bureau International du Travail) sont établis (si ce sont des bâtiments entiers, ces bâtiments, y compris leurs jardins et dépendances) seront inviolables; par quoi il faut entendre que nul agent de l'autorité publique ne devra y pénétrer, pour un acte de ses fonctions, sans le consentement du secrétariat général ou du Bureau International du Travail.

B. Les archives de la Société des Nations seront inviolables.

C. En application par analogie du droit qu'ont les missions diplomatiques de correspondre librement avec leur gouvernement, le secrétariat général et le Bureau International du Travail auront le droit de faire usage de courriers de Cabinet pour la transmission de leur correspondance officielle à leurs agents à l'étranger (et vice-versa); on voudra bien se référer, à cet égard, à la correspondance échangée entre la Division des Affaires étrangères et le secrétariat général concernant les détails d'organisation du service de courriers Genève-Paris.

D. La Société des Nations bénéficiera d'une entière franchise de douane pour tous objets lui appartenant en propre (non à son personnel) et destinés à l'usage exclusif du secrétariat général ou du bureau International du Travail (mobilier des locaux, matériel et fournitures de bureau, etc.).

III. Personnalité internationale de la Société des Nations

Bien que l'article VII du Pacte de la Société des Nations n'ait trait qu'au personnel et aux locaux de la société, il y a lieu d'admettre qu'en application, sinon de la lettre, du moins de l'esprit du Pacte, la Société des Nations peut revendiquer, en sa faveur, la personnalité internationale et la capacité juridique, qu'elle a droit, en conséquence, à un statut analogue à celui d'un Etat. Il en ressort que la Société des Nations peut prétendre à la même indépendance à l'égard des organes administratifs et judiciaires suisses que les autres membres de la communauté internationale, en sorte qu'elle ne doit pas être actionnée devant les tribunaux suisses sans son consentement (abstraction faite des exceptions consacrées par le droit international, comme, par exemple, en matière d'actions réelles immobilières, etc...).

Toutefois, la Société des Nations, à la différence des autres personnes internationales, n'ayant, faute de territoire, pas de tribunaux à offrir, il en résulte qu'elle ne peut, à l'heure actuelle, être actionnée nulle part sans son consentement. Sans doute, la Société des Nations, par le fait que son siège est à Genève, peut dès aujourd'hui s'adresser aux tribunaux suisses, il lui suffit, à cet effet, de renoncer à se prévaloir de son extraterritorialité; elle peut le faire, soit expressément, en se portant demanderesse, soit tacitement, en n'élevant pas le déclinatoire d'incompétence. Cependant, le Gouvernement suisse est de l'avis qu'il serait certainement préférable que la société, dans son intérêt même, ne se contentât pas de la compétence, pour elle aujourd'hui simplement facultative, des tribunaux suisses, et fit aussitôt que possible choix d'un for judiciaire général; ce choix pourrait d'ailleurs

n'être que provisoire. Du moment où la Société des Nations a son siège à Genève, il semblerait naturel que l'élection de for fût faite dans cette ville.

La Société des Nations pouvant d'ores et déjà, si elle le désire, en appeler aux tribunaux suisses, le Gouvernement fédéral n'a, conséquemment, pas d'offres à faire sur ce point; il se borne à exprimer le vœu de connaître bientôt les propositions que le secrétariat général estimerait pouvoir formuler en vue de remédier à ce que la situation actuelle a d'anormal.

Dans l'attente des obligeantes communications que vous voudrez bien nous faire parvenir relativement à ce qui précède, nous saisissons cette occasion pour vous réitérer, Monsieur le Secrétaire général, l'assurance de notre haute considération.

Département politique fédéral.»

Ce règlement n'est encore que partiel, ne touchant que les points au sujet desquels il y a lieu d'admettre que la manière de voir du Département politique coïncide aujourd'hui avec celle du secrétariat général; il resterait révisable, de part et d'autre, en tout temps et pourrait être complété dans la suite, à mesure que les points demeurés en suspens auront été réglés.

Le régime proposé s'inspire d'une étroite analogie avec celui auquel les Missions diplomatiques à Berne sont soumises; comme ce dernier, il procède d'une interprétation stricte et plutôt restrictive des principes du droit et de la coutume internationale en matière d'exterritorialité.

Tout en traitant minutieusement la question du personnel, le Département politique laisse intentionnellement de côté celle du personnel de nationalité suisse, en faveur duquel le secrétariat général persiste à demander des prérogatives que le Département politique n'est pas disposé à reconnaître.

Le projet de *modus vivendi* distingue, comme à Berne, deux catégories de personnel, les fonctionnaires et les auxiliaires, les premiers seuls étant exterritoriaux et les seconds ne bénéficiant, outre l'immunité fiscale, que de certaines facilités.

Tout en reconnaissant à la Société des Nations elle-même la personnalité internationale et, d'une manière générale, une situation analogue à celle d'un Etat, le Département politique a beaucoup insisté pour obtenir que le secrétariat général se décide à faire élection de for général à Genève.

Conformément à la proposition du Département politique *il est décidé*:

a) d'accepter comme base du *modus vivendi* provisoire de la Société des Nations à Genève les principes énoncés dans le projet de lettre au secrétariat général de la Société des Nations;

b) d'autoriser le Département politique à formuler, sur cette base au nom du Conseil fédéral, des propositions d'accord au secrétariat général de la Société des Nations.¹

1. Par lettre du 19 juillet 1921, le Département politique transmettait au Secrétariat général de la SdN la teneur du *modus vivendi* proposé. Dans sa séance du 21 août 1922, le Conseil fédéral compléta l'arrangement, en faisant bénéficier les représentants des Etats auprès de la SdN, dont certains s'établissent à titre permanent; ceux-ci jouiront d'une situation analogue à celle faite, à Berne, au personnel des Missions diplomatiques (sans assimilation, toutefois, des représentants à des chefs de mission diplomatique) (E 1004 1/284, n° 2185).

105

E 1004 1/280

CONSEIL FÉDÉRAL
Procès-verbal de la séance du 19 juillet 1921¹

2124. Cour permanente de Justice internationale

Département politique
(Affaires étrangères)
Proposition du 14 juillet 1921

Dans sa séance du 17 mai 1921, le Conseil fédéral a *décidé*:

1. de notifier au secrétariat général de la Société des Nations la ratification par la Suisse des protocoles concernant respectivement le Statut de la Cour permanente de Justice internationale et la compétence dévolue à cette Cour en conformité de l'article 36, alinéa 2 de son Statut;

2. de faire observer à cette occasion au secrétariat général que, conformément au chiffre I, 2^e alinéa, de l'Arrêté fédéral, du 5 mars 1920, concernant l'accession de la Suisse à la Société des Nations, combiné avec l'article 89 de la Constitution fédérale, l'Arrêté pris par l'Assemblée fédérale est soumis au referendum et que la ratification des dits protocoles n'est donnée que sous cette réserve.

L'Arrêté fédéral susmentionné a été publié dans la Feuille fédérale le 20 avril 1921.² Aucune demande de votation populaire n'a été formulée «dans les quatre-vingt-vingt-dix jours dès la publication» de l'Arrêté du 16 avril 1921. La ratification par la Suisse des deux protocoles susvisés devient donc définitive. Il conviendrait, dès lors, de porter ce fait à la connaissance du secrétariat général de la Société des Nations.

Il a déjà été convenu entre le Département politique et le secrétariat général qu'il n'y avait pas lieu, pour cette notification, de procéder à l'établissement d'un nouvel instrument de ratification, mais que l'envoi d'une simple communication suffirait à conférer un caractère définitif à la ratification de la Suisse.³

Conformément à la proposition du Département politique, *il est décidé*:

de charger le Département politique d'adresser au secrétariat général de la Société des Nations une lettre conforme au projet ci-joint.

ANNEXE

Pour faire suite à la lettre que le Conseil fédéral vous a adressée en date du 17 mai dernier, nous avons l'honneur de vous informer qu'aucune demande de votation populaire n'ayant été formulée dans le délai référendaire qui est venu à expiration le 19 juillet 1921, la ratification par la Suisse des deux protocoles concernant la Cour permanente de Justice internationale est devenue définitive.

1. *Etait absent: H. Häberlin.*

2. FF, 1921, vol. II, p. 257 ss. *qui reproduit en outre le Statut de la Cour permanente de Justice internationale approuvé par l'Assemblée de la SdN, à Genève, le 13 décembre 1920.*

3. *Pour les correspondances concernant la ratification des protocoles relatifs à la Cour par d'autres Etats, cf. E 2001 (B) 8/13.*

CONSEIL FÉDÉRAL
Procès-verbal de la séance du 19 juillet 1921¹

König Karl von Ungarn

Geheim

Mündlich

Der Vorsteher des politischen Departements führt aus, er habe dem spanischen Gesandten im Sinne des von Bundesrat am 15. dieses Monats gefassten Beschlusses betreffend den König Karl von Ungarn² berichtet und der Gesandte habe seiner Regierung hierüber Meldung erstattet. Am 18. dieses Monats, nachmittags 4.30 Uhr, sprach der Gesandte wieder vor und gab Kenntnis von der Antwort, die er aus Madrid erhalten hat. Danach macht die spanische Regierung darauf aufmerksam, dass es sich bei der Frage der Asylgewährung an König Karl nicht um eine Spanien besonders interessierende Angelegenheit handle, weshalb die spanische Regierung die Anregung, dem König Karl den Aufenthalt in der Schweiz bis zum Oktober zu verlängern, nicht als Vergünstigung für Spanien betrachtet wissen wolle. Die spanische Regierung wünsche, die Übersiedlung des Königs nach Spanien gestatten zu können, trotzdem daraus für Spanien sich keinerlei Vorteil ergebe, und einzig um den Wünschen Europas und insbesondere England's, Frankreich's und Italien's zu entsprechen. Daraus werde auch die Schweiz Vorteil ziehen, deren Regierung wohl in Verlegenheit käme, wenn der König kein anderes Asyl fände. Die spanische Regierung müsse zuvor gewisse Garantien erhalten und Vorbereitungen treffen. Unter diesen Umständen könne es die spanische Regierung nicht übernehmen, die Angelegenheit so eilends zu erledigen, wie der Bundesrat wünsche. Wenn dieser auf einer dringlichen Erledigung beharren sollte, so müsste die spanische Regierung wünschen, sich darüber noch mit der englischen, französischen und italienischen Regierung zu besprechen.

Der Vorsteher des politischen Departements erwiderte dem Gesandten, der Bundesrat verlange keine dringliche Antwort und fügte bei, der Bundesrat sei, vorausgesetzt, dass die spanische Regierung die Frage der Asylgewährung in günstigem Sinne löse, bereit, den Aufenthalt König Karl's in der Schweiz bis zum Oktober zu verlängern. Es wäre ihm erwünscht, über die Entschliessung der spanischen Regierung so bald wie möglich unterrichtet zu werden.

Inzwischen hat sich der ungarische Geschäftsträger beim politischen Departement danach erkundigt, welche Folge der Bundesrat dem von Ungarn am 13. Juli gestellten Gesuch, nämlich, dem König Karl den Aufenthalt über den August hinaus in der Schweiz zu gestatten, gegeben habe. Der Vorsteher des politischen Departements hält es für angezeigt, darüber zu beschliessen, welche Antwort dem ungarischen Geschäftsträger erteilt werden soll.

1. *Etait absent: H. Häberlin.*

2. *Cf. n° 102, note 3.*

Auf Grund der Beratung wird *beschlossen*:

Der Vorsteher des politischen Departements wird beauftragt, dem ungarischen Geschäftsträger folgende Mitteilung zu machen:

Die spanische Regierung hat am 12. dieses Monats durch ihren Gesandten in Bern anfragen lassen, ob der Bundesrat geneigt wäre, dem König Karl zu gestatten, bis zum Oktober in der Schweiz zu bleiben. Dieser Schritt war die Folge davon, dass die drei Mächte England, Frankreich und Italien bei der spanischen Regierung dahin vorstellig geworden sind, dass dem König Karl ein Asyl in Spanien gewährt werde. Spanien wünscht im Interesse Europa's auf die Absichten der Mächte eintreten zu können.

Der Bundesrat hat die spanische Regierung wissen lassen, dass er bereit sei, ihr die endgültige Entschliessung in der Asylfrage zu erleichtern, indem er, wenn nötig, der angeregten Aufenthaltsverlängerung zustimmen werde.

Indem der Bundesrat dem ungarischen Geschäftsträger von Vorstehendem Kenntnis gibt, bedauert er, sich über das Ersuchen der ungarischen Regierung nicht aussprechen zu können, bevor nicht die spanische Regierung ihre endgültige Entschliessung bezüglich des Aufenthalts des Königs Karl in Spanien mitgeteilt habe.³

3. Dans une lettre adressée au Président de la Confédération, le 17 juillet 1921, le Conseiller national R. Gelpke demande au nom de quelques-uns de ses collègues de prolonger le séjour du Roi Charles tant qu'il n'a pas trouvé de domicile fixe ailleurs qu'en Suisse: Wir lassen uns hierbei lediglich von menschlichen Erwägungen leiten, wobei der Umstand entscheidend ins Gewicht fällt, dass die sieben Kinder der königlichen Familie, alle noch in jugendlichem Alter stehend, bei sehr zarter Konstitution vielfach Krankheiten unterworfen sind [...] Dans sa réponse, datée du 18 juillet, E. Schulthess indique confidentiellement: dass wahrscheinlich König Karl in einem Staate, dessen Herrscherfamilie ihm persönlich nahe steht, die gewünschte Unterkunft finden wird. Wir werden nicht ermangeln, diese Kombination eventuell auch durch eine Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung zu erleichtern zu suchen (E 2001 (B) 3/49). Le Gouvernement espagnol n'ayant pu se résoudre à accueillir le Roi Charles dans les délais, le Conseil fédéral décide, dans sa séance du 30 août 1921, de prolonger pour le moment, l'autorisation de séjour du Roi Charles. Le Conseil fédéral reviendra sur la question dès que le Gouvernement espagnol aura fait connaître sa décision (E 1004 1/280).

107

E 2001 (C) 7/4

*Le Chef du Département politique, G. Motta,
au Ministre de Suisse à Londres, C. Paravicini*

Copie

L

Berne, 19 juillet 1921

Nous avons pris connaissance avec beaucoup d'intérêt et, il faut le dire, avec une assez grande déception, du contenu de la note que Lord Curzon de Kedleston vous a adressée en réponse¹ à nos ouvertures en vue de la conclusion d'un traité d'arbitrage entre la Suisse et la Grande-Bretagne.

1. Note du 17 juin, non reproduite.

Nous savions déjà que les principes dont nous préconisons l'application en matière d'arbitrage ne seraient pas accueillis avec un enthousiasme débordant au Foreign Office et qu'ils se heurteraient, au contraire, à une résistance que certaines considérations d'ordre politique nous faisaient déjà trop entrevoir. Mais nous ne pensions guère que le Gouvernement britannique se déroberait sans façon à la démarche que nous avons tentée auprès de lui. Il ne nous paraissait nullement téméraire de présumer que, voulant rompre dans une certaine mesure avec les errements anciens, il saisirait cette occasion pour chercher tout au moins une base de discussion qui lui paraîtrait mieux appropriée aux circonstances. De fait, nos suggestions ne lui ont pas semblé devoir faire l'objet d'un échange de vues ou même d'une simple conversation préliminaire. Il les rejette en bloc sous prétexte que le Pacte de la Société des Nations a déjà comblé les lacunes auxquelles nous faisons directement ou indirectement allusion. Un examen rapide des faits nous montrera ce qu'il y a d'erroné dans cette manière de voir.

La note du Foreign Office donne clairement à entendre que le Gouvernement de Londres est, pour le moment, au moins, un adversaire résolu du principe de la juridiction obligatoire. Si tel n'était pas les cas, il n'aurait pas évité avec le plus grand soin de se prononcer, même en termes tout à fait vagues, sur la possibilité d'instituer, faute de mieux, une juridiction obligatoire limitée, telle que vous le lui avez suggéré sous lettres a) et c) de votre note. Il faut bien reconnaître que l'article XIII² du Pacte dont se réclame Lord Curzon ne contient, en somme, qu'une simple déclaration de principe et, partant, lie encore beaucoup moins les États qu'un simple traité d'arbitrage muni de la fameuse clause des intérêts vitaux. C'est si vrai qu'une convention d'arbitrage de ce genre impose aux Parties l'obligation de recourir à l'arbitrage dans tous les différends pour lesquels l'une ne se prévaut pas de l'exception tirée de la clause des intérêts vitaux. Or, le Gouvernement britannique veut, lui, éviter toute procédure arbitrale non pas seulement dans les cas où ces intérêts vitaux seraient effectivement en jeu, mais encore dans ceux où il considérerait tout simplement le litige pendant comme n'étant pas «suitable», susceptible de solution arbitrale. Il ne saurait montrer avec plus de netteté combien il est encore attaché aux vieilles formules que, nous, nous voudrions voir disparaître. Son point de vue et le nôtre sont donc, sur ce point, sinon en contradiction formelle, du moins fort distants l'un de l'autre.

Notre suggestion relative à la constitution de commissions d'enquête n'a pas

2. Art. XIII. Les Membres de la Société conviennent que s'il s'élève entre eux un différend susceptible, à leur avis, d'une solution arbitrale et si ce différend ne peut se régler de façon satisfaisante par la voie diplomatique, la question sera soumise intégralement à l'arbitrage.

Parmi ceux qui sont généralement susceptibles de solution arbitrale on déclare tels les différends relatifs à l'interprétation d'un Traité, à tout point de droit international, à la réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la rupture d'un engagement international, ou à l'étendue ou à la nature de la réparation due pour une telle rupture.

La Cour d'arbitrage à laquelle la cause est soumise est la Cour désignée par les Parties ou prévue dans leurs Convention antérieures.

Les Membres de la Société s'engagent à exécuter de bonne foi les sentences rendues et à ne pas recourir à la guerre contre tout Membre de la Société qui s'y conformera. Faute d'exécution de la sentence, le Conseil propose les mesures qui doivent en assurer l'effet (FF, 1919, vol. IV, p. 687).

non plus eu le don de séduire le Gouvernement de David Lloyd George. Ce dernier renvoie à cet égard au Pacte qui n'exclut pas la possibilité de constituer, dans des circonstances spéciales, des commissions de cette nature. Il se réfère, sur ce point, aux articles XII et XV du Pacte.³ Sa démonstration ne nous paraît nullement concluante, car enfin ces dispositions ne visent que des conflits «susceptibles» d'entraîner une rupture», c'est-à-dire susceptibles de mettre la paix en péril. Or, il n'est pas de l'intérêt des Etats non représentés au Conseil de saisir ce dernier de toutes les affaires litigieuses, à charge pour lui de nommer toutes les commissions d'enquête et de conciliation dont la constitution paraîtrait désirable. Ce système, s'il était généralisé, ne serait d'ailleurs en aucune façon conforme à l'esprit du Pacte. De plus, le Conseil, qui, en fait, est l'organe représentatif des Grandes Puissances, ne sera pas toujours en mesure d'offrir des garanties d'impartialité telles que les Etats puissent, sans courir le moindre risque, s'abstenir de prévoir, dans les traités d'arbitrage, toute clause relative à ces commissions d'enquête et de conciliation. Il n'y a pas lieu toutefois de s'étonner beaucoup que, sur ce terrain, la Grande-Bretagne, Puissance représentée en permanence au Conseil, ne partage pas nos idées, voire nos appréhensions.

Vous avez constaté qu'en ce qui concerne notre suggestion tendant à instituer la Cour permanente de Justice internationale comme tribunal obligatoire, le Gouvernement britannique est d'accord, pleinement d'accord avec nous. Il convient toutefois d'observer qu'instituer un for obligatoire sans une juridiction obligatoire est presque un non-sens. Pareille décision n'aurait, en tout cas, aucune valeur pratique.

Quant à l'amendement au Pacte dont parle le Gouvernement britannique, amendement qui porterait sur l'alinéa 3 de l'article XIII, on peut dire d'ores et déjà qu'il n'aura jamais pour effet d'obliger les Etats Membres à accepter la compétence de la Cour permanente de Justice internationale. L'article XIII amendé pourra tout au plus contenir une recommandation toute platonique en faveur de la juridiction de la Cour. Il n'ira pas plus loin. D'ailleurs, la procédure de révision sera très lente et son résultat est plus qu'incertain.

Nous n'exagérons pas en disant que la réponse britannique nous met un peu dans l'embarras. Conclure avec la Grande-Bretagne un traité qui pourrait nous offrir des avantages politiques réels semble, du moins à l'heure actuelle, chose impossible. Cela nous amène à examiner s'il conviendrait, dans ce cas, de renouveler purement et simplement la Convention venue à expiration.⁴ Cette solution, on ne saurait s'en cacher, ne serait nullement heureuse, d'autant plus qu'elle serait en contradiction avec la politique que le Conseil fédéral, comme il l'a exposé dans son message du 11 décembre 1919⁵, entend suivre en matière d'arbitrage. Nous nous trouvons, dès lors, dans l'alternative ou d'abandonner sans autre une conversation qui se révèle de prime abord comme n'étant pas de nature à aboutir ou de donner au Gouvernement britannique une réponse qui, bien que conçue en termes nécessairement évasifs, lui donnerait à entendre que nous lui laissons le

3. Cf. FF, 1919, vol. IV, pp. 687—689.

4. *Convention de 1904 prorogée en 1909 et 1914*, cf. RO, 1905, Tome 21 pp. 575—578 et DDS 5, nos 12, 45, 48.

5. FF, 1919, vol. V pp. 809—826.

soin de reprendre ou la responsabilité de laisser tomber cette première conversation préliminaire. C'est à ce dernier parti que nous sommes arrêtés, car il nous permettra d'éviter le reproche, qu'on pourrait peut-être nous faire un jour, de n'avoir pas tout fait pour éviter l'échec de ces négociations.

Nous vous serions, dès lors, très obligés de bien vouloir adresser au Foreign Office une note conçue à peu près dans les termes que voici:

«Le Conseil fédéral Suisse a pris connaissance avec le plus vif intérêt de la communication que le Foreign Office a bien voulu faire à M. le Ministre Paravicini au sujet de la conclusion d'une nouvelle convention d'arbitrage entre la Suisse et la Grande-Bretagne.

Comme le Gouvernement britannique n'estime pas pouvoir introduire dans la convention envisagée le principe de la juridiction obligatoire, même limité à certaines catégories de différends, le Conseil fédéral considère qu'il serait difficile de jeter les bases d'une Convention qui réaliserait un progrès appréciable sur l'état de choses créé par l'article XIII du Pacte. Il serait néanmoins très heureux si le Gouvernement britannique voulait bien lui faire connaître sur quelles bases la conclusion d'une nouvelle Convention pourrait être envisagée.

Dans le cas, cependant, où le Gouvernement britannique préférerait, avant de poursuivre cet échange de vues préliminaire, attendre le résultat des délibérations de l'Assemblée de la Société des Nations sur les amendements au Pacte qui visent la justice internationale, le Conseil fédéral ne verrait, pour sa part, aucune objection à se rallier à cette manière de procéder.»

Il va sans dire que si ce texte vous paraissait devoir être complété, quant au fond, sur tel point particulier, nous ne manquerions pas de soumettre à l'examen le plus attentif les observations que vous voudriez bien nous présenter à cet égard.

108

E 2001 (B) 2/3

Aide-Mémoire du Département politique

CM

Bern, 19. Juli 1921

Dr. Uhland spricht in der Passangelegenheit *Platten* vor.¹ Ich bestätige ihm, dass von uns aus der Ausreise des Nationalrates nichts entgegenstehe. Er geht auf die Deutsche Gesandtschaft und bringt zurück, dass Legationsrat Dr. Benzler mich aufrufen wird.

Im Laufe beider Gespräche sagt mir Uhland, er sei während des Krieges Vertreter von S.S.S. Syndikaten in Berlin gewesen und sei kaufmännisch tätig. Er weist ein Laisser-passer der englischen Kontrollkommission in Berlin vor, aus welchem hervorgeht, dass er in deren Dienst stand (gez. Capt. Smith).

Tatsächlicher Chef der Soviet-Mission in Berlin sei Bratman-Bradotzki, während Victor Kopp (eine schüchterne Persönlichkeit) in Wirklichkeit wenig unter-

1. Cf. aussi n° 101.

nehme. Moskau habe ihn schon wiederholt abberufen wollen, ihn aber mangels an Ersatz (?) in Berlin belassen.

Uhland ist mit der «Rostrog» in Basel in Verbindung, er versichert, in Moskau keinerlei Gelder zu beziehen und empfiehlt die Anerkennung einer Handelsdelegation (mit ihm an der Spitze). Russland wolle 20—30 Millionen für kaufmännische Transaktionen in der Schweiz deponieren; um Missverständnisse wegen dieser Depots zu vermeiden, wünscht Uhland, dass man die Handelsvertretung anerkenne.

Ich antworte im Sinne der bisherigen Weisungen (freie Handelsbeziehungen mit Russland auf Gefahr der Interessenten). Dies veranlasste Uhland mich zu fragen, ob eine Note², die Dr. Bagotzki uns wegen den Handelsbeziehungen mit Russland übergeben habe, bald beantwortet würde. Diese Note ist mir unbekannt, ich lade ihn ein, mit dem Volkswirtschaftsdepartement in Beziehung zu treten, wo man vielleicht näheres weiss, obwohl wir uns gegenseitig orientieren. (Ich vernehme später telephonisch durch Dr. Eichholzer, dass auch er von dieser Note nichts weiss.)

Uhland behauptet, Platten hätte seit einiger Zeit die extreme Richtung aufgegeben und eher in die nationale eingeschwenkt(?). So habe er neulich Moskauerprogramme abgelehnt, weil sie, auf deutsche Verhältnisse eingerichtet, auf unsere Schweizerverhältnisse nicht passen. Platten finde, in der gegenwärtigen Krisenzeit könne unser Land keine revolutionäre Experimente riskieren. Er will ruhigere Zeiten abwarten (?) und eben nach Moskau gehen, um die Soviets über unsere besondere Lage besser aufzuklären. Uhland behauptet, mit der Bundesanwaltschaft (Hodler) auf bestem Fusse zu stehen und ihr wichtige Personalinformationen zu beschaffen. (Nach meiner Information ist er dort aber schlecht notiert.)

Nachmittags telephonierte Benzler, um sich über unsere Stellung zur Reise Plattens zu erkundigen. Ich antworte, dass wir derselben keinerlei Hindernisse in den Weg legen. Darauf erwidert er, dass gemäss einer Weisung des Auswärtigen Amtes die Deutsche Gesandtschaft Platten das Visum verweigern werde, wie dies bereits für Belmont geschehen sei.

Uhland telephonierte später, um mir die Abweisung zu melden. Er schreibt diese der Tätigkeit eines Bayerischen Spezialdelegierten und Reichstagsabgeordneten zu, der in Zürich wohne (den Namen verstand ich nicht). Er behauptet, auf dem Auswärtigen Amte in Berlin hätte man ihm gesagt, der Einreise stehe nichts entgegen. Uhland scheint zu beabsichtigen, Platten zu raten, die Intervention des Herrn Departementsvorstehers zu verlangen.

Eindruck: Schlau, gutes Mundstück, Genre eines deutschen Commis voyageur. Unzuverlässig. Wir haben übrigens schon mit ihm peinliche Erfahrungen gemacht (Fall Schmid).

2. *Non retrouvé.*

Aide-mémoire du Département politique

Berne, 21 juillet 1921

LA SOCIÉTÉ DES NATIONS ET LES BUREAUX INTERNATIONAUX

Lors de ses réunions à Genève au mois de juin 1921, le Conseil de la Société des Nations s'est occupé, pour la première fois, de la situation des Bureaux Internationaux qui, aux termes de l'article XXIV du Pacte, peuvent, le cas échéant, être placés sous l'autorité de la Société des Nations.

Sur la base d'un rapport du représentant de la France, M. Hanotaux, le Conseil a tout d'abord décidé de prendre des mesures pour rattacher, soit immédiatement, soit plus tard, trois bureaux internationaux à l'Organisation de la société des Nations. Le Conseil a été saisi de mémoranda du secrétariat Général, concernant le Bureau Hydrographique International, le Bureau International d'Assistance et l'Institut International de Commerce.

I.

Le *Bureau Hydrographique International* a été créé par accord international à la suite de plusieurs conférences qui ont eu lieu en 1919. Ce bureau, qui n'a pas encore commencé à fonctionner, rentre dans la catégorie des «bureaux internationaux pour le règlement des affaires internationales, créés après l'entrée en vigueur du Pacte de la Société des Nations», et qui, aux termes de l'alinéa 1 de l'article XXIV du Pacte, seront placés sous l'autorité de la société. Avant d'accepter la tutelle de ce Bureau, le Conseil de la Société a cependant décidé, conformément à une proposition du Secrétariat Général, d'attendre sa constitution définitive et complète.

Il est possible qu'à la suite du rattachement du Bureau Hydrographique International à la Société des Nations, la Suisse sera aussi appelée à collaborer aux travaux de ce Bureau, bien qu'elle ne figure pas au nombre des 19 Etats qui l'ont constitué.

Le siège du Bureau Hydrographique a été récemment fixé à Monaco, malgré la proposition de la Commission permanente consultative pour les questions militaires, navales et aériennes qui a exprimé l'avis qu'il conviendrait de l'établir au siège même de la Société des Nations, dans le voisinage immédiat du Secrétariat Général. Cette dernière proposition semble avoir été écartée en raison du fait que le Secrétariat Général de la Société n'était pas en mesure de prêter au Bureau une aide matérielle.

Le *Bureau International d'Assistance*, dont le siège est à Paris, a été créé en 1907 à la suite d'une série de conférences internationales d'un caractère plutôt privé. N'ayant pas été constitué par une convention internationale, ce Bureau n'est pas visé directement par les termes de l'article XXIV du Pacte. Néanmoins,

ainsi que le fait observer le rapport présenté par M. Hanotaux, les Congrès qui l'ont établi ont été suivis par des délégués désignés officiellement par un grand nombre d'Etats et le Bureau peut, en conséquence, bénéficier d'un traitement à peu près analogue à celui des bureaux publics proprement dits. Après avoir constaté que le Bureau International d'Assistance est un organisme utile *dont les travaux ne font pas double emploi avec ceux d'aucune autre organisation*, le Conseil de la Société des Nations a décidé de le placer sous l'autorité de la société. Il est cependant parti du point de vue que la Société des Nations, en prenant le Bureau sous son autorité, n'assumait aucune responsabilité financière.

Il ne semble pas que la Suisse doive formuler, quant à elle, des objections contre cette décision, d'autant plus que l'organisation actuelle du Bureau ne doit en subir aucun changement. Le Bureau, dont le Président actuel est M. Emile Loubet, est dirigé par un comité exécutif composé d'un Français, d'un Belge et d'un Suisse et d'un Secrétaire français. La dernière conférence générale du Bureau, à laquelle la Suisse a été représentée, a eu lieu à Paris en 1920, sous la présidence de M. Emile Loubet.

L'Institut International de Commerce, dont le Conseil de la Société des Nations, s'est également occupé au cours de sa session de juin 1920, a été fondé en 1919 par la Conférence Interparlementaire du Commerce. Son siège a été établi à Bruxelles. L'Institut, qui a pour tâche de centraliser, de coordonner et de publier les renseignements de statistique et de législation commerciales et qui publie également les traités de commerce de tous les pays, n'a pas été créé par un traité collectif, ni par un autre arrangement de droit international. La Suisse n'a pas été représentée jusqu'à présent dans cet organisme officieux.

Or, le Gouvernement belge a prié le Conseil de la Société des Nations de reconnaître l'Institut comme organe officiel de statistique et de documentation économique de la Société. Reconnaisant que cette question demandait mûres réflexions, le Conseil s'est borné, en se conformant à la proposition du Secrétariat Général, à demander un préavis à la Commission Provisoire Economique et Financière de la Société.

II.

Les premières résolutions adoptées par le Conseil de la Société des Nations en vue de l'application de l'article XXIV du Pacte sont intéressantes à plus d'un point de vue. Elles intéressent naturellement, au premier chef, la Suisse comme siège et comme «Vorort» d'un nombre relativement grand de bureaux internationaux.

1. Une des premières questions qui se pose est celle de savoir si le Conseil est vraiment *compétent* pour prendre des décisions tendant à rattacher des bureaux internationaux à l'Organisation de la Société des Nations. On peut reconnaître sans autre au Conseil la compétence de prendre des mesures préparatoires en vue d'établir un contact plus étroit entre le Secrétariat Général et les bureaux internationaux, comme il l'a fait dans les cas du Bureau Hydrographique International et de l'Institut International de Commerce. Mais en décidant tout de suite de placer le Bureau International d'Assistance sous l'autorité de la Société des Nations, le Conseil est allé, de son propre chef, beaucoup plus loin. On est donc en droit de s'attendre à ce que l'Assemblée soit appelée, au cours de sa prochaine session, à statuer, de son côté, sur la question.

Si, cependant, le statut des bureaux internationaux, ou du Bureau International d'Assistance en particulier, ne devait pas être inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée, et si le rapport du Conseil sur sa gestion n'y faisait non plus allusion, on peut se demander s'il ne serait pas opportun de réserver formellement, pour des cas futurs, le droit à l'Assemblée de se prononcer sur l'attitude de la Société des Nations à l'égard des bureaux internationaux.

2. Le rapport présenté par M. Hanotaux, approuvé par le Conseil, formule quelques *principes relatifs à l'interprétation des termes de l'article XXIV* du Pacte qui méritent d'être relevés. Les considérations émises au sujet de la forme du rattachement des bureaux internationaux s'inspirent d'une modération et d'un sens des réalités qui prouvent que le Secrétariat Général veut procéder avec la prudence qui lui est dictée par les circonstances.

Le rapport établit qu'il faut présumer que les auteurs du Pacte «ont entendu laisser aux organismes internationaux existants une large autonomie et non les fusionner intimement avec les organismes propres à la Société». Le rapport continue en précisant que l'exercice de l'autorité de la Société «ne devrait impliquer ni le droit d'intervenir dans l'organisation intérieure du bureau (nomination de fonctionnaires, ressources), ni le droit d'imposer des modifications à l'organisation établie (changement du siège officiel, extension du domaine d'activité, etc.)». La Société des Nations devrait toutefois pouvoir signaler et recommander à l'attention du Bureau International toute amélioration qui pourrait être apportée à son fonctionnement dans l'intérêt commun.

A ces considérations très justes, le rapport ajoute la réflexion que l'autorité de la Société pourrait aussi s'exercer dans les cas où des abus se seraient révélés, lorsque, par exemple, un bureau empiéterait sur les attributions de quelque autre organe international, lorsqu'il se refuserait à une juste coopération et lorsque son activité serait insuffisante. On peut se demander s'il serait vraiment indiqué, tout au moins dans un avenir rapproché, de confier la compétence esquissée dans ce dernier passage au Secrétariat Général de la Société des Nations. Le contrôle qui s'impose, est en effet, généralement exercé d'une manière tout aussi satisfaisante et peut-être plus constante par les Etats dans le territoire desquels les bureaux internationaux ont leur siège.

Il serait donc, semble-t-il, préférable que, du moins au commencement de l'activité de la Société des Nations, l'autorité de la Société ne se manifeste que sous la forme d'un appui moral accordé aux bureaux officiellement affiliés. On doit, en effet, supposer, comme le dit le rapport de M. Hanotaux, que, de leur côté, les bureaux seront désireux de prêter à la Société, dans leur domaine spécial, toute l'assistance et tous les renseignements utiles.

3. Comme nous l'avons déjà dit, et, comme le rapport présenté par M. Hanotaux le reconnaît d'ailleurs expressément, l'article XXIV du Pacte ne vise que les *bureaux internationaux créés par traités ou par accords collectifs*. Il peut cependant y avoir un intérêt à rattacher à l'Organisation de la Société des Nations les autres bureaux d'utilité générale et d'intérêt international créés par des conférences officieuses ou même privées, les bureaux que le Secrétariat Général de la Société qualifie comme «bureaux semi-publics». Le rapport approuvé par le Conseil propose — et non sans fondement, semble-t-il que l'étendue de l'autorité de la Société sur ces bureaux soit plus grande que dans le cas des bureaux créés par trai-

tés collectifs, car, tout d'abord, la demande de ces organismes tendant à être affiliés à la Société des Nations est tout à fait facultative et, d'autre part, ces bureaux solliciteront, en partie du moins, une assistance matérielle de la part de la Société qui peut appliquer en leur faveur la disposition du dernier alinéa de l'article XXIV du Pacte.

Le rapport de M. Hanotaux précise, ce qui est nécessaire, que pour tous les bureaux internationaux non créés par accords collectifs, l'obligation de formuler une demande d'affiliation doit être nettement établie. Il suggère, en outre, que le Conseil pourrait adopter une résolution fixant les formalités à remplir et la nature de l'autorité de la Société.

Cette dernière proposition ne peut, semble-t-il, être accueillie que sous toutes réserves par les Etats non représentés au Conseil. Il s'agirait, en effet, d'une résolution qui complète sur un point important les dispositions de l'article XXIV du Pacte. Il est vrai qu'une résolution qui précise la portée de cet article et qui détermine son application est désirable à plus d'un point de vue, et peut constituer une garantie pour un certain nombre de bureaux internationaux. Mais on devrait insister sur la nécessité de laisser à l'Assemblée de la Société des Nations le soin de fixer les termes de cette résolution.

4. Un point qui n'a pas échappé au Conseil est le fait qu'un certain nombre de ces bureaux peuvent faire *double emploi avec d'autres organisations existantes*. La délégation suisse à la première Assemblée avait déjà signalé le danger qu'il y aurait de créer à côté d'organisations existantes de nouveaux organismes établis sous les auspices de la Société des Nations. Pour obvier, dès le début, à un danger de ce genre, le rapport de M. Hanotaux déclare qu'il convient de subordonner la décision de la Société, plaçant le bureau sous son autorité, au résultat d'une enquête confiés au Secrétariat Général ou à un autre organisme compétent de la Société, et portant sur la constitution du bureau, le personnel, la situation financière et le but proposé. Il serait peut-être utile de relever expressément ce dernier point dans la résolution de principe que l'Assemblée devrait être appelée à prendre à l'égard des bureaux internationaux.

110

E 1004 1/280

CONSEIL FÉDÉRAL Procès-verbal de la séance du 26 juillet 1921

2242. Zonenfrage

Mündlich

Der Vorsteher des politischen Departements macht über die Verhandlungen in der Zonenfrage¹ folgende Mitteilungen:

1. Cf. n° 103. La question des importations de vins des Zones et celle de l'arbitrage étaient les deux derniers points importants à propos desquels les deux délégations devaient s'accorder.

a. Weineinfuhr. In dieser Frage ist gemäss dem gestrigen Beschluss des Bundesrates folgende Einigung zustande gekommen:

Aus den Zonen können in die Schweiz zollfrei eingeführt werden: 11 000 hl Weisswein und 1000 hl Rotwein.²

Aus der Schweiz können 1500 hl Wein zollfrei in das Zonengebiet eingeführt werden.

b. Dauer des Übereinkommens. Zur Regelung der Dauer des Übereinkommens ist eine befriedigende Formel gefunden worden. (Der Vorsteher des politischen Departements gibt den Text bekannt.³)

c. Schiedsgerichtsbarkeitsklausel.⁴ Die französische Regierung hat ihrem Delegierten, Herrn Laroche, heute freie Hand zur Annahme einer ihm gutschneidenden Lösung dieser Frage gegeben, worauf die französische Delegation einer Fassung im Sinne des gestrigen Beschlusses des Bundesrates zugestimmt hat. Diese Mitteilung ist den in Bern anwesenden Mitgliedern des Bundesrates und

2. *Jusqu' alors ce sont environ 21 000 hl de vin qui étaient importés en franchise en Suisse. C'est cette quantité qu'a proposée la délégation française le 21 juillet; la délégation suisse avait proposé de ramener ce contingent à 14 000 hl dans son contre-projet du 2 juin 1921. Les délégués suisses ont ensuite accepté d'élever le contingent à 16 000 hl, mais avec une imposition de 50% (cf. Décision du Conseil fédéral du 22 juillet 1921 E 1004/280). Dans la séance du 23 juillet, le délégué français, Laroche, insiste pour l'entrée en franchise de 11 000 hl de vin et de 5000 hl avec 50% des droits de douane. Le délégué suisse, Laur, répond que de son côté il est disposé à faire un effort pour arriver à une entente, mais ce qu'il craint par-dessus tout, c'est d'accepter une convention qui serait soumise au référendum populaire et qui échouerait à cette épreuve. Il aimerait mieux ne rien faire ici que de s'exposer à ce danger. Il a télégraphié ce matin aux Associations viticoles de la Suisse romande pour leur demander si elles acceptent un contingent franc de vin et si elles renoncent éventuellement à un référendum. (Compte rendu de la séance des négociations du 23 juillet, à 10 h 30 E 2/1670). Dans sa séance du 25 juillet, le Conseil fédéral décide de proposer l'importation en franchise de 11 000 hl de vin blanc et de 1000 hl de vin rouge (E 1004 1/280). Proposition acceptée par le délégué français à la séance du 25 juillet, de 21 h 45.*

3. *Cette formule est la suivante: Les produits dont l'énonciation est précédée de la lettre c rentrent dans la catégorie des dispositions, qui, dans la mesure où elles concernent le Canton de Genève et les territoires suisses de la commune de St-Gingolph et du district de Nyon, resteront en vigueur pendant une durée indéterminée tout en étant sujettes à révision [...]. Les dispositions des autres articles de la convention resteront en vigueur pendant dix ans. Voir à ce sujet l'article 34 de la Convention, FF, 1921, vol. IV, pp. 608—609.*

4. *Dans sa déclaration du 25 juillet 1921, la délégation suisse proposait à la délégation française: La formule à trouver ne doit laisser aucune équivoque sur le caractère obligatoire de l'arbitrage en ce qui concerne l'interprétation et l'exécution de la convention.*

Il y a lieu de prévoir ensuite la possibilité de s'adresser pour cela à une véritable Cour de justice et non à un tribunal à constituer de toutes pièces dans l'atmosphère du conflit, et c'est justement pour faire disparaître les anciennes difficultés inhérentes à la constitution de tribunaux arbitraux que la Société des Nations a créé cette Cour permanente de Justice internationale, — et que la Suisse voit par conséquent dans le recours à cette Cour la solution la plus naturelle à adopter, sauf à prévoir à son défaut, c'est-à-dire pour le cas où dans l'avenir elle ne serait pas constituée ou ne fonctionnerait plus, ou que la France ne ratifierait pas le statut de ladite Cour, la possibilité de constituer un autre tribunal arbitral et de recourir, en dernière analyse, à la procédure établie par la convention de La Haye (E 2/1670). Après avoir avancé à plusieurs reprises des objections, le délégué français accepte une formule prévoyant la soumission de tout litige à la Cour internationale de Justice, à la dernière séance des négociations, le 26 juillet (voir l'article 35 de la Convention).

dem Protokollführer erst nach Schluss der Sitzung vom Vorsteher des politischen Departements gemacht worden, da das Telegramm der französischen Regierung erst später einging.

Die Verhandlungen sind somit zu einem befriedigenden Abschluss gelangt. Der Text der Übereinkunft kann [!] heute nicht mehr, er wird erst in einigen Wochen an einer Sitzung der Delegationen in Paris endgültig bereinigt werden. Dannzumal wird das politische Departement einen Antrag vorlegen, der die schweizerischen Delegierten zur Unterzeichnung der Übereinkunft ermächtigt, wobei natürlich die Ratifikation durch den Bundesrat und die weitem eidgen. Instanzen vorbehalten bleibt. Das politische Departement wird heute noch mit den Delegierten eine Mitteilung an die Presse über den Abschluss der Verhandlungen und ihr Ergebnis festsetzen.⁵

5. *Le 10 octobre, le Conseil fédéral approuvait le texte de son Message à l'Assemblée fédérale concernant la Convention entre la Suisse et la France réglant les relations de commerce et de bon voisinage entre les anciennes zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex et des cantons suisses limitrophes, signée à Paris le 7 août 1921, E 1004 1/281 et sa publication dans FF, 1921, vol. IV, pp. 523—633.*

111

E 2001 (B) 5/5

*Le Jurisconsulte du Département politique, M. Huber,
au Chef du Département politique, G. Motta*

L. Dringlich und geheim

Ossingen, 5. August 1921

BERICHT¹

ÜBER DIE VON MIR VOM 29. JULI BIS 3. AUGUST 1921 IN BERLIN ÜBER EINEN SCHWEIZ.-DEUTSCHEN SCHIEDSGERICHTS- UND VER- GLEICHsvertrages GEFÜHRTEN VERHANDLUNGEN

nebst folgenden Beilagen: «Leitsätze des Auswärtigen Amtes»² der in Berlin vereinbarte vorläufige Vertragsentwurf, Entwurf zu einer Praeambel des Vertrages,³ Entwurf eines Schlussprotokolls.³

Unter Bezugnahme auf die Darlegungen in dem vorerwähnten Bericht ersuche ich Sie, mich wissen zu lassen

1) ob ich Herrn Geheimrat Gaus ersuchen darf, in der Zeit vom ca 16. bis 21. August in der Schweiz zu sein, um die Vertragsverhandlungen wenn möglich zu Ende zu führen,

1. *Reproduit en annexe 1.*

2. *Reproduit en annexe 2.*

3. *Non reproduit.*

2) ob ich Herrn Gaus eine Kopie der Praeambel mitteilen kann als einen Vorschlag, der den Bundesrat nicht bindet, von dem ich aber annehmen kann, dass er im Wesentlichen seinen Intentionen entspricht.

Mit Rücksicht darauf, dass Herr Gaus wenn möglich eine Woche vor seiner Abreise benachrichtigt sein möchte, wäre es mir sehr erwünscht, speziell über Punkt 1) bald Ihre Weisungen zu erhalten.⁴

Sofern Sie es nicht für notwendig erachten, schon im jetzigen Zeitpunkt den Gesamtbundesrat mit der Angelegenheit zu befassen, möchte ich Ihnen beantragen, den Vertragsentwurf mit meinem begleitenden Bericht ausser den Mitgliedern der Delegation für Auswärtiges sogleich auch Herrn Bundesrat Haerberlin, der den ersten Vorentwurf des politischen Departementes überprüft hatte, vorzulegen.

Über weitere in Berlin gepflogene politische Besprechungen (Rhein, Völkerbund) werde ich Ihnen einen besondern Bericht erstatten.⁵

ANNEXE I

Geheim

Ossingen, 4. August 1921

BERICHT

ÜBER DIE VERHANDLUNGEN BETREFFEND EINEN SCHWEIZERISCH-DEUTSCHEN SCHIEDSGERICHTS- UND VERGLEICHsverTRAG

Der Unterzeichnete ist am 29. Juli in Berlin eingetroffen und alsdann von Herrn Minister v. Planta beim Reichsminister des Auswärtigen, Dr. Rosen, und bei dem deutscherseits mit den Verhandlungen beauftragten Geheimrat Gaus eingeführt worden. Geheimrat Gaus behandelt alle wichtigeren Rechtssachen des Auswärtigen Amtes und nimmt ungefähr die Stelle ein, die Dr. Simons bekleidete, ehe er Minister wurde.

Täglich fanden mehrstündige Sitzungen statt, mit Ausnahme des zweiten Tages, an dem ich nach Kenntnis der vom Auswärtigen Amt aufgestellten Leitsätze (Beilage 1)⁶ einen neuen, den schweizerischen und deutschen Standpunkt verbindenden Vertragsentwurf ausarbeitete.

In der Hauptsache ist der von der Delegation für Auswärtiges prinzipiell gutgeheissene Vorentwurf in den jetzigen, zwischen den beiden Unterhändlern ganz unverbindlich vereinbarten Vertragsentwurf übergegangen (Beilage 2).⁷

Die wesentlichen Abänderungen sind folgende:

1. Nach unserem Vorschlag sollte das Vergleichsverfahren in allen Fällen vorausgehen, und nur mangels Einigung der Parteien sollte in arbitraren Fällen ein Schiedsgericht angerufen werden können. Das Auswärtige Amt schlug die umgekehrte Regelung vor. *In erster Linie Schiedsgericht, Vergleichsverfahren nur da, wo ein Schiedsgerichtsverfahren nicht Platz greifen kann.*

Obwohl m. E. ein Gerichtsverfahren wenn immer möglich vermieden werden sollte, und bei Scheitern der diplomatischen Verhandlungen ein Vergleichsverfahren keineswegs aussichtslos ist, glaubte ich in diesem Punkte entgegenkommen zu sollen, da auch bei uns das Schiedsgerichtsverfahren im allgemeinen überschätzt wird und der Vertrag in der jetzigen Form sich nach aussen besser präsentiert. Die Möglichkeit, dass in jedem Fall im Einverständnis der Parteien zunächst eine vergleichsweise Regelung versucht werde, ist gewahrt (Art. 12).

4. *Note de Motta en marge*: Auswärtiges. Telegraphisch Herrn Gaus durch die Gesandtschaft wissen lassen, dass wir, wenn möglich, die Wiederaufnahme der Verhandlungen auf den 16. Aug. erwünschen 8.6.21 M.

5. *Rapport du 17 août 1921, non reproduit, cf. E 2001 (B) 8/23.*

6. *Reproduit en annexe 2. Pour les principes suisses, cf. FF 1919, vd V, pp. 809—826.*

7. *Non reproduits.*

2. Das Auswärtige Amt wollte, in Anlehnung an den von Deutschland in Versailles übergebenen Völkerbundsentwurf, bei allen «vorwiegend politischen» Streitfällen die Einrede der Parteien, dass der Fall nicht arbitrabel sei, zulassen und die Mehrheit des Gerichts darüber entscheiden lassen, dagegen den vielfach kritisierten *Vorbehalt der sog. Lebensinteressen* unterdrücken, da dieser im Reichstag von den Linksparteien als veraltet angefochten würde. Dies wäre aber nur eine sehr scheinbare Verbesserung des Vertrages gewesen, tatsächlich würde die obligatorische Schiedsgerichtsbarkeit durch den Begriff «vorwiegend politisch» noch mehr als durch denjenigen der «Lebensinteressen» durchlöchern, da er noch allgemeiner und verschwommener ist.

Ich habe deshalb an dem Vorbehalt der «Lebensinteressen», von unwesentlichen Abänderungen abgesehen, in der Form wie sie von der Delegation für Auswärtiges gutgeheissen wurde, festgehalten; es bedarf einer $\frac{2}{3}$ Mehrheit, um diese Einrede umzustossen. Dagegen habe ich die deutsche Formel als die erste ergänzend und erweiternd acceptiert, jedoch nur so, dass es einer $\frac{4}{5}$ Mehrheit bedarf, um wegen der Einrede des «vorwiegend politischen» Charakters einen Fall dem Gerichte zu entziehen (Art. 4).

Im übrigen ist, auf *deutschen* Vorschlag, der Kreis der arbitrabeln Fälle in wörtlicher Anlehnung an Art. 36 des Statutes des Ständigen Internationalen Gerichtshofes des Völkerbundes bestimmt worden. Es kann uns nur recht sein, wenn in diesem Punkte tatsächlich gleiches Recht für uns im Verhältnis zu den Völkerbundsstaaten und zu Deutschland geschaffen wird (Art. 2).

Das jetzt im Vertragsentwurf angenommene System, das auf den ersten Blick etwas künstlich scheinen mag, ist politisch durchaus berechtigt: Wo es sich um Existenzfragen handelt, bedarf es zur Ausübung *zwingender* Gerichtsbarkeit der qualifizierten Mehrheit des Gerichts; in allen andern Fällen bedarf es zu deren Einschränkung ebenfalls dieser Mehrheit.

3. Weder unser Vorentwurf noch die «Leitsätze» enthielten Bestimmungen über *das anzuwendende Recht*. Wir haben im Wesentlichen den Art. 38 des Statuts des Ständigen Internationalen Gerichtshofes übernommen, ihn aber die Anlehnung an den Entwurf der 5 neutralen Staaten und an Art. 1 Z.G.B. verbessert (Art. 5).

4. In Bezug auf die *Bildung des Schiedsgerichts und der Ständigen Kommission* haben wir uns — auf meine Anregung — von unserm Vorentwurf sowohl als von den deutschen «Leitsätzen» entfernt, indem, abgesehen von dem einen von jeder Partei ernannten Mitglied, die übrigen drei durch die Parteien gemeinsam zu bestimmen sind; nicht nur der Obmann (Art. 6 und 13). Das bisherige System hatte fast immer zur Folge, dass nur der Obmann als wirklich unbefangen gelten konnte. Die jetzt angenommene Lösung ist auch notwendig, um zu verhindern, dass die Bildung einer $\frac{4}{5}$ Mehrheit bei der Unterscheidung über die Einrede der Lebensinteressen nicht tatsächlich unmöglich werde.

Dadurch, dass Vorkehrung getroffen ist, die mangelnde Einigung der Parteien bei Wahlen zu ersetzen (Art. 8 und 13), ist die Gefahr ausgeschlossen, dass durch die gemeinsame Wahl von je drei Personen die Besetzung des Gerichts oder der Kommission unmöglich werde.

5. In Art. 9 ist eine neue Bestimmung aufgenommen worden, um zu verhindern, dass bei Schiedssprüchen über nationale Justizsachen ein unlösbarer Konflikt wegen der staatsrechtlichen Wirkungen des *Grundsatzes der Gewaltentrennung* eintrete.

6. Der Art. über die vorsorglichen Massnahmen und Nichtpräjudizierung des Urteils oder Vergleichs (Art. 16) ist auf deutschen Wunsch dahin ergänzt worden, dass während des Vergleichsverfahrens jede *gewaltsame Selbsthilfe* ausgeschlossen ist. Während des Gerichtsverfahrens versteht sich dies von selbst, weil das Urteil, ungleich dem Vergleichsvorschlag, bindet. Die Formel im schweizerisch-amerikanischen Bryan-Vertrag von 1913⁸, die eine «Kriegserklärung» unter diesen Verhältnissen ausschliesst, wäre hier ebenso bedenklich, als sie in einem Vertrag mit Amerika gegenstandslos ist.

7. Dem der Delegation für Auswärtiges unterbreiteten Vorentwurf war eine *Präambel* nicht vorangestellt. Geheimrat Gaus bat mich, eine solche zu entwerfen, worauf ich ihm die in Beilage 3⁹ enthaltene vorlas ohne ihm das Schriftstück zu geben. Er war sichtlich erfreut und bemerkte, dass Deutschland in seiner gegenwärtigen Lage eine so warm gehaltene Formel nicht von sich aus hätte

8. Cf. DDS 5, n^{os} 387, 391 avec annexes.

9. Non reproduit.

beantragen mögen. Da der Vertrag eine über seine Bestimmungen hinausgehende politische Bedeutung haben und den Willen der Schweiz, keine einseitig orientierten Politik zu treiben, bekunden soll, würde diese Formel, die auch eine versteckte Anerkennung und Bekräftigung unserer Neutralität enthält und den Gedanken des Art. 10 des Völkerbunds Paktes modifiziert wiedergibt, wohl am Platze sein. Sie könnte aber, wenn nicht eine die Rechte des Völkerbunds hinreichend wahrende Erklärung ebenfalls erreichbar ist. u. U. bei den Staaten des Völkerbunds verstimmen.

8. Zwei Punkte politischer Natur gaben zu wiederholter Erörterung Anlass, nämlich:

a. *Verhältnis des Vertrages zu den schwebenden Meinungsverschiedenheiten.* Das Auswärtige Amt erklärte sofort, dass es die Streitigkeiten über die *Kriegsschäden* einem Schiedsgericht nicht unterwerfen könne. Gegenüber der Schweiz könnte es dies an und für sich tun, nicht aber gegenüber den andern Neutralen, da in diesem Falle unter Umständen wegen der Seeschäden ganz gewaltige Verpflichtungen ihm daraus erwachsen würden, deren Erfüllung in Widerspruch zu den Reparationspflichten treten könnte. Deutschland will offenbar auch nicht, dass die Frage betreffend Verantwortlichkeit für die U-Boot-Schäden u. dgl. durch Schiedsgerichte geprüft werde.

Ein Nachgeben Deutschlands in diesem Punkt scheint mir ausgeschlossen, wenn auch die Möglichkeit besteht, dass einzelne Fragen auf Grund besonderer Abmachung schiedsgerichtlich ausgetragen werden. Den Vertrag an diesem Punkte scheitern zu lassen, hat keinen Sinn, da wir ohne ihn Deutschland noch weniger zum Einlenken in diesen Meinungsverschiedenheiten bringen können.

Übrigens enthalten viele Schiedsverträge die Bestimmungen, dass sie nur auf künftig entstehende Streitigkeiten Anwendung finden. Die ablehnende Haltung Englands und Frankreichs gegenüber der obligatorischen Gerichtsbarkeit ist jedenfalls wesentlich durch ähnliche Überlegungen bestimmt wie diejenigen des Auswärtigen Amtes im vorliegenden Falle.

b. Am schwierigsten gestaltete sich die Erörterung über den *Vorbehalt zu Gunsten der Völkerbundspflichten* der Schweiz. Schon die Aussprache über die Registrierung des Vertrages zeigte das Heikle unserer Position; in diesem Falle konnte die Schwierigkeit leicht umgangen werden, indem man das Inkrafttreten um 1 Monat gegenüber dem Austausch der Ratifikationen verschoben hat. Dadurch ist genügend Zeit für die Registrierung gewonnen.

Meine Forderung, es sei festzustellen, dass die Schweiz durch den neuen Vertrag keine mit dem Völkerbundspakt unvereinbare Pflichten übernehmen wolle, würde von deutscher Seite wohl verstanden und selbstverständlich gefunden; andererseits wurde aber darauf hingewiesen, dass es für Deutschland kaum möglich sei anzuerkennen, dass der Vertrag in gewissen künftigen Fällen, auf die er an sich zutreffen würde, von Deutschland nicht angerufen werden könne oder gar, dass Deutschland zum voraus die Sanktionsmassregeln des Völkerbundes gegen sich indirekt gutheisse. Es traten sofort die Schwierigkeiten an den Tag, die in dem Bericht und Antrag des Politischen Departements betreffend Nichtkündigung des Neutralitätsabkommens vom 18. Oktober 1907 dargelegt worden sind. Aus dem Umstand, dass einerseits Deutschland dem Völkerbund nicht angehört und andererseits der Völkerbund beansprucht, Recht auch für ihm nicht angehörende Staaten zu schaffen (Art. 17 des Paktes), ergeben sich schiefe Situationen, die eine klare und glatte Lösung unter Wahrung voller Gleichberechtigung der beiden Parteien kaum zulassen.

Ich habe gewünscht, dass die Besprechungen und Vorschläge über diesen Punkt zunächst einen streng vertraulichen und mehr privaten Charakter haben sollten. Ich wollte aber den Eindruck zurücklassen, dass wir Wert auf eine uns befriedigende Lösung in diesem Punkte legen, und es war unverkennbar, dass Herr Geheimrat Gaus, der zuerst keine grossen Bedenken hatte, dann aber am folgenden Tag zu einem entgegengesetzten Schlusse gekommen war, sich nachher angelegentlich bemühte, eine beidseitig annehmbare Formel zu finden. Ziffer 3 des Schlussprotokolls ist sein zuletzt gemachter Vorschlag. Er ist allenfalls annehmbar; besser wäre eine Formel folgenden Inhalts: «Die Parteien sind einverstanden, dass der gegenwärtige Vertrag nicht so ausgelegt werden kann, dass daraus ein Widerspruch mit den von der Schweiz durch ihren Beitritt zum Völkerbund übernommenen Pflichten sich ergeben würde.» Herr Gaus hielt dies als für vom deutschen Standpunkt aus unannehmbar. Herr von Planta, mit dem ich vor dessen Abreise die damals noch nicht angeschnittene Frage erörterte, meinte, dass man nicht auf Schwierigkeiten stossen würde.

Die Regelung des Verhältnisses des Vertrages zum Völkerbund wäre m. E. leicht erreichbar in einem geheimen Protokoll. Ein solches nützt uns nichts, weil wir eine Diskussion über die ganze

Sache im Völkerbund oder von Seiten derjenigen Kreise, die den vorliegenden Vertrag etwas beargwöhnen, von *vornherein* ausschliessen möchten.

9. Das Auswärtige Amt wünscht, *den Vertrag mit möglichster Beschleunigung abzuschliessen*. Es ist in Aussicht genommen, dass Herr Gaus in der Zeit ca. vom 15.—21. August nach Bern käme mit der Vollmacht zur Unterzeichnung.

Mit Rücksicht auf den Umstand, dass der Unterzeichnete vom 22. an an den Verhandlungen der Blockadekommission teilnehmen muss, und dass die Völkerbundsversammlung am 5. September beginnt, müssen die Verhandlungen entweder gleich nach Mitte August wieder aufgenommen werden oder dann auf längere Zeit verschoben werden.

Mit Rücksicht auf die unsichere Lage im Reich und die sich aus ihr ergebenden Möglichkeiten von Personalveränderungen erscheint ein baldiger Abschluss angezeigt.

10. Die Verhandlungen wurden stets im denkbar besten Einvernehmen geführt und es wurden dem Unterzeichneten von Seiten des Reichsministers und anderer Herren des Auswärtigen Amtes verschiedene Aufmerksamkeiten erwiesen.

ANNEXE 2

LEITSÄTZE FÜR DIE VERHANDLUNGEN MIT DER SCHWEIZ ÜBER DEN ABSCHLUSS EINES SCHIEDS- UND VERGLEICHsverTRAGES

1.) Deutschland und die Schweiz verpflichten sich, alle künftig zwischen ihnen entstehenden Staatenstreitigkeiten, die nicht auf diplomatischem Wege haben erledigt werden können, nach Massgabe der folgenden Bestimmungen entweder einem schiedsgerichtlichen Verfahren oder einem Vergleichsverfahren zu unterwerfen.

2.) Das Schiedsgerichtliche Verfahren regelt sich nach den Bestimmungen der Artikel 41 bis 90 des Haager Abkommens zur friedlichen Erledigung internationaler Streitigkeiten vom 18. Oktober 1907. Es findet, vorbehaltlich der Bestimmung unter 3, bei denjenigen Streitigkeiten statt, welche betreffen:

- a) die Auslegung eines zwischen den beiden Parteien geschlossenen Staatsvertrags,
- b) irgendeine Frage des internationalen Rechts,
- c) das Bestehen einer Tatsache, welche die Verletzung einer internationalen Verpflichtung bedeuten würde,
- d) Umfang und Art der Wiedergutmachung im Falle einer solchen Verletzung.

Bestehen zwischen den Parteien Meinungsverschiedenheiten darüber, ob eine Streitigkeit zu den vorstehend bezeichneten Streitigkeiten gehört, so hat über diese Frage das Schiedsgericht zu entscheiden.

3.) Behauptet eine Partei bei einer Streitigkeit der unter 2 bezeichneten Art, dass es sich dabei um eine Angelegenheit von überwiegend politischer Bedeutung handle, so wird die Streitigkeit, falls die Behauptung von der andern Partei als zutreffend anerkannt wird, nicht dem schiedsgerichtlichen Verfahren, sondern dem Vergleichsverfahren überwiesen. Wird dagegen die Behauptung von der andern Partei nicht als zutreffend anerkannt, so ist sie vom Schiedsgericht nachzuprüfen, welches die Streitigkeit im Falle der Anerkennung der Richtigkeit der Behauptung dem Vergleichsverfahren überweist, im Falle der Nichtanerkennung dagegen selbst entscheidet.

4.) Im Vergleichsverfahren werden alle diejenigen Streitigkeiten behandelt, die nicht nach den vorstehenden Bestimmungen vom Schiedsgericht zu entscheiden sind.

5.) Das Vergleichsverfahren wird in dem zwischen Deutschland und der Schweiz abzuschliessenden Verträge nach dem Vorbilde des Vertrages zwischen den Vereinigten Staaten von Amerika und Frankreich vom September 1914 geregelt. Von der Aufnahme einer dem Artikel 3 Abs. 2 dieses Vertrages entsprechenden Bestimmung in den deutsch-schweizerischen Vertrag ist jedoch abzusehen. Ferner tritt an Stelle der im Artikel 5, Abs. 3 des Vertrags vorgesehenen Frist von einem Jahre eine Frist von 6 Monaten.

6.) Verweigert oder verzögert eine Partei die von ihr in einem schiedsgerichtlichen Verfahren nach Artikel 45 des Haager Abkommens vorzunehmenden Handlungen, so sind diese Handlungen auf Antrag der andern Partei von der gemäss Nr. 5 gebildeten Vergleichskommission vorzunehmen.

112

E 1004 1/280

CONSEIL FÉDÉRAL
Procès-verbal de la séance du 9 août 1921

2363. Gotthardvertrag

Eisenbahndepartement
Antrag vom 6. August

In dem Übereinkommen vom 21. Juli 1920¹ betreffend die Gotthardbahn hat Italien der Schweiz das Recht zugestanden:

1. den im Übereinkommen vom 1. Juli 1918² für die Ausserkraftsetzung der vorübergehenden Zuschläge für den Personen- und Gepäckverkehr im Durchgang über die Gotthardlinie vereinbarten Zeitpunkt bis zum 10. Januar 1922 hinauszuschieben;

2. mit der im Art. 12 des Gotthardvertrages auf den 1. Mai 1920 vorgeschriebenen Herabsetzung der Bergzuschläge für den Güterverkehr bis zum 1. Mai 1921 zuzuwarten.

Eine gleiche Vereinbarung wurde auf dem Wege des Notenwechsels mit Deutschland getroffen.

Nach diesen Abmachungen wäre die Schweiz somit verpflichtet gewesen, die ursprünglichen, im Jahre 1910 bereits um 35% gekürzten Bergzuschläge für den Durchgangsgüterverkehr der Gotthardlinie auf den 1. Mai 1921 um weitere 15% herabzusetzen. Ferner hätte sie auf die Erhebung von Zuschlägen zu der im Art. 10 des Gotthardvertrages vorgesehenen Taxen für den Personen- und Gepäckverkehr im Durchgang über die Gotthardlinie vom 10. Januar 1922 an verzichten müssen.

Die seit dem Abschluss der in Betracht kommenden Vereinbarungen aufgestellte besondere Ertragsrechnung für die Gotthardbahn ergab, dass die Einnahmen aus dem Betrieb des ehemaligen Gotthardbahnnetzes auch im Jahre 1919 nicht ausreichten, um die Betriebsausgaben, einschliesslich der Verzinsung und Tilgung des Anlagekapitals und der vorgeschriebenen Rücklagen in den Erneuerungsfonds, zu decken. Eine baldige Besserung der Verhältnisse war nach aller Voraussicht — die seitherigen Erfahrungen haben diese Befürchtungen leider nur zu sehr bestätigt — nicht zu erwarten. Unter diesen Umständen ergab sich für die Schweiz die Notwendigkeit, mit allem Nachdruck dahin zu wirken, dass sie davon

1. RO, 1920, Tome 36, pp. 431—432.

2. RO, 1918, Tome 34, p. 770.

entbunden werde, die ihr obliegenden Verpflichtungen auf die mit Italien und Deutschland vereinbarten Termine zu erfüllen. Das Eisenbahndepartement ersuchte daher das politische Departement im November 1920, die schweizerischen Gesandtschaften in Rom und Berlin mit den nötigen Schritten zu beauftragen,³ um von der italienischen und der deutschen Regierung die Zustimmung zu einer weitem Hinausschiebung der in Betracht kommenden Termine zu erwirken. Aus Zweckmässigkeitsgründen wurde für die Aufhebung der Taxzuschläge für den Personen- und Gepäckverkehr und die Herabsetzung der Bergzuschläge für den Güterverkehr ein einheitlicher Termin, und zwar der 1. Mai 1923, vorgeschlagen.

Die deutsche Regierung hat der schweiz. Gesandtschaft in Berlin ihre Zustimmung zu den Vorschlägen der Schweiz bereits mit Note vom 29. Januar 1921 mitgeteilt. Die italienische Regierung erklärte mit Note vom 3. Mai 1921⁴ ebenfalls ihr Einverständnis mit dem Beifügen, dass sie ihre Gesandtschaft in Bern beauftragen werde, mit dem Bundesrate ein neues Abkommen zu vereinbaren.

Die italienische Gesandtschaft in Bern legte mit Note vom 21. Mai ds. Js. den Entwurf des neuen Übereinkommens vor, durch welches lediglich bestätigt werden soll, was auf dem Wege des Notenwechsels vereinbart worden ist. Der Entwurf gab Anlass zu einigen Bemerkungen, mit denen sich die Gesandtschaft in einer dem politischen Departement am 28. Juli ds. Js. zugegangenen Note einverstanden erklärt hat.⁴

Dem endgültigen Abschluss des Abkommens durch den Bundesrat ohne vorausgehende Genehmigung durch die Bundesversammlung wird nichts entgegenstehen, da das Abkommen der Schweiz keine Pflichten auferlegt, sondern nur Rechte verleiht.

Als Bevollmächtigter des Bundesrates zur Unterzeichnung des Abkommens wäre zweckdienlich der Vorsteher des Post- und Eisenbahndepartementes zu bezeichnen, der auch mit der Unterzeichnung des Abkommens vom 21. Juli 1920 beauftragt war.

Mit Deutschland kann die Angelegenheit als geordnet betrachtet werden, da eine Bestätigung der auf dem Wege des Notenwechsels getroffenen Vereinbarung durch ein besonderes Abkommen nicht vorgesehen worden ist.

Gestützt auf diese Ausführungen wird *beschlossen*:

1. Der vom Post- und Eisenbahndepartement vorgelegte Entwurf eines Abkommens zwischen der Schweiz und Italien betreffend die Gotthardlinie wird genehmigt. Dieses lautet:

Accord entre la Suisse et l'Italie relatif au chemin de fer du St. Gothard.

Le Conseil fédéral suisse et sa Majesté le Roi d'Italie, désireux de prolonger la durée de l'accord conclu à Berne le 21 juillet 1920 concernant la Convention internationale principale relative au chemin de fer du St. Gothard du 13 octobre 1909, sont convenus de ce qui suit:

1. En dérogeant partiellement et temporairement aux dispositions de l'art. 10

3. Lettre du 8 novembre, non reproduite, cf. E 2001 (B) 3/14.

4. Les deux notes se trouvent dans E 2001 (B) 3/14.

de la Convention principale du Gothard du 13 octobre 1909 concernant les taxes pour voyageurs et bagages, le Gouvernement Royal d'Italie consent à ce que le terme fixé au 10 janvier 1922 par l'accord du 21 juillet 1920 soit prorogé exceptionnellement jusqu'au 1^{er} mai 1923.

2. En dérogeant partiellement et temporairement aux dispositions de l'art. 12 de la Convention principale du Gothard du 13 octobre 1909 concernant la réduction du 50% des surtaxes de montagne, le Gouvernement Royal d'Italie consent partiellement à ce que le terme fixé au 1^{er} mai 1921 par l'accord du 21 juillet 1920 soit prorogé exceptionnellement jusqu'au 1^{er} mai 1923.

Fait à Berne, en double expédition, le ... 1921.

Au nom du Conseil fédéral suisse, etc.

Au nom de Sa Majesté le Roi d'Italie, etc.

Als Bevollmächtigter des Bundesrates zur Unterzeichnung des Abkommens wird Herr Bundesrat Haab, Vorsteher des Post- und Eisenbahndepartements, bezeichnet.

2. Das Politische Departement wird beauftragt, die für die Unterzeichnung nötigen Ausfertigungen des Abkommens vorzubereiten und den Tag und den Ort der Unterzeichnung im Einvernehmen mit dem Bevollmächtigten des Bundesrates und der italienischen Gesandtschaft zu bestimmen.⁵

5. L'accord a été signé à Berne, le 24 septembre 1921, cf. RO, Tome 37, p. 706. Le 1^{er} mai 1923, l'accord a été prorogé jusqu'au 1^{er} mai 1924, cf. RO, Tome 39, p. 136. Pour la suite de cette négociation, cf. DDS 9, n^o 12.

113

E 1004 1/280

CONSEIL FÉDÉRAL Procès-verbal de la séance du 12 août 1921¹

2395. Action internationale de secours en faveur des régions russes affamées

Département politique (Affaires étrangères)
Proposition du 11 août

La désorganisation complète de la Russie a fait éclater dans la région de la Volga et dans les vastes provinces du Sud-Ouest une violente famine suivie du développement inquiétant des épidémies. Ces dernières menacent de contaminer l'Europe.

Le gouvernement tchécoslovaque a pris, le 2 août², l'initiative de demander au Comité international de la Croix-Rouge de se charger de l'organisation d'une vaste action de secours internationale avec le concours d'un Comité à créer par les

1. *Etaient absents: E. Chuard, H. Häberlin.*

2. *Non reproduit, cf. E 2001 (B) 2/44.*

Etats qui prendraient part à cette œuvre. Par l'intermédiaire de sa légation à Berne, le gouvernement de Prague a sollicité l'adhésion de la Suisse à son initiative.

D'autre part, la «Commission internationale de Crédit de Relèvement économique» a intéressé par l'intermédiaire de notre Légation à Paris³ le Département fédéral de l'Economie publique à une action de ce genre. Il suggère qu'une partie du fonds de relèvement soit affectée à cette œuvre humanitaire.

Un autre appel a été lancé par un groupement russe qui s'appelle «Comité exécutif des membres de la Conférence de l'Assemblée constituante de Russie»⁴, et qui a son siège à Paris.

Enfin, le 5 août, M. Gustave Ador, président de la commission mixte du Comité international de la Croix-Rouge et de la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge, a adressé au Département politique une lettre⁵ et un appel demandant l'approbation de son projet de créer une vaste organisation de secours internationale et nous invitant à envoyer des délégués pour préparer éventuellement cette action.

Le régime soviétique de Russie, qui est responsable, en bonne partie du moins, de la catastrophe actuelle, a causé d'énormes préjudices aux Suisses établis dans l'ancien empire des Czars et, en général, aux intérêts suisses dans ce pays; néanmoins, la Suisse ne peut rester à l'écart d'une œuvre tendant à sauver des millions d'être humains d'une mort terrible. Le Département politique estime donc que le Conseil fédéral ne peut refuser de discuter de la question avec le Comité international de la Croix-Rouge, sans cependant prendre, à l'heure actuelle, un engagement quelconque.

L'«Association de secours mutuel et de protection des intérêts suisses en Russie», qui a également été invitée, a déjà accepté de participer à la conférence.

D'après l'appel du Comité international et d'autres renseignements, il s'agit de créer une Commission internationale qui, avec l'aide des Etats adhérents, des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et d'autres organisations humanitaires, recueillera les fonds nécessaires pour l'achat et l'organisation du ravitaillement des régions russes affamées, en dirigera la distribution et les travaux des missions sanitaires et autres qui seront envoyées pour combattre les épidémies et enrayer leur propagation dans le reste de l'Europe.

La Conférence durera deux à trois jours.

Il paraît d'ores et déjà acquis que l'Organisation éventuelle de l'action de secours ne doit pas comporter de subsides directs des Etats. L'action de ceux-ci devra se borner à un appui moral. C'est dans ce sens que les délégués suisses devront se prononcer.

Les délégués toucheront les indemnités d'usage.

En conséquence, il est *décidé*:

1. d'accepter l'invitation adressée, le 5 août, au Département politique par le Comité international de la Croix-Rouge;
2. d'envoyer à la Conférence qui s'ouvrira à Genève, le 15 août, ad audiendum et referendum:

3. Par lettre du 29 juillet 1921, non reproduite, cf. E 2001 (B) 2/44.

4. Lettre du 27 juillet 1921, non reproduite, cf. E 2001 (B) 2/44.

5. Non reproduit, cf. E 2001 (B) 2/44.

comme délégué du Département politique M. Hans de Segesser, Conseiller de légation, et un délégué technique, qui sera désigné d'un commun accord entre le Département politique et le Département militaire.

Ces délégués prendront part aux discussions concernant l'organisation de l'action de secours, mais déclineront d'avance tout engagement matériel direct de l'Etat suisse dans l'action projetée.

114

E 1004 1/280

CONSEIL FÉDÉRAL *Procès-verbal de la séance du 16 août 1921*

2424. Reconnaissance *de jure* de la Lithuanie

Département politique
Proposition du 9 août

En proposant, le 14 avril 1921, au Conseil fédéral de reconnaître officiellement la Lettonie et l'Esthonie, le Département politique avait suggéré de réserver à plus tard une décision à l'égard de la *Lithuanie*¹, avec laquelle des relations de fait existent depuis le 16 décembre 1918. Ce pays entretient en effet depuis lors, à Berne, une Mission de fait dirigée par M. Sidzikauskas. Mais, en avril dernier, il n'avait encore formulé aucune demande de reconnaissance et n'était d'ailleurs reconnu *de jure* que par quatre Etats seulement, dont l'un était la Russie des Soviets.

La nouvelle de la reconnaissance de deux autres républiques baltes par le Conseil fédéral engagea le gouvernement lithuanien à adresser au Département politique, par l'entremise de sa Mission, le 3 mai 1921, la note² dont voici les passages essentiels:

«Vu que le développement normal des relations entre nos deux pays n'est possible que si elles reçoivent les formes juridiques habituelles, ce qui donnerait aussi à la Lithuanie la possibilité de participer aux organisations internationales dont les bureaux centraux se trouvent en Suisse, le gouvernement de la république lithuanienne, animé du sincère désir d'affirmer les relations existant entre son pays et la Confédération suisse et de les rendre plus étroites et plus intimes encore, se permet de prier le Conseil fédéral de vouloir bien reconnaître la république lithuanienne comme Etat libre et indépendant de droit.

Le gouvernement lithuanien se déclare prêt à traiter les ressortissants de la Confédération en Lithuanie sur le pied d'aussi parfaite égalité que ceux de la nation la plus favorisée.

Le gouvernement lithuanien déclare entre autres que les ressortissants de la Confédération jouiront en Lithuanie, en ce qui concerne leur personne et leurs

1. Cf. n° 67.

2. Cf. E 2001 (B) 2/13.

biens, de la même protection par les lois que les ressortissants du pays et qu'ils pourront exercer en Lithuanie des commerces et industries de toutes sortes dans les mêmes principes et aux mêmes conditions que les propres nationaux.

Les ressortissants de la Confédération en Lithuanie ne seront pas chargés de taxes, impôts et frais plus élevés que ceux qui sont perçus des ressortissants de la nation la plus favorisée.

En portant à Votre connaissance cette décision de mon Gouvernement je me permets de souligner que bien qu'un tel acte du gouvernement de la Confédération serait appelé à exercer une influence favorable sur le développement général de l'Etat Lithuanien, il serait aussi accueilli avec la plus grande satisfaction par le peuple lithuanien et serait interprété comme une nouvelle preuve de la sympathie que la Confédération a bien voulu toujours témoigner à mon pays.»

L'arrangement proposé dans cette note équivaut à celui conclu par la Suisse avec la Lettonie et l'Esthonie.

Bien que le conflit polono-lithuanien à propos du territoire de Vilna, arbitrairement occupé, de connivence avec le gouvernement de Varsovie, par le Général polonais Zeligowski, n'ait, malgré l'intervention du Conseil Suprême et de la Société des Nations qui ont convoqué, sous présidence belge, des conférences entre délégués polonais et lithuaniens, pas encore reçu de solution, la situation politique, militaire et économique de la Lithuanie n'a cessé de s'affermir.

Ce pays est aujourd'hui reconnu *de jure* par: l'Allemagne, l'Argentine, la Russie des Soviets, l'Italie, l'Esthonie, la Lettonie et le Mexique et jouit de la bienveillance particulière de la Grande-Bretagne, qui l'a reconnu de fait, ainsi que, d'ailleurs, la France, la Suède, la Norvège, le Danemark, la Finlande et la Pologne.

Dans sa séance du 16 décembre 1920, l'Assemblée de la *Société des Nations* a écarté la demande d'admission de la Lithuanie comme membre, mais elle décida qu'elle serait admise au même titre que l'Esthonie, la Lettonie et la Géorgie à participer à ses travaux et services techniques, *avec tous les droits dévolus aux membres de la Société*. A la deuxième Assemblée, qui se réunira en septembre prochain, la Lithuanie demandera de nouveau son admission comme membre effectif et compte sur l'appui de la Suisse, à laquelle elle a rendu, à la Conférence de Madrid, de précieux services. Il est probable qu'elle sera admise.

Actuellement, les frontières de ce pays sont fixées par des traités de paix signés avec l'Allemagne, la Lettonie et la Russie. Seule, au sud, la région de Vilna reste litigieuse avec la Pologne, mais ce conflit n'intéresse nullement la Suisse et ne saurait, à l'avis du Département politique, préjudicier sa décision sur la question de la reconnaissance.

Le mémoire, remis le 10 décembre 1920 à l'Assemblée de la Société des Nations, donne des détails historiques, statistiques et ethnographiques sur cette république qui a (avec le territoire de Vilna contesté) environ 225 000 km² et 9 735 000 habitants et qui se trouve être ainsi de beaucoup le plus puissant Etat balte.

Tout comme ce fut le cas pour l'Esthonie et la Lettonie, la Lithuanie attache un très grand prix à la reconnaissance de son indépendance par la Suisse, où beaucoup de ses intellectuels ont fait leurs études, comme par exemple M. Purickis, le Ministre des Affaires étrangères actuel.

Sur l'initiative du délégué lithuanien M. Sidzikauskas, les trois républiques

baltes ont énergiquement appuyé la Suisse à la Conférence des Transits à Barcelone, contribuant ainsi à assurer à la Suisse un siège de la «Commission permanente des communications et du transit» dont les Français et les Belges cherchaient à exclure la Suisse. Un geste amical peut nous assurer aussi pour l'avenir l'appui de ce pays qui a pris la direction de la politique des républiques baltes.

Après l'armistice de 1918, le Conseil fédéral a reconnu *de jure* la Finlande, l'Allemagne, la Pologne, la Tchécoslovaquie et la Yougoslavie, bien avant qu'une importante partie des frontières de ces pays ne fussent fixées, dans certaines régions elles ne le sont même pas encore aujourd'hui; le Conseil fédéral ne créera donc aucun précédent fâcheux en reconnaissant *de jure* la Lithuanie; le conflit de cette république avec la Pologne pour le territoire de Vilna, dont la Société des Nations et le Conseil Suprême s'occupent, sera tranché tôt ou tard. Il ne présente pour la Suisse aucun intérêt direct.

Les trois républiques baltes se rapprochent toujours plus entre elles et ont conclu une sorte d'entente politique, économique et militaire. Ses directives sont fixées par des conférences périodiques, dont l'une vient d'avoir lieu. C'est un motif de plus pour la Suisse de placer la Lithuanie sur le même pied que les deux autres républiques déjà reconnues.

Le 19 avril 1921, le Conseil fédéral a ratifié un accord conclu entre le Département fédéral de Justice et Police et la Mission lithuanienne à Berne à propos des questions d'établissement et des passeports, qui accorde au Lithuanien un traitement plus favorable que celui dont bénéficient les deux autres républiques baltes reconnues entre temps *de jure*.

La Division du Commerce est d'accord pour conclure aussi avec la Lithuanie un arrangement assurant réciproquement le traitement de la nation la plus favorisée pour le commerce avec ce pays.

Pour compléter les accords provisoires déjà conclus avec la Lettonie et l'Esthonie, le Département politique prépare actuellement avec le concours des départements intéressés un accord type pour régler d'une façon plus précise les questions d'établissement, de commerce, de service militaire et d'extradition avec les trois républiques baltes. Or pour traiter aussi avec la Lithuanie, il est indispensable de la reconnaître auparavant, d'autant plus qu'il est certain que ces trois États examineront le projet d'un commun accord.

Jusqu'ici, la Suisse ne possède en Lithuanie aucune représentation, en sorte que la colonie et les intérêts suisses sont dépourvus de toute protection. L'organisation de celle-ci ne peut aussi avoir lieu qu'après la reconnaissance.

Fondé sur le rapport détaillé du département politique il est *décidé* de reconnaître *de jure*, sous réserve de la fixation définitive des frontières, la Lithuanie; de prendre acte au procès-verbal de la note de la Mission lithuanienne du 3 mai 1921 et de charger le Département politique d'informer cette Mission de la reconnaissance de la république en répondant à la note par une déclaration de réciprocité.³

3. Par note du 25 août 1921, le Président du Conseil des Ministres de la République de Lithuanie remerciait vivement le Conseil fédéral pour la reconnaissance: [...] Cette décision a été cause de la plus grande joie au sein du Peuple Lithuanien: la Démocratie la plus ancienne tend la main à la plus jeune Démocratie; l'Etat républicain le plus ancien de l'Europe reconnaît l'Etat récemment reconstitué et lui prête l'appui de sa haute autorité. Nous sommes heureux de souligner que des

liens spirituels ont été, depuis longtemps, formés entre la Suisse et la Lithuanie: bien des jeunes gens qui sont, maintenant, à la tête du Peuple Lithuanien ont été élevés et instruits dans les Ecoles Suisses. Jadis, lorsque le joug tsariste pesait sur la Lithuanie, les patriotes lithuaniens ont cherché à développer et à propager dans le monde l'idée de l'indépendance du Peuple Lithuanien. Durant la guerre mondiale de nombreuses institutions politiques, [point d'exclamation probablement de Motta en marge] ainsi que celles de bienfaisance, ont trouvé un abri en la libre Helvétie, profitant de la large hospitalité des Suisses.

Il est des preuves manifestes avec quelle vive sympathie le Peuple Suisse a suivi notre Peuple dans son labeur difficile pour la reconstruction de l'Etat accompli dans des conditions les plus défavorables: des citoyens Suisses ont bien voulu quitter leur Patrie pour aider le Peuple Lithuanien dans ses efforts vers l'indépendance.

Tous les faits que nous venons de citer démontrent clairement pourquoi l'Acte généreux du Gouvernement Helvétique envers la Lithuanie est si vivement apprécié par le Peuple Lithuanien et son Gouvernement. Le Gouvernement Lithuanien est persuadé que la haute justice rendue aux aspirations du Peuple Lithuanien par la République Helvétique resserrera encore les liens entre nos deux Républiques Démocratiques (E 2001 (B) 2/13).

115

E 2001 (B) 4/18

CONSEIL FÉDÉRAL

Proposition du Chef du Département politique, G. Motta

Internationale Kreditaktion zu Gunsten Zentraleuropas

Bern, 19. August 1921

I.

Durch Botschaft vom 17. Juni 1920¹ hat der Bundesrat der Bundesversammlung beantragt, sie möge ihn ermächtigen, sich an der internationalen Kreditaktion zugunsten Zentraleuropas mit einer Summe von im Maximum 25 Millionen Franken zu beteiligen.

Als Sicherheit hat die österreichische Regierung für die erhaltenen Vorschüsse Obligationen auszugeben, welche spätestens am 1. Januar 1925 rückzahlbar sind und zu 6% in der Valuta des Gläubigerstaates verzinst werden. Als Garantie für die Verzinsung und Rückzahlung dieser Obligationen haften sämtliche Aktiven und Einnahmequellen des österreichischen Staates.

Durch Bundesbeschluss vom 27. September 1920² hat die Bundesversammlung dem Bundesrat die Ermächtigung erteilt, sich an der Kreditaktion für Österreich unter den oben angegebenen Bedingungen zu beteiligen.

Die erwähnte Botschaft gibt erschöpfenden Aufschluss über die Entwicklung der ganzen Hilfsaktion bis zum Monat Juni 1920, und wir dürfen hier auf jene ausführlichen Darlegungen verweisen.

1. FF, 1920, vol. III, pp. 731—736, cf. aussi DDS 7/2 n° 371.

2. Arrêté ayant trait à l'approbation du message du 17 juin 1920, cf. note 1.

II.

Diese Kreditaktion ist heute, was die Lieferungen anbetrifft, für die Schweiz erledigt. Das Ernährungsamt hat an Österreich Waren geliefert für Frs. 23 911 281.07, wozu noch Frs. 1 000 000 kommen für die Aktion der Rückschaffung der Kriegsgefangenen aus Russland.

Die Obligationen sind seitens der österreichischen Regierung unterzeichnet und von uns nach Paris an das Sekretariat der C.I.C.R.E. zur Bestätigung gesandt worden.

Die Obligationen geniessen nach den seinerzeitigen Abmachungen ein Pfandrecht im I. Rang auf sämtliche Staatsgüter und Staatseinnahmen Österreichs.

III.

Das Finanzkomitee des Völkerbundes hat das Problem der Wiederaufrichtung Österreichs einer ernsthaften Prüfung unterworfen und kam zum Schluss, dass eine Besserung der Finanzen nur möglich sei, wenn Österreich zeitweilig von der grossen Last der schwebenden Hypotheken befreit werde, freilich ohne dass dadurch die österreichische Staatsschuld geschmälert würde. Die Internationale Kreditkommission glaubt die Möglichkeit einer solchen Sanierung in der Anwendung des *Systems Ter Meulen* gefunden zu haben. Da dieses System als Grundlage für den Wiederaufbau Österreichs gedacht ist, und da sich die weitere finanzielle Mithilfe der Schweiz darauf aufbauen soll, erscheint es uns notwendig, das System Ter Meulen in seinen Grundzügen kurz zu skizzieren:

Auf der Finanzkonferenz, die im letzten Herbst vom Völkerbund nach Brüssel berufen worden war, trat das Thema der internationalen Kredite in den Vordergrund. Auf Empfehlung einer eigens hiezu bestellten Kommission wurde von den zahlreich eingereichten Entwürfen im Prinzip dem eines holländischen Bankfachmanns, *Ter Meulen*, zugestimmt. Nachdem der Völkerbundsrat die Angelegenheit an die «Kommission für Volkswirtschaft und Finanz» weitergeleitet hatte, wurde als erster praktischer Erfolg der verschiedenen Besprechungen und Studien ein «Organisator» gewählt, dessen Aufgabe darin bestand, mit den interessierten Regierungen und Handelskreisen Fühlung zu nehmen, um die letzten Einzelheiten festzulegen und das System in die Praxis umzusetzen.

Das *Projekt Ter Meulen* will die *internationalen Handelsbeziehungen erleichtern*; das Übel, woran die Weltwirtschaft krankt, kann durch kein künstliches Mittel beseitigt werden. Ter Meulen geht von der Annahme aus, dass jeder Staat, so hoffnungslos auch seine finanzielle Lage scheint, über Güter verfügt, die eine in Gold zu berechnende Einnahme ergeben (Ein- und Ausfuhrzölle, Eisenbahnen usw.) und die sehr wohl als *Pfand* für die Ausgabe von Obligationen dienen könnten. Statt aber, wie bisher üblich, Anleihen in wenigen Malen und für jeweils grosse Beträge aufzunehmen, schlug Ter Meulen vor, Obligationen nach dem augenblicklichen Bedürfnis und zwar zur Finanzierung der *Einfuhr* unentbehrlicher *Rohstoffe* und *Nahrungsmittel* in die Länder mit entwertetem Gelde auszugeben, überhaupt diese Staaten durch Gewährung kontrollierbarer Kredite in den Stand zu setzen, zu *produzieren*.

Die Laufzeit solcher Obligationen wird näher bestimmt. Der Zinsfuss wird nicht einheitlich, sondern für jedes Schuldnerland einzeln festgesetzt. Die Pfän-

der werden von einer vom Völkerbundsrat aus Fachmännern der ganzen Welt zu ernennenden *internationalen Kommission* verwaltet oder können von dieser den betreffenden Regierungen zur Verwaltung überlassen werden. Den endgültigen Entscheid hierüber hat der Völkerbundsrat.

Die Einnahmen aus den Pfändern sind in erster Linie zur Sicherung des Zinsen- und Amortisationsdienstes zu verwenden. Alle Obligationen müssen vor ihrer Ausgabe von der internationalen Kommission (oder den von ihr bestellten Subkommissionen oder Agenten) mitunterzeichnet sein, die über die Annahme der Pfänder beschliessen, den Gesamtbetrag (in Gold) der dagegen auszugebenden Obligationen festsetzen und für jede einzelne Emission ihre Einwilligung geben sollen, selbstverständlich nachdem sie sich vergewissert haben, dass der verlangte Kredit dem vorgeschriebenen Zwecke dient.

Die so ausgegebenen Obligationen bezwecken nur die Verstärkung der Garantie zugunsten des ausländischen Kreditgebers. An den bisher üblichen Geschäftsgebahren sollen sie nichts ändern. Der Importeur des kreditbedürftigen Landes wird somit die Obligationen von seiner Regierung entleihen (zu Bedingungen, die jede Regierung selbst festzusetzen hat), um sie dem ausländischen Verkäufer zur Sicherstellung des verlangten Kredits weiterzugeben. Das Geschäft wird ganz wie bisher zwischen Käufer und Verkäufer abgeschlossen; die zwischen ihnen vereinbarten Bedingungen (Zinsfuß, Verfallzeit usw.) haben mit den Modalitäten der Obligation nichts zu tun. Der Kreditgeber wird einzig die Währung zu bestimmen haben, in der die Obligation ausgestellt werden soll (gewöhnlich die Währung seines Landes). Es ist nicht von Belang, ob der Kredit vom Exporteur selbst oder von dessen Bank wie auch, ob er dem Importeur unmittelbar oder seinem Bankier gewährt werde. In allen Fällen wird der Teil, dem der Kredit eröffnet wird, dem unmittelbaren Kreditgeber die Obligationen als Pfand übergeben. Wenn die Regierung des kreditbedürftigen Landes selbst als Importeur auftritt oder einen andern Kredit zu produktiven Zwecken benötigt, wird sie in gleicher Weise die Ter Meulen- Obligationen als Garantie anbieten.

Kommt der Schuldner, d. h. der Importeur, allen seinen Verpflichtungen nach, so hat der Inhaber der Obligation die fälligen Zinsscheine (Coupons) und nach endgültiger Regelung des Kredits auch die Titel an ihn (oder an die Bank, die an seine Stelle trat) zurückzugeben. Die Obligationen werden in diesem Falle von der internationalen Kommission annulliert, und an ihre Stelle können nun andere treten. Das System ist also eine Art *Kreditreservoir*, das sich fortwährend wieder automatisch anfüllen soll. Wird zwischen dem Importeur und dem Exporteur eine Verlängerung des Kredites vereinbart, so hat der Importeur bei seiner Regierung um die Erlaubnis hiezu nachzukommen. Im Falle der Zahlungsunfähigkeit des Schuldners kann der Gläubiger die als Faustpfand erhaltene Obligation entweder als Kapitalanlage zurückbehalten oder sie veräussern, nachdem er sie umsonst der schuldnerischen Regierung gegen Bezahlung seines Guthabens angeboten hat. Ergibt die Veräusserung einen Überschuss, so ist dieser an die schuldnerische Regierung abzuführen; wird im Gegenteil das Guthaben durch den Erlös nicht gedeckt, so hat die Regierung hiefür nicht aufzukommen; der Gläubiger kann jedoch den Schuldner wie gewohnt zivil- oder handelsrechtlich belangen.

Die ganze Einrichtung ist so elastisch als möglich gedacht und soll sich auch an die in verschiedenen Ländern teils schon beschlossenen, teils erst geplanten staat-

lichen oder genossenschaftlichen Exportkreditsysteme anschliessen, wie auch die immer beliebter werdende Risikoversicherung der Kreditgewährung dadurch sehr erleichtert würde. Die Gewährung sowohl kurz-, wie langfristiger Kredite kann durch die Ausgabe der Obligationen in gleicher Weise ermöglicht werden; kurzfristige Kredite kommen besonders in Betracht zum Zweck der Einfuhr der nötigsten Rohstoffe und Nahrungsmittel, langfristige für Anlage und Ausbau solcher Produktionsquellen, welche dafür Gewähr bieten, dass der Kapitalaufwand in angemessener Zeit wieder aus ihren Erträgen zurückbezahlt werden kann. In beiden Fällen soll die auf sicherster Grundlage ausgegebene Obligation dem Kreditgeber eine Garantie erster Güte bieten, und dem kreditnehmenden Land soll dadurch die zu seinem wirtschaftlichen Aufbau, zur Wiederaufnahme der Produktion nötige Kreditbeschaffung, trotz aller finanziellen Schwierigkeiten, zu annehmbaren Bedingungen ermöglicht werden.

IV.

Dieses System Ter Meulen soll nun zu Gunsten Österreichs Anwendung finden. Die internationale Kreditkommission erklärt aber, dies sei nur unter der Voraussetzung möglich, dass alle Gläubiger Österreichs aus dem Friedensvertrag und aus der Hilfsaktion einmal in eine Stundung für Kapital und Zinsen einwilligen und ferner auf ihr Pfandrecht verzichten.

Im Monat März 1921 teilten die hiesige französische Botschaft³ und die englische Gesandtschaft⁴ durch eine Note mit, Frankreich, England, Italien und Japan hätten im Princip beschlossen, auf eine noch festzusetzende Dauer auf die ihnen aus dem Friedensvertrag zustehenden Prioritätsrechte auch für die Wiederaufbaukredite zu verzichten. Die Schweiz ist ersucht worden, auch ihrerseits auf ihre Prioritätsrechte zu verzichten.

In seiner Antwort an die hiesige französische Botschaft und an die englische Gesandtschaft anerkannte der Bundesrat die Notwendigkeit der Wiederaufrichtung Österreichs und stimmte im Princip dem System Ter Meulen zu. Immerhin hob er den grundsätzlichen Unterschied zwischen den Guthaben aus dem Friedensvertrag und aus den Wiederaufbaukrediten unzweideutig hervor, und betonte, dass die Schweiz viel ungünstiger dastehe als andere Staaten, die ihre Kredite nicht nur an Österreich, sondern auch andern Zentralstaaten Europas gewährten. Für eine definitive Entscheidung verlangte der Bundesrat ergänzende Aufklärungen.

Die von der Schweiz verlangte Verzichtserklärung hat folgenden Originalwortlaut:

«Le Gouvernement Suisse s'engage à ne réclamer, avant le 1^{er} juin 1941, aucun paiement de quelque nature que ce soit, relatif aux bons de secours, déjà émis ou à émettre dans l'avenir par le Gouvernement autrichien, et se trouvant en sa possession. Il s'engage aussi à reconnaître un droit de priorité absolue sur les sommes tant en capital qu'en intérêts dues en vertu des bons de secours qu'il détient, à toute vente, hypothèques, servitudes, gages, ou toute autre disposition ou garan-

3. Note du 26 mars 1921, non reproduite.

4. Note du 3 mars 1921, non reproduite, cf. EVD 20/111+112, cf. n° 52 note 2.

tie qui pourrait être consentie par l'Autriche avant le 1^{er} juin 1926, avec le consentement préalable de la Commission Internationale de Contrôle, déjà constituée où à constituer plus tard suivant accord entre l'Autriche et ses créanciers. Les susdites obligations s'appliqueraient à tout ou partie des biens et revenus de l'Autriche (autres que ceux mentionnés à la Section II, parag. VIII, du Traité de St-Germain, réparations). Le Gouvernement Suisse prend ces engagements sous la condition expresse que la présente déclaration ne porte aucunement atteinte à son droit de réclamer au 1^{er} juin 1941 l'intérêt simple sur le montant en capital des susdits bons, au taux fixé pour la période jusqu'au 1^{er} juin 1941, ni à la priorité existante des bons de secours par rapport aux revendications contenues dans le dit traité.

Le Gouvernement Suisse s'engage à munir les susdites bons de secours détenus par lui, d'un endos correspondant à la présente déclaration.»

Diese Verzichtserklärung haben bisher abgegeben: Frankreich, England, Japan, Tschechoslowakei und im Princip Italien und Belgien. Es fehlen heute noch namentlich die Vereinigten Staaten, die nordischen Staaten und Holland, Rumänien und Jugoslawien.

Die französische Botschaft, die englische und die österreichische Gesandtschaft drängen ununterbrochen auf einen Entscheid der Schweiz.

Unter diesen Umständen hat das Volkswirtschaftsdepartement am 2. Juli 1921⁵ das Politische Departement und das Finanzdepartement um seine Meinungsäußerung ersucht.

In unserer Antwort vom 6. Juli 1921⁶ wiesen wir auf den humanitären Charakter der Hilfsaktion hin, hoben das grosse, uns zugemutete Opfer eines Verzichtes hervor, glaubten aber, im Rahmen der politischen Erwägung einem Verzicht beistimmen zu sollen, jedoch unter der Bedingung, dass ein gleicher Verzicht auch von allen andern an der Hilfsaktion mitbeteiligten Staaten geleistet werde.

Das *Finanzdepartement* hebt in ausführlicher Erörterung die Tatsache hervor, dass die Schweiz viel ungünstiger dasteht als andere Staaten, die ihre Kredite nicht nur an Österreich, sondern auch andern Zentralstaaten gewährten; ferner unterzieht es die von einzelnen Staaten gelieferten Beiträge einer näheren kritischen Prüfung und weist auch auf den Umstand hin, dass sich in der Schweiz ca. 70 Millionen Banknoten der Österr.-Ungar. Bank befinden, deren Liquidation vielleicht 1% oder 2% ergebe. Das Finanzdepartement macht gleichzeitig auf die Folgen der Verzichtserklärung unter den heutigen Verhältnissen aufmerksam und zieht in Erwägung, ob ein Verzicht unsererseits nicht an die Bedingung geknüpft werden sollte, dass alle neu gewährten Rechte (System Ter Meulen) im Jahre 1941 erlöschen, und dass die suspendierten Rechte wieder voll in Kraft treten, gleichgültig, ob die Ter Meulen-Obligationen bezahlt worden sind oder nicht. Immerhin glaubt das Finanzdepartement, dass das System Ter Meulen, mit einer solchen Bedingung belastet, nicht zustande komme.

Das Finanzdepartement kommt zum Schlusse:

1. Die Schweiz willigt in die Stundung für Kapital und Zinsen ein bis zum Jahre 1941 und zwar bis zu einer Summe von Fr. 12 822 681.07.

5. Non reproduit.

6. Non reproduite.

2. Die Schweiz verzichtet bis 1941 auf die ihr aus den Wiederaufbaukrediten zustehenden Prioritätsrechte und zwar für eine Summe von Fr. 12822681.87.

3. Die Schweiz gibt ihre Verzichtserklärungen nur unter der Bedingung ab, dass alle beteiligten Staaten gleichfalls verzichten und zwar gilt dies für einen ganzen oder einen teilweisen Verzicht.

4. In jedem Fall ist der Entscheid des Bundesrates der Bundesversammlung zu unterbreiten.

Das Finanzdepartement beurteilt die Zukunft Österreichs sehr pessimistisch und meint, ein ganzer Verzicht komme einem gänzlichen Verlust unserer Guthaben gleich, während bei einem teilweisen Verzicht und bei der Aufrechterhaltung der Zahlungsfrist im Jahre 1925 für 11 Millionen wenigstens die Hälfte vielleicht gerettet werden könne. Wir legen den Bericht des Finanzdepartements unserem Antrag bei.

Das *Volkswirtschaftsdepartement* glaubt, die ganze Angelegenheit sei heute keine wirtschaftliche mehr, sondern sie sei eine rein politische geworden, so dass die weitere Verfolgung lediglich unter der Berücksichtigung politischer Erwägungen zu erfolgen habe.⁷

V.

Nach nochmaliger Prüfung der Gesamtheit aller aufgeworfenen Fragen können wir dem Standpunkt des Volkswirtschaftsdepartements beipflichten, und wir kommen dabei zu dem Ergebnis, Ihnen zu beantragen, der nachgesuchten Verzichtserklärung unter gewissen Bedingungen beizustimmen.

Die Gewährung der Kredite an das zusammengebrochene Österreich bedeutete für uns von Anfang an eine der vielen Hilfsaktionen, die die Schweiz aus vorab *humanitären* Motiven einem Nachbarstaat zukommen liess, mit dem sie andauernd in freundschaftlichsten Beziehungen gestanden und den sie in der Not des Zusammenbruches nicht ohne werktätige Hilfe lassen wollte. Die *politische* Bedeutung, die dieser Hilfsaktion zukommt, braucht wohl kaum ausdrücklich hervorgehoben zu werden. Es kann der Schweiz nicht gleichgültig sein, ob an ihrer unmittelbaren Grenze ein seit Jahrhunderten bestehender Staat plötzlich zusammenbricht, um vielleicht einem ganz neuen Staategebilde Platz zu machen, von dem man nicht weiss, welches seine Zusammensetzung sein wird und in welcher Weise die traditionell gewordenen gegenseitigen Beziehungen weiter bestehen bleiben und gepflegt werden. Wenn wir uns auch heute die geringe Aussicht auf einen greifbaren Erfolg der Hilfsaktion nicht verhehlen, dürfen wir uns auf Grund der politischen Erwägungen der Teilnahme an einer Massnahme nicht entziehen, die dazu beitragen will, den bedrängten Nachbarstaat vor völligem Zusammenbruch zu retten und seinen Wiederaufbau zu sichern. Die Schweiz kann daher auch aus politischen Rücksichten ihre Mithilfe an diesem Werke der Menschlichkeit und der internationalen Solidarität nicht versagen, und es dürfte weder in der Auffassung des Bundesrates noch des Schweizervolkes

7. Dans une lettre du 13 juillet 1921 au Département politique, E. Schulthess écrivit en postscriptum: Personnellement, nous pensons que si tous les Etats renoncent à leur privilège, la Suisse devrait le faire aussi (E 2001 (B) 4/18).

liegen, dass die Schweiz durch einseitige Verweigerung an der Teilnahme die ganze Hilfsaktion in Frage stelle.

Wir fügen noch bei, dass das Finanzkomitee des Völkerbundes sämtlichen beteiligten Staaten die Anregung unterbreitete, der gedachten Hilfsaktion im Interesse der Wiederaufrichtung Österreichs zuzustimmen. Wir glauben daher, dass wir uns dem uns zugemuteten Verzicht nicht entziehen können, müssen aber daran die unzweideutige und ausdrückliche Bedingung knüpfen, dass auch alle andern in Betracht fallenden Staaten gleichzeitig auf ihre Prioritätsrechte verzichten. Da die Schweiz durch die von ihr eingeräumten Kredite unter den beteiligten Staaten an hervorragender Stelle steht, hat sie zweifellos auch das Recht, zu verlangen, dass die Staaten, die weniger hohe Beträge zeichneten, oder für die die gewährten Kredite in Anbetracht ihrer Beschaffenheit nur ein verhältnismässig bescheidenes Opfer bedeuteten, gleichfalls auf ihre Prioritätsrechte, welcher Natur sie auch seien, verzichten. Diese Frage dürfte für den Bundesrat, der seinen Entscheid im Falle einer Zustimmung zu dem Verzicht doch wohl nur unter dem Vorbehalt der nachträglichen Ermächtigung durch die Bundesversammlung treffen wird, von ausschlaggebender Bedeutung sein.

Die Tatsache, dass die Schweiz die für unsere Verhältnisse bedeutende Summe von 25 Millionen Franken zu Gunsten Österreichs ausgesetzt und verwendet hat, bedingt bei einem Verzicht auf die Priorität für die Schweiz ein wesentlich grösseres Opfer als für diejenigen Staaten, die ihre Kredite neben Österreich auch andern Staaten zugewendet haben.

Wir glauben aber, dass sich diese für unser Land freilich nicht unbedeutende finanzielle Einbusse aus humanitären Gründen und im politischen Interesse einer Wiederaufrichtung der Volkswirtschaft und des Staatsbudgets unseres hart geprüften Nachbarlandes wohl rechtfertigen und verantworten lasse und stellen den *Antrag*:

Der Bundesrat wolle durch Überreichung einer Botschaft von den eidgenössischen Räten die Ermächtigung einholen, der ihm von der Französischen Botschaft und der Englischen Gesandtschaft unterbreiteten Verzichtserklärung auf die der Schweiz aus den Österreich gewährten Wiederaufbaukrediten gewährten Rechte beizustimmen, jedoch unter der ausdrücklichen Bedingung, dass ein gleicher Verzicht von allen andern an der Hilfsaktion mitbeteiligten Staaten geleistet werde.⁸

8. *Adopté par le Conseil fédéral lors de sa séance du 2 sept. 1921, non reproduit, cf. E 1004 1/280, n° 2549.*

116

E 2001 (B) 2/44

*Le Chargé d'Affaires de Suisse à Paris, M. de Stoutz,
au Chef du Département politique, G. Motta*

L

Paris, 25 août 1921

Par un office B. 55.52.24. du 20 de ce mois¹ vous avez bien voulu m'inviter à m'enquérir officieusement de la façon dont le Conseil Suprême envisage l'action de secours en faveur de la Russie dont il s'est occupé les 10 et 13 de ce mois tandis que la Conférence, réunie à Genève les 15 et 16 courant sur l'initiative de la Commission mixte du Comité International de la Croix-Rouge et de la Ligue des Croix-Rouges, s'occupait d'un projet analogue.

En même temps que votre office m'est parvenue une lettre de M. Gustave Ador² me demandant de lui procurer, pour aujourd'hui, une audience de M. Briand. Le but de cette rencontre était précisément d'entretenir M. Briand du secours à accorder aux populations victimes de la famine russe et d'examiner avec lui comment l'action gouvernementale prévue par le Conseil Suprême pourrait être coordonnée avec celle organisée par la Conférence de Genève.

Comme les renseignements que vous demandiez ne pouvaient être recueillis à une meilleure source que celle dont allait disposer M. Ador, il m'a paru que je ne pouvais mieux faire que d'attendre de connaître le résultat de sa conversation avec M. Briand. Cette conversation vient d'avoir lieu et M. Ador a bien voulu passer à la Légation pour me mettre au courant. Il se propose d'aller vous voir mardi et vous entretiendra lui-même de la question. Je puis donc me borner ici à un bref résumé de la conversation de ce jour.

M. Ador a pu constater que l'initiative du Conseil Suprême n'avait guère encore commencé à déployer ses effets. M. Briand lui a dit avoir fait sa proposition parce qu'en présence de la calamité sans précédent qui atteint le peuple russe il ne lui paraissait guère possible d'oublier l'aide puissante apportée par la Russie à la cause alliée pendant la première phase de la guerre. Il ne s'est toutefois pas dissimulé un instant les énormes difficultés qu'offraient l'organisation et l'exécution d'une entreprise pareille.

Comme vous l'aurez remarqué, la France a déjà désigné ses délégués à la Commission d'organisation constituée par le Conseil Suprême; ce sont M. Noulens, ancien Ambassadeur de France en Russie, le Général Pau et M. Giraud, un ancien commerçant français qui fut établi à Moscou et y présida, sauf erreur, une chambre de commerce française. Cette Commission a bien — pour répondre à l'une de vos questions — le caractère d'une Commission vraiment *internationale* et non seulement ententiste. Son rôle doit être surtout de procurer les crédits nécessaires ainsi que les secours en nature, céréales et surtout semences automnales, pour l'octroi desquels les concours gouvernementaux seront nécessaires car, dans

1. *Non reproduit.*

2. *Lettre du 20 août 1921, non reproduite, cf. E 2200 Paris 1/1659.*

l'idée de M. Briand, l'intervention gouvernementale dépassera le simple appui moral; le Président du Conseil français a même exprimé à M. Ador son espoir de pouvoir promettre quelques crédits sans en référer préalablement au Parlement. (Voilà qui répond à votre deuxième question).

M. Briand est tout à fait d'accord qu'aussitôt que la Commission d'organisation, créée par le Conseil Suprême, aura rempli son rôle, soit procuré les éléments matériels d'un secours immédiat, elle passe la main à la Commission mixte de Genève et à son agent d'exécution M. Nansen. Il abonde dans le sens de M. Ador qu'il ne saurait être pris assez de précautions pour que l'action de secours ne soit pas sabotée par la gérance néfaste des Soviets. M. Ador me dit à ce propos que M. Hoover, qui n'a finalement pas accepté les fonctions de Haut commissaire que lui offrait la Conférence de Genève, a conclu avec les Soviets des arrangements pour le moins imprudents qui réservent aux Soviets un droit d'ingérence et de contrôle incroyablement étendu sur la composition des Commissions d'exécution américaines. MM. Briand et Ador sont tombés d'accord que les envois destinés aux affamés devraient être, de Riga, constamment accompagnés par des agents de M. Nansen jusqu'au lieu même de la distribution.

La Commission mixte sera convoquée à Paris très prochainement pour s'entendre avec la Commission d'organisation sur la base esquissée dans la conversation que je viens de relater. Il est ainsi répondu à votre troisième question.

P.S. La question a aussi été envisagée aujourd'hui de l'emploi pour l'action de secours à la Russie des reliquats des crédits de relèvement économique ouverts aux Pays de l'Europe Centrale; le total de ces reliquats s'élève, ainsi que vous aurez pu le constater par un de mes derniers rapports au Dép. de l'Economie publique, à environ 6 millions de Livres sterling.³

3. Dans sa séance du 28 octobre, le Conseil fédéral accorda 100 000 francs au Comité de la Croix-Rouge Suisse pour l'action de secours à la Russie, cf. E 1004 1/281, n° 3129.

117

E 1005 2/1

CONSEIL FÉDÉRAL Procès-verbal de la séance du 2 septembre 1921¹

2^e Assemblée de la Société des Nations

Secret

Présidence et Département politique
Verbal

Préalablement à la discussion des instructions à donner aux délégués de la Suisse à la 2^e Assemblée de la Société des Nations, le Conseil fédéral examine l'attitude à observer au cas où la présidence de l'Assemblée serait offerte à l'un deux.

1. *Etaient absents: R. Haab, K. Scheurer, H. Häberlin.*

De la discussion, il ressort en premier lieu qu'à maint point de vue il ne paraît pas désirable qu'un des délégués suisses assume la présidence de l'Assemblée. On fait valoir à cet égard qu'étant donné la situation encore non consolidée de la Société des Nations, les risques de conflits, de sorties de certains membres, et d'autre part le peu de crédit dont elle jouit dans le peuple suisse, il paraît opportun d'observer une certaine réserve à son égard. L'acceptation de la présidence par M. Motta aurait aussi des inconvénients en paralysant l'activité du premier délégué suisse. Il pourrait, il est vrai, dans les débats où il désirerait intervenir comme tel, se faire remplacer par un des vice-présidents.

Cependant, l'avis de MM. Ador et Usteri est que, dans telle situation donnée, si le vœu général de l'Assemblée était de confier la présidence à un Suisse, ce serait une faute politique que de se dérober à cette charge et d'opposer un refus catégorique à une pareille offre. On ne peut refuser toute justification à cette manière de voir.

Dans l'éventualité où la délégation suisse se verrait contrainte moralement d'accepter la présidence, reste la question de personnes. Sur ce point, l'avis unanime est d'abord qu'on devra éviter absolument toute compétition et tout balancement d'offres, de refus et d'acceptations ayant l'apparence d'une comédie. Si un Suisse doit accepter la présidence, la dignité et le prestige du Conseil fédéral, non moins que l'intérêt de la Suisse, exigent que ce soit M. Motta.

En conséquence, il est *décidé*:

La délégation suisse reçoit comme instruction secrète de n'aspirer en aucune façon à ce que la présidence de l'Assemblée soit confiée à un de ses membres, et de chercher à l'éviter.

Au cas où il apparaîtrait que l'acceptation de la présidence est une obligation morale pour la délégation et est conforme au vœu général de l'Assemblée, le seul candidat devra être M. Motta.

118

E 7110 1/79

*Le Chargé d'Affaires de Suisse à Rome, Th. von Sonnenberg,
au Chef du Département de l'Economie publique, E. Schulthess*

L Rapports économiques suisse-italiens

Rome, 13 septembre 1921

Particulièrement depuis que des négociations ont été en cours entre la Suisse et l'Italie, à l'occasion de la dénonciation du Traité de Commerce et de l'établissement de nouveaux tarifs douaniers¹, j'ai tenu à vous renseigner de mon mieux sur les intentions et les mesures du Gouvernement italien en matière de politique commerciale.

1. Cf. n° 97.

A l'occasion de nos enquêtes et démarches, nous avons toujours rencontré de la part du Ministère de l'Industrie et du Commerce, et plus spécialement de la part de la Direction Générale des Douanes, le plus vif intérêt pour tout ce qui a trait aux rapports commerciaux entre le Royaume et la Suisse. Et nous avons trouvé une preuve de cette bonne volonté dans le désir réel qu'a manifesté le Gouvernement italien d'arriver avec nous au «modus vivendi» qui règle actuellement nos rapports économiques. On ne saurait oublier, en effet, que nous sommes le seul pays avec lequel l'Italie ait conclu un arrangement de cette portée.

Cet intérêt et ce traitement en quelque mesure favorisé s'expliquent aujourd'hui par un fait nouveau et de la plus haute importance pour nous: le fait que la Confédération est devenue au cours de cette année le premier client ou plus précisément *le premier débouché de l'Italie*.

Pour les cinq premiers mois de 1921, la Suisse se place en effet nettement en tête des pays important des marchandises italiennes dépassant de 40 millions de liras le second preneur, les Etats-Unis.

Le tableau suivant (extrait du volume d'imminente publication concernant le commerce extérieur du Royaume pour la période 1^{er} janvier—1^{er} juin 1921), contient la valeur des marchandises échangées entre l'Italie et les principaux pays étrangers pendant ce laps de temps:

	<i>Importazioni Esportazioni</i> (<i>millioni di lire</i>)	
Austria	(7.) 203,1	(4.) 242,1 ²
Cecoslovacchia	80,9	19,6
Francia	(4.) 449,0	(3.) 254,9
Belgio	117,0	41,6
Germania	(3.) 517,0	(5.) 229,4
Gran Bretagna	(2.) 620,0	(6.) 222,6
Grecia	8,8	58,5
Jugoslavia	(9.) 112,7	128,1
Spagna	45,0	44,1
Svizzera	(10.) 103,9	(1.) 303,1
India Britannica	(6.) 289,1	28,9
Egitto	47,0	40,4
Eritrea	7,0	10,4
Libia	8,0	26,3
Tunisia	68,1	9,3
Argentina	(5.) 346,1	125,7
Brasile	(8.) 184,6	35,2
Stati Uniti	(1.) 2259,2	(2.) 262,8

A part notre place respective pour les importations et les exportations, une autre caractéristique intéressante de ce tableau est le fait — qu'on entrevoyait déjà au début de l'année — que *l'Allemagne est devenue le principal pays d'achat* pour l'Italie, à part les Etats-Unis qui livrent au pays une grande partie du blé dont il a

2. *Remarque manuscrite en marge de ce chiffre: Falsch.*

besoin, pour des milliards de lires par an, et l'Angleterre, son principal fournisseur de charbon. Il est vrai que pendant les 5 premiers mois de 1921, l'Italie a acheté en Allemagne 839 443 tonnes de charbon au lieu de 146 397 tonnes pour la période correspondante de 1920. Néanmoins ces chiffres sont tout à fait significatifs pour illustrer la reprise de la pénétration économique allemande dans le Royaume.

A part les colonies de l'Erythrée et de la Libye, l'Italie a actuellement une balance commerciale active seulement avec la Suisse, l'Autriche, la Grèce et la Yougoslavie. Il est en conséquence naturel que notre pays, premier preneur des marchandises italiennes, soit l'objet d'un intérêt particulier des Autorités Royales au point de vue commercial, et nous ne pouvons pas manquer, d'autre part, d'utiliser cette position spéciale lors des négociations pour l'établissement du nouveau Traité de Commerce.

119

E 2001 (B) 7/9

Aide-mémoire du Département politique¹

Berne, 16 septembre 1921

Le 1^{er} mars 1920², le Conseil fédéral a reconnu officiellement le Gouvernement mexicain du Général Carranza et donné son agrément à la nomination du Chargé d'Affaires, M. Davalos.

Le 28 mai 1920³, M. Rio de la Loza, Consul mexicain, muni d'un exequatur régulier du 18 mai 1920, notifia au Département politique la mort du président Carranza et l'élection par le Congrès de M. de la Huerta comme Président substitut.

Le Département répondit le 31 mai⁴, en exprimant les condoléances d'usage et en ajoutant qu'il prenait note de l'avènement du Président substitut.

Le 16 juin 1920⁵, le Président de la Huerta adressa au Conseil fédéral la lettre d'usage pour annoncer son avènement. La réponse de style date du 6 septembre⁶.

Vers la fin de septembre, une «Légation» mexicaine débarqua à Berne; elle était dirigée par M. Valenzuela avec titre de Ministre plénipotentiaire, mais le Gouvernement mexicain n'avait pas demandé son agrément et le Ministre ne paraît pas avoir été muni de lettres de créance. Le Département prit des renseignements sur son compte⁷ qui furent favorables, mais lui fit savoir, pour gagner du temps, qu'il fallait une demande d'agrément.

1. Rédigé par H. von Segesser, Conseiller de Légation auprès du Département politique.

2. Cf. E 1004 1/274, n° 818.

3. Non reproduit.

4. Non reproduit.

5. Non reproduit.

6. Non reproduite, cf. E 1004 1/276, n° 2868.

7. Cf. Lettre du DPF à la Légation de Paris, du 30 sept. 1920, non reproduite.

D'après les renseignements que le Département recueillit à cette époque, aucune puissance européenne n'avait encore reconnu le Gouvernement de la Huerta. Nous ne pûmes, dans ces conditions, donner à la Légation mexicaine que des réponses dilatoires. Finalement, il quitta Berne à la fin de l'année, en laissant M. Acosta comme agent de liaison.

Le 15 février 1921⁸, M. Acosta remit un mémorandum pour demander, une fois de plus⁹, la reconnaissance du Gouvernement Obrégon. Ce mémorandum affirmait sous chiffre III B que le Gouvernement Obrégon était reconnu de droit par tous les Etats du Centre et du Sud américain, par la Chine, le Japon, l'Italie, la France, l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique et la Hollande.

Il est tout à fait probable que les indications concernant les Etats américains sont exactes, par contre, il y a des indications erronées à propos des Etats européens. Il résulte, en effet, du rapport de nos Légations que le Mexique a été reconnu jusqu'ici officiellement par l'Allemagne, l'Espagne, l'Autriche, le Japon et la Suède.¹⁰

La France a répondu officiellement à la lettre autographe de M. Obrégon, sans toutefois l'avoir reconnu, mais a nommé un Ministre plénipotentiaire, qui n'est pas encore parti; les Pays-Bas attendent l'arrivée d'un Ministre mexicain pour accréditer un Ministre à Mexico.

Comme le Général de la Huerta s'était empressé de publier la réponse du Conseil fédéral à sa lettre autographe, dans la presse mexicaine, les Etats-Unis d'Amérique demandèrent à notre Légation à Washington s'il était vraiment vrai que la Suisse avait reconnu ce Gouvernement. Nous répondîmes que tel n'était pas le cas, qu'il s'agissait simplement d'une réponse de courtoisie. Nous avons donc pris, à l'égard du Gouvernement de la Huerta, la même attitude qu'ont prise la France et l'Italie à l'égard du Général Obrégon.

La Suisse est créancière du Mexique uniquement du chef de titres d'Etats et d'actions d'entreprises, dans lesquels les capitaux suisses sont investis, pour une somme de plus de 212 millions de francs, sans compter les indemnités qui devront être réclamées du chef des dommages de guerre, réquisitions, destructions et spoliations subis par des Suisses au cours des troubles des dernières années. Elle a, pour ces motifs, dû se déclarer solidaire avec les Etats-Unis et d'autres grandes puissances qui sont les principaux créanciers du Mexique, et suivre leur politique à l'égard de ce pays. Le Département est en rapport suivi avec M. Pictet, Président de l'Association pour la protection des intérêts suisses au Mexique.

Le 3 juin 1921, M. Acosta vint demander au Département si le Conseil fédéral répondrait à une lettre autographe du Général Obrégon, annonçant son avènement. M. Acosta est dépositaire de cette lettre, qu'il ne nous a pas montrée. Il lui fut répondu verbalement que nous étions encore en pourparlers avec d'autres puissances intéressées aux affaires mexicaines, et que nous le prions, dès lors, de vouloir bien surseoir à la remise de cette lettre.¹¹

8. *Non reproduit.*

9. *Notes en marge de P. Dinichert: N'était-ce pas la première fois?*

10. *Notes en marge de P. Dinichert: et l'Italie et la Hollande?*

11. *Notes en marge de P. Dinichert: Cette réponse devait comporter l'entrée en relations diplomatiques normales.*

D'après une communication verbale de M. le Professeur Röthlisberger, le Président Obrégon a publié, le 1^{er} septembre 1921, un message dans lequel il dit que le Conseil fédéral avait répondu jadis à la lettre de M. de la Huerta, mais que le Ministre plénipotentiaire, envoyé par celui-ci à Berne, n'a pas été reçu. En conséquence, M. Obrégon aurait rappelé ce Ministre et considère les relations diplomatiques avec la Suisse comme interrompues!

Il est évident que notre attitude vis-à-vis de la mission Valenzuela ne peut pas être jugée aussi sévèrement que le fait le Général Obrégon. Il n'y avait, en fait, jamais de mission diplomatique à Berne et le fait que M. Valenzuela n'a pas été reçu n'implique, dès lors, pas la rupture de relations diplomatiques inexistantes.

Nous n'avons, naturellement, aucun intérêt à envenimer nos relations avec le Mexique, vu que le Consulat Général et la Colonie suisses en pâtiraient; mais nous ne pouvons pas non plus nous désolidariser complètement avec les grandes Puissances qui, comme nous, ont d'importantes réclamations à formuler envers le Gouvernement du Général Obrégon. Il semble toutefois possible de sortir de l'impasse dans laquelle nous nous trouvons, sans sacrifier entièrement notre position. Nous pourrions, en effet, comme l'ont fait l'Italie et la France, recevoir la lettre autographe du Président Obrégon, que détient M. Acosta, et y répondre par la lettre de style. D'autre part, on pourrait arranger les choses en régularisant la situation du Consulat mexicain à Berne. En effet, au commencement de l'année 1920, nous avons été obligés de renvoyer le Consul mexicain Alcalde, compromis dans des menées bolchevistes. Le Vice-Consul Rio de la Loza, reconnu comme gérant provisoire du Consulat Général, reçut le 18 mai 1920, donc 9 jours avant l'assassinat du Général Carranza, un exequatur régulier.¹²

Le 9 septembre 1920, donc sous le Gouvernement de la Huerta, Rio de la Loza nous présenta comme Consul Général, Barreda, qui, toutefois, n'était pas muni de lettres de provision.

Le 16 août 1921, M. Pesqueira, annonçant qu'il était chargé de la direction du Consulat Général à Berne, en remplacement de M. Barreda transféré ailleurs, ne nous a pas présenté de lettres de provision, et ne peut, par conséquent, pas être muni d'un exequatur.

Comme Obrégon paraît se considérer en état de rupture de relations diplomatiques avec la Suisse, nous risquons que, dans un accès de mauvaise humeur, il retire l'exequatur à notre Consul Général, M. Perret. Il semble donc que nous pourrions engager Monsieur Pesqueira à nous présenter des lettres de provision et lui accorder un exequatur régulier. Comme les relations consulaires n'équivalent certainement pas aux relations diplomatiques, cette solution sera un second moyen pour donner satisfaction aux Mexicains.¹³

12. Cf. E 1004 1/275, n° 1689.

13. *Notes marginales de P. Dinichert*: D'accord pour régler la question du Consulat. J'ai fait dire, par le Prof. Röthlisberger, à M. Acosta que j'étais tout prêt à m'entretenir avec lui de la situation actuelle. *Concernant la reconnaissance par la Suisse, cf. DDS 9, p. LXXII.*

*Le Conseiller fédéral, G. Motta, au Conseil fédéral*L¹ Art. 10 des Völkerbundsaktes

Genève, 19 septembre 1921

Unter den verschiedenen zur Revision des Paktes gestellten Anträgen² kommt dem canadischen Vorschlag, Art. 10 zu streichen, besondere politische Bedeutung zu. Dieser Art. 10 bildete den Hauptgrund für die Opposition des amerikanischen Senates gegen den Völkerbund und ebenso war er von den schweizerischen Völkerbundsgegnern ausserordentlich heftig angegriffen worden.

Die Kommission für Prüfung der Revisionsanträge schlägt nun vor, den Art. 10 nicht zu streichen, sondern ihn durch einen einstimmigen Beschluss der Versammlung gewissermassen authentisch interpretieren zu lassen.

Dieses Verfahren ist zweckmässig, nicht nur weil dadurch das in seinem Ergebnis ungewisse und lange dauernde Revisionsverfahren und die Möglichkeit eines Referendums gerade über diese Frage dadurch vermieden wird, sondern auch weil es nicht unbedenklich wäre, den in Art. 10 ausgesprochenen Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung des territorialen Besitzstandes durch Streichung des Artikels scheinbar abzuschwächen.

Was bedenklich am Art. 10 erscheint, ist, dass daraus geschlossen werden könnte, es hätten sich die Völkerbundsmitglieder mit allen Mitteln und unter allen Umständen für den dermaligen Besitzstand einzusetzen. Diese namentlich von den Gegnern des Völkerbundes vertretene Auslegung ist entschieden unzutreffend; es ist denn auch dem Art. 10 in der bundesrätlichen Botschaft vom 4. August 1919³ eine andere Interpretation gegeben worden, die den Art. 10 lediglich als einen allgemeinen Grundsatz hinstellt, dessen Anwendung durch die folgenden speziellen Artikel 11, 12, 13, 15, 16 und 17 geregelt ist.

Die von der Kommission vorgeschlagene interpretative Erklärung⁴ deckt sich durchaus mit dem von der Schweiz in dieser Frage eingenommenen Standpunkt

1. *Motta écrit en tant que Chef de la Délégation suisse à l'Assemblée de la SdN.*

2. *Cf. n° 45.*

3. *FF, 1919, vol. IV, pp. 583—584, 699.*

4. *Voci le texte de cette interprétation:*

En vue de préciser davantage la portée et l'esprit de l'article 10 du Pacte, l'Assemblée adopte la résolution suivante:

L'objet de l'article 10 n'est pas de perpétuer l'organisation territoriale et politique telle qu'elle a été établie et telle qu'elle existait à l'époque des récents traités de paix. Des modifications pourront être apportées à cette organisation par divers moyens légitimes. Le Pacte admet cette possibilité.

L'article 10 du Pacte a pour objet de proclamer le principe que dans l'avenir le monde civilisé ne pourra tolérer des actes d'agression comme un moyen de modifier le statut territorial et l'indépendance politique des Etats du monde.

A cette fin, les membres de la Société ont pris en premier lieu l'engagement de respecter l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les Etats membres de la Société; en second lieu, ils se sont engagés à maintenir cette intégrité et cette indépendance contre toute

und ist deshalb geeignet, die durch Art. 10 geweckten Befürchtungen zu zerstreuen. Die Ausführungen des begleitenden Berichtes⁵ sind verworren und lassen die Auffassung zu, dass die Sanktionen des Art. 16 des Paktes in jedem Falle eines Angriffes auf ein Staatsgebiet anzuwenden seien. Eine solche extensive Auslegung des Art. 16 ist unannehmbar; sie wird aber vermutlich durch die Versammlung auf Antrag der speziell mit dem Art. 16 des Paktes befassten 3. Kommission und in Übereinstimmung mit dem Berichte der Internationalen Blockadekommission eine solche Interpretation ausdrücklich ausschliessen. Aus diesem Grunde ist dem vorerwähnten Bericht über den Sinn von Art. 10 keine grosse Bedeutung beizumessen.

Unter diesen Umständen glaubt die Delegation, dem Bundesrat den Antrag stellen zu sollen, sie sei zu ermächtigen, der von der Revisionskommission vorgeschlagenen Auslegung des Art. 10 des Paktes zuzustimmen.⁶

agression extérieure, qui serait le fait ou d'un Etat membre ou d'un Etat non membre de la société. En vue d'assurer l'exécution de cette deuxième obligation, le conseil avise aux moyens; il doit le faire non seulement en cas d'agression accomplie, mais encore en cas de danger ou de menace d'agression. Il remplira cette mission en adressant aux membres des recommandations les mieux appropriées à l'espèce, en tenant compte des articles 11, 12, 13, 15, 16, 17 et 19 du Pacte (E 2001 (B) 8/30).

5. *Non reproduit.*

6. *Dans sa séance du 3 octobre 1921, le Conseil fédéral a autorisé sa délégation à la SdN d'approuver ce texte. (E 1004 1/281). Le 17 décembre 1921, le Département politique proposait au Conseil fédéral un projet de Message concernant les amendements au Pacte de la SdN qui est approuvé le 4 janvier 1922. Les amendements furent approuvés par l'arrêté fédéral du 8 décembre 1922, RO, Tome 41, pp. 195—196; aussi FF, 1922, vol. III, p. 1038.*

121

E 1005 2/1

CONSEIL FÉDÉRAL

Procès-verbal de la séance du 23 septembre 1921¹

Aufenthalt des Königs Karl in der Schweiz

Geheim

Präsidium
Mündlich

Herr Bundespräsident Schulthess macht folgende Mitteilung über eine Unterredung, die er am 22. September mit dem spanischen Gesandten² gehabt hat:

Herr Reynoso teilte mit, er habe zufolge des Gesuches des Politischen Departementes seiner Regierung mitgeteilt, der Bundesrat wünsche eine Antwort in Beziehung auf den Aufenthalt von König Karl. Auf diese Depesche, die gestern oder vorgestern abgegangen sei, sei er noch ohne Bericht. Aus dem weitern Gespräch scheint sich das Folgende zu ergeben:

1. *Etaient absent: G. Motta, H. Häberlin.*

2. *Le Président de la Confédération a rédigé une notice sur cet entretien dont le texte est repris presque intégralement dans ce procès-verbal, cf. (E 2001 (B) 3/49).*

Um Zeit zu gewinnen hat der spanische Gesandte König Karl sondieren lassen (pressentir), wie es mit seinem Gefolge stehe und ihm mitteilen lassen, für den Fall eines allfälligen Aufenthaltes in Spanien, der König zwar Bewegungsfreiheit hätte, sich aber den Vorschriften der spanischen Regierung und des spanischen Königs in politischer Beziehung unterwerfen müsste. Ebenso hat man ihm offenbar zu verstehen gegeben, dass er sein Gefolge reduzieren müsste. Speziell von einem Herrn sagte der spanische Gesandte, er sei «indésirable». Auch koste der Haushalt viel zu viel. Karl scheint auf diese Sondierung und Mitteilung gar nicht reagiert zu haben.

Gegenüber der Entente, den Regierungen von Paris, London und Rom, scheint Spanien darauf hingewiesen zu haben, dass diese die Verantwortlichkeit für alle politischen Folgen übernehmen müssten, die aus dem Aufenthalte Karls in Spanien entstehen könnten. Dies ist so zu verstehen, dass die spanische Regierung alle Verantwortlichkeit ablehnen würde, wenn vom spanischen Territorium aus Versuche politischer Art unternommen würden.

Weiter will die spanische Regierung auch Garantien haben in Beziehung auf die finanzielle Situation des Königs und zwar scheint sie wiederum in Paris, Rom und London erklärt zu haben, dass diese drei Regierungen für den anständigen Unterhalt aufkommen sollten.

Alles in allem genommen scheint man in Madrid nach dem Eindruck des Herrn Präsidenten Karl nicht zu wollen und man schlägt ein dilatorisches Verfahren ein. Überdies stellt man aber Bedingungen, von denen man auch in Madrid annimmt, dass sie nicht erfüllt werden.

Diese Mitteilungen des spanischen Gesandten sind zusammenzuhalten mit den Eröffnungen, die dem Herrn Präsidenten vor ungefähr einer Woche durch den französischen Botschafter gemacht wurden, der aber lächelnd sagte, er kenne die Bedingungen Spaniens³, sie können nicht erfüllt werden und was Karl betreffe, so wünsche er ganz einfach in der Schweiz zu verbleiben. Er wollte damit offenbar eine Anspielung machen auf die Begehren, die die spanische Regierung an die Entente-Regierung gestellt hat. Anschliessend an diese Mitteilung macht Herr Bundesrat Musy darauf aufmerksam, dass falls infolge der Weigerung Spaniens der Aufenthalt des Königs in der Schweiz sich noch verlängern müsste und sein Unterhalt etwa zu Lasten der Schweiz fallen würde, man darnach trachten müsste, sein Gefolge einschränken zu lassen⁴, das übrigens sehr unerwünschte Elemente⁵ enthalten soll.

3. *Selon certains renseignements*, le gouvernement espagnol ferait dépendre l'autorisation de séjour de diverses conditions, notamment d'ordre financier (octroi d'un apanage par la Hongrie) et d'autres que l'ex-roi ne serait guère en mesure de remplir. (*Procès-verbal de la séance du Conseil fédéral du 28 septembre 1921*: E 1004 1/280).

4. *Le Conseil fédéral s'occupe à nouveau du séjour du Roi Charles en Suisse, dans sa séance du 14 octobre 1921, l'Espagne ne s'étant toujours pas prononcée sur l'accueil du Roi Charles*: Dans la discussion qui suit, on insiste sur ce que, pour le cas où l'entretien du roi et de sa famille risquerait de tomber à la charge de la Confédération, il y aurait lieu de pourvoir à une réduction de la suite [qui compterait 60 à 70 personnes, dont 20 à 25 domestiques] et à exercer un contrôle au point de vue du rôle politique que celle-ci peut jouer (E 1005 2/1).

5. *Au sujet des personnalités de l'entourage du Roi Charles déclarées indésirables en Suisse*, cf. E 2001 (B) 3/49.

CONSEIL FÉDÉRAL
Procès-verbal de la séance du 23 septembre 1921¹

Crédit à la Roumanie

Département de l'Economie publique
Verbal

Secret

Complétant la communication qu'il a faite à la séance du 16 septembre², M. le Président de la Confédération expose ce qui suit:

C'est par l'intermédiaire d'un M. Kanitz, avantageusement connu du Département de l'Economie publique, qu'ont été engagées les négociations en vue de l'opération financière avec la Roumanie.³ M. Titulesco, Ministre des Finances de Roumanie, arrive aujourd'hui pour conclure. Le Conseil fédéral lui offre un déjeuner.

Après des négociations laborieuses, l'arrangement à conclure se présenterait maintenant dans ses grandes lignes comme suit:

La Confédération ouvrirait à la Roumanie un crédit jusqu'à concurrence de 40 millions de francs suisses. En contrepartie, la Roumanie nous remettrait des traites du trésor à 3 mois, droit de timbre à sa charge. L'intérêt serait fixé à 1½% au-dessus du taux d'escompte officiel, plus ¼% de commission. M. Dubois, directeur du Bankverein, a déclaré à M. le président Schulthess que les banques suisses escompteraient ces effets si la caisse fédérale le désirait, en laissant à celle-ci une marge d'intérêt convenable.

Pour le rachat de ses traites, la Roumanie livrerait à la Confédération 150 000 tonnes de blé, moitié de la récolte de 1921, moitié de celle de 1922, livrables de novembre à fin mars de ces deux années. Le prix serait fixé d'après le prix courant pour qualités semblables à Anvers, sous déduction du prix de transport du port roumain à Anvers et avec un rabais de 7%, dont 2% devraient toutefois être remis comme commission à Kanitz. Cette commission n'est pas prévue dans le contrat, mais M. le président exigera que M. Titulesco lui fasse une déclaration écrite à ce sujet.

Sur les 40 millions, montant de l'avance consentie, 24 millions seraient affectés par le gouvernement roumain à des achats de produits de l'industrie suisse, tandis que les autres 16 millions seraient à sa libre disposition. Les commandes faites à l'industrie suisse seraient payées directement aux industriels par la caisse fédérale, sur justification. Un versement de 3 millions serait fait immédiatement à la Roumanie. Pour le reste des 16 millions à la libre disposition du gouvernement roumain, il ne lui serait versé qu'au fur et à mesure qu'il justifierait d'avoir passé des commandes, c'est à dire que les versements lui seraient faits dans la proportion de 40% contre 60% de commandes prouvées.

1. *Etaient absents*: G. Motta, H. Häberlin.

2. *Non reproduit*.

3. *Sur ces négociations*, cf. EVD KW 14—18/21+22, et DDS 7/2, n^{os} 30, 34, 328, 350.

Au cas où les livraisons de blé ne seraient pas effectuées dans les délais prévus, la Roumanie serait tenue de nous bonifier la différence en argent.

Au cours des négociations, le chef du Département de l'Economie publique a cherché à réduire les risques que cet arrangement comporte pour nous, en proposant de verser le montant prévu à raison de 20 millions en premier lieu, et le reste par tranches mensuelles de 4 millions, au fur et à mesure des livraisons de blé. Il n'a pu obtenir cet amendement, M. Titulesco tenant avant tout au prompt versement de la somme totale.

Il y aura lieu toutefois de négocier encore sur certains points. Il est notamment avéré que la Roumanie a institué sur certaines de nos marchandises d'exportation, telles que chocolats, soieries, broderies, chaussures, des droits d'entrée prohibitifs. D'autre part, il paraît qu'elle a accordé des réductions de droits à l'Angleterre. Bien que les droits d'entrée n'entrent pas en ligne de compte pour les marchandises à livrer ensuite de l'arrangement projeté, nous chercherons à obtenir en contrepartie des avantages que celui-ci offre à la Roumanie des concessions en matière douanière, soit des réductions de droits sur certaines catégories ou pour certains contingents de marchandises, soit le traitement de la nation la plus favorisée.

En somme l'arrangement en question présente incontestablement des risques, mais il offre le grand avantage d'assurer des commandes à l'industrie suisse et d'obvier ainsi au chômage. L'avis des experts les plus qualifiés est que nous devons conclure.

Dans la discussion, l'opinion générale est que, malgré les risques que présente l'opération, le Conseil fédéral ne saurait prendre la responsabilité de priver l'industrie suisse des avantages qu'elle lui promet. Si la Roumanie, ensuite de la guerre, se trouve actuellement dans une situation économique et financière précaire, c'est un pays de grandes richesses naturelles, qui se relèvera et dont le crédit s'améliorera avec le temps, selon toutes prévisions. D'après les derniers renseignements reçus par M. Musy, il semble du reste que la situation économique et industrielle en Roumanie s'améliore actuellement, tandis qu'au point de vue agricole, le partage des terres entre les petits paysans a provoqué une diminution temporaire de la surface ensemencée. Comme il s'agit en somme d'un traité entre Etats, le gouvernement roumain ne pourrait faillir à ses engagements sans que son crédit et sa situation morale en soient gravement atteints. Il est donc à prévoir qu'il les remplira.

Toutefois, le chef du Département des Finances insiste pour que, dans les négociations, on cherche à obtenir une réduction de nos engagements en blanc, de façon que ceux-ci ne dépassent à aucun moment 20 millions. Cela pourrait être obtenu, sinon dans le traité, du moins dans la pratique, en réglant l'allure des livraisons des marchandises commandées en Suisse sur celles des livraisons de blé, de façon que celles-ci nous couvrent au fur et à mesure, du moins partiellement.

M. le président Schulthess déclare que bien qu'il ait déjà fait sans succès des tentatives dans ce sens, les négociateurs (MM. Schulthess et Musy) chercheront encore à obtenir des concessions dans le sens indiqué par M. Musy.

Il est *décidé*:

Le Conseil fédéral approuve en principe les négociations engagées et autorise M. le président Schulthess et M. Musy à les poursuivre dans le sens des délibéra-

tions de ce jour, notamment en cherchant à réduire le chiffre des engagements en blanc de la Suisse, et en s'efforçant d'obtenir des concessions en matière douanière.

L'arrangement sera soumis à la ratification du Conseil fédéral et porté dans la forme voulue à la connaissance de l'Assemblée fédérale.⁴

4. Pour le texte définitif de la convention, signée à Berne, le 24 septembre 1921, E 1004 1/280 n° 2801.

123

E 2001 (B) 4/28

La Division des Affaires étrangères du Département politique au Ministre de Suisse à Washington, M. Peter

Copie
L BQ

Berne, 28 septembre 1921

Nous avons eu l'honneur de recevoir votre lettre IX, 28 du 31 août¹ et nous vous remercions vivement des renseignements très intéressants que vous avez bien voulu nous fournir sur l'attitude des Etats-Unis dans la question des territoires soumis à mandat en conformité des Traités de Paix.

Il semble résulter, cependant, de votre exposé² qu'un léger malentendu subsiste en ce qui concerne le sens et la portée des instructions contenues dans notre lettre du 5 août³ dernier. Il est à peine besoin de relever qu'il n'a jamais été dans

1. Non reproduite.

2. Dans sa lettre du 31 août, la Légation de Suisse concluait: [...]Wie sich aus dem Vorstehenden ergibt, leiten heute die Vereinigten Staaten ihren Anspruch auf Gleichberechtigung direkt von ihrer Teilnahme am Weltkrieg ab und sie bestreiten, gestützt darauf, die Berechtigung wenigstens einzelner Bestimmungen des Sonderabkommens von San Remo. Demgegenüber kann sich die Schweiz, die am Weltkrieg nicht teilgenommen hat, u. a. auf die Bestimmungen des Völkerbundsvertrages betreffend Mandate stützen, und es ergibt sich daraus, dass ein gemeinsames Vorgehen mit den Vereinigten Staaten in dieser Frage kaum zweckmässig erscheint. [...] (E 2001 (B) 4/28) C'est cette conclusion que récuse le Département politique dans ce paragraphe.

3. Non reproduite. Après avoir relevé l'intérêt que semblent manifester les Américains pour les compagnies de Chemins de fer d'Asie Mineure en raison des concessions pétrolières qui ont été consenties à ces dernières, le Département politique estime que les Américains s'efforceront d'être représentés au sein des Compagnies qui exploiteront le réseau ferré — lorsque les intérêts allemands auront été éliminés — dans le but évident d'être ainsi en mesure de contrôler les dits puits de pétrole. — En ce qui concerne les intérêts suisses qui, seuls, nous préoccupent, cette situation ne serait peut-être pas indifférente et nous voulons examiner de quelle façon nous pourrions, le cas échéant, en tirer le meilleur parti. — Dans ces conditions, nous attacherions un prix très spécial à ce que vous complétiez les renseignements que vous nous avez déjà fait avoir en nous tenant au courant, dans la mesure du possible, du développement de cette question et en nous communiquant, de façon aussi détaillée et précise que possible, les informations que vous seriez à même de recueillir relativement à l'attitude du Gouvernement américain et à ses intérêts d'une façon générale dans les entreprises ferroviaires d'Asie Mineure, soit les Chemins de fer d'Anatolie à l'exclusion du Bagdad [...] (E 2001 (B) 4/28).

nos intentions de nous réclamer de l'une ou l'autre des dispositions du Traité de Paix afin d'être traités, dans les territoires mandatés, sur un pied d'égalité par les Puissances intéressées. A plus forte raison, n'avons-nous jamais conçu l'idée de concerter, dans ce domaine de haute politique, une action commune avec les Etats-Unis d'Amérique.

L'objectif de notre dépêche se réduisait à des proportions beaucoup plus modestes. Les motifs qui nous avaient amenés à vous écrire au sujet de cette affaire subsistent pleinement aujourd'hui, de sorte que nous croyons devoir préciser le but de l'enquête officieuse à laquelle nous vous avons prié de procéder.

Comme nous avons mission de défendre les intérêts suisses engagés dans les Chemins de fer d'Anatolie et que la défense de ces intérêts se heurte à nombre de difficultés à Londres et surtout à Paris, nous nous sommes demandés si, dans le cas où les Etats-Unis s'intéresseraient à la question, nous ne pourrions peut-être pas trouver en eux un appui assez efficace pour assurer le succès de notre cause.

Comme nous vous l'avons exposé dans notre dernière lettre, les Chemins de fer d'Anatolie sont au bénéfice de concessions pétrolifères qui, sur la foi des renseignements recueillis par nous, ne laisseraient pas le Gouvernement américain indifférent. Or, les Etats-Unis ne pourraient guère avoir un droit de contrôle sur l'exploitation des puits de pétrole en question sans s'assurer auparavant le droit d'être représenté au sein des Compagnies qui exploiteront le réseau ferré d'Asie-Mineure. Autrement dit, pour retirer des avantages de l'accessoire, en l'espèce des concessions pétrolifères, Washington devrait avoir voix au chapitre dans la gestion du principal, soit les Compagnies de chemins de fer elles-mêmes.

La question se posait donc et elle se pose encore de savoir si nos hypothèses sont fondées et si le Gouvernement américain a véritablement l'intention d'entreprendre une démarche dans ce sens auprès de la Grande-Bretagne ou auprès d'autres Puissances encore. C'est là tout ce que nous désirerions savoir pour le moment.

Nous vous serions, dès lors, très reconnaissants de bien vouloir suivre de près cette question et nous faire part, aussitôt que possible, des renseignements qu'il vous aura été donné d'obtenir à cet égard.⁴

4. *La Légation de Suisse à Washington fit connaître les résultats de son enquête dans ses lettres du 18 novembre et du 16 décembre 1921. Il en ressort que le Gouvernement américain laisse l'initiative aux sociétés privées dans les affaires pétrolières: Tout ce que j'ai pu savoir, écrit Peter, Ministre de Suisse, c'est qu'il y a quatorze mois environ, la Standard Oil Co. a envoyé une mission en Asie Mineure, sans que l'on ait pu me dire le but exact et le résultat de cette mission. (Lettre du 16 décembre 1921) (E 2001 (B) 4/28).*

Notice du Président de la Confédération, E. Schulthess

Bern, 3. Oktober 1921

Der italienische Geschäftsträger *Pignatti* verlangte mich heute zu sprechen und erklärte mir in Abwesenheit des Herrn Motta, dass die italienische Regierung beunruhigende Nachrichten aus dem Burgenland erhalten habe, woselbst bewaffnete Banden umherzögen und ein überhitzter ungarischer Patriotismus sich breit mache. Man erwarte Schwierigkeiten und bemerke die Spur einer karolistischen Strömung. Die Vermutung liege nahe, und Einzelne behaupten es auch, dass König Karl versucht sein könnte, wieder einen Versuch zu machen, auf den ungarischen Tron zu kommen. Zweifellos werden Schritte in diesem Sinne getan und es machen sich solche Einflüsse geltend. Der Geschäftsträger fügte bei, dass er mir dies einfach mitteile, er verlange nichts und habe nichts zu verlangen, aber die italienische Regierung wollte doch nicht ermangeln, uns von der Lage zu verständigen. Er fügte bei, dass wir wohl die Stellung der kleinen Entente kennen für den Fall, dass ein neuer Versuch Karls eingeleitet würde.

Ich erklärte dem italienischen Geschäftsträger, dass ich ihm gar nichts sagen könne und eigentlich nicht daran glaube, dass Karl einen neuen Versuch wagen werde. Wenn ich ihm etwas mitzuteilen hätte, werde ich ihn verständigen.¹

In einer Besprechung der Mitglieder des Bundesrates, an der Herr Musy wegen anderweitiger Inanspruchnahme nicht mehr teilnehmen konnte, wurde vereinbart, dass ich Herrn Regierungsrat *Walther* in Luzern verständige und ihn ersuchen werde,

1. König Karl konfidentiell durch einen Vertrauensmann mitteilen zu lassen, dass wir nach wie vor darauf rechnen, dass er keinen Ausreiseversuch mache ohne uns, wie versprochen, drei Tage zuvor eine Mitteilung zukommen zu lassen und
2. Die Überwachung des «Königs» zu verschärfen.

Diese Beschlüsse wurden von mir telephonisch um 1¹/₄ Uhr Herrn Regierungs-

1. *En haut de la page, K. Egger a noté*: Laut Instruktionen von Herrn Schulthess Graf Pignatti mitgeteilt, dass der König in Hertenstein sei, u. dass kein Anlass zur Beunruhigung vorliege. 4.X.21, 17 h. E[gger]. *Le même jour, le Chargé d'Affaires d'Autriche a fait part au Département politique (Egger) des rumeurs circulant à Vienne à ce sujet*: Nach diesen Gerüchten soll König Karl beabsichtigen, die gegenwärtigen Verhältnisse im Burgenland zu benützen, um sich dort neuerdings als König von Ungarn ausrufen zu lassen. *Dans cette même notice de K. Egger du 4 octobre 1921, on lit*: Die Bundesanwaltschaft erhielt gestern eine Detektiv-Meldung von der österreichischen Grenze, man spreche in eingeweihten Kreisen von der Wahrscheinlichkeit, dass König Karl in den nächsten Tagen nach Ungarn reisen wolle. Sämtliche Polizeibeamten seien für die nächsten Tage auf Pikett gestellt und in den Zügen werde eine strenge Kontrolle ausgeübt. Wir haben heute durchaus keinen Grund, diesen alarmierenden Gerüchten Glauben zu schenken (E 2001 (B) 3/49).

rat Walther mitgeteilt, der versprach, sofort das Nötige zu tun und beifügte, dass er an einen neuen Versuch Karls nicht glaube.²

2. *Le 5 octobre 1921, K. Egger reçoit d'un représentant du Roi Charles les assurances suivantes:* Vertraulich. 5. Oktober 1921. Heute nachmittag sprach bei mir Herr Legationssekretär Aladar Boroviczény de Kisvarda vor, der bei *König Karl* in Hertenstein die Funktionen eines Kämmerers ausübt. (Boroviczény hat sich im Frühjahr in Hertenstein mit der Gräfin Schönborn, einer Hofdame der Königin, verheiratet).

Herr Boroviczény ist von König Karl beauftragt, dem politischen Departement zu Handen des Bundesrates folgende *Erklärungen* abzugeben:

1. König Karl erklärt feierlichst, er erachte sich durch die ihm am 18. Mai 1921 in Hertenstein unterbreiteten und von ihm angenommenen Bedingungen auch heute noch rückhaltlos gebunden, insbesondere werde er keinen Aufenthaltswechsel vornehmen, ohne das politische Departement mindestens 3 Tage vorher davon zu verständigen.

2. König Karl erklärt ferner auf das Bestimmteste, er stehe den Ereignissen in Westungarn gänzlich fern, und was immer über seine Person in diesem Zusammenhang gemeldet werde, sei eine absurde, erlogene und tendenziöse Machenschaft, die er verurteile und aufrichtig bedaure. Der König denke nicht daran, sich in das ihm zugemutete Abenteuer zu stürzen, überdies diktiere ihm heute doch zweifellos das politische Wesen der ganzen Frage an sich schon ein peinliches Fernhalten.

Das sind die wörtlichen Äusserungen des Herrn Boroviczény, wodurch seine Mission erschöpft ist.

Im nachfolgenden Gespräch äusserte sich Herr Boroviczény auch über die *Aufenthaltsfrage* und fügte bei, dass eine Antwort aus *Spanien* immer noch ausstehe, die Umgebung des Königs rechne aber schon heute damit, dass sie sicher negativ ausfalle. Es herrsche zwar ein reger Briefwechsel mit Madrid, «mais on se dit beaucoup de choses sans rien dire». Er glaubt, Spanien ziehe die Antwort aus blosser Courtoisie heraus, um nach aussen nicht den Eindruck einer allzu raschen und brüskten Absage zu erwecken. *England* habe sagen lassen, man möge eine offizielle Anfrage unterlassen, da die Antwort negativ ausfallen würde. Die Antworten aus *Schweden*, *Luxemburg* und *Frankreich* lauteten gleichfalls abweisend und an *Italien* könne man sich nicht wenden.

Boroviczény hebt das glückliche Familienleben des Königs hervor, dem er fast seine ganze Zeit widme, doch könnten begreiflich die grossen Ereignisse, die sich draussen abspielen, nicht unbemerkt, mehr als es seiner Umgebung lieb sei, an ihm vorbeigehen. Das Ungewisse seiner Lage und seines Aufenthaltes beschäftige den König sehr (E 2001 (B) 3/49). *D'après une remarque de G. Motta en tête du texte, ces renseignements ont été communiqués au Conseil fédéral le 7 octobre.*

125

E 2001 (C) 2/49

*Memorandum du Secrétaire de Légation
au Département politique, A. Brunner*¹

Bern, 7. Oktober 1921

Die Eidgenössische Zentralstelle für Fremdenpolizei hat am 12. September dem politischen Departement einen Bericht über die Aufhebung des Visums² mit der Mitteilung zukommen lassen, dass Herr Bundesrat Häberlin beabsichtige, mit

1. *Remarque manuscrite en tête du document:* Herrn Bundesrat Motta z.K. 7.I.21 [!]E[gger].

2. *Reproduit en annexe.*

Herrn Bundesrat Motta nach seiner Rückkehr aus Genf diesen Bericht näher zu besprechen, um möglichst bald dem Bundesrate die Frage zur Entscheidung³ vorzulegen.

Herr Minister Dinichert beauftragte mich, auf den Zeitpunkt der Rückkehr des Herrn Bundesrat Motta eine zusammenfassende Aufzeichnung⁴ an Hand des uns zur Verfügung stehenden Materials bereit zu halten.

ANNEXE

E 4001 (A) 1/26

*Le Chef de l'Office central de la Police des étrangers,
H. Rothmund, au Chef du Département de Justice et Police,
H. Häberlin*

R Aufhebung des Visums

Bern, 2. September 1921

Gemäss Artikel 4 der Verordnung über die Kontrolle der Ausländer vom 17. November 1919⁵ müssen die Gesandtschaften und Konsulate sich vor der Erteilung des Visums überzeugen, dass der Ausländer, der ein Einreisegesuch stellt, unbescholten ist, sowie, dass der Zweck der Einreise einwandfrei ist und den Interessen der Schweiz nicht zuwiderläuft. Sie haben wenn nötig vorerst Erkundigungen einzuziehen über die Persönlichkeit des Gesuchstellers. Seit Erlass der Verordnung sind die Gesandtschaften und Konsulate auf dem Zirkularwege wiederholt aufgefordert worden, die Visa ohne lange Prüfung sofort zu erteilen an Ausländer, die zu Kur und Erholung einreisen wollen. Die Zentralstelle hat anhand ihr zugekommener Reklamationen über Verzögerungen bei Erteilung des Visums in Einzelfällen stets aufs neue unsere auswärtigen Vertretungen auf diese Kreisschreiben aufmerksam gemacht, so dass heute irgendwelche Erhebungen über den Gesuch-

3. *Le 28 octobre 1921, le Conseil fédéral décidait:* Der Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartements berichtet über die Wünsche, die hinsichtlich des Abbaues der Fremdenpolizei geltend gemacht worden sind. Das Begehren der Kantone, ihnen ihre Kompetenzen in bezug auf die Niederlassung von Ausländern wieder einzuräumen, wird, wenn auch nicht sofort, doch in absehbarer Zeit in der Weise erfüllt werden können, dass das materielle Recht vorläufig noch in der bundesrätlichen Verordnung geregelt bleibt, seine Anwendung aber unter der Oberaufsicht des Bundes in die Hand der Kantone gelegt wird. Dabei ist dann darauf Bedacht zu nehmen, das zu einer gleichförmigen Handhabung der Niederlassung Nötige so bald wie möglich in der Form eines Bundesgesetzes zu fixieren. Die Vorarbeiten hiefür sind im Gange.

Das weitere Begehren, das auf die Abschaffung des Einreisevisums hinzielt, kann, wenn der Rat dem grundsätzlich zustimmt, wenigstens für diejenigen Länder schon in nächster Zeit, voraussichtlich auf den 1. Dezember nächsthin, verwirklicht werden, die nur erwünschte Elemente in die Schweiz entsenden, nämlich in der Hauptsache nur solche, die unsern Arbeitsmarkt nicht belasten. Es wird sich dabei zunächst besonders um überseeische Länder handeln. Das Justiz- und Polizeidepartement würde sich mit den in Betracht fallenden Staaten zur Durchführung dieser Erleichterung in Verbindung setzen. Ob und wenn ja welche der Staaten unserer nähern Umgebung hier einbezogen werden sollen, wird sorgfältig geprüft werden müssen.

Der Rat nimmt von den Ausführungen des Vorstehers des Justiz- und Polizeidepartements in zustimmendem Sinne Kenntnis (E 1004 1/281, n° 3123).

Par l'ordonnance du 29 novembre 1921, le Conseil fédéral fixait les nouvelles conditions d'entrée en Suisse des Etrangers. (RO, 1921, Tome 37, pp. 829 ss).

4. *Non retrouvé; pour un projet, sans doute de ce rapport, intitulé:* Mitbericht des Politischen Departementes zur Frage der Aufhebung des Sichtvermerkes, Bern, 7. Oktober 1921, cf. E 2001 (B) 3/47.

5. Cf. RO, 1919, Tome 35, p. 947 ss.

steller nicht mehr gemacht werden, wenn er zur Kur, Erholung, Familienbesuch oder zur Abwicklung von Geschäften nur für kurze Zeit einreisen will. Wenn Reisegesellschaften wie Cook, Lunn, Niederländische Reisevereinigung etc. die Einreisegesuche stellen, so wird denselben ohne weiteres entsprochen. Die Einreisegesuchsformulare, die vom Gesuchsteller ausgefüllt werden mussten, sind für diese Kategorien von Reisenden ebenfalls fallen gelassen worden, d. h. es wurde den Gesandtschaften und Konsulaten überlassen, sie in Einzelfällen ausfüllen zu lassen, «sofern es ihnen in speziellen Fällen nicht wünschenswert erscheine, den Ausländer für seine Angaben, namentlich über den Reisezweck — Verbot des Stellentritts —, durch die Unterschrift zu behafteten». (Kreisschreiben vom 28. Juni 1921.)⁶ Es liegt in der Natur der Sache, dass den Gesandtschaften und Konsulaten stets nur allgemein gehaltene Weisungen gegeben werden konnten und der Einzelfall ihrem Ermessen anheimgestellt werden muss, sofern nicht der Artikel 7 der Verordnung zur Anwendung kommt. (Übermittlung der Gesuche an die Zentralstelle zum Entscheid bei Einreisen auf längere Dauer zum Stellenantritt, bei wiederholten Reisen mit Ausnahme der Spezialvisa, bei Sammeltransporten und politischen Zusammenkünften.)

Die allgemeinen Weisungen sind in den verschiedenen Ländern selbstverständlich auch verschieden gehandhabt worden. In Staaten, deren Angehörige nur selten die Absicht haben, sich in der Schweiz festzusetzen, die aber zu den sehr erwünschten Besuchern unserer Kurorte zählen, werden die Visa für die Landesangehörigen rascher und meistens ohne Prüfung erteilt (England, Belgien, Holland, Spanien, Portugal, die nord. Staaten und Übersee), während in denjenigen Ländern, deren Angehörige heute schon mit einem erheblichen Prozentsatz an der Überfremdung der Schweiz beteiligt sind, wie Deutschland, Italien, oder in denen die gegenwärtige politische oder wirtschaftliche Lage eine Übersiedelung in ein Land mit gefestigteren Verhältnissen besonders wünschbar erscheinen lässt, wie die Oststaaten (Ostjuden!), die einzelnen Einreisegesuche besonders sorgfältig geprüft werden. Für die letztgenannten Gruppen von Ausländern hat also das Visum unbedingt noch grosse Bedeutung: wenn es auch nicht möglich ist und von den Gesandtschaften und Konsulaten nicht verlangt werden kann, die Verhältnisse des Gesuchstellers vor der Erteilung des Visums genau zu prüfen, sodass noch eine grosse Zahl derselben als Touristen, Besucher etc. einreisen, die sich nachher als Anwärter auf Anstellungen oder sonst als dauernde Aufenthalter entpuppen, so ist durch das Visum doch noch ein Sieb geschaffen, das der Masseneinwanderung Einhalt tut (Arbeitsmarkt). Für die Angehörigen der anderen Staaten ist das Visum überflüssig geworden und muss als unnütze Formalität betrachtet werden. Es kann also, nur vom Standpunkte der Fremdenpolizei, also der Überfremdungsgefahr aus betrachtet, heute schon fallen gelassen werden. Es *muss* möglichst bald fallen gelassen werden, wenn man wie der Unterzeichnete überzeugt ist davon, dass, abgesehen von den grossen Interessen der schweizerischen Fremdenindustrie am Fallenlassen der Verkehrsschranken, normale Verhältnisse im Wirtschaftsleben schneller wieder sich entwickeln werden, wenn der freie Verkehr von und zu allen Ländern wieder möglich ist.

Was hindert uns, das Visum für alle diese Länder ohne weiteres fallen zu lassen?

1.) Der Stand der Entwicklung der Fremdenkontrolle im Innern des Landes?

Erst unter der Verordnung vom 17. November 1919 konnte die Zentralstelle im Verein mit der Rekursabteilung des Departementes Kantone und Gemeinden zu grundsätzlicher Arbeit bei der Behandlung von Einreise- und Aufenthaltsgesuchen von Ausländern veranlassen. Mit viel Mühe und Sorgfalt wurde der Einzelfall bis in alle Details durch Korrespondenzwechsel grundsätzlich durchgearbeitet, so eingehend oft, dass die Arbeit der Zentralstelle von Kant. und Gemeindeamtsstellen als Schulmeisterei empfunden wurde. Im grossen und ganzen folgten aber die kantonalen Behörden den Ideen des Departements, so dass heute die eidgenössischen, namentlich zur Kontrolle über die Arbeit der kantonalen Ämter dienenden Vorschriften ruhigen Gewissens fallen gelassen werden und damit die Kompetenzen zur Behandlung der Aufenthaltsgesuche von Ausländern, die sich nur vorübergehend im Lande aufzuhalten beabsichtigen, vollständig an die Kantone zurückgegeben werden können. Das kann nur durch eine grundsätzliche und deshalb vollständige Abänderung der einschlägigen Vorschriften und damit auch eine Neuordnung des Verfahrens für Gemeinden, Kantone und Zentralstelle geschehen. Jede Neuordnung auf diesem Gebiet, auf dem sich die Grundsätze noch nicht als durch Gewohnheit zur Überzeugung gewordene Richtlinien für

6. *Non reproduit*, cf. E 2001 (C) 2/49.

das Heer der mit der Durchführung derselben betrauten Gemeinde- und kantonalen Beamten entwickelt haben, braucht aber zur Einführung wieder längere, angestrenzte Arbeit der eidgenössischen im Verein mit den kantonalen Organen, wenn nicht das Gewonnene aufgegeben werden und so der Vorkriegsschlendrian an vielen Orten wieder einreissen soll. Wird nun im selben Augenblicke, wo durch einen entschiedenen Schritt nach vorwärts eidgenössische Kontrolle im Innern des Landes aufgegeben wird, zugleich auch die Vorkontrolle des Ausländers vor der Einreise beseitigt, so wird damit die Einrichtung der neuen Kontrolle durch Kantone und Gemeinden im Inlande erschwert. Solche Erwägungen waren seit 1919 stets massgebend, wenn es sich darum gehandelt hat, Erleichterungen für den Verkehr zu schaffen: erst Kompetenz zur Erteilung von Einreisebewilligungen bei der Zentralstelle, dann Delegation an die Konsulate in einzelnen Ländern, dann in allen Staaten, dann Einführung des Spezialvisums, Fallenlassen der Fichen für Inhaber von Spezialvisa, Ausdehnung der Spezialvisa, heute Fallenlassen sämtlicher Fichen, also: Abbau Schritt für Schritt, so dass langsam immer mehr Ausländer einreisen, die bei längerem Verweilen von der Inlandskontrolle erfasst werden müssen. Unter dem Druck der Verhältnisse — die Vorschriften über die Fremdenpolizei sind eben mindestens zwei Jahre zu spät erlassen worden. Trotz eines Anstosses, der meines Wissens im Jahre 1915 vom eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement ausgegangen ist, konnten sich die Kantone damals noch nicht entschliessen, dem Bund Kompetenzen zu übertragen, wohl weil sich damals die öffentliche Meinung noch zu wenig befasst hat mit dem Problem — mussten aber alle diese Stadien viel zu schnell durchlaufen werden, sodass sich neue Verordnungen und namentlich Instruktionen so rasch folgten, dass sie nicht Zeit hatten, sich bis in die letzte Gemeinde hinein jeweils einzuleben. Daher heute der Mut, auf die Gefahr hin, dass eine Zeitlang ein Durcheinander entstehen wird, das wahrscheinlich noch grösser sein wird als die durch die sich häufenden Instruktionen geschaffene Unsicherheit, mit Vorschriften abzufahren, die für gewisse Zeit noch notwendig erscheinen mögen, Kompetenzen abzugeben an Organe, die zum Teil noch nicht genügend vorbereitet sind, von denselben vernünftig und im Interesse des ganzen Landes Gebrauch zu machen, dafür wird vom Tage des Inkrafttretens der neuen Verordnung an auf längere Zeit hinaus grundsätzlich gearbeitet werden können und Kantone und Gemeinden werden mit den Jahren auch innerhalb der ihnen zurückgegebenen Kompetenzen nützliche Arbeit im Interesse des ganzen Landes leisten. — Die auseinandergesetzten grundsätzlichen Erwägungen beim Studium des Problems des Abbaues der Kompetenzen der Zentralstelle haben mich veranlasst, mich der Frage des Fallenlassens des Visums gegenüber erst ablehnend, dann abwartend zu verhalten. Heute, wo andere Staaten, namentlich Belgien, in grosszügiger Weise vorangegangen sind, so dass das Ausland es im Allgemeinen nur schwer versteht, warum die Schweiz mit ihrer auf der ganzen Welt als Tradition bekannten und gerühmten Gastlichkeit dem Ausländer gegenüber sowie mit ihrer ausgedehnten Fremdenindustrie noch zurückhält, müssen wohl den ausgeführten Erwägungen über die Entwicklung und Durchführung der Kontrolle des Ausländers im Inlande zur Verhinderung des Anwachsens der Überfremdung gegenüber dem doch zum Teil in Frage stehenden guten Ruf der Schweiz als in jeder Beziehung fortschrittlicher Staat, sowie gegenüber den sehr grossen Interessen, die das Land am Blühen der Fremdenindustrie hat, zurücktreten. Sie können es meines Erachtens, da durch das Fallenlassen des Visums die Inlandskontrolle nur erschwert, ihr gutes Funktionieren vielleicht etwas hinausgeschoben, sie aber nicht verunmöglicht wird.

2.) Die Folgen, die das Fallenlassen des Visums für die Angehörigen einzelner Staaten anderen Staaten gegenüber nach sich ziehen kann?

Als erster Staat käme *Belgien* in Betracht, das sich Herr Minister Barbey gegenüber bereit erklärt hat, das Visum für Schweizer bei Zusicherung der Gegenseitigkeit fallen zu lassen. Irgendwelche Zuwanderung von Bedeutung ist aus Belgien nicht zu erwarten. Im Jahre 1910 befanden sich 833 Belgier in der Schweiz (die Zahlen der letztjährigen Volkszählung sind noch nicht festgestellt), 1900 2231 Schweizer in Belgien (die Zahlen der Schweizer im Ausland sind einer Zusammenstellung des Auswanderungsamtes entnommen; sie sind teilweise veraltet und nach Ansicht dieses Amtes ungenau). Belgien scheidet also als Faktor für die Überfremdung unseres Landes vollständig aus. Auf der anderen Seite soll Herr Minister Jaspar sich Herr Minister Barbey gegenüber geäußert haben, er habe angeordnet, dass auch der Einreise von Schweizern zum Stellenantritt keine Schwierigkeiten bereitet würden; Interventionen Herrn Barbey's zu Gunsten von Schweizern seien denn auch von Erfolg begleitet gewesen. Bei der Grosszügigkeit Herrn Jaspars ist zu

erwarten, dass Belgien Wort hält. Es müsste lediglich eine Möglichkeit geschaffen werden, um die Einreise der angeblich nach Tausenden zählenden belgischen Kriegsverurteilten zu verhindern, da dieselben nach Ablauf der Gültigkeit ihrer Ausweisschriften nicht mehr aus dem Lande entfernt werden könnten.

England. Vorbesprechungen des Herrn Minister Paravicini mit der inoffiziellen Kommission von englischen Parlamentariern unter der Leitung des Sir Martin Conway sowie die persönlichen Mitteilungen des Herrn Paravicini ergaben, dass es in England nicht verstanden wird, dass die Schweiz den Visumszwang für englische Staatsangehörige noch nicht aufgegeben hat, wo doch der Engländer für die Schweiz nur als erwünschter Kurgast in Frage kommt. Eine Statistik der Gesandtschaft in London ergibt, dass 1% sämtlicher während des ersten Halbjahres 1921 dort eingereichten Einreisegesuche auf Stellenantritt, $\frac{1}{2}$ auf Niederlassung lauteten. Im Jahre 1910 befanden sich 4118 Engländer in der Schweiz, 1901 9026 Schweizer in England. Also für die Überfremdung der Schweiz keine Bedeutung; hingegen ist es nach Mitteilungen von Herrn Paravicini sehr wahrscheinlich, dass England Bedenken hat, das Visum fallen zu lassen für Schweizer wegen derjenigen, die in England Stellen suchen, (Gouvernanten, junge Kaufleute). Die Gesandtschaft hat deshalb bereits dem politischen Departement nahe gelegt, das Visum für englische Staatsangehörige fallen zu lassen ohne dasselbe für Schweizer seitens Englands zu verlangen. Damit wurde die Frage der Reziprozität aufgeworfen. Das politische Departement hat zu derselben bereits kategorisch Stellung bezogen: ohne Zusicherung der Reziprozität darf die Schweiz das Visum keinem Staate gegenüber fallen lassen; dies ist eine Frage unserer Würde. Ich schliesse mich dieser Auffassung an. Der Verzicht auf die Reziprozität könnte nur in Frage kommen, wenn die Schweiz in der Lage wäre wie Belgien Visum und eventuell sogar Pass fallen zu lassen, um voranzugehen mit den Verkehrserleichterungen in der Überzeugung, damit die anderen Staaten nachzuziehen und so einem rascheren wirtschaftlichen Ausgleich die Bahn zu ebnen. Die Schweiz kann sich aber das nicht leisten. Auch die heutige Zahl der Ausländer (10,6%) erlaubt uns nicht, aus Generosität Experimente zu machen auf diesem Gebiete. Und aus rein finanzieller Opportunitätspolitik — Tor auf für alle die unserer Fremdenindustrie Geld bringen — die Interessen unserer Landsleute im Ausland sowie derer, die auf Reisen ins Ausland angewiesen sind (Exportindustrie!), zu verraten, das verbietet uns, wie das politische Departement richtig sagt, unsere Würde. Die Frage, ob Reziprozität oder nicht, stellte sich bereits beim Spezialvisum. Der Entscheid lautete auf meinen Antrag für die überseeischen Staaten: Einführung des Spezialvisums ohne vorheriges Einholen einer Reziprozitätserklärung. Notifizierung dieses Entscheides an die betroffenen Staaten mit der Einladung, dieselbe Anordnung zu treffen für Schweizer, die in diesen Ländern reisen. Gründe: Beinahe ausschliesslich einseitiges Interesse der Schweiz, den Angehörigen dieser Staaten die Einreise zu erleichtern da sie sozusagen lediglich als Kuraufenthalter und in kleinerer Zahl noch als Studenten in Frage kommen. Andererseits kann von einem dringenden Bedürfnis, für schweizerische Staatsangehörige, die nach diesen Ländern reisen wollen, ein Visum zu mehrfachem Grenzübertritt während eines Jahres zu erhalten, wohl kaum gesprochen werden. Ein Interesse an einem solchen Visum können lediglich die in diesen Staaten wohnenden Schweizer haben. Sie rekrutieren sich aber zum grössten Teil aus ausgewanderten Landwirten, die nicht reisen. Für die Kaufleute ist ein solches Bedürfnis auch nicht in dem Masse vorhanden wie in Europa, da die Distanzen ganz bedeutend grössere sind als in Europa. Zudem darf gehofft werden, dass sich die überseeischen Staaten auch bald entschliessen werden, ein Visum mit denselben oder doch ähnlichen Wirkungen einzuführen. Auch muss die günstige Wirkung dieser Massnahme auf das In- und Ausland in Betracht gezogen werden. Diese wird sich übrigens einstellen trotz der Verkündigung der Verkehrszentrale, es sei ja gewiss eine Erleichterung, aber die hätte schon vor einem Jahr kommen müssen; sie diene offenbar nur dazu, die Aufhebung des Visumzwanges hinauszuschieben — die sattsam bekannte, einseitig instrumentierte Begleitmusik der Fremdenverkehrsinteressenten, die zu allen Massnahmen betreffend die Fremdenpolizei ertönt. — Der Verzicht auf die Reziprozität bei der Einführung des Spezialvisums für eine bestimmte Gruppe von Staaten lässt sich jedoch nicht vergleichen mit derselben Massnahme bei der Aufgabe des Visums, da die letztere von grundsätzlicher Bedeutung ist, währenddem die erstere lediglich gewisse Vorteile gewährt bei Aufrechterhaltung der Formalität der Prüfung der Verhältnisse des Geschwärtlers vor der Erteilung des Visums. Dazu kommt noch, dass die Schweiz vor der Einführung des Spezialvisums für die überseeischen Staaten ohne Vorbehalt der Reziprozi-

tät bereits Abkommen mit den wichtigsten Staaten abgeschlossen hatte, ein Druck dieser Staaten auf Gewährung dieser Begünstigung also nicht zu erwarten war. Anders bei der Aufgabe des Visums. Wird hier für einen Staat ohne Gegenseitigkeitsbedingung verfügt, so werden andere (Frankreich, Italien) aus Prestige Gründen dasselbe verlangen. Wird aber Gegenseitigkeit überall verlangt, so werden voraussichtlich gerade die zwei genannten Staaten für den Augenblick noch nicht darauf eintreten können. Deshalb sollte auch für England unbedingt am Prinzip der Gegenseitigkeit festgehalten werden. Dies um so mehr als nach einer Mitteilung des Herrn Minister Dinichert an der Ministerkonferenz England schweizerischen Geschäftsleuten Schwierigkeiten macht, das Visum für nur vorübergehenden geschäftlichen Aufenthalt zu erhalten. Die Befürchtung Herrn Paravicinis, England werde nicht auf einen solchen Vorschlag eintreten können wegen der Einreise von Schweizern zum Stellenantritt, kann ich nicht teilen. Erstens wird die Schweiz unbedingt Vorbehalte machen müssen für Ausländer, die zum Stellenantritt einzureisen beabsichtigen, Vorbehalte, die selbstverständlich auch England zuzugestehen sind, und zum anderen wird England, wenn einmal ein Abkommen mit Belgien getroffen sein wird, durch seine Conways gezwungen werden, auf unsere Vorschläge einzutreten.

Als weiterer Staat käme zunächst *Holland* in Frage. Im Jahre 1910 waren 1363 Holländer in der Schweiz, 1889 788 Schweizer in Holland. Die letztere Zahl wird sich wohl bedeutend vermehrt haben, namentlich durch die vielen Schweizerinnen, die heute im Hotelgewerbe in Holland tätig sind. Ein bedeutender Zuzug von Holländern nach der Schweiz zum Stellenantritt oder sonst zur Niederlassung ist aber nicht zu befürchten.

Dann die *nordischen Staaten*. Hier zeigt sich ungefähr das gleiche Bild wie für Holland. Ein vermehrter Austausch der gegenseitigen Staatsangehörigen und dadurch das Entstehen engerer Beziehungen zu diesen Ländern könnte nur erwünscht sein für die Schweiz. Für diese Staaten stellt sich jedoch die Frage, ob nicht die Gefahr besteht, dass ihre Angehörigen zum Teil stark infiziert sind vom Bolschewismus, so dass die Schweiz Gefahr laufen müsste, unerwünschte Agitatoren anzuziehen. Diese Frage wird in erster Linie vom politischen Departement beantwortet werden müssen. Im übrigen kennen diese Staaten — namentlich Schweden — noch derartige Einreiseschwierigkeiten, dass sie wohl kaum auf unsere Vorschläge für das gegenseitige Fallenlassen des Visums eintreten werden. Wir müssen wohl froh sein, wenn wir hier das Spezialvisum unter Dach bringen können. Im Jahre 1910 waren 1127 Dänen, 123 Norweger und 311 Schweden in der Schweiz; 1901 208 Schweizer in Dänemark, 1900 132 Schweizer in Schweden und Norwegen zusammen.

Als nicht angrenzende europäische Staaten, die in Frage kommen, bleiben noch *Spanien* und *Portugal*. Letzteres ist ohne Bedeutung; Spanien gab uns viel zu schaffen wegen der Einreise von jungen Kaufleuten und Sachverständigen des Weinhandels. Wenn von diesen einzelne mehr einreisen als dem Arbeitsmarkte zuträglich sind, so werden sie von selbst wieder ausscheiden; für die Überfremdung spielen sie nicht die Rolle, dass deswegen das Visum aufrecht erhalten werden müsste. Im Jahre 1910 waren 147 Portugiesen und 971 Spanier in der Schweiz, 1900 in beiden Ländern 944 Schweizer. Spanien hat übrigens bereits einen Schritt vorwärts getan zur Erleichterung der Reisen. Wie das politische Departement der Zentralstelle gestern mitgeteilt hat, hat dieses Land eine Verfügung erlassen, wonach alle von einem spanischen Konsulat im Ausland erteilten Visa während der Gültigkeitsdauer derselben zu beliebigem Grenzübertritt berechtigen — ohne Reziprozität.

Mit den genannten Ländern könnten also meines Erachtens Vereinbarungen über die Aufgabe des Visums getroffen werden. Es ist nur noch die Frage zu prüfen, wie sich unsere Nachbarstaaten Deutschland, Italien und Frankreich dazu stellen werden. *Deutschland*, das sogar für die Einführung des Spezialvisums Bedenken hat, wird es ohne weiteres verstehen, dass die Schweiz mit anderen Staaten solche Vereinbarungen trifft ohne ihm dieselben Vorschläge zu unterbreiten. *Italien* wird aller Voraussicht nach über kurz oder lang mit einem Vorschlag an die Schweiz herantreten, da es alles Interesse hat daran, die Einreisemöglichkeiten in andere Staaten für seinen Überschuss an Arbeitskräften so viel wie möglich zu erleichtern. Das Auswanderungsamt ist, so viel mir bekannt ist, von seiner Praxis, die Einwanderung von italienischen Arbeitern in andere Staaten von der Erfüllung bestimmter Bedingungen abhängig zu machen, abgekommen. Die Schwierigkeiten, die Amerika der Einreise seiner Arbeiter in den Weg legt, hat Italien gezwungen, andere Absatzgebiete

zu suchen, da die Arbeitsmöglichkeiten in Italien durch die gegenwärtige Krisis wie andernorts zurückgegangen sein dürften. Im Jahre 1910 waren 203 000 Italiener in der Schweiz, 1901 nur 10 700 Schweizer in Italien. Das Verhältnis dürfte ungefähr dasselbe geblieben sein. Vom Standpunkte der Abwehr der Überfremdung aus betrachtet, muss also die Schweiz Italien gegenüber auf der Hut sein. Ein Begehren um gegenseitiges Abschaffen des Visums könnte, neben dem Hinweis auf die grosse Zahl der Italiener in der Schweiz, auch damit zurückgewiesen werden, dass die Schweiz grundsätzlich das Visum im Verkehr mit sämtlichen Nachbarstaaten beibehalten müsse. Voraussetzung für eine solche Argumentation ist aber die, dass die Schweiz nicht gezwungen wird, mit *Frankreich* zu einer solchen Vereinbarung zu gelangen. Hier ist es nun nicht leicht, eine Prognose zu stellen. Nach Mitteilungen von Herrn Minister Dunant an der Ministerkonferenz dürfte Frankreich einerseits heute noch nicht geneigt sein, auf die Aufhebung des Visums der Schweiz gegenüber einzutreten. Andererseits besteht die Möglichkeit, dass es empfindlich wird, wenn die Schweiz ihm gegenüber nicht denselben Vorschlag macht. Würde letzteres zutreffen — was meines Erachtens mit ernstlicher Absicht auf Fallenlassen des Visums für Schweizer vorläufig noch nicht verbunden sein dürfte —, so wäre die Schweiz mit Rücksicht auf die Zahl der Schweizer, die sich in Frankreich aufhalten, wahrscheinlich nicht in der Lage, Frankreich mit dem einfachen Hinweis darauf, dass sie der anderen Nachbarstaaten, namentlich Italien wegen, vorläufig nur für nicht benachbarte Länder so weit gehen könne, zurückzustellen. Im Jahre 1910 waren 63 700 Franzosen in der Schweiz, 1921 90 500 Schweizer in Frankreich. Wenn auch Frankreich mit seinen 40 Millionen Einwohnern die 90 500 Schweizer besser ertragen kann, als die Schweiz mit 4 Millionen die 63 700 Franzosen, so dürfte sich die Schweiz doch Repressalien irgendwelcher Art, zu denen Frankreich erfahrungsgemäss ziemlich rasch bereit ist, nicht aussetzen. Sie müsste also auf ein Begehren Frankreichs auf gegenseitiges Fallenlassen des Visums eintreten. Als eine Gefahr für die Schweiz könnte das aber meines Erachtens nicht bezeichnet werden, wenn, wie das selbstverständlich auch allen anderen Staaten gegenüber gehandhabt werden müsste, für den Stellenantritt und die dauernde Übersiedelung die Erfüllung bestimmter Formalitäten, die in die neue Verordnung aufgenommen werden müssten, gefordert würde. Vor einiger Zeit ist die Anregung gemacht worden, die Schweiz möchte die französischen Staatsangehörigen ausgehändigte «*carte d'identité*» an Stelle des Passes als Ausweispapier anerkennen. Der Wert dieses Papieres wird gegenwärtig durch die Polizeiabteilung geprüft. Sollte die Schweiz hier Frankreich entgegenkommen können, so könnte vielleicht dadurch das Entstehen von Empfindlichkeiten vermieden werden. Würde *Italien* insistieren, so sollte es möglich sein, diesen Staat eine zeitlang wenigstens hinzuhalten.

Eines muss man sich vor Augen halten bevor mit dem Abschluss solcher Vereinbarungen begonnen wird: Die Presse wird sofort unrichtige Mitteilungen über das Fallenlassen des Visums überhaupt bringen, so dass sich an der Grenze oft unangenehme Szenen abspielen werden, wenn Ausländer zurückgewiesen werden müssen, die im guten Glauben kommen, das Visum sei auch für sie nicht mehr notwendig. Die Folge wird sein, dass den Grenzorganen zunächst vermehrte Kompetenzen zur Erteilung des Visums eingeräumt werden müssen, und dass bald das Visum auch für andere Staaten fallen müssen wird.

Wie soll mit den überseeischen Staaten vorgegangen werden? Mit den *Vereinigten Staaten von Nordamerika* wird die Gegenseitigkeit wohl nicht erreicht werden können. Der Druck der Fremdenverkehrsinteressenten wird aber hier unter Zuhilfenahme der Presse und voraussichtlich auch des Parlamentes ein sehr grosser sein. Nordamerika steht schon heute auf ihrem Programm. Dass dieses Land noch nicht das Visum fallen lassen kann ist verständlich. Unverständlich wird es aber sein, dass die Schweiz es nicht ohne Gegenseitigkeit tun will. Die Vereinigten Staaten werden deshalb voraussichtlich das Land sein, mit dem auf die Reziprozität verzichtet werden muss. — Mit den anderen überseeischen Staaten kann unter Hinsicht auf das Spezialvisum zugewartet werden. Tritt der eine oder andere dieser Staaten an die Schweiz heran, so wird sie meines Erachtens ohne Bedenken auf die entsprechenden Vorschläge eingehen können.

Das Vorgehen.

Sobald der endgültige Entwurf zu der neuen Verordnung vorliegt, kann Belgien erklärt werden, dass die Schweiz auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Verordnung den belgischen Vorschlag auf Fallenlassen des Visums annehme. Zugleich kann schweizerischerseits England und den ande-

ren genannten nicht benachbarten Staaten gegenüber derselbe Vorschlag unterbreitet werden. Mit Übersee ist abzuwarten. Frankreich ist durch das politische Departement bezw. die Gesandtschaft in Paris zu sondieren.

Dies meine Auffassung zur Frage der Aufhebung des Visums, so wie ich heute die Lage überblicken kann. Sie kommt entschieden zu früh für uns, stört die Entwicklung unserer inneren fremdenpolizeilichen Massnahmen. Doch können sich naturgemäss nicht die politischen und wirtschaftlichen Verhältnisse Europas den innerpolitischen Massnahmen eines kleinen Landes anpassen. Wir werden uns eben den Verhältnissen anpassen müssen und werden es auch können — die Hauptsache ist, dass der Gedanke einer eidgenössischen Kontrolle über die Niederlassungsbewilligungen Wurzel gefasst hat, sodass ein Niederlassungsgesetz nun Aussicht auf Erfolg hat. Doch muss man sich darüber klar sein, dass bis zur Einführung desselben noch eine gewisse Unsicherheit und deshalb auch Unordnung herrschen wird bei den über 3000 schweizerischen Gemeinden. Wenn das Gesetz einmal da sein wird, so werden die eidgenössischen und kantonalen Behörden, die mit der Durchführung desselben betraut sein werden, durch zielbewusste Arbeit in den nächsten Jahrzehnten die bis dahin noch begangenen Fehler ausmerzen und der Überfremdung entgegenarbeiten können ohne das Ansehen der Schweiz im Auslande als gastfreundlicher Staat zu gefährden.

Die Frage der Aufhebung des Visums ist in hohem Masse eine politische. Es wird deshalb nun am politischen Departement sein, zu meinen Ausführungen Stellung zu nehmen, sodass der Bundesrat seinen Entscheid in dieser wichtigen Angelegenheit in voller Würdigung aller Gründe, die dafür und dawider sprechen, treffen kann.

126

E 1005 2/1

CONSEIL FÉDÉRAL
Procès-verbal de la séance du 14 octobre 1921

2^e Assemblée de la Société des Nations

Secret

Département politique
Verbal

M. le Conseiller fédéral Motta fait rapport sur l'activité de la délégation suisse à la 2^e Assemblée de la Société des Nations.¹

En ce qui concerne les incidents relatifs à la présidence de l'Assemblée et à l'appel de M. Ador à la présidence d'honneur, M. Motta a fait part à la délégation suisse des instructions arrêtées par le Conseil fédéral dans sa séance du 2 septembre dernier.² M. Ador a alors laissé entendre que s'il était appelé à la présidence et qu'il dût refuser, il ne pourrait expliquer son refus que par ces instructions. M. Motta a ensuite reçu la visite de MM. Balfour, Bourgeois et Imperiali, qui lui ont demandé s'il était exact que le Conseil fédéral eût opposé son veto à la nomination de M. Ador à la présidence. M. Motta leur a répondu que le Conseil fédéral n'aspire pas à ce que la présidence fût dévolue à un membre de la délégation suisse, mais que si celle-ci se voyait contrainte de l'accepter par le vœu de l'assem-

1. Pour un rapport détaillé, cf. FF, 1921, vol. V, p. 491 ss.

2. Cf. n^o 117.

blée, c'était au chef de la délégation qu'il appartiendrait de l'assumer, attendu que la nomination d'un autre membre aurait l'apparence d'un désaveu infligé au Conseil fédéral. MM. Balfour et Imperiali se sont rangés à ces raisons. Le président provisoire, Wellington Koo, qui avait d'abord mis l'élection du président à l'ordre du jour de la séance de relevée du 1^{er} jour, la renvoya au second jour et entre-temps eut lieu une conférence dans laquelle fut lancée la candidature de M. Karnebeek, lequel fut élu par l'Assemblée au second tour de scrutin. On ne peut que se féliciter de l'élection de M. Karnebeek, qui a présidé de façon excellente.

La délégation française s'est trouvée dans une situation semblable à la nôtre, des délégations sud-américaines ayant manifesté l'intention de porter à la présidence M. Hanotaux, ce que la délégation n'a pas admis.

M. Motta rappelle ensuite qu'il n'a été informé de l'intention de la délégation portugaise, d'offrir la présidence d'honneur à M. Ador, que par la communication téléphonique de M. le président Schulthess, informé lui-même par le canal de M. Payot du Journal de Genève. L'orateur a été quelque peu surpris de ce mode de procéder, mais il a estimé qu'il n'y avait pas lieu de mettre obstacle à cette solution, comportant un hommage rendu par l'Assemblée au président de la Croix-Rouge internationale.

Sur la question du *siège*, il semblait au début qu'on eût ourdi, en faveur du déplacement, une intrigue assez puissante, dont le foyer paraissait être au secrétariat général. Apparemment, une partie du personnel trouve que les conditions de vie à Genève sont trop celles d'une petite ville. Mais la cause de Genève a fait des progrès au cours de la 2^e Assemblée, bien qu'on ne puisse la considérer comme définitivement gagnée. La délégation suisse a fait son possible pour combattre les abus signalés dans les prix réclamés par certains hôteliers et commerçants.

Les nominations au *Conseil* de la S.d.N. ont donné lieu à des tiraillements et pourparlers compliqués. On a émis l'idée d'élever le nombre des membres non permanents de 4 à 6, ce qui aurait eu pour corollaire une augmentation correspondante du nombre des membres permanents, et pour conséquence un Conseil si nombreux qu'il aurait pris la place de l'Assemblée et relégué celle-ci dans l'ombre. L'Espagne aspirait à un siège permanent, ce à quoi le Brésil, qui y aurait eu autant de droits, s'est opposé. Si, comme il y a apparence, l'Allemagne entre l'année prochaine dans la S.d.N., un siège permanent devra lui être attribué, ce qui modifiera la physionomie du Conseil. Dans cette prévision, on s'est décidé à ne pas modifier quant à présent l'organisation du Conseil, mais simplement à mieux régler le roulement pour les sièges non permanents.

Sur la question la plus importante soumise à l'Assemblée, celle de la *révision du Pacte*, M. Motta rappelle qu'à teneur de l'art. 26, les amendements au pacte, pour entrer en vigueur, doivent être ratifiés par la majorité des Etats membres de la S.d.N. et que cette majorité doit comprendre tous les Etats ayant un siège au Conseil. La délégation suisse a constamment soutenu le point de vue que la majorité suffisant pour la ratification des amendements doit aussi suffire pour les décisions prises à l'Assemblée, tandis que d'autres soutenaient qu'ici l'unanimité était nécessaire. Une question particulièrement controversée était celle de savoir si l'unanimité était nécessaire pour les interprétations du Pacte. Cette controverse conduisait à une impasse. L'orateur s'est efforcé de faire adopter une solution

transactionnelle portant que la majorité des $\frac{3}{4}$ de l'Assemblée suffit pour la révision du Pacte, à condition qu'elle comprenne tous les Etats ayant siège au Conseil. Cette transaction a été admise à l'unanimité. Cette possibilité de révision ouvre enfin la voie au développement et au perfectionnement nécessaire de la S.d.N.

Pour l'art. 10 du Pacte (garantie réciproque d'intégrité territoriale), la question de sa révision a été renvoyée à la prochaine Assemblée.

A l'art. 16, la délégation suisse a obtenu un succès en faisant admettre son point de vue, savoir que l'Etat en rupture de pacte ne déclenche pas ipso facto l'état de guerre avec tous les Etats membres de la S.d.N., mais qu'il appartient à chacun de ceux-ci de déclarer l'état de guerre contre lui. La solution contraire, comme l'a fort bien fait remarquer M. Max Huber, aurait mis un Etat récalcitrant en mesure de déchaîner la guerre à son gré.

On a reconnu aussi que le blocus doit déployer ses effets au dehors et non au dedans, et on a admis la possibilité pour le Conseil de reconnaître à certains Etats une situation d'exception quant au blocus.

A l'art. 21, la Tchécoslovaquie a demandé la reconnaissance des ententes régionales, et l'Assemblée a admis qu'elles n'étaient pas incompatibles avec le Pacte.

L'impression générale qui se dégage de l'Assemblée est que celle-ci travaille désormais avec plus de méthode, et qu'il y règne un esprit de progrès. Le danger de crises n'est pas exclu à jamais. La S.d.N. est un outil délicat et pour le manier utilement, il faut que tous travaillent d'accord, avec une entière loyauté. A notre point de vue, la S.d.N. a fait des progrès dans la voie de la reconnaissance de la situation particulière des neutres, et dans celle de l'universalité. On peut dire que si elle réussit à se maintenir quelques années, son succès définitif sera assuré, et qu'elle portera alors de bons fruits.

On a pu remarquer que, sur quelques questions, la délégation suisse a pris une attitude opposée à celle de la délégation française. Il n'y avait, cela va sans dire, aucun parti-pris de sa part, et elle a regretté ces divergences de vues. Du reste, l'impression de la délégation suisse était que la délégation française n'aurait parfois demandé qu'à se rallier au point de vue suisse, si elle n'avait été liée par les instructions de son gouvernement.

M. le président Schulthess saisit cette occasion pour renouveler à M. Motta l'expression de la gratitude du Conseil fédéral pour la façon dont la délégation suisse s'est acquittée de sa mission. La délégation suisse a toute la confiance du Conseil fédéral.

Il est pris acte au procès-verbal de la communication ci-dessus.

CONSEIL FÉDÉRAL
Procès-verbal de la séance du 17 octobre 1921

Anleihen für Spanien

Geheim

Mündlich

Der Präsident gibt Kenntnis von einer Depesche der schweiz. Gesandtschaft in Madrid¹, wonach Spanien beabsichtigt, bei der Schweiz ein Anleihen von 50 Millionen aufzunehmen. Die Depesche gestattet nicht, sich über die Einzelheiten des Geschäftes Rechenschaft zu geben.

In der Beratung herrscht Übereinstimmung darüber, dass die Schweiz das Darlehen kaum als Staat gewähren könnte, dass aber, wenn schweiz. Banken bereit wären, das Geld vorzustrecken, die Aufnahme des Darlehens von Staats wegen erleichtert werden könnte, sofern sich dabei Vorteile für unsere Volkswirtschaft (Verwendung eines grössern Teiles des Darlehensbetrages zu Bestellungen in der Schweiz, Erleichterung der Einfuhr nach Spanien) erzielen liessen. Ein Vorschuss von Staat zu Staat, wie er bei dem Abkommen mit Rumänien² mit Rücksicht auf die Getreidelieferungen vorgesehen wurde, kommt gegenüber Spanien nicht in Betracht.

Auf Grund der Beratung wird *beschlossen*:

Das politische Departement wird beauftragt, der schweiz. Gesandtschaft in Madrid zu telegraphieren, das Abkommen mit Rumänien² sei nur mit Rücksicht auf die darin ausbedungenen Aufträge für die schweiz. Industrie abgeschlossen worden. Der Bundesrat müsste erst wissen, welche wirtschaftlichen Vorteile Spanien einzuräumen bereit wäre, bevor er sich damit befassen könnte, die Aufnahme eines spanischen Anleihens in der Schweiz zu erleichtern.

1. *Non retrouvé.*

2. *Cf. n° 122.*

*Le Roi Charles de Hongrie
au Président de la Confédération suisse, E. Schulthess¹*

L

Hertenstein, [22] Oktober 1921

Hochachtbarer, vielgeliebter Freund!

Meine ungarischen Getreuen haben Mich unter Darlegung schwerstwiegender Gründe aufgefordert — Meiner *eidlichen* Pflicht gemäss — mit der Königin unverzüglich nach Ungarn zu kommen und haben ihrerseits alle Vorbereitungen getroffen, damit Unsere Abreise binnen wenigen Stunden erfolgen könne.

So hat Mich eine unabweisbare heilige Pflicht in die Heimat zurückberufen, um ihr den inneren und äusseren *Frieden* zu geben, welchem Gedanken Ich Selbst in der Kriegszeit vor den Augen aller Welt gedient habe.

Der rasche Entschluss, der Mich und die Königin für kurze Zeit von unseren innigst-geliebten Kindern trennt, fiel Uns wahrlich nicht leicht. Unseren Kindern gilt in dieser Stunde Unser ernstes Sorgen. Wir haben sie der Fürsorge einiger weniger Unserem Haus treu ergebener Personen anvertraut. Wir wären aber trotzdem voll Unruhe und Pein, wüssten Wir sie nicht mit ihrer Umgebung in der treuen Hut der Eidgenossenschaft. Diesem Schutze empfehlen Wir sie angelegentlichst.

Hiefür sowie für die herzliche Gastfreundschaft, die Mich und die Königin durch mehr als zweieinhalb Jahre umfing, nehmen Sie Unseren bewegten Dank entgegen.

-
1. *Cette lettre a été remise à G. Motta par le Baron de Hyé, le 22 octobre 1921 à 14h30. Dans une notice du Département politique datée du 24 octobre 1921, on lit les renseignements suivants:* Herr Regierungsrat Walther [*chef du Département militaire et de la Police du Canton de Lucerne*] telephonierte Samstag, den 22. Oktober nachmittags 2 Uhr, aus Luzern zu Handen von Herrn Bundesrat Motta, er habe soeben den Besuch des Herrn von Schonta gehabt, der ihm erklärte, er hätte von König Karl den schriftlichen Auftrag erhalten, ihm Folgendes mündlich mitzuteilen:
1. der König empfehle seine Kinder und seine Getreuen, die er in Hertenstein zurücklasse, dem Wohlwollen der Behörden und er versichere, dass sie über seine Absichten in keiner Weise orientiert gewesen seien.
 2. stelle er fest, dass er anlässlich des vor einer Woche erfolgten Besuches von Herrn Walther in Hertenstein noch nichts von der beabsichtigten Abreise gewusst habe. Die Nachrichten, die ihn zu der Abreise nach Ungarn veranlasst hätten, seien ihm erst im Laufe dieser Woche zugekommen. Man habe ihn wissen lassen, dass seine Rückkehr nach Ungarn notwendig sei, um dort die Gefahr einer Anarchie zu verhindern.
 3. der König stelle mit aller Rücksichtnahme auf einen hohen Beamten des schweizerischen Bundesrates fest, dass er niemals das Versprechen gegeben habe, die ihm unterbreiteten Bedingungen anzunehmen. Er habe die Bedingungen wohl angehört und sie im Laufe der Unterredung einzeln sogar wiederholt, er habe aber niemals geäußert, er nehme sie an. Gleichfalls habe er die Bedingungen, die ihm bei seiner frühern Einreise durch Herrn Oberstleutnant Kissling unterbreitet worden seien, bloss entgegengenommen, ohne darauf weder mit einem Ja, noch mit einem Nein zu antworten.

Indem Wir Uns Selbst dem Machtschutz Gottes unterstellen, flehen Wir auch
Gottes Segen auf das herrliche schweizerische Land herab.
Ich bin in vollkommener Achtung

Karl

129

E 2001 (B) 3/49

Notice du Chef du Département politique, G. Motta

Berne, 26 octobre 1921

ROI CHARLES DE HONGRIE

Aujourd'hui à 3 h. ½ de l'après-midi, brève visite de M. l'Ambassadeur Allizé.

Il me dit en substance: «J'ai lu une dépêche télégraphique dans les journaux suivant laquelle il ne serait pas exclu que les Puissances de l'Entente présentent des observations au Conseil fédéral au sujet d'un prétendu manque de surveillance sur le Roi Charles. Je tiens à vous donner à titre non officiel, une information qui vous intéressera et que j'ai eue de la part d'un de mes amis du Ministère des Affaires étrangères. La conférence des Ambassadeurs s'est occupée hier ou lundi de la question du Roi Charles. Une puissance (Angleterre?) a demandé de faire des observations au Conseil fédéral. M. Jules Cambon a donné connaissance de mes dépêches sur les conversations que j'ai eues samedi et plus tard avec vous.¹ La Conférence a alors décidé d'en prendre purement et simplement acte et de le faire savoir à M. Dunant, Ministre de Suisse à Paris. L'affaire est donc liquidée.»

J'ai remercié l'Ambassadeur de ce qu'il avait fait; j'ai ajouté que j'étais d'autant plus heureux de la communication que le Conseil fédéral aurait été contraint, en cas d'observations, à les repousser.

1. *Sur les démarches de l'Ambassadeur de France, les 22 et 24 octobre 1921, ainsi que sur celles des Ministres de Grande-Bretagne, de Yougoslavie, des Chargés d'Affaires d'Italie, de Hongrie et d'Autriche, G. Motta a rédigé des notes manuscrites. D'après la note sur l'entretien du 24 octobre 1921 avec l'Ambassadeur, Motta a exposé la position suisse: Je lui explique que le roi n'a jamais été ni un interné, ni un prisonnier. L'homme qui jouit du droit d'asile en Suisse en jouit aux conditions fixées par le Conseil fédéral. Celui-ci avait pensé qu'un engagement d'honneur de la part du roi devait être considéré comme une garantie suffisante contre toute tentative d'abuser de l'asile. Si le Conseil fédéral devait traiter la personne jouissant de l'asile comme une sorte de prisonnier, le droit d'asile en serait altéré dans son essence.*

L'Ambassadeur n'a soulevé aucune objection. Il a constaté que le roi Charles s'était très mal conduit vis-à-vis du Conseil fédéral. Il a demandé si le Conseil fédéral avait envisagé l'hypothèse d'un retour du roi par avion. Je lui ai répondu que le roi serait mis, dans ce cas, en état d'arrestation et placé ensuite, à court délai, à la frontière. A quelle frontière? A celle que le roi aurait choisie... En tout état, le Conseil fédéral n'aurait pas accepté, — même si on le lui demandait — de devenir le geôlier du roi et n'aurait donc plus toléré que celui-ci demeurât en Suisse. L'Ambassadeur m'a remercié de cette communication (E 2001 (B) 3/49). *Pour sa part, le Ministre de Grande-Bretagne déclarait à Motta le 24 octobre qu'il avait, comme le Conseil fédéral, une confiance absolue dans la valeur de la parole donnée par le Roi. Je trouve que la manière d'agir de celui-ci fait du tort aux idées monarchiques. Il ajoute: il est possible que les gouvernements soient tentés de faire des reproches à la Suisse à cause de sa surveillance insuffisante et quant à moi, je suis persuadé du contraire; ces reproches éventuels ne seraient pas fondés (E 2001 (B) 3/49).*

*Le Ministre de Suisse à Vienne, Ch.D. Bourcart,
au Chef du Département politique, G. Motta*

RP

Vienne, 30 octobre 1921

Dès mon arrivée à Vienne j'ai cherché à me procurer des renseignements sur l'équipée du roi Charles, sur ses origines et sur ses conséquences.¹

Dans tous les milieux, gouvernementaux, diplomatiques et légitimistes on est unanime à condamner l'entreprise comme dangereuse selon les uns, inopportune et mal emmanchée selon les autres.

Le Chancelier Schober qui, quoique loyal serviteur du régime actuel, est au fond de son cœur un monarchiste convaincu et a conservé des sentiments d'attachement à l'ancienne dynastie, est d'avis que le moment a été très mal choisi et que Charles a définitivement compromis des chances qui sans aucun doute lui restaient encore. D'ici quelques mois peut-être déjà le trône de Hongrie aurait pu lui échoir comme un fruit mûr et qui sait si, par contrecoup, la couronne d'Autriche sous une forme impériale ou archiducal ne lui serait pas revenue peu après. Le Chancelier semble craindre que, d'ici à 4 ou 5 mois, une crise formidable, due notamment aux conditions économiques, n'assaille l'Europe centrale et amène des perturbations catastrophales. Je n'ai pas besoin de vous dire que M. Schober, comme du reste aussi les légitimistes les plus convaincus comprennent l'indignation du peuple suisse et du Conseil fédéral à l'égard du manque de parole de l'empereur; les plus bienveillants invoquent la raison d'Etat tout en reconnaissant que nous n'avons pas de motif de l'accepter comme excuse.

Le Chancelier m'a dit avoir pu reconstruire presque du commencement à la fin l'intrigue qui a mené à la fugue due 20 octobre; il lui manque encore quelques chaînons et quand il aura pu compléter ses renseignements il me les communiquera.

De divers côtés, et Schober ne m'a pas paru être d'un avis très différent, on impute au Dr. Gratz, ancien Ministre de Hongrie à Vienne et ancien Ministre des Affaires étrangères de Hongrie, l'initiative du coup manqué. J'ai été fort étonné en entendant ces assertions, car je connais M. Gratz de longue date et comme la plupart de ses amis, je l'ai toujours considéré comme un homme très pondéré, de beaucoup de bon sens, fervent patriote et royaliste convaincu il est vrai, mais beaucoup trop sage et expérimenté pour se lancer dans une aventure pareille. D'après une version, la menace de dissolution des bandes hongroises du Burgenland, considérées comme le noyau d'une future armée royale, lui aurait fait craindre que, ces troupes une fois disséminées, le roi ne trouverait plus d'appui solide le jour où il voudrait rentrer dans son pays. — Cependant et quoique le Ministre de

1. Sur les préparatifs, effectués en Suisse, de la fuite du couple royal, voir les résultats de l'enquête menée par le Ministère public fédéral dans son rapport détaillé du 25 novembre 1921 adressé au Département fédéral de Justice et Police (E 2001 (B) 3/49).

Hongrie n'ait pas cru devoir disculper le Dr. Gratz de façon péremptoire, je ne voudrais pas, sans preuves plus complètes, inculper définitivement mon ancien collègue. M. Gratz a dans tous les cas été en Suisse et a vu le roi à Hertenstein au commencement de septembre; le fait seul de ce voyage peut être un indice sérieux de culpabilité, mais il peut aussi bien avoir donné naissance à une fable. A son retour de Suisse, l'ancien Ministre a dit à mon collègue de Hongrie qu'il avait fait son possible pour faire prendre patience au roi Charles et qu'il croyait l'avoir convaincu *dans une certaine mesure*. D'après une interview que le roi et son entourage auraient donné à un journaliste américain (interview dont je ne peux pas garantir l'authenticité mais dont le contenu me paraît assez probable) Gratz aurait en outre été avisé du départ du roi de Hertenstein avant son arrivée en Hongrie. (Ci-joint l'interview.)²

Il y a des personnes qui croient que l'hôte de Hertenstein s'est laissé inspirer par le petit Boroviczeni, (ce jeune diplomate qu'il avait auprès de lui et qu'on considérait comme une sorte d'officier de liaison du Gouvernement hongrois). Si c'était vrai ce serait un comble, mais Charles a toujours été si maladroit dans le choix de ses conseillers que ce ne serait pas absolument impossible.

Ainsi que je vous l'ai télégraphié hier la Grande Entente fait tous ses efforts pour empêcher la Petite Entente de déclencher une nouvelle guerre; y réussira-t-elle? La Petite Entente se rend bien compte que sa grande sœur ne se sent guère en mesure d'agir autrement que diplomatiquement. Ce qui pousse la Tchécoslovaquie et les Yougoslaves à persister dans leur attitude menaçante, ce sont surtout des aspirations territoriales. Les Tchèques voudraient encore accaparer des régions minières à leur frontière et le royaume S.H.S. regrette les mines de charbon de Fünfkirchen (Banya) qu'il n'a abandonnées récemment que très à contre-cœur. Aussi la Roumanie qui ne semble pas avoir l'intention de soulever de pareilles revendications se montre-t-elle plus calme que ses alliés.

Dans les milieux diplomatiques de la Grande Entente on se montre très ennuyé de l'attitude des petits amis d'Orient et il est certain qu'on fait de sérieux efforts pour empêcher un conflit. L'Italie n'a aucun intérêt à renforcer les Yougoslaves et, on l'a bien vu par l'arrangement de Venise, se montre au contraire favorable à la Hongrie; elle aurait même désiré, dit-on, se voir confier la garde du roi Charles afin de pouvoir en jouer comme d'un épouvantail. D'autres parlent de nouveau de la combinaison qui donnerait la couronne de St. Etienne au duc d'Aoste.

La Légation de France a été fort contrariée par l'entreprise manquée du roi Charles; non pas qu'on eût désiré la voir réussir dès maintenant, car on considère le moment comme inopportun, mais on aurait volontiers gardé le prestige du roi Charles intact pour pouvoir en jouer au moment voulu. M. Lefèvre-Pontalis m'a paru d'autant plus ennuyé qu'il craint que l'équipée du jeune monarque ne compromette les chances des Habsbourg en général, des Habsbourg «qui demeuraient malgré tout jusqu'ici des figures utilisables sur l'échiquier de la politique européenne». Un proche parent du prince Louis de Windisch-Graetz (celui-ci est revenu de Paris ces derniers jours) m'affirme que Briand aurait donné au prince les meilleures espérances à condition que Charles attende encore quelques mois.

2. Non reproduite.

Etant donnée l'attitude de mon collègue de France il ne me paraît pas impossible que Windisch-Graetz ait obtenu quelques bonnes paroles à Paris.

Ce qui m'a particulièrement frappé c'est l'amertume avec laquelle le Ministre de France m'a parlé de la politique de l'Italie. Il lui reproche de vouloir jouer un rôle au-dessus de ses forces et de son importance et de se plaire à se considérer comme le continuateur de l'ancienne Rome. Il reproche au marquis della Torretta d'avoir «brutalement» dicté à l'Autriche l'arrangement de Venise contraire aux traités de paix alors que l'Autriche aurait parfaitement pu s'entendre directement avec la Hongrie à laquelle elle aurait fait des concessions suffisantes. M. Lefèvre-Pontalis m'a parlé en termes si violents de notre ancien collègue Torretto que je ne puis m'empêcher d'attribuer ces sentiments en partie à des rancunes personnelles. On me dit que les relations entre les deux diplomates étaient devenues très tendues ici.

Si la France voulait se réserver la faculté de restaurer les Habsbourg c'était certainement surtout pour pouvoir, le cas échéant, s'appuyer sur les légitimistes pour empêcher le rattachement de l'Autriche à l'Allemagne. Si la débâcle financière de la République d'Autriche s'accroît il n'est pas impossible que le peuple, dans un accès de désespoir, se jette dans les bras de l'Allemagne malgré la situation presque aussi désespérée de cette dernière. Cependant le Chancelier Schober m'a assuré que, pour le moment, il n'y avait absolument rien à craindre, qu'il avait donné à entendre aux pangermanistes qu'ils eussent à cesser un jeu dangereux et que ceux-ci auraient compris, car la menace de démission que Schober a l'habitude d'ajouter à ses exhortations a le don de faire trembler tous les chefs de parti qui se rendent très bien compte que Schober est le seul homme capable pour le moment de faire marcher tant bien que mal la machine gouvernementale. C'est aussi que, l'autre jour, (je tiens le renseignement de Schober lui-même) lors des premières nouvelles de l'équipée du roi Charles, les socialistes voulurent s'emparer des dépôts d'armes, se saisir des royalistes etc. Le Chancelier fit venir les chefs socialistes et leur déclara que, si ce jeu ne cessait pas immédiatement, il leur céderait le pouvoir dans une heure. En même temps il les assura que toutes les mesures de prudence étaient prises et leur promit de veiller à leur sûreté personnelle, ce qui était le point essentiel, car il paraît que les leaders socialistes avaient été pris d'une frayeur épouvantable à l'annonce du retour du roi Charles. La panique doit d'ailleurs aussi avoir été grande à Prague.

En attendant que fait l'Entente pour venir en aide à l'Autriche? Pas grand'chose assurément car les quelques millions qu'elle lui envoie de temps à autre ne sont pas suffisants pour la remettre à flot. Ce qu'il y a de triste, c'est que l'Entente n'est guère à même de faire davantage, aussi le Chancelier ne voit-il pas venir l'hiver sans appréhension. Le Ministre de France espère qu'on pourra traîner les choses jusqu'au printemps et que d'ici là on arrivera à persuader à l'Amérique qu'elle doit faire quelque chose de grand! Espérons-le!

Le Ministre d'Allemagne voit tout en noir, aussi bien pour son pays que pour l'Autriche. On a mentionné de nouveau son nom comme Ministre des Affaires étrangères ces jours derniers; je ne crois pas qu'il accepte ce poste actuellement même s'il lui était offert comme au printemps et l'année dernière déjà. M. de Rosenberg est persuadé que l'Allemagne n'est pas capable de remplir les conditions qu'on lui impose et il ne pourrait donc pas s'engager à suivre la politique de

M. Wirth vis-à-vis de l'Entente, il est plutôt partisan de la résistance passive; mais il reconnaît d'autre part qu'un Gouvernement Wirth est actuellement presque le seul possible parce que c'est le seul qui ait la confiance de la France; Wirth en arrivera, selon mon collègue d'Allemagne à reconnaître lui aussi l'impossibilité de remplir les conditions, mais son «non possumus» aura plus de poids que celui d'un autre Gouvernement.

31 Octobre. Divers journaux de ce matin, de nuance politique variée semblent confirmer la version qui m'avait été donnée dès le début mais que je n'avais pas de source sûre et d'après laquelle Charles aurait eu facilement gain de cause s'il avait montré un peu plus d'énergie, s'il ne s'était pas arrêté à Oedenburg (Sopron) pour banqueter et s'il ne s'était pas opposé à toute effusion de sang. Sous ce pli vous trouverez la version de la «Sonn- und Montags-Zeitung» et de la «Montagszeitung». ³ Charles aurait dû se dire, avant de quitter Hertenstein, qu'il faut casser des œufs pour faire une omelette. Je vous envoie aussi le texte d'une déclaration ³ du Chef de Section Dr. Schager, l'homme de confiance de l'ex-empereur à Vienne.

L'armée hongroise, qui n'est que très partiellement démobilisée, n'est pas à dédaigner; la troupe est excellente, très disciplinée et bien exercée, seulement la Hongrie n'a plus d'artillerie lourde et pas un seul aéroplane; d'après mon collègue d'Angleterre les Tchèques pourraient, sans livrer bataille, réduire Budapest en un monceau de ruines. — Espérons que la Grande Entente arrivera à empêcher un nouveau conflit, mais que fait entre-temps la Ligue des Nations qui devait nous préserver de toute guerre future?

Je vous confirme ce que je vous ai déjà télégraphié, à savoir que, si les renseignements de la presse sont exacts et si c'est bien l'archiduchesse Marie-Josèphe, née princesse de Saxe, mère de l'ex-empereur, qui doit être expulsée, tandis que l'archiduchesse Marie-Thérèse, seconde femme du grand-père de Charles (Stiefgrossmutter), née princesse de Bragance, resterait auprès des enfants royaux à Hertenstein, la mesure du Conseil fédéral frapperait peut-être une innocente. J'ignore naturellement les raisons qui ont motivé la décision du Conseil fédéral ⁴ et il est possible que vos enquêtes aient amené des charges contre la mère du roi de Hongrie, mais j'ai tenu à vous signaler le fait que, dès l'accession au trône du jeune souve-

3. Non reproduite.

4. Le Conseil fédéral s'est prononcé le 25 octobre sur la liste des personnes de l'entourage de la famille du Roi Charles expulsées de Suisse pour la fin octobre. En ce qui concerne les proches de l'ex-empereur, il décide: Das politische Departement wird in Verbindung mit dem Justiz- und Polizeidepartement ermächtigt, festzusetzen, welche beiden der drei in Hertenstein weilenden Anverwandten des Königs (Erzherzogin Maria Josepha, Mutter des Königs, Erzherzogin Maria Theresia, Stiefgrossmutter des Königs, Erzherzogin Maria Annunziata, Tante des Königs) von der Ausweisung mitbetroffen werden sollen (E 1004 1/281). Le 31 octobre, certaines de ces personnes bénéficieront d'une prolongation de leur séjour en Suisse jusqu'à l'obtention des visas nécessaires pour se rendre dans d'autres pays ou pour régler les problèmes financiers résultant du séjour en Suisse de la nombreuse suite du couple royal. Quant aux sept enfants royaux, c'est l'archiduchesse Marie-Thérèse qui en assume la garde et qui demande l'autorisation de s'installer avec eux au château de Wartegg à la fin novembre. (Lettre du Département politique fédéral à la Direction militaire et de police du Canton de St-Gall, du 2 novembre 1921: E 2001 (B) 3/49). Pour sa part, le couple royal lui-même, après avoir été gardé sur une canonnière anglaise ancrée devant Budapest, a été exilé sur l'île de Madère. Charles de Habsbourg meurt à Funchal le 1^{er} avril 1922.

rain, il a toujours été admis que le conseil de femmes qui influait sur ses décisions se composait de l'impératrice Zita, de sa mère, la duchesse de Parme née princesse de Bragance, et de la sœur de celle-ci, l'archiduchesse Marie-Thérèse. La plus intelligente et la plus intrigante des trois — aucune d'elles ne manque de moyens — serait la duchesse de Parme, type de la «reine en exil». — L'archiduchesse Marie-Josèphe a toujours passé pour bonne et bête et sans influence politique.

131

E 1004 1/281

CONSEIL FÉDÉRAL

Procès-verbal de la séance du 8 novembre 1921

3217. Relations avec l'Administration des postes russes

Département politique (affaires étrangères)

Proposition du 1^{er} novembre 1921

En date du 10 septembre dernier¹, le Commissaire du Peuple des Postes et Télégraphes de Russie a communiqué à la Direction générale des Postes suisses de nouveaux équivalents russes des taxes-types de l'Union postale universelle. En même temps, il pria l'Administration suisse de communiquer cette décision aux Etats de l'Union par l'intermédiaire du Bureau international de Berne. En donnant connaissance de cette demande au Département politique par lettre du 5 octobre², le Département fédéral des Postes concluait à ce que la Direction générale des Postes soit invitée à faire savoir à l'administration russe qu'elle devait lui laisser le soin de communiquer elle-même sa décision aux Etats avec lesquels elle entretient des relations postales officielles. Le Département politique sollicita³ alors le préavis du Bureau international de l'Union postale universelle, qui dans une lettre du 25 octobre⁴ attirait l'attention du Département politique sur le fait qu'à partir du 1^{er} janvier 1922 la Russie pour faire partie de l'Union postale sera tenue, et cela en vertu d'une décision expresse du Congrès de Madrid, de présenter au Conseil fédéral une demande d'accession aux nouvelles conventions postales universelles. A ce moment-là la question soulevée par l'Administration des postes russes se posera ainsi avec plus de netteté pour le Conseil fédéral, qui sera amené sans doute, avant de statuer, à pressentir d'autres membres de l'Union et à se renseigner d'une façon plus complète sur les relations effectives de l'Administration postale russe avec d'autres administrations.

Il semble dès lors qu'il serait préférable, vu le peu de temps qui reste à courir, de ne point préjuger la question, sous quelque forme que ce soit, et d'en rester ainsi à la proposition du Département des Postes.

1. *Non retrouvé; sur les relations entre la Russie soviétique et l'Union postale universelle, cf. n° 4.*

2. *Non reproduit, cf. E 2001 (B) 2/10.*

3. *Par lettre du 10 octobre 1921, non reproduit, cf. E 2001 (B) 2/10.*

4. *Non reproduit, cf. E 2001 (B) 2/10.*

Le Département politique se rangeant à cette manière de voir, il est, conformément à sa proposition, *décidé*: de charger la Direction générale des postes suisses de faire savoir au Commissariat du Peuple des Postes et des Télégraphes, à Moscou, que n'étant pas en mesure de donner suite à la communication qui lui a été adressée le 10 septembre 1921, elle doit lui laisser le soin de porter sa décision à la connaissance des Etats avec lesquels la Russie entretient des relations postales, par voie directe.

132

E 2001 (B) 2/51

*Le Ministre de Suisse à Paris, A. Dunant,
au Chef du Département politique, G. Motta*

L

Paris, 15 novembre 1921

En possession de votre lettre du 12 courant¹, j'ai rendu visite à mon ami Maurice Herbet, Président de la Commission interministérielle de l'Immigration, pour lui demander ce qu'il savait du besoin de la France et spécialement des régions libérées, de recevoir de la main-d'œuvre étrangère. M. Herbet m'a répondu qu'en effet l'industrie dite du bâtiment (c'est-à-dire, les maçons, les peintres, les charpentiers et les menuisiers) manque actuellement de bras. En vertu des conventions de travail conclues par la France, tant avec la Pologne qu'avec l'Italie, conventions que je vous ai signalées naguère, (voir mes rapports de 19 février et 27 juin 1920)², la France a tout d'abord cherché à engager des ouvriers polonais et italiens, mais il est probable que les Cabinets de Varsovie et de Rome ne pourront pas fournir tout le personnel qui est demandé parce que, aussi bien en Pologne que dans le nord de l'Italie, on a besoin de main-d'œuvre pour réparer les dommages de guerre. Dans ces conditions, M. Herbet serait disposé à examiner la possibilité de laisser entrer en France de la main-d'œuvre suisse; la prochaine réunion de la Commission de l'Immigration a lieu mercredi 23 Novembre. Dans cette Commission sont représentés entre autres les Minis-

1. *Dans cette lettre, le Département politique écrivait*: Laut einer Drahtnachricht aus Paris vom 11. d. M., teilt die Depeschagentur mit, dass im «Echo de Paris» festgestellt werde, Frankreich benötige zum Wiederaufbau der verwüsteten Gebiete 100000 Arbeiter. Besonders erwünscht seien gelernte Arbeiter wie Maurer-, Zement- und Stuckarbeiter, ferner Zimmerleute und Tischler. Ungelernte Arbeiter besitze Frankreich genügend. Als Länder, die für die Stellung von gelernten Arbeitern in Betracht kommen, werden Italien, Polen und die Tschechoslowakei erwähnt.

Bekanntlich nimmt die Arbeitslosigkeit bei uns erschreckende Dimensionen an, und wir dürfen keine Gelegenheit unbenutzt lassen, sei es im In- oder Auslande, für unsere Landsleute einen angemessenen Verdienst zu suchen.

[...] Auf jeden Fall möchten wir Sie bitten, der Angelegenheit Ihre volle Aufmerksamkeit widmen und in rein offiziöser Weise sich über die nähern Einzelheiten sowie die Möglichkeit eine Beteiligung seitens der Schweiz erkundigen zu wollen (E 2001 (B) 2/51).

2. *Non reproduits.*

tères du Travail et des Régions libérées; il serait utile pour Monsieur Herbette de savoir exactement s'il peut, ce jour-là, faire état de l'entretien officieux que j'ai eu avec lui; le cas échéant, il serait nécessaire de savoir approximativement combien de maçons, de peintres, de charpentiers et de menuisiers la Suisse pourrait éventuellement mettre à la disposition des provinces dévastées. Je vous prie de me fournir, au plus tard pour mardi prochain, ce renseignement qu'il vous sera facile d'obtenir à l'Office fédéral du Travail.

J'ajoute que M. Herbette m'a rendu attentif à 3 choses:

1° Comme la France n'a pas de convention de travail avec la Suisse, il ne sera pas possible de se servir, pour engager nos ouvriers, du contrat-type annexé aux conventions avec la Pologne et l'Italie; il appartiendra donc aux entrepreneurs de travaux publics, qui ont soumissionné auprès du Gouvernement, de passer des contrats avec nos compatriotes.

2° Il est bien entendu que le salaire serait payé en argent français.

3° Il serait pratique, si l'on arrive à s'entendre pour embaucher de la main-d'œuvre suisse, d'organiser une fois un train spécial qui partirait de Bâle ou d'Oltten à destination de Toul, centre de répartition de la main-d'œuvre dans les régions dévastées.

Vu l'accueil favorable que mon interlocuteur a réservé à ma demande officieuse de renseignements, veuillez me faire savoir si je peux poursuivre la conversation d'une manière plus officielle et, dans ce cas, m'envoyer d'urgence pour mardi les indications dont je parle plus haut.

133

E 2300 Berlin 22

*Le Ministre de Suisse à Berlin, A. von Planta,
au Chef du Département politique, G. Motta*

RP

Streng vertraulich¹

Berlin, 17. November 1921

Der gestrige Tag gab mir Gelegenheit zu wichtigen Aussprachen mit einem Mitglied der interalliierten Reparationskommission, mit dem italienischen Botschafter und zuletzt mit dem Reichskanzler. Leider war das Ergebnis, wie ich gleich vorausschicken will, nichts weniger als erfreulich, indem übereinstimmend festgestellt wurde, dass die politische Lage auf Äusserste gespannt ist.

Herr *Haguenin*, der bekanntlich Vorsitzender der Garantiekommission und dadurch Mitglied der Reparationskommission ist, speiste bei mir und bezeichnete die Lage als «tout à fait mauvaise». Anscheinend ist der Vorsitzende der Reparationskommission (R.K.), der Franzose Dubois mit sehr strikten und engen Instruktionen hierher gekommen, die ihm keinerlei Nachgeben nach irgendwelcher Seite gestatten. Infolgedessen kam es gleich zu Anfang zu sehr erregten Aus-

1. *Remarque manuscrite de Motta*: sehr wichtig.

einandersetzungen in der R.K., wobei namentlich die Amerikaner in sehr lebhafter Weise dafür eingetreten seien, dass die Bedingungen des Londoner Ultimatums revidiert und den Deutschen ein Moratorium gewährt werden müsse. Diesen gleichen Standpunkt, wenn auch nicht in so schroffer Form, habe auch der englische Delegierte vertreten, während der Belgier Delacroix den Standpunkt geltend machte, dass unter allen Umständen die Januarrate von einer halben Milliarde restlos bezahlt werden müsse; sei diese Leistung einmal erfüllt, so werde Belgien gerne zu einer Revision des ganzen Erfüllungsprogrammes Hand bieten. Dieser belgische Standpunkt ist mehr als verständlich wenn man weiss, dass die Januarrate sozusagen ausschliesslich für Belgien bestimmt ist. Im Verlaufe der weiteren Aussprache scheinen sich die Delegierten vorläufig dahin geeinigt zu haben, dass jedenfalls die Januarrate bezahlt werden müsse, weil es sich dabei um die Wiedergutmachung gegenüber Belgien handle.

Dagegen konnte keine Einigung erzielt werden über die weitere und viel wichtigere Frage, ob die R.K. den Deutschen eine bindende Zusicherung geben könne auf *Revision des Erfüllungsprogrammes* nach erfolgter Januarleistung. Die Amerikaner und Engländer wären bereit gewesen, eine solche Erklärung «unter Vorbehalt der Ratifikation» durch ihre Regierungen abzugeben, wogegen die Franzosen die Zumutung kategorisch abgelehnt haben. Mitten in diese Beratungen fiel gestern eine offizielle Erklärung des deutschen Reichskanzlers, welche dahin ging, dass zwar die Regierung nach wie vor den Standpunkt der Erfüllung nach Möglichkeit vertrete, dass es ihr aber schlechterdings unmöglich sei, die Erfüllung der Januarleistung in bestimmter Weise zuzusichern, weil sie heute noch nicht wisse, ob das Geld aufzutreiben sei. Ich werde weiter unten sagen, was der Reichskanzler mir zur Erklärung dieser Mitteilung gesagt hat und füge hier nur bei, dass diese Zuschrift des Reichskanzlers in der R.K. sehr grosse Erregung und Unzufriedenheit hervorgerufen und die bisher bestandenen Gegensätze innerhalb der Kommission beseitigt haben soll. Namentlich die Engländer seien sehr ungehalten gewesen und die wahrscheinliche Folge werde sein, dass die R.K. ihre Anwesenheit in Berlin abkürzen und den interalliierten Regierungen ein neues Ultimatum vorschlagen werde. Die Erregung im Schosse der R.K. sei veranlasst durch die Überzeugung, dass die deutsche Regierung sehr wohl in der Lage wäre, diese halbe Milliarde aufzubringen, wenn sie den guten Willen dazu hätte. Haguenin rechnete mir vor, dass der deutsche Fiskus jetzt schon ca. 36% der Devisen, welche die Industrie einbringe, für sich beanspruche und dass diese Abgabe mehr als genügen würde, um die halbe Milliarde zu beschaffen; es zeige sich aber, dass Deutschland den grössten Teil dieser Abgabe für seine eigenen Zwecke verwendet habe, statt sie für die Zahlung an die Alliierten zur Seite zu legen. Zu diesem Punkt sagte mir der Reichskanzler wörtlich: «Die Herren sind nicht ganz bei Trost, sie vergessen, dass wir Getreide und andere Nahrungsmittel gegen Gold kaufen müssen, um unser Volk am Leben zu erhalten.»

Haguenin bat mich dringend, mit dem Reichskanzler zu reden und ihn auf die Gefahr der Lage aufmerksam zu machen, um womöglich zu erreichen, dass eine bestimmtere Zusage für die Januarrate gemacht werde.

Nach dieser Besprechung wollte ich mich zunächst durch Aussprache mit *Frassati* vergewissern, ob die Dinge wirklich so stehen, wie Haguenin sie mir geschildert hatte. Frassati kam sofort zu mir und bestätigte mir leider die Mittei-

lungen meines französischen Gewährsmannes *in pejus*. Es sei richtig, dass die R.K. es abgelehnt habe, auf irgendwelche Zugeständnisse hinsichtlich der Januarrate einzugehen. Leider sei auch nicht zu erwarten, dass die Kommission oder auch nur einzelne Delegationen geneigt wären, den Deutschen irgendwelche bindende *Zusicherungen* zu machen hinsichtlich der Zukunft, für den Fall der prompten Zahlung im Januar. Frassati verwies mit Recht auf die ganz ähnliche Situation, die sich anlässlich des Londoner Ultimatums ergeben hatte: Damals haben auch die Engländer den Deutschen ziemlich bestimmte Zusicherungen gemacht betreffend Oberschlesien und Aufhebung der Sanktionen und doch sei in der Folge nichts gehalten worden. Der Botschafter war ausserordentlich pessimistisch, wenn schon er annimmt, dass die deutsche Regierung die halbe Milliarde für Mitte Januar aufbringen werde. Er glaubt aber, dass damit im besten Fall ein Aufschub der Katastrophe um einige Wochen erreicht werde.

Nach dieser Besprechung setzte ich mich telephonisch mit dem *Reichskanzler Wirth* in Verbindung, der gerade in der Sitzung des Ausschusses der Zentrumsfraktion war, um dort seine Erfüllungspolitik gegen heftige Angriffe zu verteidigen — nebenbei bemerkt hat er dies mit vollem Erfolg getan. Herr Wirth kam abends nach dem Nachtessen zu mir und sprach sich sehr einlässlich und bestimmt aus über die ganze Situation, die er als «nahezu verzweifelt» ansieht. Er hatte in den letzten Tagen wiederholt einlässliche Besprechungen mit den verschiedenen Delegierten der R.K. und dabei die Gewissheit gewonnen, dass die Engländer und Amerikaner die Lage ganz klar sehen und ganz genau wissen, dass Deutschland *nicht* in der Lage ist, die Bezahlung der Januarrate zu garantieren, sofern und solange ihm nicht durch das Ausland ein ausreichender Kredit auf längere Dauer gewährt wird. Aus den laufenden Einnahmen sei diese Zahlung schlechterdings nicht zu beschaffen, denn die beste Notenpresse würde nicht hinreichen, um die Menge von Noten zu drucken, die nötig wäre, um beim heutigen Kurs auch nur einen Teil der Devisen zu kaufen, die erforderlich wären. Von der Industrie sei der Betrag *nicht* erhältlich. Der Kanzler habe sehr dingende Unterhandlungen mit Vertretern der grössten industriellen Unternehmungen geführt und die bestimmte Erklärung erhalten, dass nicht genügend Devisen vorhanden seien, um den Januarbedarf zu decken. Der Kanzler fügte bei, dass er kein Mittel sehe, durch welches er in die Lage versetzt werden könnte, die allfällig im Auslande liegenden Devisen der deutschen Geschäftsleute zu erfassen. Voraussetzung dafür wäre doch, dass die neutralen Länder sich bereit finden würden, die dortigen Banken zu zwingen, der deutschen Regierung entsprechende Eröffnungen zu machen.

Es bleibe also, so fuhr der Kanzler fort, nur der Weg der Kredite im Ausland und zwar könne es sich auch hier nur um Kredite *auf längere Dauer* handeln. Die Aufnahme eines kurzfristigen Anleihens würde der deutschen Valuta den Todesstoss versetzen, weil eine solche Operation der wildesten Baissespekulation auf den Zeitpunkt der Fälligkeit rufen würde. In diesem Zusammenhang sprach mir der Kanzler auch von den sog. «Mendelssohnkrediten» d. h. den kurzfristigen Krediten, die aufgenommen werden mussten, um die Septembermilliarde abzuführen und die jetzt einen grossen Teil der verfügbaren Devisen beanspruchen.

Ein *langfristiges* Anleihen sei aber zur Zeit nicht erhältlich. Die deutsche

Regierung habe alle erdenklichen Anstrengungen gemacht, um sich ein solches Anleihen zu verschaffen; sie habe Havenstein, den Präsidenten der Reichsbank, nach London geschickt und habe mehrere englische Finanzleute, unter anderem Rothschild, nach Berlin gebeten. Das Ergebnis aller dieser Bemühungen sei aber ein durchaus negatives gewesen, weil übereinstimmend erklärt worden sei, ein Darlehen an Deutschland könne gar nicht in Frage kommen, *solange nicht die Reparationsleistungen im Sinne der Erfüllungsmöglichkeit revidiert seien*. Es besteht also ein *circulus vitiosus*, aus welchem die Deutschen nicht herauskommen, indem die R.K. nach dem militärischen Prinzip handelt: Erst zahlen, dann reklamieren, während die Finanz sagt: Erst Sicherheit, dann Geld.

Wirth kam immer wieder zurück auf die zunehmende Unmöglichkeit für Deutschland fremde Devisen zu erwerben. Der Sturz der Mark sei ganz zweifellos auf die sich immer mehr verbreitende Überzeugung zurückzuführen, dass «den Deutschen doch nicht mehr zu helfen sei». Er, der Kanzler, fange an, sich dieser Ansicht zuzuneigen, wenn er sehen müsse, wie wahnsinnig neuerdings General Nollet vorgegangen sei, indem er die Zerstörung der deutschen Werke forderte, die eine der wesentlichen Voraussetzungen seien für den wirtschaftlichen Wiederaufbau des Landes.

Herr Wirth ersuchte und ermächtigte mich, den Herren der R.K. zu erklären, dass er nach wie vor bereit sei, die Erfüllung mit allen ihm zu Gebote stehenden Mitteln zu betreiben und dass er auch entschlossen sei, den voraussichtlich entstehenden politischen Kampf durchzuführen, wenn nötig bis zur Auflösung des Reichstages; es sei ihm als ehrlichem Manne aber nicht möglich, eine Erfüllung in bestimmtem Umfange zu versprechen, ohne über die Mittel zu verfügen, deren es zu diesem Zwecke bedürfe. Diese Erklärung werde er demnächst auch im Reichstage abgeben und er sieht voraus, dass sich an diese Stellungnahme ein sehr leidenschaftlicher Kampf anschliessen werde, der möglicherweise zur Auflösung des Reichstages oder zu einer «Arbeiterregierung» führen könne. Wirth sprach mir auch «im grössten Vertrauen» von einer Zusammenkunft und zweistündigen Aussprache, die er vorgestern mit Hugo *Stinnes* gehabt habe. *Stinnes* sei absolut Pessimist und halte den Zusammenbruch von Europa für unvermeidlich, wenn nicht England sich ohne Verzug mit Deutschland zusammenschliesse, um die Reorganisation des ganzen Wirtschaftskörpers an die Hand zu nehmen. *Stinnes* halte es für völlig ausgeschlossen, dass Deutschland sich auch nur noch für kurze Zeit aus eigener Kraft halten könne. Von Amerika sei vorderhand nichts zu erwarten und die anderen Länder ausser England kommen gar nicht in Betracht, weil sie meist nicht besser daran seien als Deutschland.

Diese ernste wirtschaftliche Lage wird nun noch kompliziert durch die Gegensätze, die angefacht worden sind durch das unglückliche Angebot der Industrie, die auf einmal die wirtschaftlichen Grundlagen des deutschen Verkehrslebens umgestalten bzw. zurückgestalten will. Der Reichskanzler sieht darin eine sehr grosse Gefahr, weil er fürchtet, dass eine allfällige kommende Linksregierung durch die wiederauflebenden Forderungen der Gewerkschaften dazu geführt werden könnte, radikale Massnahmen — Enteignung des Besitzes — zu treffen, die zunächst «zum geistigen Bürgerkrieg» führen werden. Bei diesem Anlasse bestätigte übrigens Herr Wirth mit viel Nachdruck, dass er im Falle eines solchen Krieges auf der Seite der Arbeiterschaft stehen werde.

Auf meine Frage, wie denn der Reichskanzler die Aussichten für die nächste Zukunft beurteile, antwortete er: Ich war bisher eher zuversichtlich, aber heute bin ich sehr beunruhigt. In Neuköln hat die Plünderung der Lebensmittelmagazine bereits begonnen, aus dem ganzen Ruhrgebiet laufen sehr bedrohliche Meldungen ein über eine tiefgehende Gärung unter den Arbeitern wegen des Mangels an Kartoffeln und der allgemeinen Teuerung. Die Industrie läuft Gefahr, ihre gute Arbeitsgelegenheit zu verlieren, weil sie keine Rohmaterialien mehr beziehen kann. Wenn in alle diese an sich bedrohlichen Zustände noch eine Gewaltmassnahme der Alliierten eingreifen sollte, dann ist das Schlimmste zu befürchten. «Ich kann mich, so endete der Kanzler, der Befürchtung nicht mehr erwehren, dass wir in den nächsten Monaten den wildesten Kämpfen entgegengehen.»

Schliesslich machte er mich noch darauf aufmerksam, dass die Alliierten im Begriffe seien, die *Kommunalisierung* der *Sicherheitspolizei* zu verlangen. Wozu das führen würde, kann man ohne weiteres beurteilen, wenn man sich vor Augen hält, dass in mehreren grösseren Städten, z. B. in Dresden und Leipzig und bis vor kurzem sogar in Berlin, die Linksradiكالen die Mehrheit haben. Durch diese Massnahme würde der Regierung jede Möglichkeit genommen, sich der Sicherheitspolizei zu bedienen, um Unruhen zu unterdrücken. Man muss auch als Unbeteiligter sich fragen, ob die Kontrollkommission der Alliierten es wirklich darauf abgesehen habe, in Deutschland russische Zustände zu schaffen. General Nollet wird immer unerbittlicher und rücksichtsloser. Der Reichskanzler sagte mir, er hätte ihm letzter Tage ins Gesicht gesagt: «Sie sind der Schrittmacher der Reaktion in Deutschland.»

Anlässlich meiner Besprechung mit dem italienischen Botschafter frug mich dieser, ob wirklich keine Aussicht bestehe, dass die *Neutralen* sich ins Mittel legen, um die Alliierten auf die verheerenden Folgen hinzuweisen, welche die französische Politik gegenüber Deutschland für ganz Europa haben müsse. Den Inhalt der nachstehenden Mitteilungen bitte ich aber *absolut* vertraulich behandeln zu wollen, da Frassati mich dringend gebeten hat, seinen Namen nicht in Zusammenhang zu bringen mit meinen allfälligen Meldungen oder Vorschlägen nach Bern. Wenn ich diese Bitte nicht erfülle, so geschieht es nur deshalb, weil es mir wichtig scheint, dass Sie die Quelle der Anregung kennen, um sie richtig beurteilen zu können. Frassati versicherte mich, dass er sich, wenn er Minister des Auswärtigen in Rom wäre, eine Ehre daraus machen würde, die Initiative zu einem solchen Schritt zu ergreifen. Er ist vollständig davon überzeugt, dass der *moralische* Erfolg in der ganzen Welt riesengross sein würde, weil dadurch die zahlreichen Anhänger dieser Idee, die bisher sich nicht hervorgewagt haben, mobil gemacht werden könnten. Er glaubt z. B. ganz sicher, dass in Italien die Sozialisten aller Schattierung, die Popolari und die Nittianer sich sofort der Sache bemächtigen würden. Ähnlich würde es in England gehen, wo die Kreise der Industrie und Finanz nur auf die Gelegenheit warten, um energisch zu handeln.

Ganz besonderes Gewicht würde Frassati darauf legen, dass der Schritt *bald* gemacht und womöglich durch andere neutrale Staaten, vor allem durch Holland und Schweden unterstützt würde. Er meinte auch, dass eine bloss vertrauliche und mündliche Demarche nicht zum Ziele führen würde, vielmehr bedürfe es einer Note, die den Charakter einer Art Proklamation an das Gewissen der Welt haben würde.

Frassati verliess mich mit der dringenden Bitte, mir die Sache zu überlegen und eine bezügliche Anregung bei meiner Regierung zu machen; er erblickt in einem solchen Schritte die einzige Möglichkeit, Europa vor dem Untergange zu bewahren, denn auch er ist überzeugt, dass Deutschland unmittelbar vor dem Zusammenbruch steht.

Am Schlusse meiner Unterredung mit dem *Reichskanzler* brachte ich diese Idee zur Sprache, um zu hören, was er von der Sache halte. Herr Wirth antwortete mir sofort: Ich erwarte diesen Schritt von neutraler Seite seit Wochen, denn ich bin überzeugt, dass nur auf diesem Wege noch eine Lösung zu finden ist, aber ich fürchte, dass der Schritt heute schon zu spät kommt. Immerhin, fügte er bei, scheint mir die Lage so entsetzlich ernst zu sein, dass es ein Unrecht wäre, wenn man einen solchen Versuch nicht unternehmen würde. Deutschland sei bereit, sich jeder Kontrolle einer neutralen Kommission zu unterziehen und jede Massnahme zu ergreifen, welche eine solche Kommission für nötig erachten würde, denn «heute geht es um Leben oder Verderben».

Ich weiss dass dieser Gedanke in der Schweiz auch schon erwogen ist und hielt es deshalb für meine Pflicht, Ihnen von diesen vertraulichen Aussprachen Kenntnis zu geben. Ich bin bisher eher der Meinung gewesen, dass allfällige Schritte nur in der Form von mündlichen und vertraulichen Vorstellungen, unter Hinweis auf den auch uns drohenden Untergang, unternommen werden sollten. Frassati war aber der Meinung, dass dabei gar nichts herauskommen dürfte, weil man uns alle möglichen guten Worte geben, aber keine Handlungen folgen lassen würde.

Ich möchte zum Schlusse nur noch darauf aufmerksam machen, dass die hier einlaufenden Nachrichten aus Schweden und Holland überaus schlecht lauten. Die wirtschaftlichen Zustände seien dort schlimmer als in der Schweiz. Der Reichskanzler meinte, dass diese Länder aus Selbsterhaltungstrieb an einer Demarche bei den Alliierten sich beteiligen müssten.

Ich bitte die recht unvollkommene Form dieses Berichtes entschuldigen zu wollen. Da heute ein Gelegenheitskurier nach Bern geht, wollte ich nicht unterlassen, Ihnen vorstehende Mitteilungen zugehen zu lassen.

134

E 2001 (B) 2/51

*Le Chef du Département de l'Economie publique, E. Schulthess,
au Ministre de Suisse à Paris, A. Dunant*

L Express

Bern, 19. November 1921

Das politische Departement übermittelt uns Ihr Schreiben vom 15. November 1921¹, die Beschäftigung von arbeitslosen Schweizern in den verwüsteten Gebieten Frankreichs betreffend.

1. Cf. n° 132.

Vorweg danken wir Ihnen für Ihre Bemühungen in dieser Angelegenheit. Wir würden es mit Rücksicht auf die sehr gespannte Lage unseres Arbeitsmarktes ausserordentlich begrüssen, wenn arbeitslosen Schweizern anlässlich des Wiederaufbaues in den verwüsteten Gebieten Arbeitsgelegenheit verschafft werden könnte.

Sie teilen in Ihrem Schreiben vom 15. November 1921 mit, dass hiebei hauptsächlich Maurer, Maler, Zimmerleute und Schreiner in Betracht fallen.² Nach den letzten Meldungen der Arbeitsnachweisämter sind sofort verfügbar:

90 Maurer
30 Zimmerleute
50 Bauschreiner
80 Maler
<u>250 Mann</u>

Diese Zahlen haben aber nur die Bedeutung von Minimalzahlen, d. h. sie umfassen nur diejenigen Leute, die sich bei den Arbeitsnachweisstellen mit der Erklärung gemeldet haben, es könne von einem Tag auf den andern über sie verfügt werden, auch durch eine Versetzung vom Wohnort hinweg. Angesichts der grossen Zahl von Arbeitslosen und der fortwährenden Zunahme der Arbeitslosigkeit ist jedoch anzunehmen, dass viel mehr als die oben genannten 250 Mann zur Verfügung stünden. Es dürften etwa doppelt so viel sein, verzeichnet doch die letzte Arbeitsmarktstatistik vom 31. Oktober 1921 an Stellenlosen:

Maurer	1138
Zimmerleute	368
Maler	308
Schreiner	835
	<u>2650 Mann</u>

Eine weitere Frage ist nun die: kommen auch ungelernte Arbeiter in Betracht? Sofort verfügbar wären an

Bauhandlangern und Erdarbeitern	500 Mann
Holzarbeiter-Handlangern	45 Mann
	<u>545 Mann</u>

2. Dans une dépêche du 30 novembre, Dunant précisait: [...] la France pourrait employer immédiatement

90 menuisiers suisses qualifiés
30 charpentiers suisses qualifiés
30 maçons suisses qualifiés

J'insiste sur le fait qu'il faut des ouvriers *qualifiés* et qu'il ne s'agit pour le moment que d'une première «tranche» (pardon de l'expression); d'autres demandes suivraient.

Les ouvriers doivent apporter eux-mêmes leurs outils et payer leurs frais de voyage jusqu'à une ville centrale à déterminer, probablement Toul qui est un grand centre pour la main d'œuvre étrangère [...] (E 2001 (B) 2/51).

Auch hier gilt, dass diese Zahlen nur Minimalziffern sind. Arbeitslos sind im ganzen

3224 Bauhandlanger
 3292 Erdarbeiter
 etwa 500 Holzarbeiter-Handlanger
 etwa 7000 Mann,

so dass anzunehmen ist, dass noch erheblich mehr als die oben erwähnten 545 in Betracht fielen. Ausserdem ist zu beachten, dass eine grosse Zahl gelernter Arbeiter aus den am schwersten betroffenen Industrien, z. B. Sticker, schon seit langer Zeit Erdarbeiten verrichten und sich hierin eine grosse Gewandtheit erworben haben. Es könnten also wohl 1000 Mann und mehr an ungelerten Bauarbeitern zur Verfügung gestellt werden.

Wir ersuchen Sie ferner festzustellen, ob nicht ausser den genannten Arbeitern — Maurer, Zimmerleute, Bauschreiner und Maler — noch andere Berufsarbeiter verwendet werden könnten. Wir denken da z. B. an Schlosser, Mechaniker, Monteure, Spengler und andere gelernte Arbeiter der Metall- und Maschinenindustrie, die durch die Krisis auch sehr schwer mitgenommen wurde und wahrscheinlich das Schlimmste noch nicht einmal überwunden hat. Zur Erläuterung fügen wir bei, dass am 31. Oktober 1921

1457 Schlosser
 1965 Mechaniker
 234 Monteure und Hilfsmonteure
 173 Spengler

arbeitslos waren. Die ganze Metall-, Maschinen- und Elektrotechnische Industrie zählte Ende Oktober an die 9000 Arbeitslose.

Schliesslich noch ein letzter nicht unwichtiger Punkt. Bevor wir uns endgültig unser Urteil bilden, sollten wir noch über die Bedingungen orientiert sein, zu denen die Schweizer in den verwüsteten Gebieten zu arbeiten haben: Lohn, Arbeitszeit, Unterkunft (Fürsorge für den Winter), Kosten der Lebenshaltung usw. Wir wären Ihnen daher sehr dankbar, wenn Sie uns auch in dieser Hinsicht noch Aufschluss verschaffen könnten. So wäre uns sehr erwünscht, die Bestimmungen des von Ihnen erwähnten Abkommens zwischen Frankreich und Italien kennenzulernen und in den Besitz des für die italienischen Arbeiter angewendeten «Contrat-type» zu kommen. Wir nehmen an, dem Abschluss des Übereinkommens zwischen Frankreich und Italien seien eingehende Untersuchungen über die Arbeits- und Lebensverhältnisse vorausgegangen, so dass aller Voraussicht nach hierüber schon Material vorliegen dürfte.

Wir ersuchen Sie also, die Angelegenheit im Sinn unserer Ausführungen weiter zu verfolgen und uns stets auf dem Laufenden zu halten. Können Sie erreichen, dass eine grosse Zahl arbeitsloser Schweizer zu günstigen Bedingungen in den verwüsteten Gebieten arbeiten kann, so wäre das für unser Land ein grosser Nutzen.³

3. *Le Chef du Département de l'Economie publique ajoutait dans une lettre personnelle au Ministre de Suisse à Paris, datée du même jour: [...] Sie wissen ja, dass die Arbeitslosigkeit in unserem*

Lande einen bedenklichen Grad erreicht hat. Es handelt sich um ca. 70 000 total Arbeitslose und ungefähr ebensoviel teilweise Arbeitslose. Trotz alledem muss in den Besprechungen mit den französischen Behörden Vorsicht beobachtet werden. Wir möchten nicht, dass der Eindruck erweckt wird, als dass es heute schon sicher wäre, dass eine grosse Zahl von Arbeitern hingehen wolle. Es werden sich da eventuell noch grosse Schwierigkeiten ergeben und ich möchte nicht, dass ein grosser Apparat in Szene gesetzt wird und schliesslich dann nur eine kleine Anzahl von Leuten die Gelegenheit benützt. Unter solchen Umständen wird es am besten sein, wenn Sie sich einstweilen noch informieren, die Zahl der verfügbaren Arbeiter angeben, erklären, dass wir Schritte tun um festzustellen, ob und wie viele Leute bereit sind nach Frankreich zu gehen, dass Sie aber gleichzeitig betonen, dass es ein grosses Interesse für uns hätte, wenn uns die Möglichkeit gegeben würde, Arbeitskräfte abzuschieben. Ich glaube auch, dass die Leute gehen werden. Nur möchte ich nachher nicht durch die Verhältnisse desavouiert werden. Sie wissen ja, dass die Schweizer gelegentlich etwas anspruchsvolle Herren sind (E 2001 (B) 2/51).

135

E 2001 (B) 8/8

*Le Ministre de Suisse à Vienne, Ch. D. Bourcart,
au Chef du Département politique, G. Motta*

L

Vienne, 21 novembre 1921

Anlässlich des wöchentlichen Empfanges beim Bundeskanzler frug ich ihn (mit dem Bemerkten, dass ich zwar hiezu von Ihnen bis jetzt keinen Auftrag hätte), ob die von den hiesigen Zeitungen gebrachte Meldung der schweizerischen Depeschentagentur richtig sei, wonach Sektionschef Lederer, österreichischer Delegierter bei der internationalen Arbeitskonferenz in Genf, dem Völkerbunde die Übersiedlung nach Wien nahe gelegt habe.¹

1. *En date du 15 novembre, Maximilian Lederer a présenté à Eric Drummond et à Albert Thomas la note verbale suivante: J'ai l'honneur de faire par la présente, au nom du Gouvernement de la République d'Autriche, la communication suivante:*

J'ai été chargé par M. le Dr Schober, Chancelier fédéral et Ministre des Affaires Etrangères de la République d'Autriche de communiquer à Sir Eric Drummond, Secrétaire Général de la Société des Nations, et à M. Albert Thomas, Directeur du Bureau International du Travail, que le Gouvernement de la République d'Autriche accueillerait, le cas échéant, avec une joie et une gratitude toute particulières, le transfert du siège de la Société des Nations et du Bureau International du Travail à Vienne. Le Gouvernement de la République d'Autriche ferait, dans ce cas, tout ce qui est en son pouvoir pour assurer, en particulier, l'installation des bureaux des deux institutions dans les meilleures conditions possibles et pour faciliter sous tous les rapports, de la manière la plus active, la réalisation du transfert projeté. En vous priant, au nom de mon Gouvernement, de vouloir bien prendre connaissance de la présente note verbale, je vous prie d'agréer, Monsieur le Directeur, les assurances de ma haute considération.

Dans une notice de Rüegger, datée du 21 novembre 1921, on lit à propos de la démarche autrichienne: Direktor Pfister vom eidg. Arbeitsamt teilt zu der neu aufgeworfenen Frage der Verlegung des Völkerbundssitzes nach Wien folgendes mit:

Die Schweizerische Delegation am Arbeitskongress ist durch die Démarche des österreichischen Regierungsvertreterers vollkommen überrascht worden. Es war ihr nicht die geringste Mit-

Dr. Schober erwiderte sofort, es sei bereits eine Note an mich im Entstehen begriffen, worin der ganze Sachverhalt dargelegt werde; die Geschichte sei folgendermassen vor sich gegangen: Das Sekretariat der Arbeitskonferenz habe aus eigener Initiative den österreichischen christlich-sozialen Arbeiterdelegierten Nationalrat Spalowski angefragt, ob man in Österreich geneigt wäre, gegebenenfalls die Verlegung des internationalen Arbeitsamtes nach Wien zu genehmigen. Spalowski, der für eine wichtige Abtimmung im Nationalrat auf 24 Stunden nach Wien kam, unterbreitete die Frage dem Bundeskanzler, welcher erklärte, er habe selbstverständlich nichts dagegen und werde sich im Gegenteil freuen, wenn das internationale Bureau nach Wien übersiedeln wollte, dies umso mehr als er wisse, dass vielfach von Seiten der Arbeiterdelegierten der kostspielige Aufenthalt in Genf gescheut werde; er habe auch seinerseits von den sieben vorgeschlagenen österreichischen Delegierten drei aus Sparsamkeitsrücksichten gestrichen. Dr. Schober betonte aber nochmals, dass es sich keineswegs um eine Initiative seinerseits handle. Ich glaubte bei diesem Anlass den Bundeskanzler beiläufig darauf aufmerksam machen zu dürfen, dass von gewisser Seite, die auch schon vor der Verlegung des Völkerbundsitzes nach Genf tätig gewesen war, die Übersiedlung desselben nach Brüssel angestrebt werde; dabei möchten wohl nicht einzig und allein Sparsamkeitsrücksichten massgebend sein; sollten daher die Institutionen des Völkerbundes aus der Schweiz wegkommen, so erscheine es mir sehr zweifelhaft, ob dann Wien als deren Sitz auserkoren werden würde, da zu dessen Gunsten nicht die gleichen Gründe wie bei einer Verlegung nach Brüssel in Betracht kämen. Dr. Schober schien diese Argumentation mit Interesse entgegenzunehmen und sie als nicht ganz unbegründet anzusehen.²

teilung über den beabsichtigten Schritt zu Ohren gekommen. Plötzlich wurde sämtlichen Teilnehmern am Arbeitskongress vom Sekretariat der Konferenz aus der vervielfältigte Text einer Note zugestellt, durch die Dr. Lederer im Auftrage der österreichischen Regierung dem Generalsekretariat mitteilte, dass die Stadt Wien sich freuen würde, sämtliche Dienste des Sekretariates sowie des internationalen Arbeitsamtes zu beherbergen. Diese Démarche erfolgte offiziell im Auftrage des österreichischen Bundeskanzlers.

Der Schweizerischen Delegation war nicht bekannt, ob die österreichische Regierung diesen Schritt spontan oder von andern Mächten unterstützt unternommen hatte.

Direktor Pfister sagt zu, dem Politischen Departement unverzüglich den Wortlaut der österreichischen Note zustellen zu wollen (E 2001 (B) 8/8).

2. *Dans sa séance du 22 novembre 1921, le Conseil fédéral approuve la proposition de Motta* dem österreichischen Geschäftsträger gegenüber bei nächster Gelegenheit zum Ausdruck zu bringen, der Bundesrat sei doch erstaunt darüber, dass Österreich die Frage des Völkerbundssitzes wieder aufgerollt habe (E 1004 1/281). *Le 22 novembre 1921, le Chargé d'Affaires d'Autriche remet une note à Motta dans laquelle est exposée l'origine de la note verbale remise par Lederer à Thomas et Drummond et reproduit le communiqué remis par la Légation d'Autriche à l'Agence télégraphique suisse*: Der österreichische Delegierte beim Internationalen Arbeitskongress wurde von massgebender Seite befragt, ob seitens der österreichischen Regierung ein Entgegenkommen hinsichtlich der Beistellung geeigneter Baulichkeiten für den Fall erwartet werden könne, als die Verlegung des Sitzes des Völkerbundes und des Internationalen Arbeitsamtes nach Wien ernstlich ins Auge gefasst werden sollte.

Lediglich in Beantwortung dieser Anfrage hat Dr. Lederer auf Grund der von ihm mittlerweile in Wien eingeholten Information eine entgegenkommende Erklärung abgegeben. Es handelt sich also, wie ausdrücklich festgestellt wird, um nichts weiteres als um eine höfliche Antwort auf eine konkret gestellte Anfrage (E 2001 (9) 8/8).

CONSEIL FÉDÉRAL
Procès-verbal de la séance du 22 novembre 1921

3373. Suppression du visa en faveur des ressortissants des Etats-Unis
d'Amérique.

Département de Justice et Police
Proposition sans date

Le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de Justice et Police, dans sa séance du 28 octobre 1921¹, d'examiner à quelles conditions le visa pourrait être conventionnellement supprimé entre la Suisse et la Belgique, l'Angleterre, les Pays-Bas, la Suède, la Norvège, le Danemark, l'Espagne et les Etats-Unis d'Amérique, et de faire ensuite des propositions aux Gouvernements de ces Etats.

Le Département fédéral de Justice et Police, après étude de la question, a donné, en date du 2 novembre 1921, pour instructions aux représentants diplomatiques suisses à Bruxelles, Londres, La Haye, Stockholm et Madrid de proposer aux Gouvernements auprès desquels ils sont accrédités la conclusion d'accords sur la suppression du visa à partir du 1^{er} décembre 1921, sous clause de réciprocité. Le visa sera cependant maintenu pour les nationaux qui voudront pénétrer sur le territoire de l'un des deux Etats contractants pour y prendre du travail. Les pourparlers ont été engagés selon le principe de la réciprocité, parce que — toute question de dignité nationale mise à part — c'est dans l'intérêt même des Suisses qui sont domiciliés dans les Etats invités à admettre l'abolition du visa et qui doivent se rendre à l'étranger, et dans l'intérêt également des Suisses qui, du dehors, veulent se rendre dans ces Etats.

En ce qui concerne les Etats-Unis d'Amérique, le Département fédéral de Justice et Police a adopté un point de vue un peu différent. Il a en effet chargé, en date du 2 novembre 1921, la Légation de Suisse à Washington de porter à la connaissance du Gouvernement des Etats-Unis que les autorités fédérales avaient l'intention de supprimer le visa pour ses ressortissants, à partir du 1^{er} décembre 1921, tout en le maintenant pour ceux d'entre eux qui voudraient venir en Suisse dans le but d'y prendre du travail, mais qu'elles voudraient savoir auparavant si ce Gouvernement serait disposé à accorder la réciprocité aux Suisses. Celle-ci a donc été demandée sans cependant qu'elle constitue de la part de la Suisse une condition sine qua non de l'abolition du visa. Si le Département fédéral de Justice et Police a estimé devoir renoncer au principe de la réciprocité à l'égard des Etats-Unis d'Amérique, c'est que, selon toute probabilité, cet Etat gardera encore longtemps le système du visa et que la Suisse a, dès maintenant, un grand intérêt à laisser entrer librement les Américains désireux de passer quelque temps dans les hôtels du pays; ici, les avantages que les citoyens suisses retireraient des relations libres avec les Etats-Unis d'Amérique, ont beaucoup moins d'importance que lorsqu'il est question de l'Europe.

1. *Non reproduit*, cf. E 1004 1/281, n° 3123.

De plus, le moment est venu de faire un pas en avant dans le sens de la suppression des formalités de visas. Or, le Département fédéral de Justice et Police estime qu'il faut éviter, en insistant trop sur la réciprocité, d'entraver ce progrès, tant qu'il s'agit des pays d'outre-mer, qui ne présentent pas un intérêt sensible pour les citoyens suisses et dont les ressortissants n'offrent aucun danger au point de vue de l'envahissement de la Suisse par la main-d'oeuvre étrangère.

Se conformant aux instructions qu'elle a reçues, la Légation de Suisse à Washington s'est aussitôt mise en rapport avec le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique, qui a refusé d'accorder la réciprocité.² Cette décision négative a été portée à la connaissance du Département Politique fédéral par un télégramme envoyé de Washington et parvenu à Berne le 17 novembre 1921.³

Vu l'exposé du Département de Justice et Police, et bien que les Etats-Unis d'Amérique n'aient pas cru pouvoir accorder la réciprocité en faveur des ressortissants suisses, il est, conformément à la proposition du Département fédéral de Justice et Police, approuvée par le Département politique fédéral, *décidé*: A partir du 1^{er} décembre 1921, les dispositions suivantes seront applicables aux ressortissant des Etats-Unis d'Amérique:

1. Les ressortissants des Etats-Unis d'Amérique seront autorisés à pénétrer sur le territoire de la Confédération en présentant à la frontière suisse un passeport valable.

Seront seuls tenus de se munir d'un visa consulaire suisse les ressortissants des Etats-Unis d'Amérique désireux de se rendre en Suisse pour y prendre du travail.

2. Les ressortissants des Etats-Unis d'Amérique, qu'ils soient obligés de se munir d'un visa consulaire suisse ou non, seront soumis aux prescriptions de police suisse, dès qu'ils auront pénétré sur le territoire de la Confédération. Ils devront notamment régulariser leur situation de séjour au moment de leur déclaration d'arrivée à l'autorité de police locale.

3. Tout ressortissant des Etats-Unis d'Amérique qui sera porteur d'un passeport muni d'un visa consulaire suisse et qui aura pénétré sur le territoire de la Confédération pour y prendre du travail, pourra sortir de Suisse et y rentrer à volonté sans visa de retour et sans visa consulaire, tant qu'il sera au bénéfice d'une autorisation de séjour ou d'établissement régulièrement accordée par une autorité suisse.

Extrait du procès-verbal au Département fédéral de Justice et Police et à l'Office central de police des étrangers pour exécution, et au Département politique fédéral pour prendre connaissance.

2. Pour la note américaine du 15 novembre 1921, cf. E 2001 (B) 3/47.

3. Commentant ce refus américain, le Ministre Peter note: «Ein näherer Grund wird nicht aufgeführt» (E 2001 (B) 3/47).

E 2001 (B) 3/10

*Le Chef du Département politique, G. Motta,
au Ministre de Suisse à Vienne, Ch. D. Bourcart*

Copie
L BM.

Bern, 28. November 1921

In Ihrem Schreiben B. 1.21.6. vom 18. November¹ ersuchen Sie uns um Instruktionen über Ihr Verhalten bei einer allfälligen Anfrage von österreichischer oder deutscher Seite über die Stellungnahme der schweizerischen Regierung zu der Frage eines eventuellen Anschlusses Österreichs an das deutsche Reich.

Wie es Ihnen bekannt sein dürfte, ist von massgebender Stelle aus stets unzweideutig erklärt worden, dass ein Anschluss Österreichs an das Deutsche Reich den schweizerischen Interessen nicht entspreche.

Ein deutsches Österreich oder schon allein ein deutsches Vorarlberg würde die Schweiz in einer für ihre politische und wirtschaftliche Existenz höchst bedrohlichen Weise an der Ostgrenze umklammern und sie vom freien Verkehr über den Arlberg nach Osteuropa und dem Balkan abschneiden und uns in dieser Richtung von unserem mächtigsten Konkurrenten abhängig machen. Schon Herr Bundesrat Calonder hat am 22. November 1919 im Ständerat darauf hingewiesen, dass die Schweiz mit allen Mitteln trachten müsse, diese Umklammerung zu verhindern, da vitale Interessen für uns in Frage stünden. Der Unterzeichnete hat ebenfalls keine Gelegenheit vorbeigehen lassen, um diesen Standpunkt mit aller Entschiedenheit zu vertreten.

Was die von Ihnen berührte Vorarlberger-Frage anbetrifft, wünscht der Bundesrat auch heute aufrichtig, dass Österreich, wie es aus dem Friedensvertrag hervorgegangen ist, lebe und sich entwickle. Unsere Politik wird sich auch in Zukunft an diese Linie halten. Sollte Österreich, wider Erwarten und gegen den Wunsch und das Interesse der Schweiz, sich auflösen, dann müsste die Schweiz das freie Entschliessungsrecht für Vorarlberg verlangen. Das war und ist der Standpunkt des Bundesrates, und die schweizerische Delegation hat ihn auch anlässlich der ersten Völkerbundsversammlung in Genf vertreten. Der Bundesrat wird auch fernerhin diese Politik der Reserve und der Sympathie, in Übereinstimmung mit der grossen Mehrheit des Schweizervolkes, aufrechterhalten.

Wir verfolgen die Vorgänge an der Ostgrenze unseres Landes mit der grössten

1. *Non reproduite. Dans cette lettre, le Ministre Bourcart rapportait: [...]* Einer meiner Mitarbeiter wurde neulich bei einem Frühstück auf der deutschen Botschaft vom deutschen Gesandten ganz beiläufig und diskret nach der Stellungnahme der schweizerischen Öffentlichkeit und der schweizerischen Regierung zu der Frage eines eventuellen Anschlusses Österreichs an das deutsche Reich sondiert. — Mein Mitarbeiter antwortete ausweichend [...]/(E 2001 (B) 3/10). *Motta a noté en tête de ce document: Il a toujours été proclamé que l'union de l'Autriche avec l'Empire allemand serait contraire aux intérêts suisses. La Légation à Vienne n'a qu'à se tenir à cette maxime. 26.XI.21. M.*

Aufmerksamkeit, aber auch mit der Zurückhaltung, die durch die Umstände geboten erscheint, und wir ersuchen Sie und Ihre Mitarbeiter, sich in Ihren allfälligen Äusserungen zu den aufgeworfenen Fragen an diese Richtlinien zu halten.

138

E 1004 1/281

CONSEIL FÉDÉRAL
Procès-verbal de la séance du 2 décembre 1921

3458. Schweizerisch-deutscher Vergleichs- und Schiedsgerichtsvertrag¹

Mündlich

Das politische Departement unterbreitet dem Rat den zwischen dem schweizer. Unterhändler, Prof. Dr. Max Huber, und dem deutschen Unterhändler, Geheimrat Gaus, vereinbarten Text eines schweizerisch-deutschen Vergleichs- und Schiedsgerichtsvertrages. Der Vorsteher des politischen Departementes führt dazu folgendes aus:

«Die Schweiz habe sich allen Staaten gegenüber anboten, Schiedsverträge abzuschliessen. Leider sei bis anhin einzig das Deutsche Reich auf dieses Anerbieten eingegangen. Aus dem vorliegenden Vertragsentwurf sei folgendes hervorzuheben:

Der Ton der beiden ersten Absätze der Einleitung zum Vertrag sei etwas warmherziger, als er bis anhin bei Schiedsverträgen in der Regel gewesen sei; doch erscheinen diese Einleitungssätze gleichwohl annehmbar.

Der in den bisherigen Schiedsverträgen meist anzutreffende Vorbehalt derjenigen Streitigkeiten, die die Unabhängigkeit, die Unversehrtheit des Gebietes oder andere höchste Lebensinteressen der Vertragsstaaten betreffen, habe auch im vorliegenden Vertrag nicht gänzlich unterdrückt werden können. Jedoch sei er in Art. 4 in der Weise wesentlich gemildert, dass er nur mehr als Einwand erhoben werden könne, der, wenn er von der Gegenpartei als zutreffend anerkannt werde, die Verweisung der Streitigkeit in das Vergleichsverfahren zur Folge habe, während er, wenn er von der Gegenpartei nicht als zutreffend anerkannt werde, seine Erledigung im Schiedsgerichtsverfahren selbst finden soll. Diese Lösung dürfe, namentlich auch mit Rücksicht auf die Bestimmungen über die Zusammensetzung des Schiedsgerichtes, als befriedigend bezeichnet werden.

Während der Verhandlungen sei das politische Departement darauf aufmerksam gemacht worden, dass es doch befremdlich und bedauerlich wäre, wenn die aus der Kriegszeit stammenden Anstände zwischen der Schweiz und Deutschland der Schiedsgerichtsbarkeitsvereinbarung entzogen sein sollten. Die Anwendung

1. *Pour cette question, cf. aussi n° 111. Les principes suisses pour les traités d'arbitrage sont fixés dans le Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 11 décembre 1919, cf. FF, 1919, vol. V, pp. 809—826.*

des schiedsgerichtlichen Verfahrens auf alle Streitigkeiten aus der Kriegszeit müsste nun offenbar für Deutschland fast unerträgliche Folgen haben. Man sei daher zu einer mittleren Lösung gekommen, die in Ziff. 2 des Schlussprotokolls folgende Umschreibung gefunden habe: Zunächst wird der Grundsatz der Anwendbarkeit des Vertrages auch auf solche Streitigkeiten festgelegt, die in zeitlich vor seinem Abschluss liegenden Ereignissen ihren Ursprung haben. Sodann aber wird gesagt, dieser Grundsatz gelte jedoch für etwaige mit Ereignissen des Weltkrieges in unmittelbarem Zusammenhang stehende Streitigkeiten mit Rücksicht auf deren allgemein politische Bedeutung nur insoweit, als es sich darum handle, einen von der belangten Partei grundsätzlich anerkannten Ersatzanspruch dem Betrage nach festzulegen. Damit würden namentlich die Requisitionsstreitigkeiten aus der Kriegszeit in die Schiedsgerichtsbarkeit einbezogen. Die Zustimmung der deutschen Regierung zu dieser Bestimmung stehe aber noch aus. Sollte sie wider Erwarten nicht zu erlangen sein, so wäre dies aber nach der Auffassung des Vorstehers des politischen Departementes kein genügender Grund, das ganze Abkommen zu verwerfen.

Eine wichtige Bestimmung ist diejenige in Ziffer 4 des Schlussprotokolls, die insbesondere und ausdrücklich die Streitigkeiten von der Schiedsgerichtsbarkeit ausnimmt, deren Ursprung in der Anwendung der Blockadebestimmungen des Völkerbundspaketes gegenüber Deutschland liegen sollte.

Der Vorsteher des politischen Departementes stellt den Antrag, den Entwurf des schweiz.-deutschen Schiedsgerichts- und Vergleichsvertrages zu genehmigen und den schweiz. Unterhändler, Herrn Prof. Dr. Max Huber, zur Unterzeichnung des Vertrages, unter Vorbehalt der Ratifikation durch die eidgen. Räte, zu ermächtigen.

Der Rat erhebt diesen Antrag zum Beschluss.²

2. Cf. aussi FF, 1922, vol I, pp. 187—208.

CONSEIL FÉDÉRAL
Procès-verbal de la séance du 12 décembre 1921

Relations avec la Russie des Soviets

Secret

Département de l'Economie publique. Verbal.

M. le Président *Schulthess* expose que, selon des renseignements de source sûre, qu'il a communiqués il y a quelques jours au Chef du Département politique, la France s'apprête à son tour à entrer en relations avec la Russie des Soviets. Il apparaît de plus en plus que, dans l'état de décomposition où est tombée la Russie, nul autre que les Soviets ne peut et ne voudrait prendre la responsabilité du gouvernement de ce pays, et que le régime des Soviets, plus au moins atténué, s'y

consolidera. Les Etats arrivent peu à peu à la conviction que l'absence de relations avec la Russie ne peut se prolonger indéfiniment sans leur être nuisible, et entrent successivement en pourparlers avec le gouvernement des Soviets. La Suisse peut-elle rester spectatrice passive de la reprise des affaires, et se confiner seule dans une abstention stérile? Cela n'est pas admissible. On a prétendu que la reprise des relations commerciales avec la Russie serait un leurre, attendu que les Soviets n'ont plus rien à offrir en échange des marchandises que nous pourrions leur livrer. Mais à en juger par les envois qu'ils font à d'autres pays par le canal de la Suisse, ils ont de l'or. La condition première de la reprise des relations serait que la Russie fit en Suisse des commandes, dont le paiement serait garanti par des dépôts. Toute considération de sentiment doit s'effacer devant le souci de procurer du travail à notre industrie.

M. le Conseiller fédéral *Motta* reconnaît toute l'importance du problème. Mais il est à prévoir que les Soviets voudront lier à la reprise des relations commerciales celle des relations politiques, soit la reconnaissance du gouvernement des Soviets par la Suisse. Ce qui s'est passé en Italie avec la mission soi-disant commerciale des Soviets en est un exemple. Les renseignements que nous recevons de notre légation à Varsovie nous engagent aussi à être très circonspects. L'affaire ne doit pas être perdue de vue. Un jour ou l'autre, la question de la reconnaissance du gouvernement russe se posera. Mais pour le moment, on ne saurait être trop réservé. Si une proposition de reprise des relations commerciales était faite par la Russie, on pourrait l'examiner, mais nous ne devrions pas en prendre l'initiative.

M. le vice-président *Haab* expose la situation au point de vue des relations postales. Il n'existe pas de relations officielles entre les administrations des postes de Russie et de Suisse.¹ La première nous redoit, pour le service des mandats aux internés russes, une somme de 2,5 millions de francs, que nous n'avons pas encore pu recouvrer. Malgré l'absence de relations officielles, il arrive journellement à Bâle des sacs de lettres de Russie. Mais nous ne pouvons faire parvenir de lettres en Russie que par l'intermédiaire des postes allemandes. Quelques Etats ont repris les relations postales directes avec la Russie; nous avons aussi entrepris des démarches dans ce sens, mais sans succès jusqu'à présent. Si la question est posée aux Chambres, l'orateur se déclarera en principe favorable à la reprise des relations postales, sous toutes réserves utiles.

M. le Conseiller fédéral *Häberlin* approuve le point de vue de M. Haab quant aux relations postales. Pour le surplus, il constate qu'il n'est pas question de nouer avec le gouvernement des Soviets des relations amicales telles qu'elles ont cours entre Etats civilisés. D'autre part, avons-nous intérêt à rétablir des relations commerciales impliquant la reconnaissance politique du régime des Soviets? L'or russe, dont on a tant parlé, pourrait bien être épuisé. L'orateur ne s'oppose pas à ce que la question de la reprise des relations commerciales soit examinée, mais il convient d'être prudent et de se tenir sur le terrain des faits.

M. le Conseiller fédéral *Musy* donne des renseignements sur les envois d'or russe, qui ont été faits en quantités assez considérables surtout depuis la seconde année de la révolution. Ils arrivent par Stockholm, sous forme de barres, d'or laminé et aussi monnayé. Leur valeur s'est élevée jusqu'à 10 millions de francs par

1. Cf. nos 44, 131.

mois, en janvier et février de cette année; dès lors les quantités ont baissé. Les destinataires en Suisse sont principalement le Bankverein suisse, l'usine de dégrossissage de Genève et la banque Perret & Cie à La Chaux-de-Fonds. Tout cet or est réexpédié à l'étranger, notamment à Londres, Paris et New York.

Répondant aux observations de M. Motta, M. le président *Schulthess* déclare qu'il ne prendra pas l'initiative de la reprise des relations avec la Russie sans l'autorisation expresse du Conseil fédéral. Il se réserve de faire, le moment venu, des propositions à ce sujet.

Il n'est pas pris de décision quant à présent.

140

E 2001 (B) 8/14

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

L Confidentielle
Cour permanente de
Justice internationale

La Haye, 13 décembre 1921

En me référant en dernier lieu à Votre dépêche du 8 août 1921,¹ j'ai l'honneur de Vous informer qu'au cours d'une visite que m'a faite samedi dernier, le 10 décembre, mon ami M. Loder, juge à la Cour Permanente de Justice Internationale, il m'a parlé de la constitution de la Cour, qui doit être le premier acte de celle-ci lors de sa réunion à La Haye, le 30 janvier prochain.

A mon observation, qu'il serait tout naturel que ses collègues le désignassent, lui, comme Président de la Cour, puisqu'il avait déjà son domicile à La Haye, M. Loder répondit qu'il n'y croyait guère, ayant entendu dire que, malgré son grand âge — il est né en 1842 — Lord Finlay aspirait à cet honneur et ne craindrait pas de prendre, pour la forme du moins, résidence à La Haye.

Je partage la manière de voir de M. Loder, à savoir que la réputation d'impartialité de la Cour gagnerait à ce qu'elle eût comme Président le ressortissant d'un Etat qui était resté neutre pendant la guerre. De plus et Lord Finlay ne connaissant qu'imparfaitement le français, il serait à craindre que la Cour ne devînt par trop de langue anglaise. Cette considération pourrait, pense M. Loder, peut-être amener la France à préférer un candidat qui ne soit pas Anglo-Saxon. Cependant, M. Loder estime que ses chances ne sont pas très grandes, attendu que l'on objecterait aux Pays-Bas, ce qu'on dit si souvent à la Suisse, à savoir qu'ils ne peuvent pas tout exiger et que puisqu'ils ont déjà le siège de la Cour, ils ne peuvent pas encore prétendre à ce que le Président de celle-ci soit un Néerlandais.

Il résulte de ce qui précède qu'il y aura bien des tiraillements avant que la Cour ne soit constituée.

1. *Non reproduite.*

M. Loder se demande si les juges ne devraient pas se prescrire un costume dans l'exercice de leurs fonctions.² La robe, dit-il, est d'usage en Grande-Bretagne, en France, aux Pays-Bas et il semble qu'elle est indispensable pour caractériser le juge et le séparer du commun des mortels.

Enfin, la Cour aura à organiser ses chambres et à établir les règles de la procédure sommaire, prévue par le Statut de la Cour, avant de pouvoir s'occuper des différentes questions qu'a déjà renvoyées à son examen la Société des Nations. M Loder croit que la préparation et l'élaboration de ces préavis formeront, au début, la principale occupation de la Cour.

M. Loder eut soin de relever que, pour être parfaitement libre dans l'exercice de ses nouvelles fonctions, il avait déposé toutes celles qu'il occupait jusqu'ici. C'est ainsi qu'il a démissionné, non seulement comme Membre de la Cour Suprême des Pays-Bas, mais aussi comme Agent néerlandais dans l'affaire du «Tubantia», comme Membre de la Commission néerlandaise de Droit international, etc. Dans cet ordre d'idées, il ne comprend pas comme quoi son Collègue, M. Max Huber, ait pu accepter de négocier avec l'Allemagne le Traité d'Arbitrage qui vient d'être conclu et se demande si cette activité sera bien vue par ses Collègues de la Cour.³

2. *Point d'exclamation en marge de cette phrase.*

3. *En marge de ce passage, G. Motta a noté: Les scrupules de M. Loder sont vraiment excessifs! J'ai soumis moi-même la question à M. Anzilotti à Genève; M. Anzilotti m'avait déclaré qu'il n'y avait aucune incompatibilité ni juridique, ni morale! M. Pour la question de l'élection des juges à la Cour, cf. E 2001 (B) 8/14. Le professeur Max Huber a été élu par vote de l'Assemblée et du Conseil de la SdN du 14 septembre 1921, aux fonctions de Juge à la Cour Permanente de Justice internationale. Après cette élection, il a été relevé immédiatement, à sa demande, de sa mission de représentant suppléant de la Confédération à l'Assemblée de la SdN; cf. lettre de G. Motta au Président de l'Assemblée de la SdN du 19 septembre 1921. (Ibid.)*

141

E 2001 (B) 8/8

*Le Ministre de Suisse à Stockholm, H. Schreiber,
au Chef du Département politique, G. Motta*

L

Stockholm, 14 décembre 1921

Votre lettre du 1^{er} décembre, a eu toute mon attention et j'ai profité de la première occasion qui m'en a été offerte pour entretenir M. Branting de la question du siège de la Société des Nations que de nouvelles intrigues tendraient à faire transférer à Vienne.

1. *Non reproduite. Dans cette lettre adressée par Motta aux Légations de Suisse dans les capitales européennes, le Chef du Département politique demandait aux ministres de Suisse de soulever incidemment et officieusement cette question de siège [de la SdN] au cours d'une de vos conver-*

M. Branting a eu connaissance de ces intrigues mais me dit ne les avoir pas prises au sérieux. Il croit qu'elles ont pris naissance au sein du Secrétariat de la Société des Nations dont certains éléments paraissent avoir une antipathie irréductible contre le séjour à Genève. Il se peut qu'une certaine insuffisance de l'installation, le coût élevé de la vie à Genève, une tendance du commerce genevois à surfaire les prix, les ressources limitées d'une petite ville aient alimenté ce mauvais vouloir qui aurait gagné même quelques membres de l'Assemblée Générale. La réputation de ville gaie qu'a Vienne, les ressources qu'elle offre en amusements, les palais dont elle dispose et l'état du change autrichien ont pu tenter quelques-uns et ces motifs auraient été voilés des considérations politiques que vous a signalées M. Chapuisat.

Sans les préciser M. Branting paraît admettre comme ayant quelque fondement quelques-unes des critiques adressées à la ville de Genève, mais avoir constaté une sérieuse amélioration lors de la seconde Assemblée Générale. Les avantages économiques que le transfert du Siège de la Société des Nations à Vienne apporterait à l'Autriche sont sans importance et les autres considérations politiques n'ont qu'une valeur momentanée et bien incertaine. D'autre part, la situation centrale de Genève, le fait qu'elle se trouve en pays neutre, l'ordre et la sécurité politiques qui y règnent, l'atmosphère d'impartialité qu'on y respire, toutes choses qui favorisent un travail intense et fécond paraissent à M. Branting militer si fort pour le maintien du Siège de la Société des Nations qu'il faudrait, pour légitimer un transfert, des raisons autrement convaincantes que celles qu'on a pu donner jusqu'ici.

On peut donc admettre que M. Branting s'opposerait avec énergie à toute proposition de déplacement, si l'énergie est dans son tempérament et s'il ne faut pas craindre qu'il puisse être tenté par des marchandages où son opportunisme trouverait un avantage immédiat, ou se montre trop sensible à des influences étrangères. Il est certainement sincère aujourd'hui, mais la manière dont il envisage les intérêts supérieurs de la Société des Nations peut varier.

Permettez-moi d'ajouter quelques considérations personnelles. On loue très généralement à l'étranger le caractère sérieux des Suisses, mais souvent aussi on nous trouve un peu lourds, austères ou pédants et, disons le mot, ennuyeux. Dans les grands congrès internationaux, les délégués de tous les pays du monde, enlevés à leurs habitudes — qu'ils se sont faites souvent dans de grandes villes mondaines et brillantes —, ont besoin de distractions variées. Peut-être bien qu'un moyen très

sations avec l'un des représentants du Gouvernement auprès duquel vous êtes accrédité. Peut-être la réponse que vous obtiendrez nous permettrait-elle d'établir par voie de déduction ce qu'il peut y avoir de réel et de fondé dans les rumeurs, sinon consistantes, du moins assez confuses qui commencent à courir le monde. (E 2001 (B) 8/8). *Pour la réponse en provenance d'autres capitales, la lettre du Ministre à Rome, Wagnière, du 16 décembre 1921 n'a rien de particulier à signaler, tandis que le Ministre à La Haye, de Pury, transmet des extraits de la presse hollandaise. Pour les réactions en Angleterre, cf. n° 155.*

Une notice interne du 12 janvier 1922 intitulée: Attaques dirigées contre le siège de la Société des Nations qui commente les diverses réponses conclut: Ceux de nos ministres qui ont eu l'occasion de s'entretenir avec certaines personnalités du coût de la vie à Genève, arrivent en somme tous à la même conclusion, à savoir qu'il faut continuer à exercer une pression sur les hôtels, les magasins et les garages de Genève pour les amener à réduire leurs exigences (E 2001 (B) 8/8).

efficace pour Genève de garder le Siège de la Société des Nations serait tout simplement de s'appliquer à amuser ces messieurs, à leur ouvrir des salons qui soient le moins possible ceux du «monde où l'on s'ennuie», à leur offrir les plaisirs de la table, de l'esprit et d'autres aussi variés que le permet le bon goût et l'ingéniosité des Genevois.

142

E 2001 (B) 8/8

*Le Ministre de Suisse à Vienne, Ch. D. Bourcart,
au Chef du Département politique, G. Motta*

R

Vienne, 15 décembre 1921

Bezugnehmend auf meinen Brief vom 21. November¹ a. c. betreffend die Verlegung des Völkerbundsitzes nach Wien und meine diesbezügliche Conversation mit dem Herrn Bundeskanzler Schober, beehre ich mich, Ihnen in der Beilage² die Kopie einer Notiz zuzustellen, die mir vom Bundesminister für Äusseres soeben zugesandt wird und die diesen Gegenstand ausführlich behandelt.

Wie Sie meinem obenerwähnten Schreiben vom 21. vg. Mts. entnehmen wollen³, beruht der Passus der Notiz, die schweizerische Bundesregierung habe sich veranlasst gefunden, im Wege ihres Gesandten in Wien Aufklärung zu verlangen, auf einem völligen Irrtum, indem ich Herrn Schober ausdrücklich und in nicht misszuverstehender Weise mitteilte, dass meine Anfrage keinem Regierungsauftrag entspringe und rein informativen Charakter besitze.

ANNEXE

*Le Ministre autrichien des Affaires étrangères
au Ministre de Suisse à Vienne, Ch. D. Bourcart*

*Copie
N⁴*

Vienne, A. d.

Die mit der obbezogenen Zuschrift in Kopie übersendete Verbalnote des österreichischen Vertreters bei der dritten internationalen Arbeitskonferenz an den Generalsekretär des Völkerbundes, deren genauer Inhalt dem Bundesministerium für Äusseres erst durch diese Übersendung zur Kenntnis gelangt ist, hat bekanntlich in einem Teile der schweizerischen Presse lebhafte Erörterung

1. Cf. n° 135.

2. Reproduite en annexe.

3. Note de C. Gorgé en marge de ce passage: Dans notre lettre du 30 novembre, nous avons considéré l'incident comme clos. C. G.

4. *Il s'agit d'un extrait de la note remise à Bourcart. En tête du rapport, Motta a annoté:* Die Notiz ist ungenau und unbefriedigend. Es ist doch nicht zu viel verlangt, wenn die österreichische Regierung sich vergegenwärtigen würde, dass das Verbleiben des Sitzes in der Schweiz eine politische Notwendigkeit ist. 28. XII. 21. M.

gefunden und sogar die schweizerische Bundesregierung veranlasst, im Wege ihres Gesandten in Wien Aufklärung zu verlangen.⁵

Diese unerwünschten Nebenwirkungen hätten leicht vermieden werden können, wenn die an den bezeichneten österreichischen Vertreter im Gegenstande gestellten, jedenfalls vertraulichen Anfragen in gleicher Weise beantwortet worden wären, und wenn insbesondere von der Übermittlung einer Note an den Generalsekretär des Völkerbundes abgesehen oder in dieser Note doch der zugrunde liegenden Anfragen ausdrücklich Erwähnung getan worden wäre, so dass man hiedurch von vornherein den Eindruck vermieden hätte, als ob es sich um eine spontane Aktion der österreichischen Bundesregierung handeln würde.

Um das Bundesministerium für soziale Verwaltung über den Standpunkt zu unterrichten, den das Bundesministerium für Äusseres in der Frage der eventuellen Verlegung des Völkerbundssitzes nach Wien einnimmt, wird folgendes bemerkt:

Die Frage der Verlegung dieses Sitzes aus Genf wurde schon im Frühjahr L. J. von der ersten Völkerbundskommission geprüft.⁶ In dem Berichte dieser Kommission wurde auch die etwaige Verlegung des Bundes nach Wien besprochen. Da eine solche Verlegung selbstverständlich in hohem Masse in österreichischem Interesse gelegen wäre⁷, hatte sich das Bundesministerium für Äusseres damals die Frage vorzulegen, ob sich nicht etwa eine offizielle Aktion der österreichischen Regierung zur Herbeiführung dieses Erfolges empfehle. Diese Frage musste aber im verneinenden Sinne beantwortet werden.

Es war nämlich von vornherein klar, dass die Verlegung des Völkerbundssitzes nach Wien vom Völkerbunde nicht etwa aus Vorliebe für Österreich in den Kreis der Erörterungen gezogen wurde, sondern ausschliesslich aus ökonomischen Gründen, nämlich wegen der hohen Kosten der Lebensführung in Genf einerseits und dem niedrigen Stande der österreichischen Valuta andererseits. Es war weiters klar, dass das Gewicht dieser Gründe durch keinerlei Deklarationen der österreichischen Regierung verstärkt werden konnte. Andererseits musste jede Propaganda für die Übersiedlung des Bundes nach Wien die zahlreichen Gegner eines solchen Schrittes zu einer Gegenaktion anregen.

Bei dieser Sachlage ist die Frage der Sitzverlegung des Völkerbundes nach Ansicht des Bundesministeriums für Äusseres derzeit nicht akut und jede Aktion der österreichischen Bundesregierung, um den Völkerbund nach Wien zu bringen — die blosser Beantwortung einer Anfrage ist natürlich nicht als eine solche Aktion anzusehen — dem angestrebten Zwecke eher schädlich als nützlich.

5. *Note de Motta en marge de ce passage*: ganz unrichtig.

6. *Note de Motta en marge de ce passage*: Unrichtig.

7. *Note de Gorgé en marge de ce passage*: scheint doch richtig zu sein.

143

E 2001 (B) 3/49

*Le Ministre de Suisse à Vienne, Ch. D. Bourcart,
au Chef du Département politique, G. Motta*

L TS

Wien, 16. Dezember 1921

Anlässlich eines Besuches mit seiner Gemahlin bei meiner Frau sagte mir Bundeskanzler Schober, er habe sich Sektionschef Schager (der übrigens seit längerer Zeit nicht mehr aktiver Sektionschef ist) kommen lassen und habe ihm, ohne ihm von unserm kürzlichen Gespräch etwas zu sagen, doch erwähnt, es wäre möglich,

dass ich durch Schagers Missbrauch unseres Vertrauens ebenso verstimmt sei wie der Bundesrat durch das Vorgehen König Karls. Schober frug mich, offenbar im Einverständnis mit Schager, ob ich letzteren nicht empfangen wolle. In der Meinung, dass durch eine solche Unterredung doch interessante Informationen erhältlich sein könnten, sagte ich zu, erklärte aber dem Bundeskanzler, dass ich Herrn Schager gegenüber meine Meinung über sein Verhalten nicht verhehlen würde.¹

Gestern nun liess Schager durch seinen Sekretär um Audienz bitten und heute morgen kam er zu mir.

Der Vertrauensmann des Ex-Kaisers bat mich nun um Verzeihung für die Enttäuschung die er meiner Regierung und mir verursacht habe; er sei immer gegen eine überstürzte Heimkehr des Monarchen gewesen und habe stets seinen ganzen Einfluss in diesem Sinne, früher in Prangins und jetzt in Hertenstein, zur Geltung gebracht. Als ihm aber im Oktober von Seiten der führenden, bis dahin zurückhaltenden Führern der ungarischen Legitimisten wie z. B. dem sonst so klugen und einsichtigen Dr. Gratz der bestimmte Auftrag erteilt [worden sei], ihren König zurückzurufen, und [sie ihm] ein entschiedenes Gelingen in Aussicht gestellt hätten, da sei bei ihm ein Gewissenskonflikt entstanden, bei welchem schliesslich die Pflicht gegen seinen Souverän die Oberhand gewann. Ich bemerkte nun Dr. Schager, dass dieses Raisonement vielleicht zur Beruhigung seines eigenen Gewissens genügen möchte, dass wir uns aber nicht auf den gleichen Standpunkt wie er stellen könnten, dass daher die gegen ihn getroffenen Massregeln als vollauf berechtigt erscheinen müssten und dass er somit die Folgen seines Verhaltens zu tragen haben werde. Für meine Regierung, für mich und für Bundeskanzler Schober sei es (z. B. auch im Hinblick auf die Interpellation Grimm, die sehr wohl einen Nachklang in Wien haben könne) im übrigen sehr unangenehm, dass unser Vertrauen missbraucht wurde.

Schager sah dies wohl ein und bemerkte, dass, wenn die Arbeiterzeitung bis jetzt nicht näher auf die Sache eingegangen sei, sie wahrscheinlich nur warte bis ihre Gesinnungsfreunde in der Schweiz mit ihren Kommentaren ausrücken, um selbst eine Attake zu reiten. Obschon das ganze Unternehmen mit Österreich direkt nichts zu tun hatte und es sich nur um eine Restauration in Ungarn handelte, sei es doch nicht ausgeschlossen, dass die hiesige Regierung gezwungen werde, gegen ihn, Schager, auf Grund des ziemlich elastischen Hochverratsparagraphen vorzugehen; er müsse sich daher darauf gefasst machen, eventuell verhaftet zu werden und zum mindesten eine längere Untersuchungshaft durchmachen zu müssen.

Was die Vorbereitung und den Hergang der Ausreise Karls aus der Schweiz betrifft, gab mir der Sektionschef a. D. noch folgende Einzelheiten bekannt:

Der Ex-Kaiser war schon lange, eigentlich schon gleich nach dem ersten Putsche, ungeduldig einen neuen Versuch, seinen Tron wieder zu gewinnen, zu unternehmen. Ich verweise auf die beiliegenden detaillierten Ausführungen im

1. *Dans son enquête sur les préparatifs de la fuite du Roi Charles et de la Reine Zita, le Ministère public fédéral a relevé le rôle décisif joué par Albin Schager pour organiser le départ du couple royal de Hertenstein à l'aéroport de Dübendorf. Cf. Rapport du Ministère public fédéral au Département fédéral de Justice et Police du 25 novembre 1921 (E 2001 (B) 3/49).*

Pester Lloyd und namentlich auf das mit Dr. Gratz aufgenommene Protokoll, das in Beziehung auf die Vorgeschichte des Putsches nach Aussage Schagers ziemlich genaue und richtige Angaben enthält. Ich muss leider, im Hinblick auf diese Ausführungen, den Satz in meinem Berichte vom 21. November² revozieren, wonach «Karl noch bona fide war, als er Ihnen Anfangs Oktober erklären liess, er betrachte sich noch als durch sein früheres Versprechen gebunden».

Schager erklärt nun, er habe selbst geglaubt, ein neuer Restaurationsversuch sei auf bessere Zeiten verschoben, als er in der ersten Hälfte Oktober von Gratz aufgefordert wurde, zur Regelung von «finanziellen» Angelegenheiten nach Budapest zu kommen. Da in der Tat Geldangelegenheiten pendent waren (zum Beispiel Verkauf von Tokayerwein aus den Hofkellereien) und die finanzielle Lage in Hertenstein eine derartige war, dass eine Hilfe von Seiten Ungarn angestrebt werden musste, fuhr Schager ahnungslos³ nach Ungarn. Dort erklärte ihm aber Gratz sogleich, es handle sich um ganz anderes; Schager müsse in die Schweiz fahren und dem König ein Schreiben überbringen, worin er aufgefordert werde, sofort in sein Land zurückzukehren. Als Grund für seine Sinnesänderung gab Gratz hauptsächlich den Umstand an, dass die Legitimisten zur Überzeugung gekommen seien, Horthy spiele ein für sie gefährliches Spiel, stütze sich immer mehr auf die wenig habsburgfreundlichen kleinen Landwirte und könnte ein Regime festigen, das sogar zur Republik führen könnte. Ausserdem habe die bevorstehende Demobilisierung des Bataillons Ostenburg die Legitimisten gängstigt. Nachdem dann in der Nacht noch eine Konferenz mit Gratz, Beniczky und Rakovszky stattgefunden (Albert Apponyi & Julius Andrássy dagegen waren nicht eingeweiht), habe Schager den Auftrag übernommen und sei mit dem Schreiben nach Hertenstein abgefahren, wo er am 14. Oktober ankam. Von diesem Moment an seien die Vorbereitungen zum Wegfluge getroffen worden. Schager kann bestimmt sagen, dass ausser dem Kaiser und der Kaiserin, Werkmann auch eingeweiht war⁴; schon am 16. Oktober arbeitete er ein Communiqué für die Presse aus; wahrscheinlich war auch Steiner au fait; ob die Erzherzogin Marie Thérèse etwas wusste, konnte mir Schager nicht sagen; seine Mutter, die Erzherzogin Maria Josepha, weihte Karl am Abend vor der Abfahrt ein; dann war Borovicsényi ein Hauptmitwisser und Betreiber der Fahrt. Nichts ahnte dagegen Erzherzog Max, den der Kaiser schon deshalb nicht einweihte, weil er wusste, dass er ihm sehr entschieden abraten würde; Karl konsultierte beinahe nie Leute, von denen er eine andere Meinung als die eigene gewärtigen zu müssen glaubte. Ebenso wenig hatten eine Ahnung Schonta und Ledochowski; letzterer fuhr bis Dübendorf mit in der Meinung, das Kaiserpaar mache anlässlich des 10ten Hochzeitstages eine Vergnügungsfahrt; erst als der Aeroplan in den Lüften schwebte teilte Schager den wahren Bestimmungsort an Ledochowski⁵ mit; dieser war durch diese Eröffnung höchst betroffen. Die Ergebnisse der Untersuchung der Bundesanwaltschaft stimmen im grossen und ganzen mit den Schilderungen

2. *Non reproduit.*

3. *Point d'interrogation en marge et au-dessus de ce mot.*

4. *Note marginale:* also hat er ganz unverfroren gelogen.

5. *Point d'interrogation et note marginale:* das stimmt mit den eigenen Aussagen Ledochowski's nicht überein.

Schagers überein; beizufügen ist: der Umstieg des Kaiserpaars von einem Automobil ins andere erfolgte in einem Wäldchen in der Nähe von Küssnacht; die Telegramme an Werkmann und Fischer von Anker wurden nicht von Schager selbst aufgegeben, sondern von Ledochowski im Auftrage Schagers; sie fuhren beide von Dübendorf über Uster und Rapperswil, wo Ledochowski sich von Schager trennte; letzterer fuhr allein im Auto über Buchs nach Wien weiter.

Im Protokoll über die Aussagen des Dr. Gratz wird Ihnen auffallen, dass dieser keinerlei Teilnahme an der Vorbereitung der Ausreise zugiebt, ebensowenig Beniczky. Schager erklärt dies folgendermassen: bekanntlich ist der karlistische Truppenführer Oberst Lehár nach Bayern entkommen; wahrscheinlich wurde er von den andern Teilnehmern zur Flucht veranlasst und es wurde vielleicht zugleich abgemacht, dass er, wenn er glücklich entkomme, die ganze Verantwortung auf sich nehmen solle.

Richtig soll sein, dass den ganzen Sommer über mit Horthy verhandelt wurde, um ihn zu einer entschiedenern legitimistischen Stellungnahme zu veranlassen; ebensorichtig, dass Horthy⁶ einen Brief an den König schrieb, der aber nicht als genügend angesehen wurde. Richtig sei ferner, dass Rumänien durch die Königin Elisabeth dem Ex-Kaiser beruhigende Zusicherungen über seine Stellungnahme zukommen liess. Schager hat den Brief des Vertrauensmannes der Königin selbst gelesen. Endlich sei zu erwähnen, dass die Arbeiterschaft und das Judentum einer Restauration nicht abhold gewesen wären, weil ihnen vor allem Horthy und sein sogen. weisser Terror sowie seine Helfershelfer Gömbös, Hejas, Pronay und ihre Banden verhasst seien und gefährlich erscheinen.

Im Hinblick auf die Interpellation Grimm⁷ mögen obige Informationen für Sie noch von einigem Interesse sein; im übrigen hoffe ich, dass die Geschichte des Karlsputsches nunmehr aus Abschied und Traktanden gestrichen werden kann.

6. *Rajout en marge*: Pester Lloyd.

7. *Dans son interpellation du 13 décembre 1921, le Conseiller national Grimm demande au Conseil fédéral des renseignements sur les circonstances qui ont permis à l'ex-roi Charles de Habsbourg d'accomplir son second et dernier voyage en Hongrie. Résumé des délibérations de l'Assemblée fédérale. Session ordinaire d'hiver, 5—23 décembre 1921, p. 19. Le 21 mars 1922, Grimm retirait son interpellation.*

CONSEIL FÉDÉRAL
Procès-verbal de la séance du 19 décembre 1921

Séjour de l'ex-reine Zita en Suisse

Secret

Procès-verbal rectifié
Département politique Verbal

Pour faire suite à sa communication verbale de la séance précédente¹, M. le Conseiller fédéral Motta annonce qu'il a reçu vendredi dernier la visite de l'Ambassadeur de France, du Ministre d'Italie et du Chargé d'affaires de Grande-Bretagne, lesquels lui ont communiqué que la conférence des Ambassadeurs² avait pris note de ce que le Conseil fédéral était disposé à permettre l'entrée en Suisse de l'ex-reine Zita, cela dans le but spécial indiqué, étant entendu que le séjour en Suisse serait court et que l'ex-souveraine repartirait dès que le succès de l'opération subie par son enfant serait assuré. Les trois diplomates ont cependant attiré l'attention de M. Motta sur les appréhensions manifestées par le gouvernement hongrois au sujet de l'intention prêtée à la reine de profiter de son séjour en Suisse pour passer en Hongrie.

M. Motta a exposé aux trois chefs de mission³ que le Conseil fédéral, en se déclarant disposé à permettre l'entrée de la reine Zita sur territoire suisse, s'était uniquement inspiré de raisons d'humanité, qu'il considérait comme inadmissible que la reine abusât de sa présence en Suisse pour tenter une nouvelle aventure en Hongrie et qu'il prendrait des mesures de police pour parer à ce danger, mais qu'au surplus il ne pouvait assumer aucune responsabilité ni prendre aucun engagement envers les gouvernements de l'Entente, pour le cas où la reine réussirait à déjouer la surveillance qui serait exercée. Si les gouvernements de l'Entente désiraient parer d'emblée au danger d'une nouvelle entreprise de restauration, c'est à eux qu'il appartiendrait d'y pourvoir en s'opposant à ce que la reine Zita vînt en Suisse, décision dont le Conseil fédéral leur laisserait la responsabilité.

M. le Conseiller fédéral Häberlin estime qu'il y a lieu de s'en tenir à la décision antérieure. Il donne des indications sur les mesures de précaution prévues et ajoute qu'il a stipulé la condition que si la reine vient en Suisse, son retour par la même voie soit assuré.

1. Dans cette communication, à la séance du 15 décembre, G. Motta exposait les inquiétudes du gouvernement hongrois au sujet du nouveau séjour en Suisse de la reine Zita et les opinions à ce sujet des représentants britannique, français et autrichien.

2. Le 3 décembre 1921, l'Ambassade de France à Berne avait fait part au Chef du Département politique fédéral de la demande de la reine Zita adressée à la Conférence des Ambassadeurs à Paris, de l'autoriser à quitter Madère pour venir chercher ses enfants en Suisse et pour assister à l'opération d'une appendicite de son second fils à Zurich. Le 4 décembre, une demande en ce sens était adressée directement au Conseil fédéral de la part de la reine Zita (E 1004 1/281).

3. Pour les minutes de ces entretiens, cf. E 2001 (B) 3/49.

M. le Vice-président Haab insiste pour que le séjour de la reine en Suisse soit limité au temps strictement nécessaire.

M. le Président Schulthess fait observer que les craintes manifestées par le gouvernement hongrois constituent un fait nouveau qui, s'il avait été connu lors de la décision du Conseil fédéral, eût été de nature à lui faire refuser l'autorisation. La reine, avant d'aller à Zurich assister à l'opération que subira son enfant, doit séjourner à Wartegg, qui est tout près de la frontière, et d'où il lui serait très facile de s'échapper. Au cas où elle abuserait de nouveau de son séjour en Suisse pour gagner la Hongrie, le Conseil fédéral se verrait taxer de naïveté. En conséquence, M. le Président *propose de révoquer la permission d'entrer en Suisse*, donné à l'ex-reine Zita.

M. le Conseiller fédéral Motta pense qu'il est possible que la communication faite par lui aux chefs de mission de l'Entente détermine celle-ci à interdire le passage de la reine, et qu'il y a lieu de surseoir à la décision, pour attendre les événements.

Il n'est pas pris de décision quant à présent.⁴

4. G. Motta reçoit le 26 décembre à 16 h la visite des Représentants de la France (Allizé), de l'Angleterre (Russel) et de l'Italie (Garbasso) qui lui déclarent que la Conférence des Ambassadeurs a autorisé l'ex-impératrice Zita à se rendre en Suisse pour assister à l'opération de son enfant. La Conférence a mis cependant la condition que le séjour en Suisse ne dépassera pas quinze jours. Elle espère aussi que les mesures que la Suisse prendra seront aussi effectives que possible en conformité des circonstances. *Motta a répondu*: Le Gouvernement suisse a donné à l'ex-impératrice l'autorisation d'assister en Suisse à l'opération de son enfant. Il a obéi à des raisons d'humanité. *Il ne peut prendre des engagements ni des responsabilités vis-à-vis des Etats tiers*; sur ce point je tiens à dissiper même l'ombre d'un malentendu. Le Gouvernement suisse prendra des mesures de surveillance aussi effectives que possible, mais cela ne sera fait que dans les limites de son appréciation souveraine. L'ex-impératrice viendra le 7 janvier, l'opération est fixée au 10, dès que l'opération aura été faite et que tout danger de complication pourra être considéré comme écarté, l'ex-impératrice devra quitter le pays. Je pense donc qu'elle ne pourra pas séjourner en Suisse deux semaines, mais plutôt moins. (*Minute de Motta du 26 décembre 1921*: E 2001 (B) 3/49). *Motta informe le Conseil fédéral de la teneur de cet entretien avec l'Ambassadeur de France et les Ministres d'Angleterre et d'Italie, lors de la séance du Conseil fédéral du 29 décembre 1921* (E 1005 2/1).

CONSEIL FÉDÉRAL
Procès-verbal de la séance du 19 décembre 1921

3676. Handelsvertrag mit Polen

Volkswirtschaftsdepartement (Handel)
Antrag vom Dezember 1921

Vom schweizerischen Gesandten in Warschau ist dem Volkswirtschaftsdepartement mitgeteilt worden, dass man daselbst geneigt wäre, mit der Schweiz in Unterhandlungen zu treten, um die gegenseitigen Beziehungen zu regeln und ins-

besondere einen Handelsvertrag abzuschliessen. Als Muster eines solchen Vertrages käme u. a. derjenige in Betracht, welcher am 1. Juli 1921 zwischen Polen und Rumänien abgeschlossen worden ist und einen vollständigen Staatsvertrag darstellt, der sich auf alle in Betracht kommenden Punkte erstreckt.

Da Polen ein Reich ist, das für den schweizerischen Handel von grosser Bedeutung werden kann, hält das Departement es für sehr wünschenswert, mit ihm endlich in ein Vertragsverhältnis zu kommen, nachdem schon vor 2 Jahren durch die Mission Junod¹ Anknüpfungspunkte hiezu gesucht worden sind. Welche Form dem Vertrag zu geben wäre, wird noch des nähern zu prüfen sein. Es könnte sich für den Augenblick unter Umständen auch nur der Abschluss eines provisorischen Meistbegünstigungs-Abkommens empfehlen. Jedenfalls sollte das Departement den schweizerischen Gesandten mit der Anknüpfung bezüglicher Verhandlungen beauftragen können.

Antragsgemäss wird daher *beschlossen*:

Das Volkswirtschaftsdepartement wird ermächtigt, einen Handelsvertrag mit Polen durch Vermittlung der schweizerischen Gesandtschaft in Warschau vorzubereiten.

1. Cf. DDS 7/2, n° 38.

146

E 2300 Berlin 22

*Le Ministre de Suisse à Berlin, A. von Planta,
au Chef du Département politique, G. Motta*

RP

Berlin, 21. Dezember 1921

Der Reichskanzler *Wirth* hat mich heute zu sich gebeten, um sich mit mir über die allgemeine Lage auszusprechen. Ich leitete die Besprechung absichtlich selbst ein mit der Bemerkung, dass nach inoffiziellen Nachrichten, die ich aus der Schweiz erhalten hätte, die Atmosphäre in England und sogar in Frankreich doch wesentlich weniger schwül erscheine, als dies noch vor wenigen Wochen der Fall gewesen sei. Der Kanzler bestätigte mir, dass alle Informationen, die er in den letzten Tagen, namentlich durch Rathenau erhalten habe, diesen Eindruck durchaus bestätigen. Es sei schon als ein gutes Zeichen anzusprechen, dass die französische Presse die Lage mit einer gewissen Ruhe bespreche, wenn schon sie sich gegenüber der Tendenz, die aus England herüberkomme, noch ablehnend verhalte. In England selbst sei der Umschwung, der sich in den Kreisen der Geschäftswelt schon bei dem ersten Besuch Rathenaus sehr bestimmt geäussert habe, in der allerletzten Zeit ziemlich allgemein geworden. Die Finanzleute hätten sich ganz offen dahin ausgesprochen, dass die erste Voraussetzung für die Gesundung der allgemeinen Wirtschaftslage die Änderung der Reparationsbedingungen sei, und zwar müsse der erste Schritt in der Richtung einer möglichst völligen Ausschaltung der *Goldleistungen* seitens Deutschlands und einer Ersetzung durch Sachleistungen getan werden. Solange Deutschland sich so grosse

Goldmittel verschaffen müsse, sei es darauf angewiesen, um *jeden* Preis seinen Export zu entwickeln und diese Notwendigkeit für Deutschland bedinge die Arbeitslosigkeit für England und anderwärts. Lloyd George habe sich nach Beseitigung des Konfliktes mit Irland nun ganz darauf geworfen, die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen und da seien ihm als erstes Hindernis die Reparationsbedingungen in den Weg getreten. Wenn er heute so entschieden gegen diese Bedingungen ankämpfe, so geschehe es wohl nur deshalb, weil er deren Änderung als *conditio sine qua non* für die Hebung der Arbeitslosigkeit erblicke.

Die City habe Herrn Rathenau mit aller Bestimmtheit erklärt, dass sie weder ein Moratorium, noch die Beschaffung kurzfristiger Kredite als taugliche Mittel betrachte, um die deutsche Wirtschaft vor dem Untergang zu bewahren; beide Wege bedeuten nur eine Verlängerung der Agonie. Gründliche Hilfe sei nur möglich durch eine *Herabsetzung der Gesamtleistungen* und durch die *Ersetzung der Goldleistungen durch Sachleistungen*. Über die Bedingungen, unter welchen diese Änderung der Reparationsleistungen zugestanden werden könne, sei noch nicht unterhandelt worden; das soll nun in London geschehen. Rathenau sei durch den englischen Schatzkanzler Horne nach London berufen worden. Er habe keinen offiziellen Auftrag von der deutschen Regierung, aber er habe sich selbstverständlich vor seiner Abreise mit dem Kanzler sehr einlässlich besprochen, wobei sich völlige Übereinstimmung in den Ansichten über alle wesentlichen Punkte ergeben habe.

Auf meine Frage, ob wirklich Deutschland nicht in der Lage wäre, die Januar- und Februarraten in Gold zu bezahlen, gab mir der Kanzler folgende Erklärung: Nach den Besprechungen, welche im letzten Herbst bei Abdeckung der Septemberrate — eine Milliarde Gold — angestellt worden seien, hätten die deutschen Sachleistungen mehr als genügt, um die Januarrate voll zu decken und es wäre in diesem Falle wohl möglich geworden, die Februarrate in Gold aufzubringen. Da sei der katastrophale Sturz der Mark nach der Oberschlesischen Entscheidung eingetreten, welcher die ganze Rechnung über den Haufen geworfen habe. Bekanntlich werden die deutschen Sachleistungen nach dem Versaillervertrag zum *Inlandspreis* berechnet, was zur Folge hat, dass der Gegenwert in Gold in der gleichen Proportion sinkt, in welcher der Wert der Mark zurückgeht. Diese Bestimmung — so meinte der Kanzler — sei wohl die wahnsinnigste im ganzen Versaillervertrag, sie wirke förmlich als «Marterwerkzeug», indem sie zum Unglück der Entwertung des deutschen Geldes noch dasjenige einer ungemessenen effektiven Erhöhung der Sachleistungen hinzufüge.

Auf meine weitere Frage, ob denn nicht die Devisen der Industrie zur Beschaffung von Goldmitteln herangezogen werden können, antwortete der Kanzler, dass dies schon in reichem Masse geschehe indem die Industrie tatsächlich gegen 40% ihrer Devisen abliefere. Diese Zahlungsmittel seien aber für den eigenen Bedarf Deutschlands ganz unerlässlich, nämlich für die Rückzahlung der kurzfristigen sogen. Mendelssohnkredite und für die Beschaffung der Ernährungs- und Futtermittel, die vom Ausland bezogen werden müssen, wenn nicht das deutsche Volk dem Hunger preisgegeben werden wolle. Wirth fügte bei: Wenn man auf diese Devisen von Seite der Reparationskommission die Hand legen wollte, würde das ohne weiteres den völligen Zusammenbruch bedeuten; dann müsste die Entente auch für die Volksernährung in Deutschland sorgen.

Das Gleiche gelte für die Forderung der Entente auf Einführung einer *Finanzkontrolle*. Gegen die Kontrolle an sich habe die deutsche Regierung nichts, sie habe im Gegenteil der Reparationskommission anlässlich des letzten Besuches volle Einsicht in alle Akten, sogar in die Devisenportefeuilles, gewährt. Wenn aber die Kontrolle dazu dienen sollte, der deutschen Regierung verbindliche Weisungen zu erteilen über die zulässigen Ausgaben u. s. w., dann würde dies zur Katastrophe führen. Die Forderung der völligen Einstellung der Notenpresse sei vorderhand unerfüllbar, weil zur Zeit die Einnahmen des Reiches bei weitem nicht ausreichen, um die *unerlässlichen* Ausgaben zu decken. Das lasse sich nur ganz allmählich erreichen. Die Ausgaben können nicht unvermittelt herabgesetzt werden, namentlich sei es unmöglich, plötzlich eine Menge von Angestellten zu entlassen, denn die deutsche Privatwirtschaft habe lange nicht genügend Aufnahmefähigkeit für diese Leute. Überhaupt übersehe man zu sehr, dass die wirtschaftliche Lage Deutschlands, d. h. die sogen. Prosperität der Industrie, ihren Höhepunkt überschritten habe und dass die Lage überaus ernst werden müsse, sobald die leider nicht abwendbare Tatsache einer wesentlichen Verringerung des Ausfuhrhandels eintrete.

Und wenn man Deutschland untersagen wollte, weiterhin Zuschüsse für die Verbilligung der Lebenshaltung zu gewähren, so würde dies zu einer Mehrbelastung des Volkes führen, die einfach nicht zu tragen sei. Der Kanzler erblickt die immer noch bestehenden grossen Gefahren nicht mehr darin, dass die bestehenden Reparationsleistungen aufrecht erhalten werden, sondern in den Schwierigkeiten, die sich aus den *Bedingungen* ergeben werden, unter welchen eine Modifikation gewährt werden wird. Darüber sei die deutsche Regierung noch ganz ohne offizielle Nachricht.

Innerpolitisch liege der Schwerpunkt zur Zeit bei den Beratungen über die *Steuervorlagen*. Herr Wirth sagte mir mit aller Bestimmtheit, dass er entschlossen sei, mit diesen Vorlagen zu stehen und zu fallen. Er werde beim Zusammentritt des Reichstages im Januar sofort die Vertrauensfrage stellen und zwar nicht nur hinsichtlich des wesentlichen Inhaltes der Regierungsvorlagen, sondern auch für deren *unverzügliche* Verabschiedung. Er verhehlt sich nicht, dass noch sehr grosse Widerstände zu überwinden sein werden, glaubt aber, dass es gelingen werde, mit wechselnder Zusammensetzung der Mehrheiten sämtliche Vorlagen durchzubringen — wenn die Londoner Verhandlungen zu einem halbwegs erträglichen Ergebnis führen. Von einer Erfassung der *Sachwerte*, die bekanntlich die Sozialdemokratie mit Nachdruck fordert, will der Kanzler nichts wissen. Er hält dieses System für praktisch undurchführbar und für eine Schädigung der Volkswirtschaft, die nicht zu ertragen sei. Zudem ist er überzeugt, dass man durch ein solches Verfahren die Sachwerte, die ja in das Eigentum des Staates übergehen müssten, den Alliierten in die Hand spielen würde ohne selbst etwas davon zu haben.

Soweit der Reichskanzler. Von anderer Seite höre ich, dass die Unabhängigen gegen das Mantelgesetz der Steuervorlagen stimmen werden. Wenn diese Annahme zutrifft, ist die Gesamtvorlage ernstlich gefährdet, denn gegen die Stimmen der beiden Rechtsparteien, der bayerischen Volkspartei und der Unabhängigen mit den Kommunisten, ist eine genügende Mehrheit nicht zu finden. Ich glaube aber nicht, dass die Volkspartei geschlossen gegen die Vorlage stimmen

wird, wenn die Voraussetzung des Kanzlers, die erträgliche Lösung nach den Londoner Verhandlungen, sich erfüllt.

Von einem mir näher bekannten Journalisten, dessen sich Lord D'Abernon gerne als Sprachrohr für die Öffentlichkeit bedient, erfahre ich soeben, dass der *englische Botschafter* als Optimist nach London gegangen und vorgestern als *Pessimist* von dort zurückgekehrt sei. Er sprach meinem Gewährsmann heute davon, dass die zu überwindenden Schwierigkeiten viel grösser seien als er erwartet habe und dass von der Gewährung eines langfristigen Kredites unbedingt nicht die Rede sein könne, solange nicht eine Finanzkontrolle eingeführt, die Notenpresse in Deutschland ganz eingestellt und das Defizit des Etats mit Einschluß der Staatsbetriebe beseitigt sein werde. Ich weiss nicht, ob dieses Pessimismus nur darauf zurückzuführen ist, dass Lord D'Abernon mit seinen persönlichen Ansichten in London nicht durchgedrungen zu sein scheint, oder ob wirklich seine Eindrücke die Lage allgemein als kritisch erscheinen lassen.

Aus einer Besprechung, die ich heute mit dem Leiter des Staatskommissariates für die öffentliche Ordnung hatte, entnehme ich, dass dort keine ernstlichen Befürchtungen bestehen wegen eines *kommunistischen Putsches*. Die Linksradi-kalen seien unter sich entzweit, hätten weder Geld noch Waffen und verlören immer mehr an Anhang. Eine wirkliche Gefahr würde nur dann bestehen, wenn die Ernährungsschwierigkeiten sich noch vermehren. In dieser Hinsicht bestehen allerdings Besorgnisse, weil sich mehr und mehr das Fehlen der starken Zuschüsse aus den verlorenen Gebieten, namentlich im Osten, geltend mache und weil die deutsche Regierung nicht mehr im Stande sei, die Mittel aufzubringen, um sich die unentbehrlichen Nahrungsmittel vom Ausland zu beschaffen. Diese Befürchtung findet ihre Bestätigung in einer amtlichen Erklärung über die *Indexziffer* für Gross-Berlin, die folgenden Wortlaut hat:

«Die *Teuerungindexziffer* für *Gross-Berlin* ist nach den amtlichen Feststellungen des Statistischen Reichsamtes von 1099 im Oktober auf 1367 im November des Jahres gestiegen. Das bedeutet gegenüber der Mai-Indexziffer eine *Steigerung* um 62 Prozent.»

Wir besprachen auch die Frage der *Verlängerung der Arbeitszeit*, die ja mit Rücksicht auf die Motion Abt auch für Sie von besonderem Interesse sein dürfte. Der Staatskommissär sagte mir, dass eine Einigung mit dem Personal der Staatsbetriebe (Post und Eisenbahnen) in sicherer Aussicht stehe. Man werde zwar den achtstündigen Arbeitstag nicht abschaffen, aber alle Arbeiten von der Berechnung ausschliessen, die nicht als volle Beanspruchung des Arbeitenden betrachtet werden müssen. Bei den *Landarbeitern* sei der Achtsturentag schon so gut wie aufgehoben. Schwierig sei die Lage noch bei den Industriearbeitern, aber auch dort zeige sich allmählich eine Tendenz, die notwendige Erhöhung des Einkommens durch sogen. Überschichten zu erreichen. Dass eine Erhöhung des Einkommens dieser Arbeiter nötig sei und je länger je nötiger werde, sei nicht zu bestreiten. Dieses Ziel lasse sich aber ohne ernstlichen Schaden für die Arbeitnehmer herbeiführen, wenn die Arbeitsleistungen entsprechend vermehrt werden. Es werde zwar noch lange gehen bis dieses Ziel erreicht sei, aber man sei doch auf gutem Wege.

CONSEIL FÉDÉRAL
Procès-verbal de la séance du 23 décembre 1921

3704. Abkommen mit den baltischen Staaten

Politisches Departement (Auswärtiges)
Antrag vom 13. Dezember 1921

Anlässlich der Anerkennung de jure von Lettland (22. April 1921), Estland (22. April 1921)¹ und Lithauen (16. August 1921)² sind mit diesen Staaten jeweiligen kurze Gegenrechtserklärungen betreffend Niederlassung, Handel und Gewerbe ausgetauscht worden. Bei der am 22. Februar 1918 erfolgten de jure-Anerkennung Finnlands³ wurde es leider unterlassen, die Beziehungen zu diesem Randstaat in ähnlicher Weise zu ordnen.

Heute dürfte der Zeitpunkt gekommen sein, um das Verhältnis der Schweiz zu den vier genannten baltischen Staaten etwas weiter auszubauen und es möglichst rasch und klar zu festigen.

Sämtliche Randstaaten sind heute bestrebt, ihre durch die Schrecken des Weltkrieges zusammengebrochene politische und wirtschaftliche Lage neu aufzubauen. Ihre staatliche Ordnung steht im Zeichen wahrhafter Demokratie, und die Wirtschaftskonjunktur strebt mit voller Kraft nach oben. Alle vier Staaten sind heute vollwertige Mitglieder des Völkerbundes. Zahlreiche Schweizer halten sich in jenen Ländern auf. Andere Staaten, insbesondere England und Frankreich, machen längst grosse Anstrengungen, um sich diese Territorien als willkommene Absatzgebiete für ihre Produkte zu sichern. Haben sie dort einmal festen Fuss gefasst, so stehen sie auch an erster Stelle, wenn einmal der Weg ins unermessliche Russland wieder erschlossen sein wird. Es rechtfertigt sich daher, auch unsern Landsleuten den Weg in jene Länder nach Möglichkeit zu ebnen.

Der angestrebte Zweck kann durch eine einfache Gegenrechtserklärung in der Form eines Notenaustausches am besten erreicht werden; dadurch würde die Gefahr vermindert, dass einzelne Randstaaten Verträge abschliessen, welche die Schweiz wirtschaftlich von gewissen Gebieten des Exportes ausschliessen, wie dies Finnland in seinem Handelsvertrage vom 13. Juli 1921 mit Frankreich getan, der diesem Land z. B. das Monopol der Einfuhr von Weinen und Spirituosen und bedeutende Zollermässigungen für Seidengewebe einräumt.

Der einfache Notenwechsel gestattet auch jeder Partei, von der ganzen provisorischen Vereinbarung oder von einzelnen Artikeln derselben jederzeit zurückzutreten. Dieser Rücktritt wird wohl in der Praxis nie überraschend von einem Tage auf den andern erfolgen, sondern er wird in der Form geschehen, dass man sich zu neuen Verhandlungen bereit erklärt, wobei man vereinbaren kann, dass

1. Cf. n° 67.

2. Cf. n° 114.

3. Cf. E 1004 1/267, n° 526, cf. aussi DDS 6 n° 376.

die bisherige Vereinbarung vorläufig oder auf eine bestimmte Frist weiter in Kraft bleibt. Anlässlich der Übergabe der Noten an die Vertreter der betreffenden Randstaaten könnte dies mündlich mitgeteilt werden.

Mit Rücksicht auf verfassungsrechtliche Bedenken soll in den Noten keine Kündigungsfrist erwähnt werden. Damit wird der Gegenrechtserklärung der ihr unter Umständen anhaftende Charakter eines Staatsvertrages genommen und die Angelegenheit in die ausschliessliche Kompetenz des Bundesrates gestellt. Mit einem formellen Staatsvertrage, welcher lange Verhandlungen bedarf, und der überdies der Ratifizierung durch die Bundesversammlung unterliegt, wäre eine rasche und vorläufige Ordnung unserer Beziehungen zu den baltischen Staaten nicht zu erreichen.

Der Notentwurf ist vom eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement, vom Volkswirtschaftsdepartement und vom Militärdepartement gutgeheissen worden; er wurde auch der Genossenschaft für den Schutz der schweizerischen Interessen in Russland unterbreitet.

In Zustimmung zum Antrag des politischen Departements wird *beschlossen*:

Das politische Departement wird ermächtigt, mit den Regierungen von Lettland, Estland, Lithauen und Finnland in Verhandlungen zu treten zum Zwecke des vorgesehenen Notenaustausches.⁴

E 2001 (B) 6/5

ANNEXE

ENTWURF

zu einer *Gegenrechtserklärung* mit den *baltischen Staaten* (Lettland, Estland, Lithauen und Finnland).

Anlässlich der Anerkennung Lettlands durch den Bundesrat wurde eine kurze Erklärung über die Rechte der Angehörigen beider Länder, hinsichtlich ihrer Person, Eigentum, Handel, Gewerbe, Verkehr und Niederlassung ausgetauscht.

Der Bundesrat ist leider zur Zeit noch nicht in der Lage, sich durch eigentliche Staatsverträge zu binden, wünscht aber angesichts der Tatsache, dass die Beziehungen zwischen der Schweiz und Lettland sich immer intensiver gestalten, die erwähnte Gegenrechtserklärung auszubauen, um so die Verhältnisse zwischen beiden Ländern, wenn auch provisorisch, so doch etwas eingehender zu ordnen.

Das politische Departement hat deshalb die Ehre, unter dem Vorbehalte, dass die Regierung Lettlands bereit ist, eine entsprechend gleichwertige Erklärung zu Gunsten der Schweiz abzugeben, folgendes mitzuteilen:

1.

Lettländische Staatsangehörige sollen in Ansehung ihrer Person und ihres beweglichen und unbeweglichen Eigentums in der Schweiz den gleichen Rechtsschutz geniessen wie die Schweizer.

Der gleiche Grundsatz gilt auch für juristische Personen und ihr bewegliches und unbewegliches Eigentum.

2.

Handel, Verkehr und Gewerbe jeder Art sollen den Lettländern freistehen, ohne mit höheren Auflagen, Abgaben, Steuern, Zöllen, Kriegssteuern, Kontributionen (Geldrequisitionen) und Gebühren belastet zu werden als sie den Angehörigen des meistbegünstigten Staates auferlegt sind.

4. *Reproduit en annexe.*

3.

Die Boden- und Gewerbeerzeugnisse Lettlands geniessen in der Schweiz in jeder Beziehung die Behandlung wie sie denjenigen des meistbegünstigten Staates zuteil wird.

4.

Die Gewährung von Aufenthalt und Niederlassung unterliegt den von der Gesetzgebung des Bundes und der Kantone aufgestellten Bestimmungen.

5.

Die Schweiz wird mittellosen hilfsbedürftigen Letten, insbesondere körperlich und geistig Kranken, verlassenen Kindern und andern Erwerbsunfähigen im Bedarfsfalle die erste Unterstützung und Pflege auf eigene Kosten angedeihen lassen. Die einzelnen Fälle werden der lettischen Vertretung in der Schweiz ungesäumt gemeldet werden. Von diesem Zeitpunkt an übernimmt die lettische Vertretung die Unterstützung zu eigenen Lasten und sorgt, wenn erforderlich, für die Heimschaffung der Hilfsbedürftigen.

6.

Die Schweiz ist bereit, unter den nämlichen Voraussetzungen ihre in Lettland wohnenden Angehörigen zu übernehmen, sofern diese nicht zugleich die lettische Staatsangehörigkeit besitzen.

7.

In der Schweiz niedergelassene Lettländer können ihr bewegliches Vermögen, ihre Fahrhabe, sowie den Verkaufserlös von Grundbesitz jederzeit unter den gleichen Bedingungen ausführen wie die Angehörigen des meistbegünstigten Staates.

8.

Die Angehörigen Lettlands können in der Schweiz, in Kriegs- und Friedenszeiten, zu keinem persönlichen Militär- oder Hilfsdienst irgendwelcher Art, sei es bewaffnet oder unbewaffnet, sowie zu keinerlei Ersatzleistung angehalten werden.

9.

Dagegen können die Letten in der Schweiz, wenn Arbeiten zu Militärzwecken erforderlich werden, dazu unter den gleichen Bedingungen herangezogen werden wie die Schweizer oder die Angehörigen des meistbegünstigten Staates.

10.

Lettische Staatsangehörige und juristische Personen können auch unter gleichen Bedingungen wie die Schweizer zu Einquartierungen, Requisitionen und Realleistungen, die mit beweglichem und unbeweglichem Besitze verbunden sind, herangezogen werden.

11.

Für Requisitionen leistet der Staat den lettischen Staatsangehörigen und juristischen Personen im gleichen Umfange Entschädigungen wie den Schweizern.

12.

Von den Requisitionen sind befreit alle zum amtlichen oder persönlichen Gebrauch der diplomatischen und konsularischen Vertreter Lettlands in der Schweiz dienenden beweglichen und unbeweglichen Gegenstände, sofern diese Vertreter die lettische Staatsangehörigkeit besitzen.

13.

Die Angehörigen Lettlands sollen insbesondere auch für ihre Erfindungen, gewerblichen Muster und Modelle und Fabrik- und Handelsmarken den durch die schweizerische Gesetzgebung den Inländern gewährten Schutz geniessen, sofern sie die für seine Erlangung und Aufrechterhaltung den Inländern obliegenden Förmlichkeiten und Bedingungen erfüllen. Unter dieser nämlichen Voraussetzung sollen die nicht in der Schweiz domizilierten Angehörigen Lettlands für ihre in Lettland erscheinenden oder veröffentlichten Werke der Literatur, Kunst oder Photographie die gleichen Rechte geniessen wie die Urheber der in der Schweiz erscheinenden Werke.

14.

Die Schweiz ist einverstanden, im Rahmen ihrer gesetzlichen Bestimmungen auf im diplomatischen Wege gestellte Fahndungs- und Verhaftungsbegehren Lettlands zum Zwecke der Auslieferung von Verbrechern oder Angeschuldigten von Fall zu Fall einzutreten.

15.

Die Schweiz erklärt sich bereit, auf diplomatischem Wege gestellten Begehren Lettlands um Leistung von Rechtshilfe in Zivile und Strafsachen (Vollziehung von Requisitorien und Zustellung von gerichtlichen und aussergerichtlichen Aktenstücken) nach den im Verkehr mit andern Staaten geltenden Grundsätzen zu entsprechen.

Das Politische Departement sieht einer entsprechenden Gegenrechtserklärung der Regierung Lettlands oder ihren allfälligen Abänderungsvorschlägen gerne entgegen.⁵

5. *Ce projet fut remis aux gouvernements concernés en janvier 1922. Pour la suite des négociations au sujet de l'adoption des clauses de cette déclaration par les pays baltes, cf. E 2001 (B) 6/5. Pour un résumé, cf. FF 1924, vol. III pp. 1190—1207.*

148

E 2001 (B) 4/11

Aide-Mémoire du Chef du Département politique, G. Motta

Berne, 23 décembre 1921

Hier après-midi à 4 h. visite de *Mons. Maglione, Nonce apostolique*.

Il me fait la communication suivante: «Il a été dîner, le soir du 21, chez l'Ambassadeur de France. A cette occasion l'Ambassadeur lui a fait savoir que son Gouvernement lui avait donné l'instruction de céder *le décanat* du corps diplomatique à Berne au représentant du Saint-Siège. Par là la question de la préséance entre l'Ambassadeur et le Nonce reste résolue. L'Ambassadeur doit déjà avoir averti ses collègues. Il est disposé à confirmer le fait des instructions reçues si M. Motta lui posait la demande.»

Le Nonce ajoute que, dans l'ancienne Confédération, le représentant du Saint-Siège a toujours eu la préséance.

Je déclare au Nonce que je suis disposé à interpellier l'Ambassadeur pour obtenir confirmation de la communication qui m'est faite, mais je fais remarquer que l'Ambassadeur devra faire au Département Politique une *communication écrite*,

le Conseil fédéral devant sans doute s'occuper plus tard de la question. Je réserve cependant de réfléchir encore à ce dernier point.

Aujourd'hui à 4 h. je téléphone à l'Ambassadeur.

M. Allizé me déclare que le communication du Nonce est parfaitement exacte *dans son esprit*. Il ajoute qu'il n'a pas encore l'instruction de son Gouvernement dans le sens de faire une communication au Conseil fédéral ou au Département politique. Il dit cependant qu'il a déjà fait savoir à ses collègues qu'il cède le *décanat* et que le doyen du corps diplomatique à Berne sera dorénavant le Nonce.

Sur mon désir d'avoir une communication écrite, M. Allizé dit qu'il va saisir son Gouvernement et qu'il fera la communication dès qu'il aura reçu l'autorisation.

Je téléphone ensuite au Nonce pour lui faire connaître la réponse de l'Ambassadeur. Je remarque expressément que le Département politique ne peut saisir le Conseil fédéral de la question avant d'avoir reçu la communication écrite de l'Ambassadeur. Le Nonce se déclare pleinement d'accord.

149

E 2001 (B) 5/5

La Division des Affaires étrangères du Département politique aux Légations de Suisse

Circulaire

Berne, 23 décembre 1921

Pour votre information personnelle, nous avons l'honneur de vous remettre sous ce pli le texte français et allemand du Traité d'arbitrage et de conciliation entre la Suisse et l'Allemagne¹, qui a été signé à Berne, le 3 décembre, par les Plénipotentiaires des deux Parties, M. le Professeur Max Huber et M. le Dr Friedrich Gaus, jurisconsulte de l'Office allemand des Affaires étrangères.

Dans notre rapport politique N° 55, du 16 décembre², nous vous avons déjà exposé dans ses très grandes lignes l'économie de la Convention, en accordant davantage de place aux observations d'ordre politique que susciteraient certaines clauses du protocole final.

Nous saisissons cette occasion pour commenter brièvement les dispositions essentielles de ladite Convention.

Le traité ainsi que le protocole final qui s'y trouve annexé ont été approuvés par le Conseil fédéral dans sa séance du 19 décembre 1921.³ Ils seront soumis, au début de l'année prochaine, à la ratification des Chambres fédérales.⁴

D'une manière générale, on peut dire que le présent Traité accuse un grand progrès sur les tentatives qui ont été faites jusqu'ici pour soumettre, par voie de

1. *Non reproduit*, cf. RO, 1922, Tome 38, pp. 349–360; sur la négociation, cf. n° 111.

2. *Non reproduit*, cf. E 2001 (D) c 1/2.

3. *Non reproduit*, cf. E 1004 1/281, n° 3654.

4. *L'échange des ratifications eut lieu à Berne le 25 avril 1922*, cf. RO, 1922, Tome 38, pp. 349–360.

conventions spéciales, les litiges internationaux à l'arbitrage ou à la conciliation. Par l'entremise de leurs négociateurs, les deux Gouvernements ont cherché à tirer parti, dans la plus large mesure possible, des expériences faites au cours de ces vingt dernières années, dans le domaine de l'arbitrage et de la conciliation. En tout état de cause, le Traité qui vient de voir le jour est la première Convention internationale spéciale conclue par la Suisse dans le sens et l'esprit des principes que le Conseil fédéral a exposés dans son rapport concernant les traités internationaux d'arbitrage, du 11 décembre 1919⁵, approuvé par l'Assemblée fédérale. Le premier, il réalise pratiquement une idée en faveur de laquelle le Conseil fédéral s'était prononcé tant dans le rapport précité que dans son message du 4 août 1919⁶ concernant l'accession de la Suisse à la Société des Nations, à savoir que nos rapports avec les Etats restés à l'écart de la Société des Nations doivent faire, en prévision des litiges qui pourraient surgir entre eux et la Suisse, l'objet d'une réglementation aussi générale et équitable que possible.

Le Traité s'inspire dans une large mesure du Statut de la Cour permanente de Justice Internationale, notamment en ce qui a trait à l'étendue de la juridiction (article 2) et au droit applicable (article 5). Il s'en écarte en ce sens que, contrairement au principe consacré par l'article 26, alinéa 2, dudit Statut, il est loisible à chacune des Parties de s'opposer à l'application du Traité d'arbitrage en excipant du fait qu'il s'agit d'une affaire qui affecte son indépendance, l'intégrité de son territoire ou d'autres intérêts vitaux d'une importance extrême. Cependant, et ce point doit être souligné d'une façon toute particulière, ce n'est plus, conformément à la pratique suivie jusqu'ici en matière d'arbitrage, à l'Etat qu'il appartient de se prononcer souverainement sur la question de savoir si, dans tel cas donné, le traité est applicable ou non. Le Traité confère cette compétence au tribunal lui-même, qui statue sur cette exception d'incompétence à la majorité des voix (article 9). Il en sera de même si l'une des Parties invoque le fait que le litige est avant tout de nature politique, mais le tribunal, dans ce cas, n'est plus lié par la règle de la majorité. Il suffit que deux membres de la Cour se refusent à reconnaître la légitimité de l'exception pour que cette dernière soit écartée (article 4, alinéa 2).

En ce qui concerne l'exception tirée de l'indépendance, de l'intégrité du territoire ou d'autres intérêts vitaux d'une importance extrême, la compétence dévolue au tribunal eût été plus apparente que réelle si ce dernier avait été constitué à l'instar des tribunaux prévus par les Conventions spéciales d'arbitrage usuelles. Mais le Traité germano-suisse a fort sagement rompu avec l'usage suivant lequel la cour arbitrale est composée en majeure partie de juges relevant des Etats en litige, le sort du différend étant en quelque sorte laissé à la merci du surarbitre. Aux termes de son article 6, le tribunal se compose de 5 membres, dont deux seulement sont nommés respectivement au gré de chacune des Parties. Il en résulte cette conséquence très importante que le prétoire compte sur son siège une majorité de personnes absolument indépendantes et est ainsi en mesure de statuer, en toute liberté, soit sur les exceptions susvisées, soit sur le fond même du litige.

Reste un troisième point très important à signaler. Si l'exception d'incompétence est acceptée par le tribunal dans les conditions prévues à l'article 4, les Par-

5. *FF, 1919, vol. V, pp. 809—826.*

6. *FF, 1919, vol IV, p. 567 ss.*

ties ne recouvrent pas pour autant leur liberté d'action. La procédure suit son cours mais sous une forme nouvelle. On quitte le terrain de l'arbitrage pour entrer dans le domaine de la conciliation. Ce processus est, comme on le voit, l'inverse de celui que le Conseil fédéral avait indiqué dans son rapport d'il y a deux ans sur les traités internationaux d'arbitrage. Il a été adopté à la demande expresse de l'Allemagne, qui tenait à faire de l'arbitrage en quelque sorte le centre de gravité de toute la convention. Dans cette procédure, le tribunal fait place à un Conseil permanent de Conciliation, qui est composé également d'une majorité de membres libérés de toute attache avec les Parties et offre ainsi une garantie en faveur d'une solution impartiale des litiges internationaux.

Quant au Protocole final⁷ signé le même jour par les Plénipotentiaires, il avait pour but de préciser l'esprit dans lequel serait appliquée la Convention et surtout de résoudre d'avance le problème qui se poserait lorsqu'entre l'Allemagne et un Etat tiers s'élèverait un conflit auquel la Suisse serait intéressée en tant que Membre de la Société des Nations. La solution adoptée à cet égard est claire: un conflit de ce genre ne pourra jamais être considéré comme un litige entre les Parties contractantes au sens du Traité.

7. *Non reproduit*, cf. RO, 1922, Tome 38, pp. 359—360.

150

E EVD 20/56+57

*Le Ministre de Suisse à Berlin, A. von Planta,
au Chef du Département de l'Economie publique, E. Schulthess*

L Beckervertrag¹

Berlin, 24. Dezember 1921

Ich erhielt Ihr Schreiben 5625 vom 19. Dezember², dem ich gerne entnommen habe, dass die Gesandtschaft in Paris beauftragt worden ist³, die französische Regierung und die Reparationskommission auf die Nachteile hinzuweisen, die für die Schweiz aus einer Stockung der deutschen Kohlenausfuhr entstehen müssten.

In meinem Schreiben vom 17. ds. Mts.⁴ hatte ich weiteres Material in Aussicht gestellt, das insbesondere die heutige *Stellung des Beckervertrages noch klarer* ersichtlich machen würde. Es ist mir nämlich vom Stahlwerk zu streng *vertraulicher* Behandlung Abschrift eines Schreibens des Reichskohlenkommissars an den Reichswirtschaftsminister⁵ zugestellt worden, aus dem hervorgeht, dass nach

1. *A ce sujet, voir DDS 7/2, nos 118, 404, 406, 410, 416.*

2. *Non retrouvé.*

3. *Lettre du 19 décembre 1921, non reproduit. Cf. E 2200 Paris 1/1669.*

4. *Non retrouvé.*

5. *Reproduit en annexe.*

Ansicht des Kommissars auch hinsichtlich des Wiesbadenerabkommens Schwierigkeiten zu befürchten sind, wenn der Beckervertrag nicht der Reparationskommission zur Genehmigung vorgelegt wird. Ich halte es für wünschenswert, dass Sie das fragliche Schreiben in Wortlaut kennen und lasse Ihnen beigelegt Abschrift zugehen, wobei ich aber dringend um streng vertrauliche Benützung bitten muss, weil dieses Schriftstück nur auf dem Wege einer Indiskretion Dritten zugänglich gemacht worden ist. Die Lage wird auch dadurch verwickelt, dass die Verhandlungen über die Vertragsänderung immer noch nicht abgeschlossen sind und leider nicht abzusehen ist, wann dies endlich der Fall sein wird. Vom Auswärtigen Amt wird mir stets versichert, was mir übrigens auch von Beckerseite bestätigt worden ist, dass das Auswärtige Amt auf eine Lösung dränge, dass jedoch im Reichswirtschaftsministerium die Sachen nicht vorwärts gehen wollen.

Nachdem Vorstehendes schon geschrieben war, hatte ich Gelegenheit, mit dem Staatssekretär im Auswärtigen Amte, Herrn von Simson, über die Frage zu sprechen. Herr von Simson teilte mir mit, dass die Besprechung mit der Reparationskommission erst Anfang Januar stattfinden könne. Infolgedessen habe die deutsche Regierung beantragt, auch die Januarlieferungen in bisheriger Weise vor sich gehen zu lassen; das sei aber mit der Begründung abgelehnt worden, dass die Besprechungen frühzeitig genug stattfinden werden, um die allfälligen Verfügungen noch rechtzeitig zu treffen. Herr von Simson versprach mir nun, diese Frage an die Spitze der Tagesordnung der Verhandlungen zu setzen und mit Nachdruck darauf abzustellen, dass die Januarlieferungen noch unverändert erfolgen können.

Ich frug den Staatssekretär, ob er es für nötig oder nützlich halte, den Beckervertrag der Reparationskommission zur Genehmigung vorzulegen, worauf er mir in bestimmter Weise erklärte, dass nach Auffassung des Auswärtigen Amtes die Reparationskommission kein Recht habe, die Vorlage dieses Vertrages zu verlangen.

Ich hob auch hervor, dass unter gegebenen Verhältnissen die sofortige Bereinigung der Verhandlungen über Änderung des Vertrages dringend wünschenswert erscheine, worauf mir geantwortet wurde, das Auswärtige Amt sei mit der Sache materiell nicht mehr befasst, weil diejenigen Punkte des Beckervertrages, welche die Beziehungen zur Schweiz betreffen, im Sinne der schweizerischen Vorschläge als geregelt gelten können; immerhin will von Simson neuerdings monieren.

ANNEXE

*Le Commissaire allemand au charbon, E. Stutz
au Ministre allemand de l'Economie, R. Schmidt*

Copie

L Vertrag betr. Stahlwerk Becker

Berlin, 12. November 1921

In dem Wiesbadener Abkommen sind bekanntlich diejenigen Verträge ausgenommen, die vor dem 1. Juli 1921 geschlossen und von der Reparationskommission genehmigt waren. Sonst darf eine Ausfuhr nur erfolgen, wenn die Voraussetzungen des Abkommens erfüllt sind, d. h. also, wenn in den betreffenden Kategorien die Anforderungen der Reparationskommission voll erfüllt werden. An derartigen Verträgen läuft ausser dem deutsch-holländischen Kredit-Vertrag, für den die

Reparationskommission die Genehmigung ausgesprochen hat, noch der Vertrag des Stahlwerks Becker. Es ist festgestellt worden, dass dieser Vertrag der Reparationskommission nicht mitgeteilt und von ihr nicht genehmigt ist. Ich wollte nicht verfehlen, hierauf besonders aufmerksam zu machen, da sich dadurch die Notwendigkeit ergibt, wenn wir das Wiesbadener Abkommen loyal ausführen wollen, entweder die Kohlenlieferungen auf den Stahlwerk-Becker-Vertrag einzustellen (Koks könnte vielleicht vorläufig weiter geliefert werden, oder aber die Genehmigung der Reparationskommission zur Ausführung dieses Vertrages nachzusuchen. Besonders ist dies auch erforderlich, wegen der finanziellen Seite der Abmachungen, da der Inlandspreis in Devisen der Reparationskommission zur Verfügung gestellt werden muss und bisher Devisen beim Stahlwerk-Becker-Vertrag im Gegensatz zu den anderen Ausfuhrverträgen nicht hereinkommen, vielmehr sogar die Möglichkeit vorlag, dass der Preis, der der Selbstkostenpreis sein sollte, unterhalb der deutschen Inlandspreise lag, so dass die Finanzverwaltung noch eine Sonderleistung an die Reparationskommission für die Lieferungen auf den Vertrag Stahlwerk Becker übernehmen müsste. Allerdings schweben schon seit einigen Monaten Verhandlungen für eine Umänderung des Vertrages, doch werden wir uns über unsere Stellungnahme der Reparationskommission gegenüber bald schlüssig werden müssen, wenn wir Schwierigkeiten mit der Gegenseite vermeiden wollen.

151

E 2001 (B) 4/11

Aide-Mémoire du Chef du Département politique, G. Motta

Berne, 30 décembre 1921

Aujourd'hui, à 17 heures, visite de M. Allizé, Ambassadeur de France. Dans le cours de la conversation il aborde *la question de la préséance diplomatique*.

Il me dit: «Monseigneur le Nonce vous a fait part de la conversation dans laquelle *je lui ai fait savoir que mon Gouvernement m'a donné pour instruction de reconnaître sa préséance à Berne*. J'ai déjà eu l'honneur de vous confirmer, sur votre demande téléphonique, que la communication du Nonce au Département politique est exacte. Vous m'avez demandé de vous donner une confirmation écrite de la communication. Je me borne à une *confirmation verbale* parce que *l'envoi d'une note ou d'une lettre* pourrait laisser supposer l'existence d'une négociation entre le Gouvernement français et le Gouvernement fédéral, négociation qui ne pouvait pas exister et qui n'a jamais existé! Le Gouvernement français considère que sa reconnaissance est une reconnaissance de fait. Il ne peut pas reconnaître la préséance du nonce à Paris¹ et la contester ensuite aux nonces accrédités dans les autres pays. J'ai fait savoir au fur et à mesure de l'occasion, à mes collègues du corps diplomatique que leur doyen était désormais le nonce.»

Je fais remarquer à l'Ambassadeur qu'il me serait agréable d'avoir une communication *écrite* parce que je dois saisir de la question le Conseil fédéral. L'Ambassadeur insiste afin que même l'apparence d'une négociation soit évitée et confirme à nouveau que son Gouvernement lui a donné l'instruction formelle de reconnaître la préséance du nonce. Je ne puis que prendre acte de sa communication.

1. *La France et le Vatican renouèrent en mai 1921 les relations diplomatiques rompues en 1904.*

152

E 2001 (B) 4/28

*La Banque des Chemins de fer orientaux
au Département politique*

L

Zurich, 30 décembre 1921¹

En vous présentant toutes nos excuses de l'embarras que nous vous causons de nouveau, nous nous permettons de vous soumettre l'affaire suivante, en sollicitant votre appui précieux en la matière.

Dans l'*Accord Franco-Turc* signé le 20 octobre 1921 à Angora par M. Franklin-Bouillon et Youssouf Kémal bey au nom du Gouvernement français, d'une part, et du Gouvernement de la Grande Assemblée Nationale d'Angora, d'autre part, un article 10 est inséré dont voici le texte:

«Le Gouvernement de la Grande Assemblée Nationale de Turquie accepte le transfert de la concession de la section du chemin de fer de Bagdad entre Bozanti et Nousseibine, ainsi que des divers embranchements construits dans le vilayet d'Adana, à un groupe français désigné par le Gouvernement français avec tous les droits, privilèges et avantages attachés aux concessions, en particulier en ce qui concerne l'exploitation et le trafic.»

Dans cet article, aucune mention n'est faite du prix que le groupe français y prévu aurait à payer du chef du transfert des concessions en question, ni de l'indemnité à laquelle auraient droit les titulaires actuels de ces concessions et propriétaires des lignes à transférer suivant cet accord; il est fort à craindre que les lignes y mentionnées, à savoir *la section du chemin de fer de Bagdad entre Bozanti et Nissibin* ainsi que les divers embranchements construits dans le vilayet d'Adana ne soient évincés aux ayants-droit actuels sans indemnité. En notre qualité d'établissement intéressé, du chef de notre participation financière prépondérante, soit directement, soit indirectement, dans ces lignes, nous devons *protester* de la manière la plus catégorique contre la mesure envisagée et le traitement que l'Accord Franco-Turc compte infliger aux propriétaires actuels de ces concessions et lignes, traitement qui comporterait une violation flagrante de nos bons droits acquis. Nous vous prions de ce fait, Monsieur le Conseiller fédéral, de charger Monsieur le Ministre de Suisse à Paris de prendre les mesures et faire les démarches qui bonnes vous sembleront, pour faire valoir auprès des autorités compétentes tous nos droits au maintien des concessions et à l'exploitation des dites lignes de chemins de fer. La rédaction de l'article 10 ne détermine pas si parmi «les divers embranchements construits dans le vilayet d'Adana» l'on comprend aussi la Compagnie du Chemin de fer Mersina-Tarsus-Adana; cette Compagnie n'étant pas spécifiée dans cet article, ce qui aurait dû être le cas, vu qu'elle forme une Société à part ayant sa concession spéciale, nous nous refusons de croire qu'elle y soit comprise. Si toutefois tel était le cas, nous oserions vous prier d'étendre, pour cette éventualité, les mesures de sauvegarde également sur cette ligne.

1. Cette lettre n'est pas datée. Une note marginale de Sauser-Hall indique: Reçu le 30. XII. 21. M. Frey.

A titre de documentation de ces bons droits nous ajoutons les quelques détails qui suivent:

Quant au *Chemin de fer de Bagdad*, nous n'y sommes — il est vrai — pas intéressés d'une façon *directe*, n'étant ni actionnaire ni obligataire de cette Société, mais la Société du Chemin de fer d'Anatolie de son côté qui a toujours fait le service d'exploitation de la ligne du Chemin de fer de Bagdad possède des intérêts dans une proportion des plus importantes du capital-actions de cette dernière, et, de notre part, nous détenons un gros paquet, voir même la majorité virtuelle des actions de la Société d'Anatolie comme le fait ressortir l'état de nos participations contenu dans notre dernier compte rendu officiel dont nous ajoutons une copie, ainsi que le tableau suivant:

Nous possédons actuellement:

<i>actions</i>	<i>valeur nom.</i>	<i>libérées</i>	<i>sur une totalité de</i>	<i>soit %</i>
989	Fr. 494,500 série I—III	intégr.	Fr. 4,888,000	10,11
4,840	Fr. 2,420,000 série III	de 60%	Fr. 60,977,500	3,95
127,000	Fr. 63,500,000 série IV	de 25%	Fr. 67,500,000	94,07
<u>132,829</u>	<u>Fr. 66,414,500</u>		<u>Fr. 133,365,500</u>	<u>49,79</u>

ce qui fait preuve d'une manière indéniable de l'intérêt prépondérant, bien qu'indirect, que nous avons dans le sort futur du Chemin de fer de Bagdad.

Pour ce qui est du *Chemin de fer Mersina-Tarsus-Adana*, la situation se présente encore d'une façon plus prononcée. *Notre Banque* détient:

<i>actions</i>	<i>valeur nom.</i>	<i>sur une totalité de</i>	<i>soit %</i>
10,951	Ltq. 24,092,20 <i>actions privilégiées</i> intégralement libérées	Ltq. 24,092.20	100

En outre, la Société du Chemin de fer d'Anatolie dans laquelle nous venons de faire ressortir nos propres intérêts de gros actionnaire, possède pour son compte à elle:

<i>valeur nom.</i>	<i>sur une totalité de</i>	<i>soit %</i>
Ltq. 181,500.— <i>actions ordinaires</i>	Ltq. 181,500	100

Il s'ensuit que la totalité du capital-actions tant ordinaire que privilégié se trouve concentré dans les mains d'un seul groupe dont nous sommes les intéressés principaux. Il y a en outre lieu de faire observer que nous détenons encore 3107 = £ 2,140 obligations 4% de la Société, ce qui augmente notre engagement dans cette entreprise.

De plus, nous nous permettons de vous signaler aussi le passage reproduit dans la lettre du Gouvernement d'Angora du 20 octobre accompagnant l'Accord Franco-Turc et suivant lequel «le Gouvernement Turc est prêt à examiner avec la plus grande bienveillance les autres demandes qui pourraient être formulées par des groupes français relativement à la concession de mines, *voies ferrées*, *ports* et *fleuves*.» Ces dispositions pouvant, le cas échéant, également être de nature à léser nos droits acquis, nous jugerions opportun d'étendre les mesures à prendre aussi à ces arrangements.

Nous vous prions, Monsieur le Conseiller fédéral, de bien vouloir utiliser ces indications pour donner tout le poids nécessaire au protêt que vous voudrez bien faire présenter à qui de droit pour sauvegarder les intérêts de notre Société qui, dès le début (1890), a été constituée comme Société *Suisse* et a toujours été sujette à la juridiction et à l'imposition suisses, ce qui nous fait oser espérer que nous ne ferons pas appel en vain à l'appui et au secours de nos autorités fédérales.

Nous ajoutons deux copies de la présente requête pour le cas où vous trouveriez convenance de les expédier telles quelles à la Légation de Suisse à Paris et, peut-être, à titre d'information, aussi à la Légation de Suisse à Londres, cette dernière s'étant également occupée déjà à plusieurs reprises de la sauvegarde efficace de nos intérêts en Orient.

Nous sommes bien à votre disposition pour vous fournir tous les renseignements supplémentaires qui pourraient vous paraître utiles ou nécessaires afin de rendre plus efficace le protêt que nous envisageons, et, en vous présentant d'avance nos remerciements les plus sincères de tout ce que votre Département et la Légation de Suisse à Paris auront l'obligeance de faire pour la sauvegarde de nos intérêts.

153

E 2001 (C) 7/5

*Le Ministre de Suisse à Tokyo, Ch. L. E. Lardy,
au Département politique*

L

Traité d'arbitrage

Tokyo, 30 décembre 1921

En me référant à ma lettre du 23 novembre¹ et à Votre office B. 56. 41. 6. 7. 16 du 4 octobre², j'ai l'honneur de Vous envoyer sous ce pli un memorandum³ *confidentiel* du Ministère japonais des Affaires Etrangères sur la question d'un traité d'arbitrage. Ce memorandum est très clair et le ministère y expose nettement son point de vue, qui est l'ancien point de vue conservateur et empreint d'une certaine méfiance, auquel nous nous sommes ralliés pendant si longtemps. J'ai déjà eu l'honneur de Vous exposer les expériences défavorables que le Japon a faites dans le domaine de l'arbitrage, qui expliquent son attitude. Vous savez aussi que l'évolution libérale du Japon n'est pas encore très développée ni canalisée. Pour les anciens hommes d'Etat, ce n'est souvent qu'un manteau dissimulant des méthodes anciennes qui sont loin d'être abandonnées. La conférence de Washington et ses contrecoups ici révèlent très nettement ces deux courants: à la surface, celui du libéralisme gagne beaucoup de terrain; il est très apparent et partout en vedette; des intellectuels plus ou moins autorisés en inondent la presse; mais les vagues de fond sont encore très empreintes de traditionalisme et toutes les parolottes pacifistes et humanitaires sont peu compréhensibles aux masses et peu sym-

1. *Non reproduite.*

2. *Non reproduit.*

3. *Reproduit en annexe.*

pathiques au Conseil Privé. L'horreur avec laquelle celui-ci paraît avoir accueilli l'interprétation de l'Entente à Quatre attribuée à M. Harding, interprétation qui comporterait une sorte de garantie du Japon propre et par conséquent une immixtion dans ses affaires, est très significative. Le Gouvernement est ballotté entre les deux courants; il fait un certain libéralisme d'exportation, mais il penche nettement à l'intérieur vers le traditionalisme, qu'il sent solidement enraciné dans le pays, tandis que les idées nouvelles ne sont qu'à fleur de terre. Les financiers, les industriels, les hommes d'Etat, la Cour, tout le monde est d'accord pour adopter les progrès scientifiques ou matériels de l'Occident, mais pour maintenir intacte l'ancienne conception orientale de la vie et de l'Etat. Si Vous lisiez certaines proclamations qui ne sont pas destinées à passer sous les yeux de l'étranger, Vous seriez tout à fait édifié sur ce point.

Il ne faut donc pas s'étonner si le Japon, nouveau venu dans le concert des nations modernes, se regimbe à adopter en matière d'arbitrage des solutions avancées que nous rejetons encore de la manière la plus décisive il y a dix ans.

ANNEXE

Le Ministère japonais des Affaires étrangères à la Légation de Suisse à Tokyo

Copie

N Confidentielle

Tokyo, 29 décembre 1921

Le Ministère Impérial des Affaires Etrangères a l'honneur d'accuser réception à Son Excellence Monsieur le Ministre de Suisse de sa notice du 23 novembre 1921⁴, dans laquelle sont exposées les vues du Conseil Fédéral concernant la conclusion d'une convention d'arbitrage entre le Japon et la Suisse.

Considérant le fait que le Japon n'a pas signé le Protocole relatif à la juridiction obligatoire de la Cour Permanente, le Conseil Fédéral a manifesté le désir d'entamer des négociations en vue de la conclusion d'une convention spéciale d'arbitrage avec le Japon.

Le Gouvernement Impérial est heureux de se voir d'accord avec le Gouvernement Suisse sur ce point qu'il serait de la plus grande utilité qu'un échange de vues eût lieu entre les deux Gouvernements sur certaines questions de principe dont la solution préalable permettrait de circonscrire plus nettement le cadre dans lequel s'engageraient les négociations futures.

Le Gouvernement Impérial énoncera ci-après d'une façon très franche ses vues sur les points mentionnés dans la susdite notice; mais elles n'auront qu'un caractère purement consultatif pour les deux Gouvernements, comme cela a été dit dans la même notice.

a) Le Conseil Fédéral demande s'il serait possible d'établir, tout au moins dans une certaine mesure, une connexité entre la convention à conclure et la disposition de l'article 36, paragr. 2 du Statut de la Cour Permanente de Justice Internationale.

Le Japon et la Suisse sont membres de la Société des Nations, ils ont donc accepté de recourir à l'arbitrage en vertu de l'art. 13 paragr. 1⁵, si un différend susceptible d'une solution arbitrale s'élève entre eux et si ce différend ne peut se régler de façon satisfaisante par la voie diplomatique: ils ont reconnu en même temps que les différends relatifs à l'interprétation d'un traité, à tout point de droit international, à la réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la rupture d'un engagement international, ou à l'étendue ou à la nature de la réparation due pour une telle rupture sont généralement susceptibles de solution arbitrale. Par suite, le Gouvernement Impérial considère comme convenable de conclure une convention d'arbitrage entre les deux Etats dans le sens de fixer

4. *Non reproduit.*

5. FF 1919, vol. IV, p. 687.

d'avance la procédure pour remplir les obligations du paragraphe 1 de l'art. 13 du Pacte de la Société des Nations dans le cas où il se produirait un différend entre les deux Etats. Mais il serait difficile pour le Gouvernement Impérial de reconnaître, de plein droit et sans convention spéciale, la juridiction de la Cour Permanente de Justice Internationale pour les différends énumérés dans le paragraphe 2 de l'art. 13 du Pacte de la Société des Nations, car, selon l'avis du Gouvernement Impérial, ces différends ne peuvent être considérés comme susceptibles sans exception de solution arbitrale.

b) Le Conseil Fédéral a demandé l'avis du Gouvernement Impérial sur la question de savoir si le traité d'arbitrage, au lieu de se borner à soumettre les conflits à une procédure arbitrale, ne devrait pas instituer une procédure de conciliation et d'enquête.

Le Gouvernement Impérial, a priori, n'a pas d'objection de principe à formuler contre l'insertion d'une procédure de conciliation et d'enquête dans la convention d'arbitrage. Toutefois, l'art. 15 du Pacte de la Société des Nations contenant des dispositions détaillées pour assurer le règlement des différends qui ne sont pas susceptibles de solution arbitrale, il semble qu'il n'est pas nécessaire de faire figurer une procédure de conciliation et d'enquête dans la convention d'arbitrage entre les deux Etats.

c) Le Gouvernement Suisse désirant que le principe de la juridiction obligatoire soit mis à la base de la nouvelle convention a exposé son avis qu'il y aurait un sérieux avantage à déterminer de la façon la plus précise les cas qui impliqueraient la reconnaissance de la juridiction obligatoire et à conférer, soit au tribunal soit à la commission d'enquête et de conciliation, la compétence en vue de décider, en cas de doute, si les conditions requises pour la juridiction obligatoire se trouvent remplies.

Si l'expression «déterminer de la façon la plus précise» signifie qu'il faut stipuler de soumettre à l'arbitrage, sans exceptions, tous les différends de certaines catégories, comme celles qu'indique la disposition de l'art. 36 paragr. 2 du statut⁶ de la Cour Permanente de Justice Internationale, le Gouvernement Impérial regrette de ne pas pouvoir y consentir pour la raison exposée ci-dessus. A parler de la façon la plus franche, le Gouvernement Impérial considère comme conditions de la conclusion d'une convention d'arbitrage avec une Puissance amie, les trois points suivants: 1) limiter les différends dont la soumission à la juridiction d'arbitrage est obligatoire, aux seules questions de droit, 2) faire la réserve de ne pas soumettre à la juridiction arbitrale les différends touchant à la souveraineté, à l'honneur national, à un intérêt vital ou à l'intérêt d'un Etat tiers, 3) réserver à l'Etat intéressé le droit de décider si le différend concerne ou non une question de droit, et s'il n'entre pas dans la catégorie des questions réservées. Il est inutile d'exposer ici pour quelles raisons le Gouvernement Impérial considère ces réserves comme indispensables, puisque les conventions d'arbitrages conclues antérieurement par le Conseil Fédéral ont fait presque toujours des réserves semblables.

Le Gouvernement Impérial regrette vivement de n'être pas d'accord sur ces points avec les vues du Conseil Fédéral. Mais de l'avis du Gouvernement du Japon, la solution pacifique des différends entre deux Etats, — peu importe qu'il s'agisse de la Suisse et du Japon ou de tous autres Etats, — dépend de la loyauté des Etats intéressés, de leur souci de respecter les traités et de leur sincère amour de la paix, plutôt que des dispositions détaillées des conventions. Par conséquent, le Gouvernement Impérial ne doute pas qu'à l'avenir la solution pacifique des différends entre les deux Etats sera suffisamment assurée lors même que la convention d'arbitrage serait conclue entre le Japon et la Suisse avec les réserves prémentionnées.

d) Concernant la question de donner, sauf convention contraire, pleine compétence à la Cour Permanente de Justice Internationale pour statuer sur le fond des litiges susceptibles de solution arbitrale, le Gouvernement Impérial croit convenable qu'on décide dans chaque cas par un compromis d'arbitrage, en même temps que les autres conditions, la question de savoir si le différend sera ou non soumis à ladite juridiction.

Telles sont les vues du Gouvernement Impérial concernant la notice de Son Excellence le Ministre de Suisse en date du 23 novembre dernier. Le Gouvernement Impérial sera très heureux si le Conseil Fédéral veut bien donner son avis relativement à cet exposé.

6. FF 1921, vol. I, p. 357.

CONSEIL FÉDÉRAL
Procès-verbal de la séance du 4 janvier 1922

Préséances diplomatiques

Secret

Département politique
Verbal

Le Nonce apostolique a fait savoir au chef du Département politique que d'après une communication à lui faite par l'Ambassadeur de France, le gouvernement français avait décidé d'autoriser ce dernier à céder la préséance au Nonce, dans les réceptions officielles en Suisse. M. Allizé avait autorisé Mgr Maglione à en faire part au Département politique. Dans une conversation téléphonique et une entrevue subséquente, le 30 décembre¹, M. Allizé a confirmé verbalement cette communication à M. Motta, mais il s'est refusé à le faire par écrit, attendu qu'il n'y avait pas eu à ce sujet de négociations entre la France et la Suisse, et qu'il ne s'agissait que d'une reconnaissance de fait et non de principe. Cependant, le Nonce a remis à M. Motta copie d'une note adressée à ce sujet par le gouvernement français à la nonciature de Paris.

Le Chef du Département politique rappelle à ce propos la conversation qu'une délégation du Conseil fédéral a eue à Lausanne avec M. Millerand², alors Président du Conseil. Il ajoute que, selon l'usage diplomatique, le règlement de la question d'ancienneté, la désignation du doyen, est une affaire à régler entre les membres du corps diplomatique et dans laquelle le gouvernement auprès duquel les diplomates sont accrédités n'a d'ordinaire pas à intervenir. La question de la préséance du Nonce ou de l'Ambassadeur doit être envisagée de manière analogue. Nous pouvons considérer l'affaire comme réglée entre la France et le St-Siège, et nous borner à en prendre acte.

Dans la discussion qui suit, on fait observer que la question présente encore d'autres aspects. On se demande s'il est admissible que la question des préséances soit réglée en dehors de toute intervention de notre part, par des diplomates et des gouvernement étrangers. La partie protestante du peuple suisse n'a pas vu sans quelques inquiétudes le rétablissement de la nonciature, et l'attribution de la préséance permanente au Nonce apostolique pourrait ranimer certaines méfiances et susceptibilités d'ordre confessionnel que, dans l'intérêt même de nos rapports avec le St-Siège il vaudrait mieux ne pas réveiller. La question a aussi une certaine portée politique. A ces divers points de vue, il serait préférable d'en rester au statu quo, c'est à dire de ne pas régler la question de préséance une fois pour toutes en faveur du Nonce, comme c'est le cas dans les pays catholiques, mais de laisser la préséance dévolue au doyen du corps diplomatique, Nonce ou Ambassadeur, selon l'ancienneté, le Nonce étant placé sur le même rang que l'Ambassadeur.

1. Cf. n^{os} 248, 151.

2. Du 17 septembre 1920, Cf. DDS 7/2 n^o 401.

A ces diverses objections, M. Motta répond qu'on lui paraît prêter trop d'importance à la question. Pratiquement, la préséance ne se manifeste qu'au dîner diplomatique annuel et aux tirs fédéraux, où il est d'usage que l'Ambassadeur de France prenne la parole en qualité de doyen du corps diplomatique. Et dans ce dernier cas, il est probable que le Nonce se récusera. Le représentant de la France étant seul à posséder le rang d'Ambassadeur et par conséquent à pouvoir prétendre à la préséance, concurremment, avec le Nonce, et la France ayant consenti spontanément à céder la préséance au représentant du St-Siège, nous pouvons sans inconvénient considérer l'affaire comme réglée entre la France et le St-Siège, et liquidée pour nous, d'autant plus que la question n'a pas été tranchée en principe, mais seulement de fait. L'orateur n'ignore pas les susceptibilités confessionnelles auxquelles il a été fait allusion. Mais depuis le rétablissement de la nonciature, nul n'a pu formuler une critique contre l'activité du Nonce et prétendre qu'elle ait porté atteinte à la paix confessionnelle. Toutefois, si le Conseil fédéral le juge à propos, M. Motta est disposé à prier confidentiellement le Nonce d'examiner de nouveau la question de la préséance, pour tenir compte des objections formulées.

Sur la proposition de M. le Conseiller fédéral Schulthess, il n'est pas pris de décision aujourd'hui, et la suite de la discussion est renvoyée à une prochaine séance.

155

E 2001 (B) 8/8

*Le Ministre de Suisse à Londres, Ch.R. Paravicini, au Chef
du Département politique, G. Motta*

L Siège de la Société des Nations

Londres, 5 janvier 1922

Pour faire suite à ma lettre du 7 décembre 1921¹, j'ai l'honneur de vous informer que je ne perds pas de vue la question d'un transfert éventuel du siège de la Société des Nations dont parle entre autres votre dépêche B 56/41 G 1-BQ, du 1^{er} décembre.²

Ensuite de certains entretiens avec des personnalités politiques dont l'importance varie considérablement, je me rends compte qu'en effet dans les milieux qui s'occupent plus spécialement de la Société des Nations, on discute sur l'endroit qui constituerait un siège idéal. En ce qui concerne Genève, actuellement détenteur du siège, on parle de ses inconvénients mais pas de ses avantages; en ce qui concerne Bruxelles et Vienne, dont on fait des candidates, on parle de leurs avantages mais pas de leurs inconvénients; on causera de ces derniers une fois le siège transporté dans leurs murs, une éventualité d'ailleurs fort peu probable.

Lord Robert Cecil est certainement de tous mes interlocuteurs celui dont les propos sont le plus digne d'attention. Voici ce qu'il pense.

1. *Non reproduite.*

2. *Cf. n° 141, note 1.*

1° Du point de vue trafic la situation de Genève n'est pas commode. C'est une observation faite depuis longtemps, mais il y a lieu d'y revenir parce que les conditions ne se sont pas améliorées. Les trains directs ne sont ni suffisamment rapides, ni suffisamment nombreux; les communications postales et télégraphiques ne sont pas à la hauteur³, bien qu'elles soient considérablement meilleures qu'en 1920.

2° Un autre facteur très en défaveur de Genève est le manque d'édifices appropriés, ceci surtout pour les assemblées générales et les assemblées importantes spéciales comme par exemple celle de la Conférence Internationale du Travail. La Salle de la Réformation ne répond absolument pas aux exigences et celle du Kursaal ne paraît pas être meilleure. Lors de l'Assemblée générale le manque de confort à cet égard indispose évidemment Messieurs les Délégués. Cette considération peut paraître d'importance secondaire, mais, selon Lord Robert, elle est au contraire de première importance.

3° Lord Robert ne considère pas comme motifs suffisants de mécontentement des raisons telles que le déplorable climat d'hiver avec son éternel brouillard et ses vents froids, le manque de distractions et de vie sociale, le manque de ressources sportives et, enfin, la vie chère dont on parle tant.

D'après Lord Robert, il ne s'agit aucunement d'une façon sérieuse d'un projet de transfert. Vienne est, selon lui, absolument hors de question; malgré ses palais, etc. il ne voit pas comment on pourrait préférer cette capitale de l'est; du point de vue communications en tout cas, elle serait certes encore plus mal placée que Genève. Il est vrai que les jeunes gens du Secrétariat y mèneraient peut-être une vie plus divertissante. Comme concurrent sérieux il n'existe que Bruxelles qui, par sa situation et par les bâtiments qu'elle pourrait offrir, se compare favorablement à Genève. En outre, les «leading powers» étant, pour dire la vérité, incontestablement la France et l'Angleterre, Bruxelles, située au milieu d'elles, ferait parfaitement l'affaire. Mais pour l'instant il n'est pas vraiment question d'un projet de transfert. Donc Genève n'est pas menacée, du moins pas immédiatement.

J'ajoute que Lord Robert Cecil ne croit pas à une intention des Américains soit d'accaparer la Ligue des Nations telle quelle, soit de lui substituer une institution de création américaine. Le centre de gravité de la Ligue doit rester en Europe, cela les Américains le comprennent bien. Plus tard, il est possible que la Société des Nations se subdivise en trois, ou même davantage, sub-ligues continentales: la ligue européenne, américaine, orientale, etc. qui auront leurs propres assemblées, tandis que l'Assemblée générale ne se réunira peut-être qu'une fois seulement tous les deux ans.

Quant à la dernière Assemblée générale, Lord Robert s'est prononcé de façon très satisfaisante; il a constaté un grand progrès depuis la première assemblée qui, elle déjà, avait surpassé tous ses espoirs.

3. Remarque de Dinichert en marge de ce passage: A qui la faute?

156

E EVD 20/56+57

*Le Ministre de Suisse à Paris, A. Dunant,
au Chef du Département de l'Economie publique, E. Schulthess*

L Fournitures de charbons allemands

Paris, 6 janvier 1922

Nous avons eu l'honneur de recevoir votre office 94/I 6038 du 31 décembre¹, qui nous apportait, avec vos instructions pour la suite de cette affaire, certaines précisions concernant le contrat avec les «Stahlwerke Becker», seule base contractuelle à ce jour de celles des fournitures de charbons allemands à la Suisse qui ont été un instant compromises.

Nous vous écrivions dans notre rapport du 28/29 décembre² que des pourparlers auraient lieu le 3 janvier entre la Commission des Réparations et des délégués allemands sur la double question de l'exécution du programme des charbons de réparation et des exportations de charbons allemands autres que ceux de réparation. Hier soir, à l'issue de ces délibérations, qui ont donc duré trois jours, M. Mosca, Directeur du Bureau des Charbons de la Commission des Réparations, nous a fait part verbalement de leur résultat. Ce résultat est satisfaisant pour nous, ainsi que j'ai eu l'honneur de vous le télégraphier hier soir.³

La question de l'exportation des charbons allemands vers les pays neutres reste, de la manière suivante, liée à celle de l'exécution du programme des charbons de réparation: la Commission des Réparations fait des charbons allemands deux parts, l'une réservée à l'exécution du programme des charbons de réparation; sous la seule condition de la complète exécution de ce programme, l'autre part est laissée, sans plus ample contrôle de la part des Puissances alliées, à l'entière disposition de l'Allemagne pour sa consommation intérieure et ses exportations vers les pays neutres.

Le programme des charbons de réparation a été légèrement retouché et les délégués allemands ont, paraît-il, déclaré formellement que dans sa nouvelle teneur il était exécutable et qu'il serait exécuté.

La condition précitée mise par la Commission des Réparations aux exportations de charbons vers les pays neutres n'est pas un obstacle à la continuation ou à la reprise immédiate, si elles ont déjà été interrompues, des fournitures de charbons que nous fait l'Allemagne. En effet, la Commission des Réparations a décidé de faire confiance à l'Allemagne pendant trois mois; ce n'est que si, à l'expiration de cette période d'essai, il était constaté que l'Allemagne a failli aux engagements qu'elle vient de prendre vis-à-vis de la Commission des Réparations, que l'autorisation qu'elle a de livrer à la Suisse pourrait être remise en question.

Le nouveau régime qui est instauré rend superflue la production à la Commis-

1. *Non reproduit.*

2. *Non reproduit.*

3. *Ce télégramme disait:* Avons obtenu réponse verbale satisfaisante pour charbon. Lettre suit (E 2200 Paris 1/1780).

sion des Réparations des contrats en vertu desquels l'Allemagne exporte ses charbons et ses cokes.

La solution adoptée trahit le désir de la Commission des Réparations de n'avoir pas à s'ingérer dans nos affaires particulières avec l'Allemagne et fait tout reposer sur la parole allemande. Puisse-t-elle, au terme des trois mois d'essai, se révéler comme une solution durable. L'espoir en devrait être permis, la parole allemande paraissant avoir été donnée, cette fois, sans réserves et sans effort.

La décision arrêtée fera, de la part de la Commission des Réparations l'objet d'une communication officielle en réponse à notre note du 28 décembre.⁴

4. *Pour l'appréciation suisse de la décision de la Commission des Réparations, cf. nos 159, 160.*

157

E 2001 (C) 1/7

*Le Ministre de Suisse à Paris, A. Dunant,
au Chef du Département politique, G. Motta*

L

Paris, 10 janvier 1922

En me référant à votre lettre du 26 décembre¹, j'ai l'honneur de vous informer que, conformément à vos instructions, j'ai eu un entretien avec le Directeur politique au Ministère des Affaires Etrangères pour lui rappeler mes démarches antérieures concernant la possibilité de conclure avec la France un Traité de conciliation et d'arbitrage.

M. Peretti de la Rocca ne m'a pas caché que l'étude de cette question par le Quai d'Orsay n'a point avancé. Personnellement, il déclare ne pas être partisan des traités d'arbitrage bien que, au cours de sa longue carrière, il ait souvent eu à être lui-même arbitre spécialement pour des affaires vénézuéliennes. Mon interlocuteur ajoute que du moment où la Suisse et la France font toutes deux partie de la Société des Nations, elles peuvent recourir aisément aux dispositions arbitrales prévues dans le Pacte. Quant à l'Allemagne qui, elle, ne fait pas partie de la Société des Nations, il était naturel que la Suisse eût des raisons spéciales de

1. *Dans cette lettre, le Département politique exposait: [...] Pour des motifs d'opportunité politique, nous nous demandons toutefois s'il ne conviendrait pas de rappeler maintenant à M. Peretti de la Rocca nos démarches précédentes. Depuis votre entretien avec ce dernier, la Suisse a, en effet, signé avec l'Allemagne le traité de conciliation et d'arbitrage dont le texte vient de vous être communiqué. Comme cette Convention n'aura peut-être pas passé inaperçue dans les milieux gouvernementaux français, l'occasion serait excellente pour exposer au Directeur politique du Quai d'Orsay que nous ne demanderions pas mieux que de conclure avec la France une Convention du genre de celle qui a été signée avec l'Allemagne. Cette démarche, encore qu'elle risque de ne pas recevoir un accueil plus favorable que les précédentes, aurait cet avantage de préciser encore une fois nos intentions et de couper court en même temps aux commentaires erronés que notre traité avec l'Allemagne aurait pu provoquer dans les bureaux du Ministère des Affaires étrangères (E 2001 (C) 1/7).*

conclure avec elle un traité d'arbitrage.² Toutefois M. Peretti de la Rocca a tenu à ajouter que si vous avez actuellement des motifs de politique *intérieure* pour insister en vue de la conclusion d'un traité d'arbitrage avec la France, il examinerait encore la question; veuillez me faire savoir ce que vous en pensez et si ce point de vue vous paraît de nature à provoquer une nouvelle conversation de ma part auprès d'un Gouvernement qui semble être fort peu enthousiaste à donner suite à nos suggestions.³

2. *Le traité d'arbitrage et de conciliation conclu avec l'Allemagne, le 3 décembre 1921, est entré en vigueur le 26 mai 1922, cf. RO, 1922, Tome 38, pp. 349—360. Cf. nos 111, 149.*

3. *Note manuscrite de Motta: Il n'y a pas de raisons de politique intérieure en faveur d'un traité. 11.1.22 M.*

158

E 1004 1/282

CONSEIL FÉDÉRAL
Procès-verbal de la séance du 18 janvier 1922

165. Zollanschluss mit Liechtenstein

Politisches Departement. Anträge vom 28. April und 17. August 1921
Volkswirtschaftsdepartement. Mitbericht vom 14. Juni 1921
Justiz- und Polizeidepartement. Mitbericht vom 15. Juli 1921
Finanzdepartement. Mitbericht vom 18. Januar 1922

Mit seinen Anträgen legt das politische Departement dem Bundesrat vor den Entwurf eines Abkommens¹ über den Zollanschluss des Fürstentums Liechtenstein an die Schweiz samt zwei Anlagen², enthaltend eine Aufzählung der mit dem Inkrafttreten des Abkommens im Fürstentum Liechtenstein anwendbaren bundesrechtlichen Erlasse und der Handels- und Zollverträge, die im Fürstentum Liechtenstein in gleicher Weise Anwendung finden sollen wie in der Schweiz, sowie endlich den Entwurf einer Note³, mit welcher der Vertragsentwurf samt Beilagen an die liechtensteinische Vertretung in der Schweiz zuhanden ihrer Regierung weitergeleitet werden soll.

In der Beratung weist der Vorsteher des politischen Departementes auf die lange Zeitspanne hin, die seit dem ersten Antrag des politischen Departementes⁴ verflossen ist, und betont die Notwendigkeit, einmal zu der Frage Stellung zu nehmen, ob die Schweiz überhaupt der Einbeziehung Liechtensteins in das schweiz. Zollgebiet nähertreten wolle.

1. *Non reproduit.*

2. *Non reproduites. Pour le texte définitif de l'accord et ses annexes, cf. Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant le Traité d'union douanière conclu entre la Confédération suisse et la Principauté de Liechtenstein (du 1^{er} juin 1923). FF, 1923, vol. II, pp. 397—444.*

3. *Non reproduit.*

4. *Cf. DDS, 7/1, n° 426.*

Es sei nicht zu verkennen, dass der Zollanschluss mit einer beträchtlichen Beschränkung der Souveränitätsrechte des Fürstentums Liechtenstein verbunden sei. Allein das bedeute für das kleine Land kaum eine Neuerung, da es ja früher in ähnlicher Weise mit Österreich verbunden war und nun selbst die engere Verbindung mit der Schweiz anstrebe. Es sei übrigens umso weniger Grund zu Bedenken wegen dieser Einschränkung der Souveränitätsrechte gegeben, als die Bindung durch den in Aussicht genommenen, nach einer gewissen Dauer kündbaren Zollanschlussvertrag zeitlich begrenzt ist.

Aller Voraussicht nach bringe der Zollanschluss der Schweiz weder bedeutende Vorteile, noch werde er nennenswerte Nachteile zur Folge haben. Es sei daher eine reine Ermessensfrage, ob die Schweiz dem kleinen Land den Dienst erweisen wolle, den es von ihr erwartet. Der Möglichkeit, dass aus dem Zollanschluss sich mit der Zeit eine noch engere Gemeinschaft des Ländchens Liechtenstein mit der Schweiz entwickeln werde, komme kaum das nötige Gewicht zu, um die Schweiz von dem geplanten Schritte abzuhalten, der Liechtenstein nach schweren Zeiten die nötige innere Festigung und die erforderliche Ruhe zur weiteren Entwicklung bringen soll. Als Präjudiz für das künftige Verhalten der Schweiz gegenüber Vorarlberg könne die Zollverbindung nicht betrachtet werden, denn einerseits komme dem Vorarlbergland doch eine wesentlich grössere Bedeutung im Verhältnis zur Schweiz zu als dem ihr nach Hilfsmitteln aller Art weit nachstehenden Liechtenstein, und überdies sei noch gar nicht abzusehen, ob die Entwicklung der Geschicke Vorarlbergs dieses Land je in eine ähnliche Stellung zur Schweiz bringen werde, wie dies jetzt bei Liechtenstein der Fall sei. Sollte dies aber je eintreten, so könnten die Erfahrungen, die die Schweiz beim Zollanschluss mit Liechtenstein macht, nur wertvoll sein.

Dass mit dem Zollanschluss auch diejenigen Bestimmungen der Bundesgesetzgebung in Liechtenstein angewendet werden müssen, ohne die eine vernünftige und praktische Durchführung der Zollunion nicht möglich ist, sei selbstverständlich. Die Liste der in Betracht fallenden Gesetze in der Anlage I⁵ zum Vertragsentwurf enthalte wohl alles Nötige und stelle ziemlich grosse Anforderungen an das Land Liechtenstein. Es dürfte sich empfehlen, in dieser Hinsicht allmählig vorzugehen und dem hilfsbedürftigen Land nicht auf einmal eine allzu grosse Last aufzubürden. Daher gehe es wohl zu weit, wenn verlangt werde, dass mit dem Zollanschluss auch die gesamte Patent- und Markenschutzgesetzgebung, die Stempel- und Couponsteuergesetzgebung und die Arbeiterschutzgesetzgebung in Liechtenstein Anwendung finden müsse. Diese Forderung gehe von der Voraussetzung aus, dass das kleine Land uns, wenn nicht all diese Gesetze dort gelten, nach dem Zollanschluss wirtschaftlich gefährlich werden könnte, was doch kaum zu befürchten sei; denn es fehle dem Land an den für die Ansiedlung von industriellen Unternehmungen nötigen Verkehrswesen, und überdies werde schon die Kündbarkeit des Zollanschlussvertrages die Verlockung zu solcher Ansiedlung wesentlich mindern. Ganz von der Hand zu weisen sei der Gedanke, von Liechtenstein auf das Inkrafttreten des Zollanschlusses hin eine Änderung seiner Steuergesetzgebung nach dem Muster eines Kantons zu verlangen, da der Bund ja auch den Kantonen gegenüber in dieser Hinsicht keine Forderungen zu stellen

5. *Non reproduite.*

berechtigt sei, und es doch schwierig wäre, ein den Liechtensteinern zu empfehlendes Vorbild zu finden. Immerhin könne die Einführung der Arbeiterschutzgesetzgebung und der Stempelsteuergesetzgebung einschliesslich der Couponsteuer in den Vertragsentwurf aufgenommen werden; doch sollte deren Einführung nicht zu einer unerlässlichen Voraussetzung für den Zollanschluss gemacht werden.

Dagegen sollte allerdings die Möglichkeit der Errichtung einer Spielbank in Liechtenstein für den Fall des Zollanschlusses ausgeschlossen werden. Da aber ein solches Verbot mit dem Zollanschluss in keinem Zusammenhang stehe, empfehle es sich, diese Frage für sich ausserhalb des geplanten Vertrages zu behandeln und zu lösen.

Der Vorsteher des politischen Departementes empfiehlt die vorgelegten Anträge zur Annahme.

Der Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartementes führt aus, die Zollunion mit Liechtenstein scheine ihm erheblichen Schwierigkeiten und grossen Bedenken zu begegnen. Zollunion ist zugleich, heute namentlich, Wirtschaftsunion und tatsächlich wird auf diese Art und Weise ein zwar kleines Land, das zugleich der monarchischen Staatsform huldigt, in die Schweiz aufgenommen. Nach seiner Meinung gestattet unsere Verfassung das dem Geiste nach wenigstens nicht, weil sie eben das Gebiet der Schweiz umschreibt und beschränkt und weil sie anderseits auch die Funktion unserer Behörden für diesen Fall in keiner Weise vorsieht. Die Bundesversammlung, aber namentlich der Bundesrat, käme gegenüber Liechtenstein in eine ganz sonderbare Lage. Ihre Stellung wäre keine völkerrechtliche mehr, sondern eigentlich eine staatsrechtliche und zwar eine solche der Überordnung. Er glaubt also nicht, dass die Bundesversammlung durch einen Staatsvertrag tatsächlich das schweizerische Gebiet zu vergrössern und, wie gleich zu zeigen ist, die Anwendbarkeit der schweizerischen Gesetze auf ausländisches Territorium dadurch zu verordnen befugt sei.

Liechtenstein will souverän bleiben. Diese Forderung ist mit dem Prinzip der Zoll- und Wirtschaftsunion und damit mit deren Ausführung nicht vereinbar. Liechtenstein müsste eine ganze Reihe schweizerischer Gesetze mit den dazu gehörigen Ausführungsvorschriften ohne weiteres zur Anwendung bringen und zwar automatisch. Es müsste durch den Staatsvertrag bestimmt werden, dass alle diese Gesetze auf das Gebiet von Liechtenstein Anwendung finden. Andererseits wäre Liechtenstein nicht in der Lage, sich beim Zustandekommen der Vorschriften irgendwie zu äussern oder dabei mitzuwirken. Die Entscheidungen der liechtensteinischen Regierung müssten der Nachprüfung durch den Bundesrat unterstellt und dessen Beschlüsse und Anordnungen müssten in Liechtenstein ohne weiteres vollzogen werden. Der Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartementes ist daher der Ansicht, es sei auf den Zollanschluss nicht einzutreten. Ganz eventuell aber, wenn dies trotzdem geschehen sollte, so müssten die Folgerungen aus dieser Zoll- respektive Wirtschaftsunion vollständig gezogen werden und es müsste die gesamte Wirtschaftsgesetzgebung, einschliesslich der sozialen und fiskalischen sowie selbstverständlich auch die sanitätspolizeiliche Gesetzgebung auf Liechtenstein zur Anwendung kommen. Dabei müsste im Staatsvertrag vorgesehen werden, dass dies ohne weiteres automatisch geschieht. Wer des Schutzes unserer Gesetzgebung teilhaftig werden will, muss auch die daraus sich ergebenden

steinischen Regierung unter die Anordnungen der schweizerischen Behörden vereinbart werden in allen Gebieten, für die das schweizerische Recht in Liechtenstein gelten würde. Endlich wäre zu prüfen, auf welche Art und Weise staatsrechtlich die nötigen Sicherheiten für die Durchführung der Gesetzgebung und der Anordnungen und Entscheide der schweiz. Behörden geschaffen werden könnten.

In der weitem Beratung wird darauf hingewiesen, dass die engere Verbindung mit Liechtenstein für die Schweiz insofern von Bedeutung sei als sie die Deckung der gegenwärtig stark blossgestellten einzigen Verbindung der übrigen Schweiz mit dem graubündnerischen Rheintal über Sargans wesentlich erleichtern dürfte. In Verbindung mit den übrigen Erwägungen mag auch diese Verstärkung unserer militärischen Lage zu Gunsten des Zollanschlusses ins Gewicht fallen. Ferner wird die Notwendigkeit des Spielbankverbotes, der Anwendbarkeit der Stempel- und Couponsteuergesetzgebung und die Wünschbarkeit der Ausdehnung der Arbeiterschutzgesetzgebung auf Liechtenstein betont. Zu prüfen wäre auch die Einführung der Patent- und Markenschutzgesetzgebung, um Missbräuchen vorzubeugen, und es wird die Anregung gemacht, im Vertrag wenn nötig eine allgemeine Bestimmung vorzusehen, wonach Liechtenstein sich verpflichten würde, auf Wunsch der Schweiz weitere eidgen. Erlasse auf seinem Gebiet in Kraft zu setzen.

Auch wird hervorgehoben, es wäre gut, wenn vor der Ratifikation des Zollanschlussvertrages durch die eidg. Räte die von der Liechtensteinischen Regierung zur Durchführung des Vertrages und der mit seinem Inkrafttreten in Liechtenstein zur Anwendung kommenden schweiz. Gesetzgebung zu erlassenden Ausführungsdekrete bekanntgegeben werden, damit sich an Hand dieser Erlasse ein Überblick gewinnen lasse über die von Liechtenstein zur Vertragserfüllung getroffenen Vorkehren. Im Übrigen werde schon die in der Kündbarkeit des Vertrages steckende Drohung die Liechtensteiner wohl zu einer richtigen Erfüllung ihrer Vertragspflichten anspornen.

Endlich wird auf die Schwierigkeiten hingewiesen, die daraus entstehen könnten, dass Liechtenstein die für sein Gebiet gültig erklärten eidgen. Vorschriften nicht gehörig durchführe. Es wäre zu prüfen, ob sich nicht die Schweiz hingegen durch Wahrung jederzeitiger Kündigung des Vertrages auf 6 Monate, durch Ansetzung einer möglichst kurzen festen Vertragsdauer oder durch eine Vertragsklausel schützen sollte, die ihr gestatten würde, bei mangelhafter Vertragserfüllung durch unzureichende Gesetzesanwendung jederzeit vom Vertrage zurückzutreten.

Demgegenüber wird darauf hingewiesen, dass es sich vorläufig erst darum handle, grundsätzlich in Verhandlungen über den Zollanschluss einzutreten, deren Ergebnis dem Bundesrat seinerzeit in einem bereinigten Vertragsentwurf wieder unterbreitet werden müsse. Auch gehe es nicht wohl an, eine ganz kurze feste Vertragsdauer in Aussicht zu nehmen, wenn gleichzeitig das Land Liechtenstein durch den Vertrag verpflichtet werden soll, seine Gesetzgebung in weitgehendem Mass durch Einführung eidgen. Rechtes umzugestalten.

E EVD 20/56+57

*Le Ministre de Suisse à Berlin, A. von Planta,
au Chef du Département de l'Economie publique, E. Schulthess*

L Kohlenlieferung

Berlin, 19. Januar 1922

Das Schreiben Ihres Generalsekretariats vom 16.¹ ds. Mts. — Nr. 94/1 —, durch welches mir Kenntnis gegeben wird von einem telegraphischen Bericht unserer Gesandtschaft in Paris, hat sich mit meinem gestrigen Bericht² in Sachen der Kohlenlieferung aus Deutschland gekreuzt.

Ich ersehe aus dem Wortlaut der telegraphischen Mitteilung aus Paris³, dass die Bedingung, an welche die Reparationskommission die Freigabe der Lieferung an die Schweiz knüpft, wesentlich schärfer ist als ich bisher angenommen hatte. Wenn wirklich diese Bedingung so lautet, dass «livraisons à faire au titre réparations pendant même période soient entièrement effectuées», dann ist das scheinbare Zugeständnis der Reparationskommission vollständig wertlos, denn es steht nach den Mitteilungen, die mir gemacht worden sind, heute durchaus fest, dass die Deutschen nicht in der Lage sein werden, in den nächsten Monaten die geforderten Kohlenmengen an die Entente zu liefern. Die Beifügung im Telegramm des Herrn Dunant, dass die «exécution contrat relève uniquement du gouvernement allemand», hat keinen andern Wert als denjenigen einer Parteibehauptung. Die Franzosen mögen ja wohl diese Auffassung haben, aber die Deutschen bestreiten deren Richtigkeit durchaus.

Ich bedaure, dass die Art und Weise, in welcher diese Mitteilungen der Gesandtschaft in Paris gemacht werden und in der sie sogar in die deutsche Presse übergegangen sind, anscheinend bei Herrn Dunant und in der Schweiz den Eindruck erweckt haben, als hänge es wirklich nur von der Deutschen Regierung ab, ob sie die Kohlen nach der Schweiz liefern wolle. Tatsächlich liegen die Dinge aber anders, und ich kann nur bitten, dies unserer Gesandtschaft in Paris mitzuteilen und sie zu veranlassen, neuerdings bei der Reparationskommission vorstellig zu werden, damit die Bedingung wenigstens für die nächsten drei Monate aufgehoben oder abgeschwächt werde. Es würde meines Erachtens genügen, wenn die Reparationskommission erklären wollte, dass sie für die nächsten drei Monate die Lieferungen an die Schweiz bedingungslos freigebe, mit dem Vorbehalt, diese Freigabe zurückzunehmen, wenn sich herausstellen sollte, dass durch die Lieferungen nach der Schweiz diejenigen an Frankreich in merklicher Weise beeinträchtigt werden.

Es versteht sich von selbst, dass ich hier mein Möglichstes tun werde, um die deutsche Regierung zu veranlassen, trotz der französischen Bedingung die Liefere-

1. *Non retrouvé.*

2. *Non reproduit.*

3. *Cf. n° 156, note 3, et n° 161, note 1.*

rungen auf normale Höhe zu bringen, aber ich halte einen Erfolg für ausgeschlossen, solange die Bedingung der Reparationskommission in der schroffen Form bestehen bleibt, in welcher sie Ihnen durch unsere Gesandtschaft in Paris gemeldet worden ist.

160

E 1005 2/2

CONSEIL FÉDÉRAL
Procès-verbal de la séance du 20 janvier 1922

Exkönigin Zitas Aufenthalt in der Schweiz

Geheim

Mündlich.

Der Vorsteher des politischen Departementes erinnert an das vor einigen Tagen eingetroffene Telegramm der Gesandtschaft in Rom¹, wonach sich dort in den diplomatischen Kreisen hartnäckig das Gerücht behauptete, die Exkönigin Zita beabsichtige von der Schweiz² aus mit ihrem ältesten Sohn nach Ungarn zu gelangen, um einen neuen Versuch zur Erlangung der Königsgewalt für ihren Erstgeborenen zu machen. Nun sind vorgestern der franz. Botschafter, der englische und der italienische Gesandte beim Vorsteher des politischen Departementes gewesen und haben ihm mitgeteilt, die Botschafterkonferenz habe sich mit der Angelegenheit befasst und den Exkönig Karl wissen lassen, dass, wenn anlässlich der Anwesenheit der Exkönigin in der Schweiz wiederum ein Restaurationsversuch gemacht würde, dann ihm und der Exkönigin eine entlegene Insel zum Aufenthalt angewiesen würde. Die genannten Diplomaten sprachen dann den Wunsch aus, diese Entschliessung der Botschafterkonferenz möchte auch der Exkönigin bekannt gegeben werden, zu welchem Zweck sie ein Aide-mémoire³ überreichten. Gleichzeitig drückten sie den Wunsch aus, die Ausreise der Exkönigin aus der Schweiz möchte vor Ende des Monats vor sich gehen. Der Vorsteher des politischen Departementes erklärte, der Bekanntgabe der Wünsche der Botschafterkonferenz an die Exkönigin durch Vermittlung der eidg. Behörden stehe kein Hindernis entgegen, doch werde sich deren Mitwirkung ausschliesslich auf die Übermittlung beschränken, ohne dass darin irgend eine Stellungnahme zu den von der Botschafterkonferenz für nötig erachteten Massnahmen zu erblicken wäre. Damit gaben sich die Herren zufrieden. Nachdem der Vorsteher des politischen Departementes sich der Zustimmung des Bundespräsidenten und des Vorstehers des Justiz- und Polizeidepartementes versichert hatte, übergab Herr

1. *Ce télégramme du 17. 1. 1922 annonçait:* Ici les journaux annoncent que la Reine Zita est attendue avec son fils aîné à Budapest. Le Ministre de Tchecoslovaquie m'a informé que cette nouvelle est parfaitement fondée. Prague considérerait le retour de la Reine comme casus belli certain avec la Hongrie. Ministre exprime l'espoir que la Suisse prendra toutes les mesures pour empêcher la fuite de la Reine Zita entraînant grave conflit (E 2001 (B) 3/49).

2. *La Reine est arrivée en Suisse le 12 janvier 1922.*

3. *Reproduit en annexe.*

Legationsrat Egger dann gestern der Exkönigin das Aide-mémoire, die, nachdem sie Kenntnis davon genommen, ihrem Erstaunen darüber Ausdruck gab, dass sich die Botschafterkonferenz ihretwegen solche Sorgen mache und ihr nicht die nötige politische Einsicht zutraue, um zu erkennen, dass gegenwärtig jeder Restaurationsversuch aussichtslos wäre. Herr Egger besprach dann mit der Exkönigin, ohne irgend einen Druck auszuüben, auch die Frage der Ausreise, und da Prof. Feer versicherte, das operierte Kind sei ausser Gefahr und die Heilung nehme einen guten Verlauf, erklärte sich die Exkönigin bereit, morgen schon die Schweiz zu verlassen.⁴ Auf Wunsch des französischen Botschafters wird die Exkönigin, entgegen der frühern Abmachung, über Genf ausreisen, da sie sich nicht nach Paris sondern an einen andern Ort in Frankreich begeben soll, wohin ihr in den nächsten Tagen ihre gesunden Kinder, etwas später auch der operierte Knabe, folgen werden, um von dort mit ihr nach Madeira zu verreisen. Der Vorsteher des politischen Departementes hat der Presse über die Angelegenheit eine Mitteilung gemacht, um allfällige phantastische Meldungen von vornherein zu verhindern.

Der Rat nimmt von diesen Mitteilungen in zustimmendem Sinne Kenntnis.

ANNEXE

E 2001 (B) 3/49

AIDE-MÉMOIRE⁵

Berne, 18. 1. 1922

A la suite des informations qui ont eu cours sur l'intention que pourrait avoir la Reine Zita de profiter de son voyage en Suisse pour tenter de mettre à exécution un projet de restauration monarchique en Hongrie, la Conférence des Ambassadeurs a estimé qu'il serait utile de mettre en garde l'ex-Roi Charles et l'ex-Reine Zita contre les graves conséquences d'un acte de cette nature.

Elle a donc décidé de porter à leur connaissance les résolutions suivantes qu'elle a dû prendre, en ce qui les concerne, au nom des Puissances alliées:

1°. — Le séjour que l'ex-Reine est autorisée à faire en Suisse ne devra, sous aucun prétexte, dépasser le 31 janvier.⁶

2°. — Dans le cas où, soit l'ex-Empereur, soit l'ex-Impératrice, appuierait d'une manière quelconque une restauration ou l'installation d'une régence au profit d'un membre de la maison des Habsbourg, et au cas où l'ex-Empereur quitterait ou tenterait de quitter la résidence qui lui est assignée, les principales Puissances alliées se verraient dans l'obligation d'interner effectivement les deux Souverains dans une de leurs possessions insulaires les plus lointaines où ils seraient soumis à une surveillance sévère.

La Conférence des Ambassadeurs se trouvant sans moyen régulier de communiquer ses décisions soit à l'ex-Roi Charles, soit à l'ex-Reine Zita, qui se trouvent l'un et l'autre sur le territoire d'un Etat ne participant pas à ses travaux, a pensé que la procédure la plus normale et la plus courtoise pour les porter à la connaissance des intéressés consisterait à demander aux Gouvernements

4. *Sur son entretien avec la Reine Zita, le Conseiller de Légation Egger a rédigé une notice, cf. E 2001 (B) 3/49.*

5. *Note manuscrite de Motta en tête du document:* Cet Aide-mémoire m'a été donné ce soir par Messieurs Allizé, Russel et Garbasso. J'ai répondu que nous aurions transmis le message à l'ex-reine sans que notre responsabilité y soit autrement engagée; il est en effet de l'intérêt commun que l'ex-Reine sache la réalité de la situation. 18. 1. 22. Motta.

6. *Note de Motta en marge de ce passage:* Il va sans dire que cette condition ne s'adresse qu'à la Reine, non pas à la Suisse.

des Etats où résident actuellement l'ex-Roi Charles et l'ex-Reine Zita de se charger de ce soin. Elle a donc prescrit aux Représentants de la France, de la Grande-Bretagne et de l'Italie à Berne de prier le Gouvernement fédéral de bien vouloir faire connaître à l'ex-Reine Zita les décisions prises à son sujet et au sujet de l'ex-Roi.

161

E 2200 Paris 1/1780

*Le Chef du Département de l'Economie publique, E. Schulthess,
au Ministre de Suisse à Paris, A. Dunant*

L 14/I

Bern, 20. Januar 1922

Wir bestätigen dankend den Empfang Ihres Telegramms vom 16. ds.¹, worin Sie uns vom Empfang der Note der Reparationskommission Mitteilung machten. Darnach habe Deutschland die Erlaubnis erhalten, vom 1. Januar bis 30. April 1922 jede Quantität Kohle zu exportieren unter der Bedingung, dass die Reparations-Kohlenlieferungen in der nämlichen Periode vollständig ausgeführt werden. Es hange somit die Durchführung des Beckervertrages lediglich von der deutschen Regierung ab.

Wir haben nicht unterlassen, unserer Gesandtschaft in Berlin Kopie Ihres Telegramms zu übermitteln mit der Bitte, bei der deutschen Regierung für die Erfüllung des Beckervertrages und die Ausführung der entsprechenden Lieferungen einzustehen. Wir haben die Mitteilung erhalten, dass uns für den Januar 2000 Tonnen Koks und 2000 Tonnen Kohlen zur Ausfuhr freigegeben werden und dass man hoffe, die gleichen Zugeständnisse auch für die nächsten Monate zu machen, ohne aber im Moment bindende Zusagen machen zu können.

Die Gesandtschaft in Berlin teilt uns ferner mit, dass das Auswärtige Amt nur mit Mühe vom Reichskohlenkommissär diese Konzession, die übrigens für uns absolut ungenügend ist, erreicht habe. Das Reichskohlenkommissariat habe sich mit grosser Entschiedenheit gegen jede Ausfuhrbewilligung für Kohle und Koks ausgesprochen, weil die Voraussetzungen, unter denen die Reparationskommission sich mit einer Ausfuhr einverstanden erklärt habe, nicht zu erfüllen seien. Herr Wallmichrath, der direkt von einer Besprechung mit der Reparationskommission aus Paris gekommen sei, habe den bestimmten Eindruck mitgebracht, dass der deutschen Regierung Schwierigkeiten erwachsen würden, wenn sie die Kohlenausfuhr nach den neutralen Ländern fortsetzt, ohne die Gewissheit zu haben, die Verpflichtungen gegenüber der Entente erfüllen zu können. Diese Gewissheit bestehe aber nicht nur *nicht*, sondern es sei mit Bestimmtheit damit zu

1. *Ce télégramme disait*: Je reçois de commission réparations note signée Dubois et Bradbury annonçant que Allemagne reçut autorisation exporter du premier janvier au trente avril 1922 toute quantité de charbon à condition que livraisons à faire au titre réparations pendant même période soient entièrement effectuées.

Note ajoute que exécution contrat relève uniquement du Gouvernement allemand (E 2200 Paris 1/1780).

rechnen, dass es dem Reichskohlenkommissär nicht möglich sein werde, die geforderten Mengen rechtzeitig zu liefern, und zwar rühre das hauptsächlich von den Schwierigkeiten her, die dem Abtransport entgegenstehen.

Herr Minister von Planta hat dem Auswärtigen Amt gegenüber den Standpunkt vertreten, dass nach unsern Informationen die Reparationskommission nichts dagegen einzuwenden habe, wenn die Leistungen aus dem Beckervertrag während der nächsten 3 Monate uneingeschränkt erfüllt werden und dass sie nur den Vorbehalt gemacht habe, nach Ablauf dieser Frist einzuschreiten, wenn dannzumal die Lieferungen an die Entente im Rückstand sein sollten. Herr Wallmichrath soll aber in Paris nicht den Eindruck erhalten haben, als ob diese Auffassung diejenige der Reparationskommission sei.

So scheint uns in der Tat mit Bezug auf den Beschluss der Reparationskommission eine gewisse Unsicherheit zu bestehen. Nach Ihrem Telegramm, speziell aus dem letzten Satz, glaubten wir schliessen zu dürfen, dass die Reparationskommission der deutschen Regierung für die Lieferungen nach der Schweiz unbedingt freie Hand gegeben habe. Die deutsche Regierung hingegen stellt sich auf den Standpunkt, es werde ihr voraussichtlich kaum möglich sein, die Forderungen der Reparationskommission restlos zu erfüllen, und weil sie dies voraussehe, dürfe sie auch keine Lieferungen nach dem Ausland machen.

Das Opfer dieser verschiedenen Auffassung sind wir. Wir möchten nicht unterlassen, auch Ihnen gegenüber nochmals die ausserordentliche Wichtigkeit der Angelegenheit zu betonen. Speziell der Zechenkoks aus der Zeche Präsident ist für einzelne unserer Industrien gegenwärtig von absoluter Notwendigkeit. Das Rheinisch-Westfälische Kohlensyndikat beliefert die Schweiz gar nicht, so dass wir mit Bezug auf den Zechenkoks lediglich auf die Lieferungen gemäss Präsidenschaftsvertrag angewiesen sind. Auf Grund dieses Vertrages hat die Schweizerische Kohlen-Einfuhr A.-G. mit schweizerischen Industriellen Lieferungsverträge abgeschlossen, und beide Teile haben sich auf die vertraglich gesicherten Mengen verlassen. Produktionsstörungen bei einer Reihe industrieller Betriebe müsste die Folge der Weiterdauer des gegenwärtigen Zustandes sein.

Herr Minister von Planta wird unsern Standpunkt in Berlin vertreten und auf der Belieferung gemäss Beckervertrag beharren. Zur Unterstützung seiner Aktion aber wird es unumgänglich notwendig sein, dass Sie neuerdings bei der Reparationskommission vorstellig werden, um die ganze Frage zur Abklärung zu bringen und wenigstens einmal zu erreichen, dass die Kommission bis Ende April vorbehaltlos mit der vollen Lieferung gemäss Beckervertrag sich einverstanden erklärt.² Es darf wohl auch bei der Reparationskommission darauf hingewiesen werden, dass die verhältnismässig geringen Verpflichtungen Deutschlands aus diesem Vertrag für die Erfüllung des Reparations-Programms kaum irgendwie von Bedeutung sein können, während dagegen für unsere Volkswirtschaft dieses Quantum von grosser Tragweite ist. Wenn uns von Seite der Reparationskommission die erwähnte Erklärung gegeben wird, so zweifeln wir nicht daran, dass der Widerstand des deutschen Reichskohlenkommissärs überwunden werden kann.

Wir möchten Sie noch bitten, uns von der in Ihrem Telegramm erwähnten Note der Reparationskommission eine Kopie zuzustellen.²

2. Cf. n° 162.

162

E EVD 20/56+57

*Le Ministre de Suisse à Paris, A. Dunant,
au Chef du Département de l'Economie publique, E. Schulthess*

L n° 463. Livraisons de charbons
allemands en exécution du
contrat Becker

Paris, 25 janvier 1922

Par votre office 14/I du 20 de ce mois¹, vous avez bien voulu me mettre au courant des démarches effectuées à Berlin par M. de Planta sur la base de la réponse de la Commission des Réparations dont mon télégramme du 16 reproduisait la teneur.² Il ressort de votre communication que le Commissaire des Charbons du Reich n'autorise qu'une exécution partielle et tout-à-fait insuffisante du contrat Becker pendant le mois de janvier et qu'il déclare ne pouvoir même prendre l'engagement d'en faire autant pendant les mois suivants. Il invoque l'impossibilité d'exécuter intégralement le programme des charbons de réparation, exécution dont la C.R. a, dit-il, fait une condition de l'autorisation donnée à l'Allemagne d'exporter dès à présent des charbons. En présence de cette interprétation de l'avis de la C.R., interprétation qui ne cadre pas avec celle que vous avez cru pouvoir donner à mon télégramme, vous avez bien voulu me charger de tirer l'affaire au clair dans de nouvelles démarches auprès de la C.R. et d'obtenir de celle-ci qu'elle déclare autoriser sans réserve aucune l'intégralité des livraisons prévues dans le contrat Becker. Vous avez, en outre, exprimé le désir de posséder une copie de la réponse que nous a faite la C.R.

Vous voudrez bien trouver ci-joint copie de cette réponse³, que, vous le voyez, mon télégramme précité reproduisait presque littéralement. Elle nous avait paru une confirmation sinon très explicite, du moins suffisamment évidente — grâce, surtout, à son deuxième alinéa — de l'exposé que M. Mosca, Directeur du Bureau des Charbons, nous avait fait verbalement de la décision de la C.R. et que j'avais reproduit dans mon rapport du 6 janvier.⁴

Dans de nouveaux entretiens, nous venons d'attirer l'attention de M. Mosca sur l'interprétation donnée, à nos dépens, par les autorités allemandes à la décision qui leur a été communiquée par la C.R. — Nous lui avons demandé si l'autorisation qui leur a été donnée d'exporter jusqu'à fin avril ne pourrait pas leur être confirmée dans des termes qui les privent de la possibilité de se dérober à l'exécution du contrat Becker en invoquant, dès à présent, l'impossibilité d'exécuter le programme des charbons de réparation; il faudrait, pour cela, avons-nous dit à M. Mosca, qu'il ressortît bien nettement des termes de la notification, que la sanction prévue en cas d'exécution incomplète dudit programme d'ici au 30 avril, soit l'interdiction d'exporter, ne devait être appliquée qu'*après* le 30 avril, que rien ne

1. Cf. n° 161.

2. Pour un résumé de ce télégramme, cf. n° 161.

3. Non reproduite.

4. Non reproduit.

pouvait donc s'opposer d'ici là à ce que fût livré à la Suisse tout le charbon qui lui est dû par l'Allemagne.

M. Mosca nous a dit alors que par la rédaction de la communication déjà faite à l'Allemagne il avait été satisfait d'avance au désir que nous exprimions; et pour nous en convaincre, il nous a donné connaissance des termes mêmes de cette communication; il s'est excusé de ne pouvoir nous en remettre une copie, mais comme il a bien voulu nous la lire deux fois, nous sommes en mesure, sinon de garantir l'identité de *chaque* mot avec celui du texte original, du moins d'affirmer que la version qui en est donnée ci-après en reproduit très exactement le sens et la portée. La note à l'Allemagne dit ceci:

«Après avoir pris connaissance des explications du délégué du Gouvernement allemand, la Commission des Réparations a décidé d'autoriser l'Allemagne à exporter toutes quantités de charbons. Cette autorisation est accordée sur l'assurance donnée par le délégué du Gouvernement allemand que les livraisons prévues au programme des réparations arrêté au 3/5 janvier seront intégralement exécutées. Si, à la date du 30 avril, il devait être constaté que ces assurances n'ont pas été suivies d'exécution, l'autorisation accordée se trouverait dès ce moment annulée.»

Vous remarquerez dans ce texte l'«assurance donnée par le délégué du Gouvernement allemand.» Vous remarquerez également que ce texte implique aussi clairement que possible la décision de la C.R. de renoncer jusqu'au 30 avril à tout contrôle des exportations de charbon allemand. «C'est là, — dit M. Mosca — ce qui nous a autorisés à vous dire que nous avons «fait confiance» à l'Allemagne et que l'exécution du contrat Becker dépendait exclusivement de la volonté du Gouvernement allemand, qui a pleine latitude d'exporter jusqu'au 30 avril tout ce qu'il veut.

Maintenant, si l'Allemagne tient à pouvoir, lorsqu'elle se présentera le 30 avril devant la C.R. avec un compte de livraisons déficitaire, invoquer à sa décharge le fait qu'elle a refusé toute exportation aux neutres pour pouvoir mieux s'acquitter vis-à-vis de l'Entente, c'est là un scrupule qu'il ne peut pas appartenir à la C.R. de faire tomber. La C.R. a pour tâche unique d'assurer les réparations. Un avis de sa part qui n'aurait pas d'autre but que d'inciter le Gouvernement allemand à autoriser telle exportation en lui rappelant que sa liberté à cet égard n'est, jusqu'au 30 avril, restreinte par aucune condition quelconque, un tel avis irait à fin contraire du résultat que doit poursuivre cette Commission; il ne pourrait être interprété par l'Allemagne que comme une autorisation de prélever sur les quantités à livrer à l'Entente ce qu'il faut pour satisfaire le neutre. C'est d'ailleurs, sans doute, ce que l'Allemagne fera, pour peu qu'elle vous livre quelque chose, mais il ne saurait être dans le rôle de la C.R. de l'y encourager. Le plus que la C.R. a pu faire pour tenir compte des besoins de la Suisse et d'autres neutres, c'est cet essai de laisser à l'Allemagne, pendant un certain temps, l'entière responsabilité de l'exécution des réparations en charbon, sans recourir elle-même (la C.R.), avant que la nécessité n'en soit démontrée, à des mesures qui lèsent les intérêts des neutres; c'est ce crédit de quatre mois fait à l'Allemagne, quatre mois pendant lesquels nous avons décidé de fermer les yeux, laissant l'Allemagne absolument libre d'exporter ce qu'elle veut, quitte à ne plus pouvoir, ensuite, exporter du tout, si, pendant cette période, elle n'a pas tenu ses engagements vis-à-vis de nous.

Laissez-moi vous dire encore que si, aujourd'hui déjà, l'Allemagne vous refuse son charbon, il est à nos yeux trop certain que ce n'est pas pour nous en donner davantage, mais bien pour le destiner à sa propre consommation ou à des exportations plus lucratives que celles qu'elle s'est obligée à vous faire.

A mon avis, si, comme il paraît, vous ne disposez d'aucun moyen de coercition contre l'Allemagne, vous n'obtiendrez l'exécution de votre contrat qu'en le modifiant dans un sens plus avantageux pour elle; sitôt que le prix offert de son charbon commencerait à l'intéresser, vous pouvez être sûr que le scrupule qu'elle vous oppose aujourd'hui tomberait et que vous auriez votre charbon.»

Des propos que je viens de rapporter il ressort que, contrairement à ce qu'elle allègue, si l'Allemagne est convaincue, à la date du 30 avril, de livraisons déficitaires à l'Entente, sa situation morale vis-à-vis de la C.R. ne se trouvera guère améliorée, aux yeux de celle-ci, du fait qu'elle nous aurait refusé pendant ces quatre mois les charbons qui nous sont dus. Mais c'est là, j'en conviens, un argument dont il nous est difficile de faire usage!

Nous ne pouvons cependant perdre de vue l'importance pour nous de ce fait et de la conclusion pratique qui s'en dégage: la sanction que l'Allemagne encourt en cas de livraisons déficitaires à l'Entente sera la même, qu'elle nous livre aujourd'hui ou qu'elle ne nous livre pas, et cette sanction: l'interdiction qui lui sera faite de continuer à exporter (si, comme il est à craindre, nous ne parvenons pas à en éviter l'application), bien que dirigée contre l'Allemagne, n'atteindra, en fait, pas l'Allemagne, mais nous atteindra, nous, à travers elle. Si donc l'Allemagne déclare dès à présent, que ses livraisons à l'Entente seront déficitaires, c'est une raison de plus pour nous d'insister auprès d'elle pour qu'elle nous livre, pendant qu'elle le peut, tout ce qu'elle nous doit.

Une allusion ayant été faite au cas de la Hollande, à qui l'Allemagne continue à livrer et qui paraît à l'abri de toute difficulté, M. Mosca a confirmé le fait en spécifiant que la Hollande n'entre pas en concurrence avec la C.R. parce qu'elle a, sur les 90 000 tonnes de charbon qu'elle reçoit de l'Allemagne, un privilège né de l'emprunt consenti par elle depuis l'Armistice pour le ravitaillement de l'Allemagne.

Nous avons alors demandé si, par analogie, il ne devrait pas être reconnu à la Suisse un privilège sur les charbons que lui attribuent les contrats Becker, en raison du concours prêté par la finance suisse à la mise en état d'exploitation des deux mines d'où proviennent ces charbons. Non, a répondu M. Mosca, car, dans le cas de la Hollande trois conditions sont réalisées, qui ne le sont pas dans le cas de la Suisse:

1° Dans le premier cas il s'agit d'un accord entre Gouvernements; dans le second, d'un contrat privé; or, la C.R. ignore les contrats privés.

2° L'arrangement germano — hollandais a été soumis à l'homologation de la C.R. avant toute exécution; le contrat Becker ne l'a pas été et n'aurait pu l'être en tant que contrat privé.

3° L'homologation par la C.R. d'un contrat intéressant l'exportation de charbons allemands est en tout cas soumise à la condition que les prix stipulés soient ceux du marché mondial; la Commission ne pourrait homologuer un accord stipulant le paiement au prix de revient. La Hollande paie pour le charbon qu'elle reçoit d'Allemagne le même prix qu'elle paierait aux Etats-Unis ou ailleurs.

Par tout ce qui précède vous aurez pu vous convaincre, M. le Conseiller Fédéral, qu'il n'y a plus rien à tenter ici, si ce n'est sur une nouvelle base de discussion. Si donc vous ne trouvez pas dans le présent rapport, notamment dans la teneur de la note remise par la C.R. à l'Allemagne, de quoi vaincre la résistance de cette dernière, le moment paraîtrait venu d'examiner si une solution durable ne devrait pas être cherchée auprès de la C.R., en essayant d'intéresser celle-ci à l'exécution du contrat Becker, soit en lui proposant, par exemple, de lui verser une partie du profit réalisé par la Continentale Handels A.G. sur le prix de faveur qui lui est garanti contractuellement. M. Dubler, Directeur de la Continentale Handels A.G. nous avait déjà, lors des visites qu'il nous fit autour du nouvel-an, spontanément fait une suggestion dans ce sens; mais il va sans dire que nous nous garderons, comme nous l'avons fait jusqu'à présent, d'en toucher un mot ici sans instructions de votre part.⁵

5. Dans une lettre du 30 janvier au Ministre de Suisse à Berlin (une copie a été remise également au Ministre Dunant), le Conseiller fédéral Schulthess précisa la position suisse: [...]

Unser Standpunkt scheint uns in der Angelegenheit folgender sein zu müssen:

Es besteht zwischen deutschen und schweizerischen Vertragskontrahenten ein privater Vertrag, der die Billigung der deutschen Regierung und die Unterstützung der schweizerischen besitzt. Die Quantitäten dieses Vertrages spielen für die Reparationsleistung eine ganz untergeordnete Rolle; deswegen allein wird Deutschland kaum in den Fall kommen, seine Reparationslieferungen nicht erfüllen zu können. Daneben hat es einen grossen Inlandbedarf infolge seiner fieberhaft arbeitenden Industrie, der es die Kohlen lieber zuführt als dass es sie ins Ausland zu reduziertem Preise abgibt. Nachdem es nun tatsächlich von der Reparationskommission die Erlaubnis zur Bedienung der Schweiz hat und eine Sicherheit dafür wohl doch nicht besteht, dass die Erfüllung der Reparationsleistungen unmöglich ist, scheint uns, dass eine Belieferung der Schweiz nach Vertrag zu erfolgen hat. Wir wissen auch nicht, ob an andere neutrale Staaten Kohlen geliefert werden. Jedenfalls würde es sich sonderbar ausnehmen, wenn andere Lieferungen stattfinden, die vertragliche Präsidentschaftslieferungen aber unterbleiben oder stark eingeschränkt werden, weil sie Deutschland im Preis ein gewisses Opfer auferlegen.

Wir sind überzeugt, dass Sie den schweizerischen Standpunkt weiter energisch wahren werden, und wir hoffen auf Grund Ihrer Depesche, die uns soeben zukommt, auf Entgegenkommen der deutschen Regierung rechnen zu dürfen (E 2200 Paris 1/1780).

163

E 2001 (D) 1/2

*La Division des Affaires étrangères
du Département politique aux Légations de Suisse*

RP N° 2 Confidentielle

Berne, 27 janvier 1922

Nous avons l'honneur d'attirer votre attention sur l'orientation nouvelle que suit la politique européenne. L'initiative part de Londres, sous la direction de M. Lloyd George. Le but à atteindre, c'est le rétablissement de la paix en Europe en faisant appel à la collaboration de tous les Etats sur le terrain économique et financier. Nous avons tenté de tracer les principaux points de cette action diplo-

matique dont la Conférence de Gênes et l'invitation adressée à la Russie des Soviets marquent les premières étapes.

Londres-Gênes-Moscou

On a donc décidé de construire une nouvelle Europe, non pas au sens géographique, mais tout simplement une nouvelle Europe. Pour y arriver, le moyen est facile et connu: réunir des conférences internationales. Bien que le public européen commence à les observer d'un oeil méfiant, c'est peut-être bien le moyen le plus pratique de négocier.

La nouvelle impulsion imprimée à la politique européenne part de Londres. Depuis quelques jours déjà, les grandes lignes de cette action diplomatique apparaissent sur le tableau: tentative d'un arrangement franco-anglais accompagné d'un «pacte de sécurité» offert par la Grande-Bretagne à la France; essai de restauration financière et économique de l'Europe: formation d'un consortium international d'industriels et de financiers, avec un capital de 20 millions de livres sterling et siège social à Londres, facilités de paiement consenties à l'Allemagne pour les échéances de janvier et février, convocation d'une conférence intereuropéenne, à laquelle la Russie des Soviets, le Japon et les Etats-Unis d'Amérique sont également conviés.

Cette orientation ne peut guère se concevoir autrement qu'avec M. Lloyd George comme centre et promoteur. Depuis la conférence de la Paix, le Premier Ministre britannique n'a pas cessé d'être la figure dominante du concert européen. Aujourd'hui, il est mieux en selle que jamais. En Angleterre, sa position est, sinon inattaquable, du moins infiniment plus forte que celle de tout autre Premier-Ministre en Europe. Non seulement le prestige britannique n'a rien perdu vis-à-vis des autres Etats; mais il a plutôt gagné pendant les trois dernières années. Ainsi placé sur un terrain exceptionnellement sûr, M. Lloyd George peut, avec un minimum de risques, emmancher des entreprises internationales qui, en cas de réussite, lui assurent une augmentation considérable de prestige personnel et national et, en cas d'échec, ne peuvent guère devenir un danger pour leur instigateur.

Jusqu'ici, le Conseil Suprême a tenté de rétablir l'ordre dans une Europe divisée en vainqueurs, vaincus et ennemis non-liquidés. Cet effort n'a donné aucun résultat satisfaisant. Il a failli souvent brouiller les principaux associés. Entre temps, les conditions économiques sont allées de mal en pis. Or, à la fin de l'année 1921, les milieux influents de Grande-Bretagne, et M. Lloyd George lui-même, ont déclaré que le plus mauvais moment était passé et que nous allions tout doucement vers des temps meilleurs. A ce moment-là, la question d'Irlande était en train de s'arranger; la conférence de Washington se réunissait. Bien que l'on n'attendit ni de Dublin ni de Washington l'amélioration des conditions économiques de l'Europe, ces deux facteurs sont entrés pour beaucoup dans le calcul. La question d'Irlande une fois résolue débarrassait M. Lloyd George d'une entrave gênante; les débats de Washington, notamment dans la question des sous-marins qui tourna si mal pour la France, firent apparaître tous les dangers d'un désaccord anglo-français et la nécessité d'arriver à un arrangement.

C'est à ce moment-là que M. Lloyd George se décida à intervenir. Obéissait-il aux directives qui auraient été arrêtées lors de la réunion de la Conférence impé-

riale de Londres, en juillet dernier, en vue de restaurer le marché européen, ou l'idée lui est-elle venue, pour ainsi dire, en regardant par les fenêtres de son confortable wagon-salon entre Boulogne et la Côte d'Azur, ce qui, vu la surprise des autres membres du Cabinet, est possible? — Nous ne savons au juste. Toujours est-il qu'après l'échec de ses tentatives réitérées d'amener le Gouvernement américain à participer à la reconstruction économique de l'Europe, et qu'après la venue à Londres de M.M. Loucheur et Briand, M. Lloyd George se rendit à Cannes, décidé à lancer au plus tôt le grand projet de créer une nouvelle Europe.

La presse anglaise, à l'exception de quelques journaux hostiles au Premier-Ministre, trompétait alors que la Conférence de Cannes serait le plus grand événement depuis le traité de Versailles, tandis que les réflecteurs de réclames politiques illuminaient le nouveau problème de la restauration de l'Europe. A Cannes, M. Lloyd George se sent dans son élément. Il ne cache pas sa satisfaction. Le «Premier» anglais mène le jeu avec M. Briand à sa droite, comme «bon second». Les autres n'ont guère qu'à écouter et acquiescer aux suggestions britanniques. Tour à tour on aborde la question de la Conférence intereuropéenne de Gênes, en arrêtant les conditions de l'admission et de la reconnaissance éventuelle de la Russie des Soviets, un projet de pacte de sécurité franco-anglais moyennant un arrangement préalable pour les points en litige entre la France et la Grande-Bretagne, ainsi qu'un projet — encore inédit — de pacte anglo-belge. Enfin, le Gouvernement allemand est invité par le Conseil Suprême à venir exposer sa situation financière.

La Conférence de Cannes paraissait marcher à souhait pour M. Lloyd George, lorsque M. Briand est rappelé d'urgence à Paris. Le Président du Conseil se rend compte qu'il a perdu contact avec le Parlement; l'intervention de M. Millerand lui laisse peu d'illusion sur la durée de son ministère. Dans ces conditions, M. Briand juge plus prudent de se laisser couler, en laissant en plan la Conférence de Cannes et ses invités qui, en l'absence de la France, écoutent l'exposé fort remarquable de M. Rathenau. La Commission des réparations accorde à l'Allemagne des facilités de paiement pour les échéances de janvier et février, en l'invitant à présenter dans les quinze jours un projet d'assainissement du budget allemand, ainsi que les principales mesures fiscales envisagées.

L'avènement au pouvoir de M. Poincaré pourra retarder peut-être, mais non pas modifier beaucoup le nouveau cours de la politique européenne. A l'intérieur, M. Poincaré ne compte pas que des amis; on lui a reproché d'attaquer avec violence les maîtres de l'heure dans ses articles et de se confiner dans une prudente abstention au Sénat. Le concours des gauches qu'il sollicitait lui a été nettement refusé. Il va, du reste, se trouver aux prises avec les mêmes difficultés que M. Briand. Au point de vue extérieur, le fait que, sur dix-neuf ministres et sous-secrétaires d'Etat, le Président du Conseil en a conservé douze de l'ancien Cabinet paraît prouver que M. Poincaré ne s'écartera pas autant que certains le souhaiteraient des voies suivies par son prédécesseur. C'est possible. Mais au joli mot de M. Poincaré au Premier Ministre britannique: «Il y a des différences entre nous; il n'y aura pas de différends.» M. Lloyd George a répondu par son fameux discours sur les hommes qui ne veulent pas affronter les conférences internationales. Le retour de M. Poincaré au pouvoir vous ramène à l'année 1919. Les temps avancent en accentuant l'écart entre la politique française et la nouvelle orientation

imprimée par le Cabinet de Londres. «La machine est bientôt lancée, disait M. Ribot à M. Briand, qui vous passera sur le corps».

La Conférence de Gênes

Nous venons de recevoir l'invitation à la Conférence de Gênes¹, ainsi que le programme. Il est identique au texte publié récemment par un journal français «L'Eclair». En voici la teneur:

1) Examen de la mise en pratique des principes contenus dans la résolution de Cannes du 6 janvier 1922 (conditions fondamentales indispensables à la réalisation de l'effort international).²

2) Etablissement de la paix européenne sur des bases solides.

3) Conditions nécessaires à la restauration de la confiance, sans porter atteinte aux traités existants.

4) Questions financières:

a) facilités et garanties pour le commerce d'exportation et d'importation; b) garanties légales et juridiques pour les opérations commerciales; c) protection de la propriété industrielle, littéraire et artistique; d) statut consulaire; e) accès et établissement des étrangers en tant que cela concerne leurs opérations économiques.

5) Aide technique pour l'œuvre de reconstruction industrielle.

6) Transports.

Quel est le but poursuivi par les promoteurs de la Conférence? M. Lloyd George l'a défini dans son exposé du 6 janvier: tous les pays souffrent du chômage et de la crise économique mondiale. La santé du monde est chancelante, il faut s'attacher à la rétablir. Pour restaurer l'Europe, il n'y a qu'un remède: c'est la paix. Les moyens proposés? la collaboration de tous les Etats sur le terrain économique et financier. Quelle que soit l'issue de la Conférence, on ne peut s'empêcher de relever le fait que pour la première fois depuis la guerre tous les Etats européens, sans en excepter l'Allemagne et la Russie des Soviets, sont admis à discuter sur un pied de parfaite égalité les problèmes économiques et financiers intéressant l'Europe. A l'instigation de la Grande-Bretagne, les Etats du continent se décident à sortir de leur enclos national pour s'aventurer sur le terrain de la collaboration internationale.

Toutefois, il ne faut pas se faire trop d'illusions. Les obstacles à surmonter sont nombreux. Nous essayerons de résumer sommairement les principales critiques adressées à la Conférence de Gênes: a) l'opposition de M. Poincaré à la procédure même des conférences internationales; b) le caractère vague et humanitaire du programme qui paraît rentrer plutôt dans les attributions de la Société des Nations. Mais sur ce point il faut relever, outre le refus de M. Lloyd George d'accepter les bons offices de la Société des Nations, un passage caractéristique de la résolution du Conseil Suprême du 6 janvier: «Les puissances alliées, réunies en conférence, ont la ferme opinion que les premiers ministres de chaque nation

1. *Remarque de Dinichert en marge de ce passage:* Ce n'est pas tout-à-fait exact; il y a longtemps que l'invitation est venue, plus d'une quinzaine.

2. *Nous reproduisons en annexe un commentaire des articles 1 à 6 de la Résolution de Cannes.*

devraient, si possible, assister eux-même à cette conférence, afin que les recommandations de celle-ci puissent être suivies d'action le plus vite possible.» Si ce point est observé, l'avantage de Gênes sur la Conférence des changes à Bruxelles peut être considérable.

c) D'autre part, et ceci est plus grave, on met en doute le caractère purement économique et financier de la Conférence. Sans doute le point 3 du programme dit bien: «Conditions nécessaires à la restauration sans porter atteinte aux traités existants.» Mais cette dernière réserve est bien frêle. La Conférence de Gênes démontrera précisément s'il est possible d'arriver à un relèvement économique de l'Europe sans porter atteinte aux dispositions des traités de paix. La remarque de Trotzky paraît fort juste: «Le traité de Versailles a déjà été révisé par les faits. L'invitation à Gênes est, en elle-même, une révision.» Cela laisse prévoir de vives résistances de la part de certains Etats. Il n'est pas sans intérêt de relever à ce propos les modifications que, d'après «Pertinax» (voir «Echo de Paris» du 7.1.1922), M. Briand aurait fait apporter aux propositions anglaises: la conférence de Gênes y était qualifiée simplement de «économique». M. Briand a fait ajouter «et financière» pour bien marquer que la discussion ne doit pas avoir de caractère politique. Un peu plus loin, le texte portait: «l'effort commun des puissances devrait être à même de supprimer tous les obstacles d'ordre politique qui font échec au commerce». M. Briand a obtenu que l'adjectif «politique» fût rayé. Ce n'est qu'un indice, mais il est fort suggestif.

Enfin, le coup le plus dur porté à la Conférence serait l'absence des Etats-Unis. Que la France se borne à y déléguer un «observateur» comme il en a été question, cela est possible; cette abstention n'aurait peut-être pas une importance capitale. Par contre si, comme M.M. Tittoni et Imperiali s'y attendent, les Etats-Unis s'abstenaient, à cause de la participation de la Russie des Soviets, le succès de la Conférence pourrait en être gravement compromis.

La Russie des Soviets

Un Etat nouveau, issu de la révolution. Les efforts des anciens généraux tsaristes, le blocus des Alliés n'ont pu écraser le mouvement révolutionnaire. Le régime actuel s'est imposé au pays. Seul il dispose de la force nécessaire. Sa chute plongerait la Russie dans l'anarchie. L'état nouveau vit; c'est un fait. Il va reparaitre dans la communauté internationale et s'apprête à y faire figure de Grande Puissance.

Au pouvoir, les Commissaires du Peuple: quelques intellectuels, d'anciens agitateurs, beaucoup de Juifs. Au-dessous d'eux, l'administration centrale aux mains de partisans éprouvés, les communistes, 4 500 000 environ, qui se répartissent entre les offices du Gouvernement et les services de l'armée. Le régime s'appuie sur une armée de quelque 1 500 000 hommes, objet des prévenances spéciales du pouvoir. Les villes, d'où l'ancienne bourgeoisie a disparu presque entièrement, faute de pouvoir exercer ce qui la faisait vivre: le commerce, la banque et les professions libérales, comptent environ 21 millions d'habitants, dont 5 millions d'ouvriers; dans les campagnes, la population est d'à peu près 110 millions.

Comme tout pouvoir révolutionnaire, le Gouvernement a débuté par la phase destructive. Il y aurait quelque témérité à le juger sur une période aussi courte. Les

Soviets ne manquent pas, du reste, d'alléguer pour leur défense le fait que, durant cinq ans, ils n'ont cessé d'être en butte aux entreprises militaires des anciens tzaristes ainsi qu'au blocus. Ils ont réussi à créer une armée, réalisé des progrès notables dans le domaine de l'instruction publique et conservé les théâtres de l'ancien régime.

Mais, à ne considérer que les résultats, pour autant du moins que nous pouvons nous en rendre compte aujourd'hui, les Soviets n'ont guère fait autre chose que de vivre sur l'ancienne économie tzariste qu'ils ont épuisée. Sans doute le Gouvernement de Moscou, tout imbu de théories communistes, a soumis le pays à des expériences économiques intéressantes et hardies. Mais il n'a pas créé de nouvelles ressources. Il a gaspillé les biens amassés par d'autres. L'Etat a prétendu monopoliser la production industrielle et régler tout le mouvement commercial. Un réseau administratif, — des conseils d'ouvriers et de communistes, — s'est étendu sur le pays. Mais, à peu d'exceptions près, les usines, l'une après l'autre, se sont fermées. Malgré les efforts tentés pour gagner les paysans, Moscou ne semble pas avoir été beaucoup plus heureux dans le domaine agricole. Bien que les paysans se soient emparés d'une partie des terres qui, le plus souvent, sont restées propriété commune, la production a diminué. Le système des réquisitions imposées par le Gouvernement pour assurer le ravitaillement des villes a amené les paysans à réduire encore leur activité. La famine est venue. Elle s'étend aujourd'hui sur un territoire comprenant près de 30 millions d'habitants.

Or, l'année qui vient de s'écouler a marqué un lent revirement dans la ligne de conduite des Soviets. Sans doute la structure de l'Etat demeure communiste, donc hostile aux Etats capitalistes de l'Ouest. Mais communiste, ce n'est peut-être qu'un mot. Il y a les réalités de la situation à vaincre. La rigueur de l'étatisme russe s'est peu à peu relâchée. Tout en se réservant la propriété des entreprises industrielles, l'Etat en a confié l'exploitation à des particuliers. Le Gouvernement conserve le contrôle des transactions commerciales avec l'étranger; mais, dès la fin du mois d'août, il a autorisé l'exercice des arts et métiers, ainsi que le commerce libre, à l'intérieur de la Russie, exception faite pour les diamants, les changes et les devises étrangères. Les magasins se rouvrent, à Moscou notamment, qui est moins éprouvée que Pétrograde. Les communications restent dans un état déplorable. Les voies ferrées ont été divisées en trois classes: les grandes lignes, qu'il s'agit de conserver coûte que coûte; les voies secondaires, qui doivent se subvenir par elles-mêmes; la troisième catégorie qui est supprimée au profit de la première. Le pays se réveille de la léthargie où la révolution, les rigueurs du régime étatiste et les privations l'avaient plongé. Mais, de l'aveu de Krassine lui-même, la restauration économique de la Russie ne peut se faire qu'avec le secours de l'étranger.

C'est à ce moment que survient l'invitation à la Conférence de Gênes. Il est intéressant de passer brièvement en revue les dernières données que nous avons reçues sur les résultats des relations commerciales engagées entre la Russie des Soviets et divers Etats du Continent. L'on ne peut s'empêcher d'être fort surpris de la diversité des résultats et des appréciations au sujet de ces relations.

La Suède a été le premier pays à entrer en rapports officiels avec le Gouvernement des Soviets. Deux missions russes s'y sont succédé: la mission Lomonosoff, chargée exclusivement d'acquérir du matériel pour la reconstruction des voies de communication et pourvue de grands moyens financiers, a conclu des contrats

commerciaux très importants qui sont en cours d'exécution et donnent satisfaction aux fournisseurs. Quant à la mission Kerjentzeff, elle s'est occupée uniquement de politique et paraît être le centre du service russe d'espionnage. Le Gouvernement soviétique n'a pas tenu les promesses faites lors de l'admission de la mission Kerjentzeff; il n'a notamment toujours pas rendu les archives commerciales suédoises restées en Russie, ce à quoi il s'était engagé. Tout cela n'a pas empêché le Gouvernement suédois de reprendre les négociations avec Moscou.

En Allemagne, l'industrie a reçu d'importantes commandes de la part de la mission Lomonosoff; la maison Krupp s'est engagée à fournir 700 locomotives. Les livraisons allemandes régulièrement échelonnées sont bien payées. Les Allemands ont repris leur activité commerciale dans l'Extrême-Orient russe; des machines agricoles, des couleurs, des médicaments et de la quincaillerie ont déjà été importés à Vladivostock. Les Allemands exportent surtout du bois. Ils sont bien accueillis par la population.

En Grande-Bretagne, la mission russe aurait, d'après la «Russian Information Review» (organe officiel de la délégation soviétique), acheté des marchandises qui, pour l'année 1921, auraient atteint une somme de 4 777 918 livres sterling; soit: des machines agricoles et autres, vivres, médicaments, charbons. La plupart de ces produits étaient de provenance anglaise.

L'Italie vient de signer, après de longues tergiversations, un accord commercial avec la Russie. Mais, de l'avis de M. della Torretta, la Russie serait dans l'impossibilité absolue de produire, d'acheter, de vendre et de payer. Elle peut accorder des concessions de mines, de forêts, de travaux publics; mais elle ne peut mettre les concessionnaires en mesure d'exploiter ces concessions ni d'exécuter ces travaux. L'Italie a souscrit à l'invitation adressée à la Russie, bien qu'elle comprenne parfaitement ce qu'il y a de contradictoire et même d'humiliant dans cette invitation lancée à un Gouvernement auquel on vient de déclarer récemment ne pas vouloir le reconnaître.

En Extrême-Orient, la population russe de la région de Nicolaevsk sur l'Amour souffre singulièrement du joug que les Japonais font peser sur elle. Aucune entreprise privée russe n'est possible; les maisons japonaises n'emploient que des ouvriers japonais ou coréens et demandent, des prix fabuleux pour les vivres que seules elles détiennent. La question à l'ordre du jour est toujours celle de la conférence de Dairen qui traîne sa lamentable existence. La pierre d'achoppement est la question de l'évacuation du territoire sibérien par les troupes japonaises. Il n'est toutefois pas impossible qu'un accord soit signé d'un jour à l'autre.

Enfin, les Etats-Unis. Le consulat américain de Vladivostock, qui compte déjà un consul et trois vice-consuls, va voir son personnel augmenté d'un agent commercial, bien que la colonie américaine ne soit pas très considérable. Les Etats-Unis ont envoyé à Tchita M. Caldwell, consul à Kobe, pour y étudier la situation de près. Cette mission succède à celle de l'attaché commercial Abbott et de l'attaché militaire Davis.

La seule conclusion que l'on puisse tirer de ces quelques données, c'est que, jusqu'à présent la Russie a payé ses commandes à l'étranger. Il ne s'en suit pas nécessairement qu'elle puisse le faire régulièrement à l'avenir. Dans l'état d'épuisement où elle se trouve, la Russie a un besoin urgent du secours de l'étranger.

Maître de la situation à l'intérieur, le Gouvernement peut se désintéresser, pour le moment, de la propagande révolutionnaire, dont il laissera le soin à la III^e Internationale communiste et se préoccupe avant tout de trouver un «modus vivendi» avec les Etats d'Europe.

ANNEXE

E 2001 (B) 8/17

Notes³ sur certains aspects juridiques des articles 1 à 6 de la Résolution de Cannes du 6 janvier 1922

Mars 1922

Ad article 1. (Les nations ne peuvent pas revendiquer le droit de se dicter mutuellement les principes suivant lesquels elles entendent organiser à l'intérieur leur régime de la propriété, leur économie et leur gouvernement. Il appartient à chaque pays de choisir pour lui-même le système qu'il préfère à cet égard).

a) L'article cité statue tout d'abord le principe de la non-intervention à l'égard du système de gouvernement d'autres pays. Ce principe constitue une confirmation pure et simple d'une règle du droit des gens qui n'est plus guère contestée aujourd'hui. Un droit d'intervention dans les affaires constitutionnelles d'un autre Etat n'existe pas, sauf dans les cas où une intervention est la conséquence d'une obligation spéciale ou générale acceptée par un Etat (p.ex. un traité de protectorat), car «ce serait la négation du droit incontestable de souveraineté qui est un élément essentiel de l'existence même des Etats» (cf. Despagnet et de Boeck N^o 193; Oppenheim I § 134. Ullmann § 163, etc. etc.). La doctrine du droit international est aujourd'hui presque unanime à reconnaître que l'immixtion dans les questions de politique intérieure, qui était pratiquée, par exemple, par la Sainte Alliance dans sa lutte contre la révolution, constitue un attentat contre la souveraineté d'autres Etats. La partie de l'article 1^{er} de la Résolution de Cannes qui défend toute ingérence dans le système de *gouvernement* d'autres Etats n'apporte donc aucune innovation au droit international public existant et représenterait uniquement une modification d'une règle indiscutée de la coutume internationale.

Au moment de la constitution de la Société des Nations, on a essayé de faire valoir que l'article 1^{er} du Pacte portait atteinte au principe de non-intervention, en statuant que seuls des «Etats, Dominions et Colonies, qui se gouvernent *librement*» (fully self-governing States, Dominions or Colonies) peuvent devenir Membres de la Société. Mais, en soutenant cette thèse, on a oublié que la Société des Nations n'est pas la communauté internationale toute entière, mais uniquement un groupement d'Etats dans cette communauté qui a naturellement pleine liberté de fixer les conditions dans lesquelles il veut s'élargir, mais qui ne peut pas prétendre que tout sujet de droit international doive, en toutes circonstances, satisfaire à ces conditions. Il n'y a donc pas la moindre opposition entre le droit de la Société des Nations et le principe de non-intervention dans les affaires constitutionnelles qui est formulé, d'une manière intéressante, dans l'article 1^{er} de la Résolution de Cannes.

b) Si rien ne s'oppose à l'acceptation du principe que les nations ne peuvent pas s'immiscer dans le système de gouvernement d'autres Etats, la déclaration qu'il appartient à chaque pays de choisir pour lui-même son *régime de propriété* et son *économie* peut, le cas échéant, donner lieu à certaines réserves. On ne peut pas se dissimuler les conséquences que pourrait entraîner une reconnaissance de cette maxime comme règle générale de droit international public. Il est vrai que la doctrine du droit des gens a complètement abandonné, de nos jours, la théorie des «droits fondamentaux» et notamment du «droit fondamental du commerce» dont s'inspirait l'école rationaliste. On admet que, du point de vue du droit international, chaque Etat est libre d'édicter, *vis-à-vis de ses nationaux*, la législation qui lui convient et que seule l'application de certaines lois qui sont contraires aux principes généralement admis dans les pays civilisés à des *étrangers* peut faire l'objet de réclama-

3. Ces notes ne sont pas signées.

tions internationales. Or, le point N° 2 de la Résolution de Cannes entend sauvegarder expressément les droits des étrangers *qui fournissent des fonds* pour le relèvement économique d'un pays, de sorte que la liberté des Etats d'organiser à leur gré «leur régime de propriété et leur économie» est effectivement limitée par certaines entraves d'ordre international. Néanmoins, il paraît nécessaire d'examiner si ces limitations ne doivent pas être précisées davantage. En vertu de la coutume internationale, tout Etat souverain a le droit d'intervenir par la voie diplomatique pour la défense «de la personne *et de la propriété*» de ses nationaux à l'étranger. Il est évident que ce droit pourrait devenir caduc ou inapplicable dès l'instant où un Etat pourrait se prévaloir du principe contenu dans la Résolution de Cannes et déclarer, par exemple, que toute propriété étant abolie sur son territoire, il ne saurait admettre une intervention d'un Etat étranger pour la sauvegarde d'un «droit de propriété». Pour parer à cette éventualité — qui n'est pas entièrement écartée, semble-t-il, par les dispositions de l'article 2 édictées en faveur des capitaux destinés à aider un pays — on pourrait peut-être substituer à la formule de Cannes («... les principes suivant lesquels elles entendent organiser à l'intérieur leur régime de propriété») une formule de la teneur suivante: «... les principes suivant lesquels elles entendent organiser *sur leur territoire le régime de propriété de leurs ressortissants.*»

Il y aurait peut-être aussi lieu d'examiner si la reconnaissance du principe de la «liberté des Etats d'organiser leur *économie*» n'impliquerait pas également l'abandon de certains droits de protection diplomatique qui sont consacrés par la coutume internationale. Si l'idée de proclamer un nouveau principe de non-intervention dans les affaires *économiques* d'autres pays par analogie au principe de non-intervention politique a sans doute quelque chose d'attrayant, on doit pourtant se rendre compte que la reconnaissance explicite de la faculté de restreindre l'étendue de transactions commerciales et de nationaliser le commerce rendra effectivement illusoire le bénéfice des stipulations qui, jusqu'ici, constituaient une partie essentielle des traités de commerce et qui garantissaient, entre autres, la «liberté du Commerce» des ressortissants d'un Etat contractant sur le territoire de l'autre. Dans ces conditions, il serait peut-être préférable si la déclaration de principe que la Conférence de Gênes sera appelée à adopter sur la base de la Résolution de Cannes ne faisait point mention de l'économie nationale des Etats. La faculté des Etats d'orienter à leur gré leur politique économique n'a d'ailleurs pas besoin d'être formulée, car elle découle de la notion de la souveraineté. Elle n'est limitée que par le devoir de respecter les intérêts légitimes d'autres pays.

Ad article 2. (Toutefois, il n'est possible de disposer de capitaux étrangers pour venir en aide à un pays que si les étrangers qui fourniront les fonds ont la certitude que leurs biens et leurs droits seront respectés et que les bénéfices de leurs entreprises leur seront assurés).

Ainsi qu'il a déjà été indiqué plus haut, cet article de la résolution de Cannes se borne à établir une disposition pour la sauvegarde des intérêts des étrangers *qui fournissent des fonds*. Il serait cependant équitable d'assimiler au capital étranger le travail manuel et intellectuel des ressortissants d'autres pays. Il ne s'agit pas uniquement de protéger le capital investi mais aussi d'assurer une protection au produit du travail. Une très légère modification du texte de l'article 2 de la résolution de Cannes suffirait pour exprimer cette idée. On pourrait, par exemple, faire suivre l'expression «les bénéfices de leurs entreprises» par les mots: «ainsi que le produit de leur travail».

Ad article 3. (Ce sentiment de sécurité ne peut être rétabli que si les nations (ou les Gouvernements des nations), désirant obtenir des crédits étrangers, s'engagent librement:

a) *A reconnaître toutes les dettes et obligations publiques qui ont été ou qui seront contractées ou garanties par l'Etat, les municipalités et les autres organismes publics et à reconnaître également l'obligation de restituer, de restaurer ou, à défaut d'indemniser pour les pertes ou les dommages qui leur ont été causés du fait de la confiscation ou de la séquestration de la propriété;*

b) *A établir un système légal et juridique sanctionnant et assurant l'exécution impartiale de tous les contrats commerciaux ou autres.*

A) L'alinéa a émet un principe qui ne saurait, semble-t-il, être accepté sans autre comme une règle du droit des gens futur qui serait applicable à tous les Etats. La reconnaissance de ce principe impliquerait l'obligation internationale des Etats de garantir non seulement les dettes qu'ils ont contractées eux-mêmes, mais aussi celles des municipalités et d'autres organismes publics. Il paraît à première vue matériellement impossible que tous les Etats assument, d'une façon générale, cette obligation. La structure des Etats fédératifs, par exemple, dans lesquels la souveraineté fiscale ne réside pas uniquement dans l'autorité centrale, mais aussi et surtout dans les Etats membres ne per-

mettrait pas même de l'accepter sans autre. Il en résulte que ce point de la résolution de Cannes doit avoir, s'il est accepté, plutôt le caractère d'un vœu ou d'une maxime politique que d'une obligation contractuelle.

Toute la rédaction de l'alinéa a de l'article 3 est d'ailleurs trop adaptée au cas particulier de la Russie pour pouvoir constituer une règle générale de droit international public. En tout cas, il serait nécessaire de préciser les cas de «confiscation et de séquestration de la propriété» qui donnent droit à réparation.

B) La conférence préliminaire des Etats neutres à Stockholm a déjà signalé la nécessité de préciser la portée de l'alinéa b de l'article 3 concernant l'établissement d'un «système légal et juridique sanctionnant et assurant l'exécution impartiale de tous les contrats commerciaux et autres». En vue d'écarter tout danger d'une ingérence des pays créanciers dans l'administration judiciaire des pays débiteurs, il devrait être bien précisé que ce système légal serait établi sous la souveraineté exclusive de chaque Etat.

Ad article 4. (Les nations devront disposer de moyens d'échange convenables. D'une manière générale, des conditions financières et monétaires doivent exister qui offrent au commerce des garanties suffisantes).

Cet article aussi contient un programme plutôt qu'une obligation précise. Dans sa forme très vague actuelle, il ne peut donc pas donner lieu à des controverses juridiques.

Ad article 5. (Toutes les nations doivent s'engager à s'abstenir de toute propagande subversive de l'ordre et du système politique établis dans d'autres pays).

Lors des conversations préliminaires qui ont eu lieu à Stockholm entre les représentants des Etats neutres, on a déjà reconnu le risque qu'on courait en interprétant cet article d'une manière trop extensive. De nombreux Etats auraient certainement, comme la Suisse, un intérêt à ce que l'engagement «de s'abstenir de toute propagande subversive» ne comporte pas l'obligation de réprimer sur leur territoire toute propagande *individuelle* qui pourrait se diriger contre le système gouvernemental d'autres pays. Le danger d'une pareille interprétation serait écarté d'emblée, semble-t-il, si l'expression «toutes les nations» était remplacée par les termes «tous les Gouvernements» ou tout simplement par l'expression usuelle «Les Hautes Parties Contractantes».

Ad article 6. (Tous les pays doivent prendre en commun l'engagement de s'abstenir de toute agression à l'égard de leurs voisins).

La portée de cet article, qui peut être considéré comme une prémisse à l'article 10 du Pacte de la Société des Nations et qui doit constituer le noyau du système préconisé par la Grande-Bretagne pour le maintien de la paix, a déjà été examinée dans une étude précédente. Les petits Etats auraient, semble-t-il, tout intérêt à appuyer cet article qui pourra être incorporé sans grandes difficultés dans le droit de la Société des Nations et qui présente l'avantage d'établir un régime de paix aussi en dehors du cadre de la Société. La teneur de cet article ressemble d'ailleurs beaucoup au texte de l'article 3 de l'avant-projet d'un Pacte de la Société des Nations qui a été élaboré, en 1918/1919 par la Commission consultative suisse.⁴

4. Cf. DDS 6, n° 467 et DDS 7/1, n°s 59, 61, 178, 205, 234.

164

E 2001 (B) 4/5

*Le Ministre de Suisse à Vienne, Ch. D. Bourcart,
au Chef du Département politique, G. Motta*

L Vertraulich

Wien, 3. Februar 1922

Vor einigen Tagen, bevor mir Ihr *vertrauliches* Schreiben vom 28. Januar¹, das ich erst heute erhielt, zugekommen war, besuchte mich Herr von Baldass, der hiesige liechtensteinische Geschäftsträger; es handelte sich um die Einreisebewilligung für einen der liechtensteinischen Prinzen.

Im Laufe des Gespräches wurde auch die Frage des Zollanschlusses des Fürstentums an die Schweiz gestreift. Da ich keine eigenen direkten Informationen besass, verlegte ich mich auf's Fragen. Die mir von Herrn von Baldass erteilten summarischen Informationen stimmten im allgemeinen mit den Beschlüssen des Bundesrates² überein; dabei verwies er aber auf einen Artikel im «Journal de Genève» vom 27. Januar, der von einer Einschränkung der Souveränitätsrechte des Fürsten sprach; er zeigte sich durch diesen Kommentar etwas pikiert und erklärte, einer Beschränkung der Souveränitätsrechte würden der Fürst und die Landesregierung und auch das Land selbst niemals zustimmen; die in Aussicht genommenen vertraglichen Bestimmungen bedeuteten auch keineswegs eine solche Beschränkung, da die darin enthaltenen Vorschriften kraft Anordnung nicht der schweizerischen, sondern der liechtensteinischen Regierung zur Anwendung kämen. Ich erwähne diese Auslassungen des Herrn von Baldass nur deshalb, weil in Ihrem Exposé über die bundesrätliche Beratung ebenfalls von einer «beträchtlichen Beschränkung der Souveränitätsrechte des Fürstentums» die Rede ist; es wäre angesichts der zu Tage tretenden Empfindlichkeit vielleicht ratsam den Ausdruck «Beschränkung der Souveränitätsrechte», auch der Presse gegenüber, nur in sehr vorsichtiger Weise zu gebrauchen, wenn auch de facto, der geplante Zollanschluss, wenigstens für die Giltigkeitsdauer des Vertrages, eine solche Beschränkung mit sich bringen würde.

Ich hoffe sehr, Sie werden es entschuldigen, dass ich mir erlaube, Sie auf diese liechtensteinische Empfindlichkeit aufmerksam zu machen. Es darf dabei nicht ausser Acht gelassen werden, dass früher ein ähnliches Abhängigkeitsverhältnis Liechtensteins wie es jetzt gegenüber der Schweiz geplant und durch den Post- und Telegraphenvertrag schon eingetreten ist³ gegenüber Österreich bestand, was gewissen Sukzessionsstaaten, so namentlich der Tschecho-Slowakei Anlass

1. *Il s'agit du rapport n° 2 que la Division des Affaires étrangères a envoyé à toutes les Légations suisses* (E 2001 (D) 1920—1924); *ce rapport, entièrement consacré au rattachement douanier du Liechtenstein, reproduit presque intégralement le procès-verbal de la séance du Conseil fédéral du 18 janvier 1922, cf. n° 158.*

2. *Cf. 158.*

3. *Il s'agit de la convention conclue le 10 novembre 1920 entre la Suisse et le Liechtenstein au sujet de l'exploitation du Service postal télégraphique et téléphonique de la Principauté de Liechtenstein. Cf. FF, 1920, vol. V, pp. 75—88.*

geboten hat zu trachten, die Souveränität des Fürsten zu beanstanden und aus ihm einen Vasallen Österreichs zu machen. Da der grösste Teil der Güter des Fürsten in der Tschecho-Slowakei liegt, hat er ein bedeutendes Interesse an der Aufrechterhaltung der Tatsache — mag man es auch eine Fiktion nennen —, dass er ein absolut souveräner ausländischer Fürst ist und nicht mit der gleichen Rücksichtslosigkeit behandelt werden darf wie der erste beste österreichische Grossgrundbesitzer. Für uns mag die Erhaltung der Privatgüter des Fürsten gleichgiltig sein, nicht aber (ganz abgesehen vom Fürsten selbst) für das Land Liechtenstein, welches bekanntlich von seinem Fürsten in grossem Massstabe finanzielle Unterstützung erhalten hat. Fallen die böhmischen Güter dem tschechoslowakischen Staate zur Beute, so ist auch Johann II nicht mehr im Stande, seinen Untertanen mit Geldzuschüssen unter die Arme zu greifen.

165

E EVD 20 / 14+15

*Le Ministre de Suisse à Bucarest, F. von Salis,
au Chef du Département de l'Economie publique, E. Schulthess*

Copie

L

Bucarest, 6. Februar 1922

Bezugnehmend auf Ihr Schreiben vom 11.¹ und meine Zuschrift vom 17. Januar lf. Js.² beehre ich mich mitzuteilen, dass, nach einer vorangehenden Besprechung mit dem Minister des Äussern, ich heute morgen eine Unterredung mit Herrn Vintila Bratiano, dem Finanzminister, hatte bezüglich der *Weizenlieferungen* und der verschiedenen Fragen, die damit mehr oder weniger verbunden sind.

Über deren Verlauf habe ich die Ehre, wie folgt Bericht zu erstatten:

Herr Bratiano, der mir als sehr zugeknöpft geschildert worden war, war ausserordentlich liebenswürdig, betonte die guten Beziehungen, die zwischen der Schweiz und Rumänien von jeher bestanden, wie sehr die beiden «kleinen» Länder in jeder Hinsicht ein Interesse daran hätten zusammenzuarbeiten, um nicht allzu abhängig von den Grossmächten zu werden, und wie sehr er hiezuhin gerne Hand bieten werde.

Was den Vertrag vom 24. September 1921³ betreffe, so werde er sich hierüber ganz offen äussern.

Von Seiten der rumänischen Regierung sei der Fehler begangen worden, sämtliche Bestellungen jetzt bereits vorzunehmen und damit nahezu die ganzen 24 Millionen zu verwenden. Die Schweiz ihrerseits habe sich nicht so entgegen-

1. *Non reproduit*, cf. E 2200 Bucarest 2/14.

2. *Non reproduit*, cf. E 2200 Bucarest 2/14.

3. Cf. n° 122.

kommend erwiesen wie sie es hätten erwarten dürfen, indem sie bis jetzt nur vier Millionen ihnen zur Verfügung gestellt habe. Er spreche zu mir, wie es unter durch alte, gute Beziehungen seit Jahren verbundenen Ländern üblich.

Er verstehe und billige das Vorgehen von Herrn Take Jonesco nicht und wünsche auf den von den 24 Millionen für Bestellungen verbleibenden Saldo von drei Millionen zu verzichten wie auch auf die entsprechenden zwei von den 16 ihnen zur freien Verfügung stehender Millionen.

Über die nach Abzug der zwei nicht zu erhebenden und 4 bereits geleisteten verbleibenden 10 Millionen Franken von den ursprünglich vorgesehenen 16 möchte er womöglich sofort verfügen können, *ohne* auf die Vollziehung der Weizenlieferungen Rücksicht nehmen zu müssen.

Ich machte ihn darauf aufmerksam, dass der Vertrag nichts von derartigen Abänderungen vorsehe, worauf er erwiderte, er wisse es und ersuche mich, meine Regierung diesbezüglich zu sondieren.

Was einen allfälligen endgültigen Saldo (im Juli 1923) zu unseren Gunsten betreffe, so hoffe er darauf rechnen zu dürfen, dass ihnen Entgegenkommen für dessen Begleichung gezeigt und nicht auf der sofortigen Bezahlung in Schweizer Franken bestanden werden würde.

Meinem Verlangen um einen bestimmten Plan über die Weizenlieferungen könne er zur Zeit noch nicht entsprechen, denn er wolle keine Versprechungen machen, die er nicht halten könne. Momentan sei Frankreich mit dem Begehren aufgetreten, vertraglich müssten die ihm noch geschuldeten Wagons die Priorität geniessen und dürften nicht parallel mit den uns geschuldeten geliefert werden. Er müsse daher diese Frage vor allem noch prüfen.

Im übrigen hoffe er, der Schweiz binnen kurzem die 500 Wagons in Cavarna zu liefern.⁴

Ich unterbrach ihn um zu sagen, dass meine Regierung darauf verzichte in Anbetracht der Ladeschwierigkeiten. Ich erachtete mich als berechtigt dies anzunehmen, nachdem Sie auf meine Aufforderung vom 17. Januar, eventuell zu telegraphieren, es *nicht* getan haben.

Herr Bratiano erwiderte, er würde in dem Falle die gedachten Wagons für den Moment der Wiederaufnahme der Donauschiffahrt in einem der vertraglich vorgesehenen Häfen (Braila oder Galatz) bereit legen lassen.

Die übrigen Wagons (bis zu 7500)* würden uns sicherlich bis im Oktober 1922, die anderen 7500 Wagons bis im Juni 1923 zur Verfügung gestellt werden. *Für diese 7500 Wagons sei er gezwungen, sowohl die diesjährige als auch die nächstjährige Ernte teilweise in Betracht zu ziehen.

Dies sind die Wünsche der Regierung hinsichtlich des Abkommens vom 24. September 1921.

4. *Le 20 février 1922, le Ministre de Suisse à Bucarest écrivait: [...] Pour nos livraisons de blé, il est difficile de juger avec certitude. Le Ministre des Finances m'a donc promis la première moitié jusqu'au mois d'Octobre. D'autre part, on entend dire qu'ils ne pourront pas livrer le blé à la France et à la Suisse, parce qu'il n'en existe pas. Il y aurait, cependant, m'affirme-t-on, de considérables quantités de blé cachées, les producteurs ne voulant pas se dessaisir de leur marchandise aux prix fixés par le Gouvernement ni divulguer son existence pour des raisons fiscales. Si ce dernier pouvait se décider à lever les entraves existantes sur le marché des céréales, tout ce blé caché ferait son apparition et suffirait à parfaire aux engagements pris [...]* (E 2300 Bucarest 3).

Bald tunlichst soll mir, wenn immer möglich, ein Plan über Zeit und Ort der Weizenlieferungen aufgestellt werden.

Was die mit dem Vertrag konnexen Angelegenheiten betrifft, so ist vorerst diejenige der Wiederaufnahme des *Couponsdienstes der rumänischen Schuld* in Betracht zu ziehen.

Herr Bratiano sagte mir, es seien wie wir wüssten, auf ihren Gesandtschaften Unregelmässigkeiten vorgekommen und die diesbezügliche Untersuchung sei noch nicht abgeschlossen.

Von den in der Schweiz sich befindlichen 18 Millionen erachteten sie nur sechs als ausser allem Zweifel stehend, während die übrigen 12 noch einer genaueren Prüfung zu unterwerfen seien. Neben dem Bordereau über den Ankauf der Titel verlangten sie beglaubigte Abschriften der Steuerzettel, welche die Nummern der Titel enthielten.

Ich bemerkte, meines Wissens bestehe nirgends eine Vorschrift der Steuerbehörden wonach die Wertpapiere spezifiziert und mit Nummern aufgeführt werden müssten: die Couponsteuer sei erst seit kurzem in Kraft und könne somit nicht in Betracht fallen. Bratiano behauptete, Herr Titulesco habe sie versichert, dass derartige Vorschriften bestünden und solche Auszüge aus den Steuerangaben somit als Beleg beigebracht werden könnten; er bitte mich somit, diesbezüglich noch Erkundigungen einzuziehen.

Den Dienst der sechs obgenannten Millionen sei er geneigt, wieder aufzunehmen und die nötigen Fonds hiezu dem *Anleihen* zu entnehmen. [...] ⁵

5. *Suivent d'autres points abordés dans l'entretien entre le Ministre de Suisse et le Ministre des Finances roumain.*

166

J.I.6. 1/3

W. Rappard au Chef du Département de l'Economie publique, E. Schulthess

L Personnelle

Genève, 6 février 1922

J'ai l'honneur de vous accuser réception et de vous remercier très vivement de votre aimable lettre¹ qui m'est bien parvenue hier matin.

Il est évident qu'il ne m'appartient pas de discuter la sagesse des décisions du Gouvernement fédéral et je comprends pour ma part, tout en les déplorant, les circonstances d'ordres divers qui vous ont imposé une attitude de réserve dans cette affaire.

1. *Dans cette lettre du 4 février, Schulthess précisait: [...] Die Konferenz von Genua dürfte wohl verschoben werden. Überdies scheinen noch eine ganze Reihe von Fragen nicht abgeklärt zu sein. Insbesondere sind auch die Eingeladenen über den eigentlichen Zweck und das Programm der Konferenz nur sehr unvollständig orientiert. Infolgedessen ist es auch uns nicht möglich, irgend ein Urteil zu fällen oder gar Stellung zu nehmen. Der Bundesrat hat bis jetzt auch keinerlei Instruktionen aufgestellt oder Beschlüsse gefasst. Schon aus diesem Grunde könnte offenbar*

Je voudrais seulement me permettre, pour éviter tout malentendu, d'établir bien nettement deux points suggérés par votre lettre.

Il est bien entendu, comme vous l'indiquez dans le dernier paragraphe de votre lettre, que vous n'avez pris aucune initiative quelconque et que, par conséquent, en vous refusant à toute conversation officieuse avec Londres pour le moment, vous ne modifiez nullement une attitude prise au préalable.

L'origine de toute cette affaire est tout simplement la suivante: Une amie de M.L.G.², que je connais d'assez longue date, demande à me voir à Genève. Au cours de la conversation elle me dit que son ami serait très désireux de connaître l'attitude des petites Puissances neutres à l'égard de la conférence de Gênes. Je lui réponds que je connais les idées principales de celui des Membres de notre Gouvernement qui, de par ses fonctions comme de par sa position personnelle exercera sans doute une influence prépondérante sur ses collègues en cette matière. Ces idées, je n'hésite pas à les lui exposer, à titre confidentiel. Je le fais d'autant plus volontiers qu'elles ne contiennent aucune précision en une matière qui est encore très vague, ni aucun semblant d'engagement sur un point quelconque. Leur intérêt réside en ce qu'elles indiquent le point de vue ou la méthode d'approche d'un des Membres de notre Gouvernement à l'égard du grand problème de la reconstitution économique de l'Europe.

En entendant mon exposé, mon interlocutrice déclare que c'est presque dans les mêmes termes qu'on se pose ce problème à Londres. Elle me dit que son ami serait certainement très heureux de rencontrer M.S.³ et me demande si celui-ci pourrait, le cas échéant, se rendre à Londres. Je lui réponds que les traditions et les habitudes politiques de notre pays limitent beaucoup la liberté d'action des Membres du Gouvernement fédéral et que je doute fort, par conséquent, que M.S. puisse se rendre à Londres pour rencontrer son ami, malgré toute l'envie qu'il en eût et tout l'intérêt qu'aurait incontestablement une pareille entrevue.

Là-dessus, Melle M. part pour Londres, descend chez M.L.G. dès son arrivée, et m'écrit le lendemain matin qu'elle a rendu compte à son ami de notre conversation et que celui-ci a tout de suite exprimé le vif désir de rencontrer M.S. d'autant plus que M. Bénès comptait venir le voir dans le courant du mois. Melle M. lui répondit que pour prendre une décision aussi grave vous auriez sans doute besoin d'y être expressément encouragé. M.L.G. répliqua: encouragez-l'y de ma part, répétez-lui ce que je vous dis, dites lui de venir.

eine Besprechung mit dem englischen Ministerpräsidenten keinen für diesen irgendwie befriedigenden Verlauf nehmen, da ich ja nicht in der Lage wäre, positive Vorschläge zu machen. Dazu kommt, dass man in der Schweiz bekanntlich in internationalen Dingen sehr ängstlich ist und vielleicht befürchten würde, eine einseitige Fühlungnahme könnte inopportun sein. Sie kennen übrigens die Auffassungen, die darüber bestehen. Unter solchen Umständen dürfte es wohl richtiger sein, der Anregung, die Sie mir übermittelten, keine Folge zu geben und in der Sache überhaupt bis auf weiteres eine abwartende Haltung einzunehmen.

Sie werden ja gewiss den Weg finden, um diesen Bescheid in angemessener und nicht verletzender Form zur Kenntnis zu bringen. Es dürfte dies umso eher angehen, als von mir aus nicht die leiseste Anregung gemacht wurde. Vielleicht bietet sich Gelegenheit, die Sache einmal zu besprechen (J.I.6. 1/3).

2. *Il s'agit de Monsieur Lloyd George.*

3. *Il s'agit de Monsieur Schulthess.*

C'est cette nouvelle dont j'ai été chargé de vous rendre compte et qui a provoqué nos conversations téléphoniques et votre lettre du 4 février.

Si je n'ai pas cru devoir me refuser à toute intervention dans cette affaire, c'est que je pensais qu'en contribuant de ma modeste place à vous permettre de rencontrer à titre officieux M.L.G., je servais à la fois la cause de la Suisse, de la reconstitution économique de l'Europe à laquelle elle est fort intéressée, et de la Société des Nations. Il me paraissait, et il me paraît en effet évident:

1. Que la Conférence de Gênes ne pourra produire tout son effet qu'à condition d'être précédée de conversations privées.

2. Que M. L.G., comme père de la Conférence de Gênes⁴ et comme Chef de la Grande Puissance qui y jouera incontestablement le premier rôle, devait tout naturellement désirer prendre contact avec les Membres des Gouvernements des petites Puissances restées neutres pendant la guerre.

3. Que tel que je connaissais l'homme et ses méthodes diplomatiques, ces conversations seraient improvisées et personnelles et non pas diplomatiques et officielles.

4. Qu'il est dans l'intérêt des petites Puissances d'être tenues au courant de ce qui se prépare et de pouvoir, dès le début des pourparlers, faire connaître leur attitude générale.

5. Qu'une invitation aussi cordiale, adressée par une voie privée mais toute droite et naturelle, était de nature à intéresser au plus haut point le Gouvernement suisse et notamment celui de ses Membres en qui on est unanime à voir notre négociateur principal en matière de relations économiques internationales.

Je n'ignorais certes pas les difficultés qui s'opposaient à l'acceptation d'une pareille invitation, et je les ai signalées à l'amie de M.L.G. avant même qu'elles ne se produisissent. Parmi ces difficultés, il en est une cependant qui me paraît grossie à l'excès dans votre lettre, M. le Conseiller fédéral. En demandant à vous voir à Londres à propos de la Conférence de Gênes dont le programme même n'est pas précisé, M. L.G. ne pouvait pas s'attendre de vous à la présentation d'un projet de solution ni à des déclarations engageant le Gouvernement suisse. J'ai tout lieu de penser qu'il désirait simplement vous présenter sa propre conception de la situation en vous demandant quelle sera éventuellement l'attitude de la Suisse et des autres petites Puissances neutres à l'égard de ses projets. Il me semblait, et il me semble, qu'en acceptant une conversation pareille vous rendriez le plus grand service à votre pays en lui permettant de se préparer plus utilement à la Conférence de Gênes et en vous y assurant par avance une situation particulièrement importante. Mes trois principaux collègues anglais, français et italien (Drummond, Monnet et Attolico) à qui j'ai parlé de cette affaire à titre tout à fait confidentiel, étaient unanimes à ne pas s'étonner du procédé de M.L.G., tout à fait conforme à ses habitudes, et à estimer que l'acceptation de l'invitation ne présentait que des avantages pour la Suisse. J'ai cherché à leur faire comprendre les circonstances

4. *A la conférence du Conseil suprême à Cannes (janvier 1922), c'est le Premier Ministre britannique qui insista pour que la Conférence de Gênes soit indépendante de la SdN et pour que soit accordé aux Grandes Puissances, y compris l'Allemagne et la Russie, un rôle prépondérant. Cf. Notice du Département politique (non signée) datée du 25 janvier 1922, intitulée: La Société des Nations et la convocation de la Conférence de Gênes. Confidentielle (E 2001 (B) 8/30).*

d'ordre intérieur qui devaient limiter beaucoup votre liberté de mouvements dans une affaire de ce genre, mais ils pensent, et je ne puis qu'être de leur avis, que les circonstances de politique intérieure qui peuvent pousser un Gouvernement à se priver de certains avantages d'ordre international, sont toujours fort regrettables. M. Monnet, qui est en contact très étroit avec les milieux gouvernementaux français, estimait qu'en vous arrêtant à Paris en route pour Londres, ou peut-être au retour, et en y parlant absolument le même langage que dans la capitale britannique, vous seriez très loin d'étonner et de désobliger le Gouvernement français.

Je m'excuse, M. le Conseiller fédéral, de la longueur de cette lettre. Si j'ai tenu à mettre au point les incidents de la dernière semaine, c'est que tout en étant toujours disposé à rendre au Gouvernement fédéral les services que me permet ma situation, je suis encore plus désireux de ne pas l'importuner. Je vous serais infiniment obligé si vous vouliez bien m'indiquer en quelques lignes l'attitude générale qu'il vous serait à l'avenir agréable que je prisse dans des occurrences semblables.

167

E 1005 2/2

CONSEIL FÉDÉRAL
Procès-verbal de la séance du 10 février 1922

Aufnahme von Handelsbeziehungen mit Russland

Geheim

Mündlich

Der Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartementes weist auf einen Bericht der Gesandtschaft in Berlin hin, der hervorhebt, dass in Russland voraussichtlich die Sovietregierung vorläufig noch am Ruder bleibt und dass sie noch über beträchtliche Hilfsmittel zu verfügen scheint. Das jetzige Regime verschwindet schon deshalb nicht so bald, weil niemand da ist, der seine Nachfolge übernehmen will. Das wird sich erst ändern, wenn Russland mit der übrigen Welt wieder gewisse Beziehungen angeknüpft hat. Schweden, England, Italien haben schon weitgehende Schritte zur Aufnahme der Handelsbeziehungen mit Russland unternommen. Deutschland hat die Sovietregierung de jure anerkannt und es ist bekannt, dass Russland in Deutschland grosse Bestellungen gemacht hat. Frankreich verhandelt ebenfalls mit Russland, wenn es das auch noch nicht offen zugibt. In den Beschlüssen von Cannes, auf Grund deren die Sovietregierung aufgefordert wurde, eine Delegation an die Wirtschaftskonferenz in Genua zu entsenden, liegt, wie unser Gesandter in Rom mit Recht betont, die tatsächliche Anerkennung der gegenwärtigen russischen Regierung durch die wesentliche Mächtegruppe. Nicht zu verkennen ist auch, dass die Anschauungen und Regierungsgrundsätze der Soviets in der letzten Zeit eine gewisse Wandlung erfahren haben.

Tatsache ist also, dass weitherum das Bestreben sich geltend macht, in Handelsbeziehungen mit Russland zu treten. Da ist es denn doch angezeigt, ernstlich zu prüfen, ob es nicht auch für die Schweiz an der Zeit wäre, in der gleichen Rich-

tung vorzugehen. Die wirtschaftliche Lage der Schweiz erfordert gebieterisch eine Anregung von Handel und Verkehr durch Sicherung aller Absatzmöglichkeiten, die sich finden lassen. Auf die Länge kann der Staat nicht mit Notstandsarbeiten und -Krediten wirtschaften. Die Lage gestaltet sich von Tag zu Tag schlimmer; schon jetzt gehen den Gemeinden die Mittel aus, die Kantone sind nicht wesentlich besser daran und in absehbarer Zeit werden auch die Mittel des Bundes erschöpft sein. Demgegenüber gibt es nur eine Abhilfe: es müssen Aufträge und mit den Aufträgen muss Geld ins Land kommen. Es lässt sich nicht länger verantworten dass die Schweiz tatenlos zusieht, wie Russland Bestellungen in allen möglichen Ländern aufgibt, ohne dass auch für die Schweiz etwas abfällt.

Nun ist ja richtig, dass der Bundesrat jeder privaten Initiative auf diesem Gebiete günstig gesinnt und bereit ist, sie soweit immer möglich zu fördern. Allein es hat sich erwiesen, dass die Anknüpfung von Handelsbeziehungen mit Russland durch die Industrie selbst zur Zeit keine Aussicht auf Erfolg hat. Nur durch die Aufnahme gewisser Beziehungen zwischen den beidseitigen staatlichen Organen kann ein Erfolg erzielt werden. Der Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartements regt daher an, es seien von Staatswegen Schritte zur Anbahnung wirtschaftlicher Beziehungen mit Russland zu tun. Eine de jure Anerkennung der Sovietregierung soll dabei nicht in Frage kommen sowenig wie eine Einmischung in die innern Verhältnisse Russlands. Es würde sich nur um eine Anerkennung de facto handeln. Es wäre den Soviets zu wissen zu tun, dass die Schweiz bereit wäre, in wirtschaftliche Unterhandlungen mit ihnen einzutreten und zu diesem Zwecke eine Handelsmission in die Schweiz zuzulassen. Zu verlangen wäre dann, dass eine gewisse Menge von Bestellungen in der Schweiz untergebracht und für deren Abnahme und Deckung in einer den Interessenten genügenden Weise Sicherheit geleistet werde, was durch Goldhinterlegung bei der Nationalbank geschehen könnte. Die Gefahr, die darin liegt, dass auf diese Weise einige bolschewistische Agitatoren ins Land kämen, wo solche übrigens auch schon vorhanden sind, darf nicht überschätzt werden, angesichts der viel ernsteren Gefahr, die aus der zerrütteten wirtschaftlichen Lage des Landes immer bedrohlicher emporwächst und die der Regierung die unabweisliche Pflicht auferlegt, Alles zu tun, was geeignet ist, um den Druck der Arbeitslosigkeit zu erleichtern.

Zur Frage, wie die Anknüpfung mit Russland gefunden werden soll, ist zu sagen, dass selbstverständlich eine Vermittlung durch einen schweizerischen Kommunisten ausgeschlossen ist. Zu denken wäre etwa, dass der Gesandte in Berlin beauftragt würde, dem dortigen russischen Vertreter einen halboffiziösen Wink zu geben, oder dass auf einem sonst gutscheinenden Weg in ähnlicher Weise Fühlung mit Krassin gesucht würde. Das Wesentliche ist, dass etwas geschieht; hinsichtlich des Weges, auf dem das Ziel erreicht werden soll, ist der Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartementes bereit, auf jede zweckdienliche Anregung einzugehen.

Führen die anzubahnenden Verhandlungen zu einem Erfolg, so ist es gut: bleiben sie ohne Erfolg, so verlieren wir nichts und können uns wenigstens sagen, dass wir alles getan haben, was unsere Pflicht von uns verlangt.

Die Regelung der Beziehungen zu Russland wird an der Konferenz in Genua die allergrössten Schwierigkeiten bereiten. Da rechtfertigt es sich, unabhängig von den fraglichen Ergebnissen der Konferenz in bescheidenem Rahmen selbst-

ständig vorzugehen und zwar jetzt schon; denn wenn das russische Problem in Genua nicht zu einer Lösung kommt, so wird es später viel schwerer sein.

Der Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartementes stellt den Antrag, zu beschliessen, es seien sofort offiziöse oder halboffiizielle Schritte zur Anbahnung wirtschaftlicher Beziehungen zu Sowietrussland zu tun.

In der Beratung wird die kritische Lage unserer Volkswirtschaft und die Bedeutung, die für sie eine erfolgreiche Anknüpfung von Handelsbeziehungen mit Russland hätte, allseits anerkannt. Auch wird zugegeben, dass die Stellung der Sovietregierung gegenwärtig gefestigter erscheint als früher und dass die internationale Finanz stark dahin neigt, mit Russland anzuknüpfen. Sicher sei, dass Russland sich nicht mehr aus eigener Kraft aufzurichten vermöge; andere müssen dabei helfen und es liege also nahe, sich zu überlegen, wie sich die Schweiz dabei beteiligen könne. Dagegen wird eingewendet, mit Aufnahme von Deutschland, das sich Russland gegenüber in einer ganz besonderen Lage befindet, habe kein anderes Land bei der Anknüpfung von Handelsbeziehungen mit Sowietrussland irgend einen wirklichen Erfolg gehabt. Branting in Schweden sei gegenüber Russland ganz skeptisch, der schweiz. Gesandte in Warschau rate direkt von der Aufnahme von Handelsbeziehungen mit Russland ab¹ und der Minister van Karnebeek habe noch in den letzten Tagen erklärt, Holland habe keinen Anlass, seine Haltung gegenüber Russland zu ändern. Frankreich weist in der neusten Note an England über die Konferenz in Genua darauf hin, dass Russland bei der Zusage seiner Beteiligung an der Konferenz sich über die hiefür in Cannes aufgestellten Bedingungen (Schuldenerkennung, Anerkennung des Privateigentums, Gewährung von Sicherheiten für Ausländer in Russland) gänzlich ausgeschwiegen habe. Solange die Stellung Russlands zu diesen Bedingungen nicht bekannt sei, komme doch die Anknüpfung von Handelsbeziehungen mit ihm kaum in Frage. Das Ziel, das die Sovietregierung mit ihrer Beteiligung an der Konferenz in Genua verfolge, sei ganz offensichtlich kein anderes als die Erwirkung der de jure Anerkennung ihrer Herrschaft. Wenn nun die Schweiz heute, einige Wochen vor der Konferenz in Genua, der Sovietregierung durch Anbahnung von handelspolitischen Beziehungen entgegenkäme, so würde das eine ganz wesentliche Stärkung der Stellung der Sovietvertretung auf der Konferenz zur Folge haben. Sie würde diesen Umstand ausnützen, um ihre Ansprüche mit vermehrter Kraft geltend zu machen. Ihr in der gegenwärtigen Stunde hiezuhilfen, würde in der ganzen Welt einen schlechten Eindruck machen und wäre ein grosser politischer Fehler. Dazu komme aber noch, dass, nachdem die Sovietregierung nach Genua eingeladen worden sei, ein Entgegenkommen der Schweiz für sie, sofern es ihr nicht die de jure Anerkennung bringe, kaum grossen Wert haben dürfte, so dass die Schritte schon aus diesem Grund

1. *Le Ministre de Suisse à Varsovie, Hans von Pfyffer écrivait, le 5 janvier 1922, à Motta: M. Skirmunt et les milieux politiques et commerciaux sont d'avis que les résultats économiques des conventions conclues avec Moscou seront pratiquement nuls. Cette opinion se base sur l'expérience faite avec le traité de paix de Riga. On considère les Soviets comme dénués de toute sincérité et on est convaincu que leur gouvernement signera bien des accords ou des conventions, quitte ensuite à soulever des obstacles à leur exécution, car les relations internationales sont un danger pour le régime. C'est également l'opinion du Cardinal Kakowski, avec lequel je m'entretenais hier. Le Cardinal a été longtemps en Russie et la connaît bien (E 2300 Varsovie 2).*

kaum Aussicht auf Erfolg hätten. Die ganze Aktion würde also im gegenwärtigen Zeitpunkt zu einem wirtschaftlichen und politischen Misserfolg führen. Aus all diesen Erwägungen empfehle es sich, zur Zeit von Schritten gegenüber Russland abzusehen und abzuwarten, welche Ergebnisse die Konferenz von Genua zeitige. Sollte diese Konferenz allerdings auf unbestimmte Zeit verschoben werden, so müsste die Angelegenheit neuerdings zur Spache gebracht werden.

Betont wird auch, dass die Zulassung einer Handelsmission in der Schweiz doch gewisse Gefahren in sich berge, die nicht allzugerings eingeschätzt werden sollten. Sei es doch bekannt, dass die Sovietleute in Deutschland die Hand bei allen Putschversuchen von Links im Spiel haben und dass gerade vor dem jüngsten Eisenbahnerstreik Radek-Sobelsohn ganz Deutschland bereist habe.

Der Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartementes hält im wesentlichen an seiner Auffassung fest. Da die Beratung ergeben habe, dass doch allgemein die Anknüpfung handelspolitischer Beziehungen mit Sowietrussland im Interesse unserer Volkswirtschaft als wünschbar empfunden werde, während die taktische Frage des wann und die Frage des zu beschreitenden Weges bestritten sei, stellt er den Antrag, wenigstens grundsätzlich die Anbahnung handelspolitischer Beziehungen zu Russland zu beschliessen, wobei der Entscheid über den einzuschlagenden Weg bis zu neuer Prüfung der hiezu gegebenen Möglichkeiten vorbehalten bliebe.

Der Rat beschliesst hierauf mit grosser Mehrheit, es sei zur Zeit von offiziellen oder offiziösen Schritten zur Anbahnung handelspolitischer Beziehungen zur Sowietrussland Umgang zu nehmen.

168

E 2001 (B) 8/30

*Le Ministre de Suisse à Londres, Ch. R. Paravicini,
au Chef du Département politique, G. Motta*

L¹ Association des Nations

Londres, 14 février 1922

J'avais eu l'honneur de vous écrire, dans mon rapport du 4 février², que je tâcherais de voir Sir Eric Drummond lors de son prochain séjour à Londres.

Voici ce qui est à retenir de l'entretien que j'ai eu avec lui samedi dernier.

Il ne dissimule pas qu'au premier abord la surprise de Cannes l'avait décidément inquiété. La proposition de Mr. Lloyd George visant la création d'une «Association des Nations» a, en effet, préoccupé Genève. Cette inquiétude a mis quelque temps à se dissiper mais, disons-le tout de suite, Sir Eric est à cette heure parfaitement rassuré.

En arrivant à Londres, il a vu les personnes qui étaient en mesure de lui dire ce qu'il voulait savoir. Ce fut là le motif de son voyage. Il admet que s'il n'avait pu

1. Motta a noté en tête du document: Rapport intéressant et que je conseille de lire. 16.2.22.

2. Non reproduit.

s'informer sur place, il serait fatalement resté sous le poids d'arrière-pensées qui auraient continué à l'inquiéter. Ici, on a commencé par nier que le Premier Ministre ait jamais eu l'intention de créer une institution incommode à la Société des Nations. Sir Eric est cependant sous l'impression que pareille tendance a effectivement existé. L'évolution s'est faite, d'après lui, à peu près de la manière dont j'ai parlé dans ma lettre du 4 février: l'idée de Mr. Lloyd George n'ayant pas rencontré d'approbation ni en Angleterre ni à l'étranger, elle a été abandonnée d'emblée, si bien qu'aujourd'hui on en nie même l'existence à un moment quelconque.

La Conférence de Gênes viendra; selon Sir Eric, elle viendra prochainement. Il se peut qu'il intervienne un léger retard: un retard de semaines, pas de mois. Mr. Lloyd George tient trop à cette réunion pour l'exposer aux risques d'un ajournement de mois. Et la Société des Nations y sera représentée, probablement par Sir Eric lui-même, ceci pour deux raisons: d'abord, on discutera de questions concernant très directement la Ligue, et le Secrétariat Général «personnellement», par exemple la question des dépenses de la Société des Nations; ensuite, il est probable — ce qui paraît être de toute importance — qu'on envisagera à Gênes la création de certaines institutions permanentes par rapport au rétablissement économique de l'Europe. Sir Eric est décidé à veiller à ce que de telles organisations soient affiliées de façon aussi étroite que possible à la Ligue, laquelle doit, à tout prix, maintenir dans ce domaine la compétence qui lui appartient indubitablement.

Au moment de notre entretien Sir Eric n'avait pas encore vu le Premier Ministre. Il compte le voir avant de rentrer en Suisse. En attendant, il s'est rendu à La Haye. Peut-être trouverai-je une occasion de le revoir encore lors de son deuxième passage ici.

Je voudrais mentionner encore quelques détails de nature générale qui me paraissent valoir la peine d'être relevés.

Sir Eric, une fois rassuré sur l'affaire de Gênes, avoue qu'une réunion sous le patronage de la Ligue n'atteindrait pas le but. Les difficultés d'y faire participer l'Amérique et la Russie seraient trop grandes, l'Amérique surtout; quant à la Russie, il croit qu'on peut aujourd'hui en obtenir à peu près tout ce qu'on veut, moyennant certaines compensations. Ainsi, la vraie difficulté ne serait au fond que l'Amérique. Sir Eric comprend que pour l'instant le régime Harding doit se dissocier nettement de la Ligue, mais le temps viendra où la collaboration des Etats-Unis s'opérera sous une forme ou sous une autre, mais certainement de façon acceptable pour tous. — Selon lui, on parlera à Gênes de l'adhésion de l'Allemagne. (Ceci prouve combien Sir Eric est tranquilisé sur l'esprit de la Conférence!) Il espère que ces conciliabules feront progresser ou détermineront même la question. L'Allemagne hésite à poser sa candidature sans être sûre d'une acceptation; si telle assurance lui est donnée à Gênes, l'affaire sera faite.

Quant à la France, le Secrétaire Général en dit beaucoup de bien. Il ne voit décidément pas dans la récente note de M. Poincaré uniquement une manœuvre. Au contraire, il y voit une manifestation *sincère* et en concordance avec un courant, nouveau peut-être, mais clairement marqué de l'opinion publique. En France, la Ligue a été considéré longtemps comme un outil dans les mains du Gouvernement britannique, qui en aurait usé selon son bon plaisir et pour ses desseins. Aujourd'hui cette méfiance n'existe pour ainsi dire plus. La décision de la

Haute-Silésie a prouvé aux Français que la Société des Nations est une institution qui a l'ambition d'être indépendante et de travailler pour le bien de tous. La logique et la perspicacité françaises ont su tirer de cette affaire silésienne toutes les déductions indiquées et c'est en effet cette épreuve qui a si heureusement gagné à la Ligue l'approbation des Français. Sir Eric estime qu'il existe actuellement en France un mouvement qui ne signifie rien moins que la pleine adhésion de la France à la cause de la Société des Nations.

En Angleterre, dit Sir Eric, la Ligue a fait du chemin, non pas grâce à des défenseurs comme Lord Robert Cecil, qui lui nuisent plutôt en faisant d'elle une arme contre le Gouvernement, mais grâce à bon nombre de politiciens plus calmes et moins en évidence qui se sont mis peu à peu à reconnaître la réelle utilité de cette organisation. La Ligue possède par exemple en Mr. Balfour un partisan dont la valeur est inestimable. Il s'est voué cœur et âme à la Ligue et entend la défendre de toute la force de son incomparable prestige. Ainsi, le nouveau succès de Mr. Balfour à Washington ne saurait que profiter à la Société des Nations et il y a tout lieu de penser que durant son séjour aux Etats-Unis, il ait su exercer une influence favorable sur l'attitude des Américains.

A propos de la Haute-Silésie, Sir Eric a fait les éloges de M. Calonder en disant qu'il eût été difficile de trouver un homme qui aurait su exécuter cette tâche extrêmement délicate avec autant de tact et de succès. C'est principalement, sinon entièrement, grâce à lui que la tension a considérablement diminué et que toute la question est entrée dans une phase qui laisse enfin prévoir une pacification.

169

E 1005 2/2

CONSEIL FÉDÉRAL

*Procès-verbal de la séance du 21 février 1922¹*Aufnahme von Handelsbeziehungen mit Russland²

Geheim

Mündlich

Wie der Vorsteher des politischen Departementes schon in der Sitzung vom 17. Februar 1922 mitteilte³, war Nationalrat Belmont bei ihm, um ihn wissen zu lassen, dass die russische Regierung bereit sei, mit der schweizerischen in Beziehung zu treten und mit ihr ein ähnliches Abkommen zu treffen wie mit Norwegen, all dies aber *vor* der Konferenz von Genua. Sofern der Bundesrat keine russische Mission in der Schweiz zu haben wünsche, könnte er den Gesandten in Berlin beauftragen, mit der dortigen Sovietmission zum angegebenen Zweck Fühlung zu nehmen.

1. *Etait absent: E. Chuard.*

2. *Cf. n° 167.*

3. *Il n'existe pas de référence ayant trait à cette affaire dans les procès-verbaux du Conseil fédéral, en revanche un pro memoria, reproduit en annexe.*

Heute teilt nun der Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartementes mit, vor einiger Zeit sei ein schweizerischer Ingenieur namens Beck bei ihm eingeführt worden, der sagte, er sei von schweizerischen Industriellen beauftragt, mit den Sovietleuten in Verbindung zu treten, zu welchem Zweck er in Berlin Krassin aufsuchen wolle. Der Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartementes teilte ihm mit, er habe ihm keinerlei Auftrag zu geben. Beck begab sich nach Berlin und sprach am letzten Samstag, nach seiner Rückkehr, wieder beim Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartementes vor. Beck konnte Krassins nicht habhaft werden, trat aber mit der Sovietmission in Verbindung. Die Frage, ob er einen Auftrag der schweizerischen Regierung habe, verneinte er, fügte aber, was ihm nicht geheissen worden war, bei, man wisse an massgebender Stelle, dass er in Berlin sei. Er kam dann mit einem Sekretär der Sovietmission zusammen und dieser eröffnete ihm, die Sovietregierung habe grosses Interesse daran und den lebhaften Wunsch, mit der schweizerischen Regierung in Fühlung zu treten; wenn ihr versichert werden könnte, dass sie auf eine Anfrage hin von Bern nicht von vornherein eine abschlägige Antwort bekommen werde, so wäre sie bereit, den ersten Schritt zur Anknüpfung von Beziehungen zu tun. Ingenieur Beck hat dem Volkswirtschaftsdepartement einen schriftlichen Bericht über diese Vorgänge in Berlin eingereicht und ihm überdies einen Brief, worin er über seine Persönlichkeit Aufschluss gibt, sowie eine Übersetzung des norwegisch-russischen Übereinkommens zukommen lassen.

Gestützt auf diese neuen Tatsachen und unter Hinweis auf das weitverbreitete Bestreben, mit Sowietrussland Beziehungen anzuknüpfen, sowie auf die immer schwieriger sich gestaltende Lage der schweizerischen Volkswirtschaft, macht der Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartementes die Anregung, es sei Herr Ingenieur Beck zu ermächtigen, den Sovietleuten in Berlin, wohin er zurückkehrt, zu erklären, er wisse bestimmt, dass, wenn die Sovietregierung mit dem Vorschlag, Verhandlungen zur Anknüpfung handelspolitischer Beziehungen aufzunehmen, an die Schweiz herantrete, diese darauf eingehen werde.

Da sich aus der Beratung ergibt, dass der Rat sich nicht darauf einigen kann, vor der Konferenz von Genua in Beziehungen zu der Sovietregierung zu treten, oder auch nur diese zu einem Vorschlag zur Aufnahme solcher Beziehungen zu veranlassen, so verzichtet der Rat auf eine neuerliche Beschlussfassung in dieser Angelegenheit, wobei es die Meinung hat, dass vor der Wirtschaftskonferenz in Genua keinerlei Schritte zu einer Annäherung an Sowietrussland getan werden sollen.

ANNEXE

J.I. 6 1/4

PRO MEMORIA

Affaires de Russie

16 février 1922

Ce matin, à 10 heures, M. le Conseiller national Belmont s'est annoncé auprès de moi et m'a prié de le recevoir. Je l'ai reçu en lui communiquant que je n'avais à mon regret que peu de temps pour me tenir à sa disposition.

M. Belmont m'a fait les déclarations suivantes:

Il affirme qu'il est chargé par le Gouvernement de Moscou et aussi par le Gouvernement de l'Ukraine de me faire savoir:

1. que les deux gouvernements en question ont un intérêt à entrer en pourparlers commerciaux avec la Suisse *avant la Conférence de Gènes*;
2. que le gouvernement de Moscou serait disposé à conclure avec la Suisse un *arrangement analogue à celui qu'il a déjà conclu avec la Norvège*;
3. que le même gouvernement *accorderait* à la Suisse tous *les avantages* qu'il est disposé à accorder ou qu'il aurait déjà accordés aux gouvernements *de l'Entente*.

M. Belmont ajoute — spontanément — qu'il m'écrira prochainement pour me renouveler les déclarations susdites et que si la Suisse avait des difficultés à laisser venir en Suisse même une délégation soviétique, il serait utile de charger notre Légation à Berlin d'entrer en pourparlers avec la mission soviétique accréditée dans la même ville.

Je me suis borné à prendre acte de ces communications *sans me prononcer* à leur égard, en disant cependant que je les aurais transmises au Conseil fédéral dans une prochaine séance.

Motta

170

E 1005 2/2

CONSEIL FÉDÉRAL Procès-verbal de la séance du 1^{er} mars 1922

Wirtschaftskonferenz von Genua. Fühlungnahme mit den übrigen Neutralen

Geheim

Mündlich

Der Vorsteher des politischen Departementes berichtet über die Aussprache, die in der Delegation für Auswärtige Angelegenheiten über die Wirtschaftskonferenz von Genua stattgefunden hat. Noch steht der Zeitpunkt, an dem die Konferenz stattfinden wird, nicht sicher fest, noch besteht auch über ihr Programm und über die Vertretung anderer Staaten an ihr Unsicherheit, so dass der Zeitpunkt für die Bestellung der Delegation heute noch nicht gekommen ist. Morgen wird die vom Bundesrat in Aussicht genommene (s. Protokoll vom 17. Februar 1922)¹ Departementalkonferenz stattfinden, die eine Abklärung darüber bringen soll, welche wirtschaftlichen Fragen, wie und durch welche Personen sie vorzubereiten sind. Hiezu gehört namentlich auch die Frage der Anhörung von Vertretern der schweiz. wirtschaftlichen Verbände. Die in Betracht fallenden politischen Fragen wird das politische Departement vorbereiten und seine Schlüsse werden, nach Besprechung in der Delegation für Auswärtige Angelegenheiten, dem Bundesrate unterbreitet werden.

In der Delegation ist auch die Frage aufgeworfen worden, ob es nicht angezeigt wäre, mit den übrigen im Kriege neutral gebliebenen europäischen Staaten vor der Konferenz Fühlung zu nehmen. Der schwedische Minister Branting hat sich gegenüber dem Gesandten in Stockholm sogar bereit erklärt, zu diesem Zwecke einen Experten nach der Schweiz zu entsenden; er befürchtet offenbar, dass man den Neutralen eine grosse Beteiligung an dem zum Wiederaufbau Europas zu bildenden Finanzkonsortium zumuten wird, da bei den ehemals kriegsführenden

1. *Non reproduit. Cf. E 1004 1/282, n° 459.*

Ländern noch falsche Ansichten über die Lage der Neutralen obwalten. Die Delegation für auswärtige Angelegenheiten ist einmütig der Meinung, es wäre gut, den Neutralen einen Gedankenaustausch im Hinblick auf die Genueser Konferenz vorzuschlagen.

Welche Aufnahme ein solcher Vorschlag finden würde ist allerdings nach den Erfahrungen der Kriegszeit nicht vorauszusehen. Der holländische Ministerpräsident befolgt eine sehr zurückhaltende Politik; wenn auch Schweden geneigt zu sein scheint, etwas zu tun, so ist doch nicht sicher, dass die eher zur Passivität neigenden beiden andern skandinavischen Länder, Norwegen und Dänemark, ebenso denken. In Spanien scheint, wohl auch infolge einer momentanen Spannung mit Frankreich wegen der Marokkoangelegenheit, gegenüber der Genueserkonferenz eine recht kühle Stimmung zu herrschen.

Trotzdem ist der Vorsteher des politischen Departements der Meinung, man sollte die genannten Staaten — wobei Spanien besonders fraglich erscheinen mag — durch unsere dortigen Gesandten wissen lassen, dass wir gerne mit ihnen in einen Gedankenaustausch über die in Genua zu behandelnden Probleme eintreten würden. An Stoff zu einem solchen Gedankenaustausch fehlt es nicht. Besprochen werden könnten

a) die Stellung der Neutralen zu den Friedensverträgen, die von den ehemals Kriegsführenden oft ganz anders aufgefasst wird als z. B. von der Schweiz (Friedensverträge — nicht zu übersehende Tatsache, aber *res inter alios acta* und somit für uns nicht verpflichtend);

b) die Stellung des Völkerbunds zu den Beschlüssen von Genua, Erweiterung des Völkerbundes;

c) die Abrüstungsfrage, deren Behandlung Gelegenheit böte, die andern Neutralen über unsere Stellung dazu aufzuklären;

d) das russische Problem;

e) das Wiedergutmachungsproblem, das trotz allen französisch-englischen Abmachungen in Genua eine grosse Rolle, wenn auch verdeckt, spielen und den wirtschaftlichen Wiederaufbau von Europa beherrschen wird, an dem sich die Neutralen beteiligen sollen.

In der Beratung ergibt sich Übereinstimmung mit der Auffassung des politischen Departements und der Delegation, namentlich aber auch darüber, dass Spanien bei diesem Vorgehen einzubeziehen ist. Betont wird, es empfehle sich wohl, bei diesem ersten Schritt, einen Gedankenaustausch über gewisse politische Fragen und darüber vorzuschlagen, wie die Fragen des wirtschaftlichen Wiederaufbaues in Genua behandelt werden können; das würde gestatten, die Wiedergutmachungsfrage bei diesem ersten Schritte, wenigstens dem Namen nach, aus dem Spiele zu lassen.

In Zustimmung zum Antrag des Vorstehers des politischen Departementes wird *beschlossen*:

Das politische Departement wird ermächtigt, mit den übrigen im Krieg neutral gebliebenen europäischen Staaten in Beziehung zu treten, um ihnen einen Gedankenaustausch der vorgeschilderten Art vorzuschlagen.

J.I.1. 1/3

*Le Ministre de Suisse à La Haye, G. Carlin,
au Chef du Département politique, G. Motta¹*

L Conférence de Gênes
Urgente, Confidentielle

La Haye, 4 mars 1922

Aujourd'hui vers midi, au reçu de Votre lettre du 2 courant², relative à la Conférence de Gênes, j'ai immédiatement téléphoné au Ministre des Affaires Etrangères pour lui demander une audience. De midi et quart à une heure et quart j'ai eu avec lui une longue conversation, au cours de laquelle il m'a dit à peu près ce qui suit:

«Je vous remercie de la communication que vous avez bien voulu me faire. Sans être opposé, en principe, à l'échange de vues suggéré par votre Gouvernement, je l'estime prématuré. En présence du programme si vague de la Conférence, je ne saurais quelles questions pourraient être utilement discutées dès à présent. Peut-être, à la fin du mois, verra-t-on plus clair et alors je serais éventuellement disposé à prêter la main à des pourparlers, mais ceux-ci ne devraient pas se faire sur toutes les questions possibles, entre tous les pays d'Europe restés neutres pendant la guerre et parce qu'ils sont restés neutres, mais seulement entre ceux d'entre eux qui seraient spécialement intéressés dans une certaine question bien définie à traiter par la Conférence, comme, par exemple, celle de l'étalon d'or, qui ne concerne en Europe, que la Suisse, les Pays-Bas et la Suède. Et encore faudrait-il avoir soin de prendre contact, sur cette matière, avec la Banque d'Angleterre, que j'ai déjà sondée à ce sujet et qui m'a recommandé d'attendre quelque peu. C'est précisément pourquoi, si cette question devait faire l'objet de pourparlers, je désirerais qu'elle fût traitée à La Haye, vu la proximité topographique et les relations financières étroites qui existent entre les Pays-Bas et la grande puissance monétaire que respresente la Banque d'Angleterre.

A titre général, j'estime dangereux et nuisible de maintenir en temps de paix les distinctions faites entre Etats pendant la guerre. Je voudrais éviter que les Etats restés neutres continuassent à se considérer et à se gérer comme un groupe spécial. Les membres de ce groupe se discréditeraient ainsi aux yeux des anciens belligérants et leur position s'en trouverait considérablement amoindrie. Ce n'est donc certainement pas sous l'étiquette «d'anciens Neutres» que je désirerais voir les Pays-Bas, les Etats Scandinaves et la Suisse procéder à un échange de vues dès avant la réunion de la Conférence.

De ce point de vue, je regrette doublement que votre Gouvernement ait cru devoir saisir aussi l'Espagne de sa proposition et je me demande s'il ne lui serait pas possible d'arrêter cette démarche, soit de lui enlever sa portée. Il faut se défier

1. *Remarques manuscrites de Motta*: Très confidentiel! Très intéressant. La prudence extrême et exagérée de M. Van Karnebeek ne me surprend pas.

2. *Non reproduite.*

de l'Espagne et vous pouvez être sûr que tout ce que vous lui confiez est immédiatement rapporté à Paris.

En réunissant en un faisceau les Etats neutres, ceux-ci risqueraient d'éveiller la suspicion des autres groupements, de heurter les uns et les autres et d'être ainsi exposés aux attaques des deux côtés. J'estime que l'attitude des petits pays neutres à la Conférence devrait s'inspirer de la plus grande retenue. J'ignore si j'irai moi-même à Gênes, mais si je le fais, j'observerai la plus prudente réserve. Je serai là pour voir et écouter, mais je ne me mettrai jamais en avant.³ C'est la ligne de conduite que je me suis imposée à Washington et qui m'a fort bien réussi.⁴

A cet égard aussi, je ne vois pas bien, dès aujourd'hui du moins, l'utilité de la suggestion faite par votre Gouvernement. Il en serait autrement si les pays neutres avaient l'intention de faire des propositions communes; ils auraient alors à s'entendre entre eux pour les préparer, mais telle ne doit pas être, selon moi, l'attitude des pays dont il s'agit; en tout cas, ce ne sera pas celle des Pays-Bas.

Je crois qu'il est d'autant moins nécessaire de se prononcer définitivement dès maintenant que des renseignements que j'ai reçus de bonne source me font admettre que la Conférence sera ajournée encore et ne se réunira guère avant le 20 avril. M. Schanzer, à peine revenu de Washington, doit se mettre au courant et le dimanche de Pâques tombe sur le 16 avril.»

Voilà, grosso modo, ce que m'a exposé M. van Karnebeek et ce que j'ai tâché de résumer, à Votre usage, dans mon télégramme d'aujourd'hui, N^o. 9.⁵ Je crois devoir ajouter que je partage entièrement l'opinion du Ministre des Affaires étrangères.⁶ Je serais particulièrement heureux s'il Vous était encore possible de faire abstraction de la démarche que Vous Vous proposiez de faire auprès de l'Espagne et, si elle est déjà faite, d'en atténuer les conséquences, en laissant ce pays en dehors des conversations à entamer éventuellement plus tard. Mon expérience me démontre, en effet, qu'il y a lieu de se défier de l'attitude de l'Espagne, qui s'efforce, par tous les moyens, de se mettre bien en cour auprès de l'Entente.

3. *Note marginale de Motta*: D'accord!

4. *Note marginale de Motta*: En quoi?

5. Non reproduit.

6. *Note marginale de Motta*: Cette remarque est très singulière!

CONSEIL FÉDÉRAL

Proposition du Chef du Département politique, G. Motta

Arbitrage entre la Colombie et le Vénézuéla

Berne, 16 mars 1922

Par le compromis de Bogota du 3 novembre 1916, la Colombie et le Vénézuéla sont convenus de soumettre à l'arbitrage du Président de la Confédération suisse le différend qui les sépare depuis plus d'un siècle sur la question de leurs frontières

respectives, et, par le procès-verbal d'échange des ratifications de ce compromis, signé à Caracas le 20 juillet 1917, le Conseil fédéral suisse a été, du commun accord des parties, substitué, en qualité d'arbitre, au Président de la Confédération.

Après une procédure informative fort complète dirigée par M. le Ministre Lardy à Châtillon, et au cours de laquelle les Hautes Parties contestantes échangèrent des mémoires, réponses et répliques et fournirent en outre à l'arbitre des renseignements complémentaires demandés par lui, les enquêtes furent déclarées closes le 1^{er} juillet 1921; le délai dans lequel le Conseil fédéral doit rendre sa sentence expire au bout d'une année, soit le 30 juin 1922.

La rédaction d'un projet de Sentence¹, vivement menée par M. le Ministre Lardy, fut soumise par lui, dès novembre dernier, à l'examen du Département politique; le texte en fut arrêté au cours de diverses conférences avec M. Lardy, en sorte que nous sommes en mesure de soumettre à l'approbation du Conseil fédéral la sentence arbitrale devant résoudre le différend qui a été porté devant lui par les gouvernements colombien et vénézuélien.

Le litige résulte d'une application du principe hispano-américain dit *Uti possidetis juris de 1810*; en vertu de ce principe, consacré en particulier par les constitutions colombienne et vénézuélienne, les limites des républiques de l'Amérique centrale et méridionale qui se déclarèrent indépendantes au cours de la seconde décennie du XIX^{ème} siècle, doivent se confondre avec les frontières des anciennes provinces des colonies espagnoles que ces républiques ont remplacées. Conformément au principe de l'*Uti possidetis juris*, la Colombie et le Vénézuéla sont donc réputés avoir la souveraineté, dès 1810, sur tous les territoires situés à l'intérieur d'un chacun Etat en vertu des anciennes ordonnances royales de la mère-patrie espagnole sur la délimitation des provinces auxquelles ces deux Etats se sont substitués.

Des contestations surgirent entre la Colombie et le Vénézuéla, non pas sur le principe même de l'*Uti possidetis juris de 1810*, mais sur le détail du tracé de leur immense frontière commune, qui n'est pas inférieure à 1600 km. Elles provoquèrent la conclusion d'un premier compromis d'arbitrage, le 14 septembre 1881, après maints incidents qui allèrent jusqu'à la rupture des relations diplomatiques en 1875; la Couronne d'Espagne eut mission de fixer les points litigieux des limites sur la base des titres contenus dans les archives des parties contestantes et un protocole, signé à Paris le 15 février 1886, élargit les compétences de l'arbitre royal en lui donnant la faculté de juger en équité «si les documents existants ne présentaient pas toute la clarté voulue».

La sentence espagnole ne fut rendue que dix ans après la conclusion du compromis, soit le 16/17 mars 1891; elle donna, pour l'essentiel, gain de cause à la Colombie qui vit ses droits confirmés sur la majeure partie des vastes territoires contestés, notamment dans le bassin de l'Orénoque; elle fut formellement reconnue valable et acceptée par les deux parties; mais aujourd'hui encore, soit plus de 30 années après son prononcé et plus de 40 années après le premier compromis d'arbitrage colombo-vénézuélien, l'exécution est loin d'en être terminée, en partie en raison des mesures dilatoires adoptées par le Vénézuéla, en partie aussi en

1. Non reproduite, cf. E 2001 (B) 15/6.

raison de négociations ouvertes à maintes reprises mais qui finirent toutes par échouer, devant substituer, moyennant la concession de droits de transit et de navigation à la Colombie par le Vénézuéla, une ligne-frontière conventionnelle à celle tracée par l'arbitre espagnol.

Dès le mois de juillet 1891, la Colombie insista énergiquement pour que la sentence espagnole fût exécutée; les deux Etats finirent par conclure un pacte-convention, signé à Caracas le 30 décembre 1898, instituant une *Commission mixte de délimitation* qui fut chargée de procéder à la démarcation et au bornage des limites que trace la sentence de Madrid, partout où elles ne sont pas constituées par des rivières ou «par les sommets d'une chaîne de montagnes». Cette commission mixte accomplit les travaux dont elle avait été chargée de 1900 à 1901; mais ses membres n'arrivèrent pas à se mettre d'accord sur tous les secteurs de la frontière et décidèrent de soumettre, conformément d'ailleurs au pacte-convention de 1898, à leurs Gouvernements respectifs les questions laissées en suspens.

La Colombie émit alors la prétention de procéder à l'occupation des parties des territoires que la sentence espagnole lui avait reconnus et dont les frontières avaient été fixées par la Commission mixte de délimitation ou étaient formées par des obstacles naturels. Le Vénézuéla s'y opposa énergiquement et soutint que l'occupation des territoires contestés ne pouvait intervenir qu'après la démarcation totale de la frontière et après que l'Etat possesseur les eut transmis à l'Etat qui en est juridiquement souverain au moyen d'une procédure spéciale de tradition. Les deux états ne pouvant se mettre d'accord signèrent à Bogota, en 1916, le deuxième compromis d'arbitrage, qui défère le litige au Conseil fédéral.

Aux termes du compromis de Bogota, l'arbitre suisse n'a pas à revoir la sentence espagnole de 1891; celle-ci reste à la base des droits des parties. Le Conseil fédéral n'a qu'à résoudre les deux questions suivantes:

1^o *une question de droit*: l'entrée en possession des territoires reconnus à chaque partie par la sentence espagnole peut-elle aussi avoir lieu partiellement et successivement lorsque la frontière en a été fixée par les travaux de la Commission mixte ou est clairement délimitée par la nature ou bien, au contraire, faut-il attendre que la ligne frontière ait été intégralement délimitée sur le terrain?

2^o *une question technique et administrative*: La terminaison complète de la délimitation et du bornage de la frontière fixée par la sentence espagnole, au moyen d'une commission d'experts suisses.

La question de droit, dans le projet de sentence annexé à la présente proposition², est résolue conformément aux conclusions formulées par la Colombie, en ce sens que l'exécution partielle de la sentence rendue par la Couronne d'Espagne en 1891 est admise.

Cette solution est solidement basée sur les considérations suivantes:

1^o le droit des gens ne connaît pas de règles absolues et obligatoires sur la nécessité de formalités de tradition en cas de remises de territoires d'un Etat à un autre;

2^o l'histoire présente de nombreux exemples de transferts de territoires sans tradition formelle (en 1860 la Lombardie a été cédée par l'Autriche à la France

2. Non reproduit.

laquelle la rétrocéda à l'Italie sans en avoir jamais pris effectivement possession; il en fut de même en 1866 pour la cession de la Vénétie);

3° la nécessité d'une tradition avant toute occupation paraît d'autant moins nécessaire dans les relations entre la Colombie et le Vénézuéla que le principe de l'*Uti possidetis juris de 1810* permet de considérer chaque Etat comme souverain depuis 1810 des territoires à lui attribués par l'arbitre espagnol, en sorte qu'il n'y a ni cédant, ni cessionnaire, et que l'Etat dont l'occupation est contraire à la sentence n'a pas d'autre devoir que d'évacuer les territoires qu'il détient sans titre juridique;

4° en fait le Vénézuéla a pris possession dès 1900 des côtes de la Goajira qui lui ont été attribuées par la sentence espagnole; la Colombie en a fait autant des territoires qui lui ont été reconnus dans les bassins de l'Orénoque et du Vichada; elle a même cédé au Brésil, sans protestation du Vénézuéla, une importante portion des territoires contestés dans le bassin de l'Amazone; les deux parties ont donc pratiqué elles-mêmes le système des occupations partielles ou successives;

5° enfin, au point de vue pratique, on ne peut exiger des parties qu'elles évacuent provisoirement des territoires qui leur ont été attribués par la sentence espagnole pour les réoccuper dès que la ligne-frontière aura été, sur toute sa longueur de 1600 km. définitivement arrêtée.

Pour résoudre la question technique et administrative, il faut rechercher quels territoires peuvent être immédiatement occupés parce que leurs frontières sont fixées et quels sont ceux qui ne pourront l'être qu'après accomplissement des travaux de démarcations des limites par des experts suisses.

Le Vénézuéla soutient qu'aucun point de la frontière n'est définitivement fixé; il conteste le caractère irrévocable des décisions de la *Commission mixte de délimitation* de 1900—1901; il demande la détermination du thalweg pour les cours d'eaux constituant les limites et celle de la ligne du partage des eaux pour les chaînes de montagne; il invoque en outre des erreurs de mensuration; bref, c'est toute la frontière de 1.600 km. que les experts suisses doivent démarquer et borner.

La Colombie au contraire considère comme définitives les frontières naturelles indiquées par l'arbitre espagnol et les frontières artificielles arrêtées de commun accord par les commissaires colombien et vénézuéliens en 1900—1901; le travail des experts suisses ne doit porter que sur trois portions relativement peu étendues du territoire contesté sur lesquelles la commission mixte ne put se mettre d'accord (San Faustino, ligne entre l'Aranca et le Meta, tracé Yavita-Pimichin), et en outre sur un territoire qui n'avait pas donné lieu à contestation devant l'arbitre espagnol et au sujet duquel les divergences entre les deux Etats ne surgirent que plus tard (Rio de Oro-Zulia).

Le projet de sentence soumis à l'approbation du Conseil fédéral admet la thèse colombienne pour les raisons suivantes:

1° les frontières naturelles sont définitives, en vertu de la sentence de Madrid qui les a arrêtées, et en vertu du commun accord des parties, tel qu'il résulte du pacte de Caracas de 1898 chargeant la Commission mixte de délimitation de limiter ses travaux aux frontières artificielles; l'arbitre suisse n'a pas à statuer à nouveau à cet égard; il y a d'ailleurs opportunité à ne pas charger les experts suisses du tracé des frontières naturelles, une grande partie des montagnes séparant la Colombie du Vénézuéla étant complètement inexplorée et habitée par des tribus

sauvages et belliqueuses; la délimitation précise des frontières naturelles retarderait indéfiniment l'exécution de la sentence de Madrid;

2° les travaux de la Commission mixte de délimitation terminés de commun accord ont un caractère définitif, car, en vertu d'une longue tradition entre la Colombie et le Vénézuéla, les commissaires ont constamment été considérés comme investis de pouvoirs arbitraux et non pas seulement d'une mission technique; cela résulte d'ailleurs clairement des procès-verbaux de la Commission mixte de 1900-1901;

3° l'arbitre suisse peut trancher même des contestations qui ont surgi après la sentence de Madrid et les travaux de la Commission mixte, le compromis d'arbitrage chargeant le Conseil fédéral de la terminaison complète de la délimitation et du bornage de la frontière.

Les secteurs qui pourront être occupés par les parties et ceux qui devront faire l'objet de nouveaux travaux de délimitation sont indiqués d'une manière précise dans la sentence, avec renvoi à des cartes géographiques. Pour accomplir ces travaux la sentence prévoit l'organisation d'une ou de plusieurs commissions techniques suisses qui auront un caractère *arbitral* et qui statueront par délégation du Conseil fédéral; elles auront à rendre de véritables jugements, après enquête sur place, pour certains points particulièrement contestés de la frontière; elles pourront, si elles l'estiment nécessaire, préciser ou rectifier les indications purement techniques figurant dans les travaux de la Commission mixte de délimitation de 1900—1901 et devront avoir accompli leur mission avant le 31 décembre 1924.

Il n'est pas possible de procéder dès maintenant à l'organisation et à la désignation de la ou des commissions arbitrales suisses qui seront chargées de la démarcation sur le terrain. Le Département politique devra encore s'entourer de renseignements à ce sujet, après signification de la sentence, auprès des représentants des parties elles-mêmes.

Néanmoins, comme la ou les commissions devront être prêtes à s'embarquer en septembre prochain afin de commencer leurs travaux en automne³, et comme il faudra accorder un délai de quelques mois aux commissaires pour préparer l'expédition et prendre connaissance des actes très volumineux constituant le dossier de la cause, nous estimons opportun de charger une personne de confiance de se mettre officieusement en relations avec les spécialistes nécessaires à l'exécution de la sentence arbitrale.

Nous avons à cet effet jeté notre dévolu sur M. le Colonel Paul Lardy, ingénieur-civil à Zurich, qui tant par son caractère et ses connaissances techniques, que par sa parfaite connaissance de l'espagnol semble tout à fait désigné pour être mis à la tête, comme chef de mission, de la ou d'une des commissions arbitrales. Nous nous proposons en conséquence de l'inviter à prendre contact, sans engager les autorités fédérales, avec les personnes qui lui paraîtraient indiquées et à nous faire rapport, aussitôt que possible, sur ses démarches, de manière à ce que la nomination des commissaires puisse encore intervenir dans les premiers mois de l'année courante. [...]⁴

3. *Les travaux des deux commissions suisses durèrent jusqu'au printemps 1924. Les documents y relatifs se trouvent dans E 2001 (B) 15/3 à 5.*

4. *Suivent des indications sur les frais occasionnés par l'arbitrage.*

Au vu des considérations qui précèdent, nous *proposons*

au Conseil fédéral

1° d'adopter le projet de sentence, annexé à la présente proposition, sur diverses questions des limites pendantes entre la Colombie et le Vénézuéla;

2° d'autoriser le Département politique de charger M. le Colonel Lardy, ingénieur à Zurich, de faire, à titre officieux et sans engager le Conseil fédéral, les démarches nécessaires au recrutement du personnel technique de nationalité suisse, nécessaire au fonctionnement de la ou des commissions d'experts-arbitres;

3° d'allouer à M. le Ministre C. Lardy à Châtillon, une somme de frs 40 000.— à titre d'honoraires et de charger le Département politique de lui adresser les remerciements du Conseil fédéral pour les services rendus;

4° d'allouer à M. Sauser-Hall, Chef du Contentieux à la Division des Affaires Etrangères la somme de frs 5000.— et à M. Bonna, secrétaire de Légation la somme de frs 2500.— à titre d'honoraires.⁵

5. Approuvé par le Conseil fédéral dans sa séance du 24 mars 1922, cf. E 1004 1/282, n° 824.

173

E 2001 (B) 3/19

*Le Gérant du Consulat de Suisse à Tiflis, E. Oberle,
au Chef du Département politique, G. Motta*

L. N° 1834

Tiflis, 16 mars 1922

Je vous confirme ma lettre du 10 mars¹, et, hier, je vous ai lancé un nouveau télégramme suivant la copie ci-incluse.

Certains Représentants de Puissances européennes possèdent des Pouvoirs suffisants, d'autres comptent les recevoir, et d'autres vont déjà partir.

Le Gouvernement Géorgien dit que vainement, il avait attendu depuis un an que les Gouvernements d'Europe qui ont leurs Représentants ici, fassent quelque chose pour aller à sa rencontre.

1. Dans une note verbale du 8 mars, le Commissariat du Peuple aux Affaires étrangères de la République S.S. de Géorgie faisait savoir au Consulat de Suisse à Tiflis:

Le Commissariat du Peuple aux Affaires étrangères vous invite de présenter, dans deux semaines à partir de ce jour, l'accord de votre Gouvernement de conclure avec le Gouvernement de la République Soc. Sov. de Géorgie un traité international et une convention consulaire.

Si, dans deux semaines, il n'y avait pas, de la part de votre Gouvernement, la Reconnaissance officielle du Gouvernement de la Rép. S.S. de Géorgie et l'accord d'entamer des relations avec nous, le Gouvernement soviétique ne vous reconnaîtrait plus comme Représentant de votre Gouvernement et serait forcé de vous prier de quitter le pays immédiatement après l'expiration du susdit délai (E 2001 (B) 3/19). C'est à propos de cette demande de reconnaissance qu'Oberle télégraphiait à Berne.

Il serait désastreux, si, à cause d'une simple formalité², les relations entre le Caucase et la Suisse étaient rompues, et ceci justement à un moment, où tout va bien, et où, grâce à l'existence du Consulat à Tiflis, l'on peut sauver beaucoup de nos compatriotes séjournant à l'intérieur de la Russie.

Aussi, y a-t-il des firmes suisses ici, dont les intérêts seraient gravement compromis.

En somme, il s'agit d'une formalité qu'il ne vous sera pas trop difficile à remplir.

Mon délai expire dans 6 jours, le 22 crt., mais j'espère obtenir une prolongation, et j'attends avec impatience vos nouvelles télégraphiques, que j'espère satisfaisantes.³

2. Point d'exclamation probablement de Motta en marge de cette phrase.

3. Pour la suite cf. 175.

174

E 2001 (B) 8/36

*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 Herbette) 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.

175

2001 (B) 3/19

*Le Gérant du Consulat de Suisse à Tiflis, E. Oberle,
au Chef du Département politique, G. Motta*

L. N° 1849

Tiflis, 22 mars 1922

Je vous confirme mes lettres N^{os} 1815 & 1834 avec les deux télégrammes.¹

Aujourd'hui le délai de deux semaines que le Gouvernement géorgien m'avait accordé est expiré et j'aurais dû quitter le pays, vu que je suis encore sans votre réponse.

Toutefois, le Gouvernement géorgien a montré envers la Suisse et moi une attitude plus bienveillante qu'envers la plupart des autres Représentants, qui ont dû quitter le pays hier et aujourd'hui, comme celui d'Espagne, de Hollande, de Belgique, de Norvège, de Finlande et d'autres.

Les Missions d'Allemagne, d'Italie, de Perse, de Turquie-Angora, de Tchécoslovaquie, de Lettonie, de Suède, etc., ont déjà reçu une réponse satisfaisante de leurs Gouvernements, et ils continuent à fonctionner comme par le passé.

Maintenant, quant à la Suisse, le Gouvernement géorgien veut nous faciliter la chose, en n'insistant pas sur la Reconnaissance officielle, mais en la laissant en suspens.

Vu cette situation, j'espère que vous accueillerez favorablement la proposition du Gouvernement géorgien, laquelle, dans sa nouvelle rédaction, est modeste et naturelle.

Je vous ai lancé un télégramme suivant la copie ci-incluse.²

Vous voyez donc que l'on ne demande que votre *accord télégraphique d'entrer en Conventions internationale, consulaire et commerciale*.

Un refus de votre part serait néfaste pour nos concitoyens et les intérêts suisses au Caucase seraient entièrement compromis.

Veillez confirmer immédiatement votre télégramme par lettre, car les Radios n'arrivent pas toujours.

A la même occasion, vous devriez me nommer par un document officiel adressé directement au Commissariat du Peuple aux Affaires étrangères de la République Socialiste Soviétique de la Géorgie.³

Le Gouvernement d'ici critique que votre lettre du 5 Août N^o. B 21/23. Tiflis B.B. qui portait ma nomination de Gérant du Consulat de Suisse à Tiflis, n'était qu'une simple lettre privée,⁴ qui était adressée à moi et non au Gouvernement, et qui n'était pas même munie du sceau (chose indispensable en Russie).

Pour préciser encore une fois la chose, je me résume en ceci: il n'est pas nécessaire de parfaire la Convention dans le délai d'un mois, mais il est indispensable

1. Cf n° 173.

2. Non reproduit.

3. Note marginale de Dinichert: Ce n'est pas possible.

4. Note marginale de Dinichert: tant mieux.

que vous confirmiez votre accord pour cette convention internationale, consulaire et commerciale et ma nomination officielle comme Gérant du Consulat de Suisse à Tiflis,⁵ le tout adressé directement au Gouvernement géorgien.

La Convention même pourra être faite à la suite.

Veillez ne laisser survenir aucun retard, ni dans la transmission de votre télégramme, ni dans votre confirmation par lettre et documents, car si nous dépassons le délai qui nous est accordé, je devrai quitter le pays et alors tout serait gâché.⁶

5. *Note marginale de Dinichert*: qui n'existe pas en réalité.

6. *Dans sa séance du 24 mars, le Conseil fédéral décidait de ne pas donner suite aux propositions géorgiennes*: Angesichts dieser Sachlage drängte sich neuerdings die Frage auf, ob der bisher eingenommene Standpunkt bezüglich der Anerkennung der georgischen Regierung in Tiflis beizubehalten oder aufzugeben sei. Nach eingehender Prüfung ist das politische Departement auch heute der Meinung, dass dem gestellten Ansinnen nicht entsprochen werden könne. Dabei hat es die Folgen, soweit dies von hier aus möglich ist, wohl erwogen, die eine verneinende Antwort für unsere Landsleute im Kaukasus nach sich ziehen kann. Vor allem wäre die Ausweisung des Herrn Oberle sehr zu bedauern. Das Departement glaubt aber nicht, dass dadurch für unsere Landsleute eine unmittelbare Gefahr für Leben und Eigentum eintritt, zumal nach zuverlässigen Berichten anzunehmen ist, dass die georgische Regierung alles Interesse hat, den Betrieb der mustergültigen Käsereien und landwirtschaftlichen Betriebe aufrecht zu erhalten. Die Schweizerkolonisten sind alles eingessene, mit dem Land vertraute Leute, die nicht heimzukehren gedenken; sie dürften schlimmsten Falles nicht schlechter gestellt werden als die Schweizer im benachbarten Aserbeidshan die unter rein bolschewistischem Regiment unbelästigt ihrem Gewerbe nachgehen können. Weshalb Georgien, am Vorabend der Konferenz von Genua, eine solch schroffe Haltung einnimmt, ist nicht klar und die Vermutung ist nicht ohne weiteres von der Hand zu weisen, dass es beabsichtigt, die dort erscheinenden Vertreter vor eine vollendete Tatsache zu stellen. Wahrscheinlich ist die Massregel von Moskau aus diktiert worden, unter dessen direktem Einflusse Georgien steht. Es genügt dafür der Hinweis, dass Einreisevisa nach Georgien nur von den russischen Sovietvertretungen in Berlin, Rom und Konstantinopel erteilt werden.

So bemüht es ist, unsere Landsleute allfälligen Unannehmlichkeiten und Repressalien auszusetzen und sie ihres bisherigen geschätzten Beraters und Beistandes beraubt zu wissen, kann eine Anerkennung der Regierung in Tiflis dormalen nicht in Frage kommen.

Das Departement beabsichtigt, den Funkspruch in diesem Sinne zu beantworten und hofft, die ausgesprochene Drohung durch den Hinweis hinfällig machen oder wenigstens mildern zu können, dass Herr Oberle gar nicht in der Eigenschaft eines offiziellen schweizerischen Vertreters in Tiflis amte, dass er in dieser Eigenschaft auch nie der georgischen Regierung notifiziert wurde und dass von ihr auch seine Anerkennung nie verlangt wurde, endlich dass er eben in Ermangelung eines schweizerischen Konsuls bloss den dortigen Landsleuten aus rein patriotischen Motiven mit Rat und Tat beistehe, so dass er von der an die fremden Konsulate in Tiflis ergangenen Eröffnung gar nicht betroffen wurde.

In Zustimmung zum Antrage des politischen Departements wird *beschlossen*:

Der Bundesrat heisst das vom politischen Departement beabsichtigte Vorgehen gut und ermächtigt das politische Departement, den Funkspruch des Herrn Oberle in der ange deuteten Weise zu beantworten (2001 (B) 2/19). *Menacé d'expulsion, E. Oberle s'adressa par l'entremise du Département politique au Comité International de la Croix Rouge. Oberle resta en Géorgie à titre de Délégué de la Croix Rouge.*

*Le Chef du Département politique, G. Motta,
au Ministre de Suisse à Paris, A. Dunant*

Copie

L. DE. Très urgent

Berne, 27 mars 1922

En nous référant à votre dépêche du 26 novembre¹ dernier, nous avons l'honneur de vous exposer que l'ouverture de nouvelles négociations entre les Puissances au sujet de la question d'Orient nous paraît marquer le moment de tenter un nouvel effort en vue d'obtenir que le règlement définitif de ce vaste problème tienne compte des importants intérêts suisses qui se trouvent engagés dans les entreprises ferroviaires de l'Asie-Mineure par l'entremise de la Banque des Chemins de fer orientaux, à Zurich.

Nous vous serions en conséquence fort obligés de remettre au Ministère des Affaires étrangères une note conforme à celle dont le Conseil fédéral a arrêté le texte dans sa séance du 24 mars. Vous voudrez bien trouver, sous ce pli, outre le texte de cette note², celui de la proposition³ qui motive cette décision et qui vous orientera complètement sur notre façon d'envisager le problème.

Afin de donner tout son poids à cette démarche, nous vous serions reconnaissants d'insister, au cours d'une conversation avec M. Poincaré ou, à tout le moins, avec l'un des spécialistes qui participent à la conférence relative aux affaires d'Orient, *sur le très haut prix* que nous ajoutons à ce que le règlement des problèmes ferroviaires en Asie Mineure assure la sauvegarde *complète* de la part importante de l'épargne suisse qui se trouve engagée dans ces entreprises.

En vue de cette conversation, il n'est peut-être pas absolument inutile de rappeler que le fait, économiquement très simple, de l'investissement de 48,5 millions de capitaux suisses dans les Chemins de fer de l'Asie Mineure se traduit, en droit, par une situation si complexe que l'on pourrait, par un raisonnement apparemment exact, soutenir que l'expropriation d'un réseau ferré dans lequel la Banque des Chemins de fer orientaux a engagé 71 500 000 francs suisses n'atteint que des personnes juridiques ottomanes, qui sont libres de recourir à leur Gouvernement et de sauvegarder ainsi, avec les leurs, les intérêts de leur principal actionnaire, la Banque de Zurich. On pourrait même encore objecter que bien que personne juridique suisse, la Banque des Chemins de fer orientaux n'est d'ailleurs qu'une de ces sociétés contrôlées par l'Allemagne dont le droit institué par les Traités de Paix admet de confisquer les biens. Sur le terrain juridique, nous ne croyons pas que ces objections soient invincibles, mais nous ne pouvons nous dissimuler néanmoins qu'il est plus prudent et plus simple de s'en tenir au raisonnement suivant:

1. *Non reproduite.*

2. *Reproduit en annexe. L'élaboration de cette note s'est faite au cours d'un intense échange de correspondances et d'entretiens entre Sauser-Hall du Département politique et Frey, Président de la Banque des Chemins de fer orientaux.*

3. *Non reproduite.*

Il y a, dans les entreprises ferroviaires de l'Asie Mineure dont l'expropriation est envisagée, outre des intérêts allemands et turcs, des intérêts alliés et 48,5 millions d'intérêts suisses. Des mesures devront être prises pour sauvegarder la part alliée des anciennes sociétés concessionnaires. Il serait injuste que les 48,5 millions de francs engagés dans ces entreprises par l'épargne suisse ne soient pas sauvegardés également.

Le problème réduit à ses termes essentiels, notre bon droit est éclatant et nous pouvons donner à notre réclamation toute la fermeté nécessaire.

Nous nous permettons d'attirer votre attention sur les corrections contenues aux pages 2, 5, 6 et 7 de la note projetée⁴ et vous recommandons de n'articuler aucun chiffre sur le montant des intérêts suisses dans cette Banque, ou de n'en articuler qu'en faisant ressortir leur caractère approximatif, la Banque des Chemins de fer orientaux ne se déclarant pas en état de nous fournir des indications tout à fait exactes à ce sujet.⁵

Nous ajoutons, pour votre orientation personnelle, que nous chargeons vos collègues de Londres et de Rome de mettre les Gouvernements britannique et italien au courant de la démarche que vous entreprendrez auprès du Quai d'Orsay et dont nous vous serions obligés de nous faire connaître le résultat.

ANNEXE

E 2001 (B) 4/28

*Le Ministre de Suisse à Paris, A. Dunant,
au Président du Conseil et Ministre des Affaires étrangères français⁶*

*Copie
N*

Paris, 31 mars 1922

En prévision des prochaines conférences qui auront lieu entre le Gouvernement de la République et les Gouvernements de la Grande-Bretagne et de l'Italie pour rétablir la paix dans le Proche-Orient et régler la situation politique et économique de l'Empire ottoman, j'ai l'honneur, conformément aux instructions de mon Gouvernement, d'attirer l'attention de Votre Excellence sur les capitaux considérables qui ont été investis dans différentes entreprises ottomanes par des ressortis-

4. *Il s'agit des passages de la note reproduite en annexe.*

5. *Dans ses premières versions du projet de note à adresser à Paris et à Londres, la Banque des Chemins de fer orientaux donnait la répartition suivante des actionnaires de la Banque à sa fondation:*

banques suisses	pour	5,64%	= Fr. 2,820,000
banques françaises	pour	5,45%	= Fr. 2,725,000
banques anglaises	pour	18,00%	= Fr. 9,000,000
banques belges	pour	1,03%	= Fr. 515,000
banques allemandes	pour	53,09%	= Fr. 26,545,000
banques autrichiennes	pour	16,79%	= Fr. 8,395,000

100,00% Fr. 50,000,000 (E 2001 (B) 4/28)

6. *Le Ministre de Suisse, Dunant, n'ayant pu obtenir d'entretien avec Poincaré, il remit la note au Directeur politique du Quai d'Orsay, Peretti. Cf. Lettre de Dunant du 31 mars 1922. Cette note a été remise aux gouvernements de Londres et de Rome. Wagnière ne la remit que le 2 juin à Contarini.*

sants suisses, notamment par la *Banque des Chemins de fer orientaux* à Zurich, principal actionnaire de différents chemins de fer de l'Asie Mineure.

La Banque des Chemins de fer orientaux a été créée, pour une durée illimitée, il y a plus de 30 ans, soit le 1^{er} octobre 1890, afin de prendre à sa charge et d'exécuter toutes les opérations financières se rattachant à la construction et à l'exploitation de chemins de fer ou d'autres établissements permanents servant au développement du trafic en Orient (Europe orientale et Turquie d'Asie). Elle affecte la forme d'une Société par actions suisse et a constamment eu son siège social et administratif à Zurich où elle est inscrite au Registre du Commerce depuis le 1^{er} novembre 1890. Dès sa fondation, elle a eu un caractère manifestement international, des capitaux suisses, allemands, anglais, autrichiens, belges et français ayant participé, dans des proportions variables, à la constitution de son capital social. Etablissement du type usuel des « Holding Companies », la Banque des Chemins de fer orientaux a, en outre, contracté d'importants emprunts sous forme d'émission d'obligations; ce capital-obligations fut, pour ainsi dire, exclusivement souscrit par des Suisses au cours des deux émissions auxquelles il a été procédé en 1907 et 1909. Le montant des intérêts suisses proprement dits dans cette Banque s'élève de ce fait à environ 36 750 000 francs pour le seul capital-obligations, plus le montant investi par des ressortissants suisses en actions de la Banque, montant difficilement déterminable, vu qu'une grande partie du capital souscrit d'abord par des étrangers a également été acquise par des Suisses au courant des années. (Néanmoins, on peut fixer provisoirement les participations suisses à 48 650 000 francs suisses, représentant le 87,8% des 71 750 000 francs engagés au total dans cet institut financier.)⁷

A l'aide des fonds qu'elle s'était procurés par l'émission de ses actions et obligations, la Banque des Chemins de fer orientaux s'est livrée à des opérations financières dont le caractère licite et régulier ne saurait être mis en doute; sa première affaire consista dans l'achat de 88 000 actions des chemins de fer orientaux (Turquie d'Europe) revendues plus tard. Par la suite, elle s'est fortement engagée dans les entreprises ferroviaires et quelques ports de la Turquie d'Asie en acquérant des actions et obligations de diverses Sociétés ottomanes, concessionnaires de réseaux ferrés et de ces ports. Les participations actuelles de la Banque des Chemins de fer orientaux dans ces entreprises s'élèvent, d'après son bilan et son rapport de gestion au 30 juin 1921 aux montants suivants:

1. Société du Chemin de fer ottoman d'Anatolie

actions	valeur nominale	libérées	sur une totalité de	soit %
989 à	Fr. 500 = Fr. 494,500 série I—III	intégr.	Fr. 4,888,000	10,11
4,840 à	Fr. 500 = Fr. 2,420,000 série III de	60%	Fr. 60,977,500	3,95
127,000 à	Fr. 500 = Fr. 63,500,000 série IV de	25%	Fr. 67,500,000	94,07
<u>132,829 à</u>	<u>Fr. 500 = Fr. 66,414,500</u>		<u>Fr. 133,365,500</u>	<u>49,79</u>
<i>Obligat.</i>	<i>valeur nominale</i>			
47,486 à	Fr. 500 = Fr. 23,743,000, 4 $\frac{1}{8}$ % série I—III			

2. Société du Port de Haidar-Pacha

actions	valeur nominale	libérées	sur une totalité de	soit %
15,850 à	Fr. 500 = Fr. 7,925,000 I. Emission	intégr.	Fr. 8,000,000	99,06
<u>6,000 à</u>	<u>Fr. 500 = Fr. 3,000,000 II. Emission</u>	de 25%	<u>Fr. 8,000,000</u>	<u>37,5</u>
<u>21,850 à</u>	<u>Fr. 500 = Fr. 10,925,000</u>		<u>Fr. 16,000,000</u>	<u>68,25</u>

7. La phrase entre parenthèses a été biffée dans le texte du projet de note envoyé au Ministre de Suisse à Paris.

3. Compagnie du Chemin de fer Mersina-Tarse-Adana

<i>actions privil.</i>	<i>valeur nominale</i>	<i>libérées</i>	<i>sur une tota- lité de</i>	<i>soit %</i>
10,951 à	Ltq. 2,20 = Ltq. 24,092,20	intégr.	10,951	100
<i>obligat.</i>	<i>valeur nominale</i>			
3,107 à	Lstg. 20.— = 62,140 4%			

En outre, la Société du Chemin de fer ottoman d'Anatolie dont la Banque des Chemins de fer orientaux est le principal actionnaire (voir chiffre 1 ci-haut) possède

Actions valeur nominale

9,850 à Fr. 500 = Fr. 4.925 00 actions libérées de 25% de la Société du Port de Haidar-Pacha 7.285 à Ltq. 22.— = Ltq. 160.270 d'actions ordinaires, intégralement versées, de la Compagnie du Chemin de fer Mersina-Tarse-Adana, soit 88,3% du capital entier d'actions ordinaires.

La Société du Chemin de fer ottoman d'Anatolie, qui a toujours fait le service d'exploitation de la ligne du Chemin de fer de Bagdad, possède en outre des intérêts dans une proportion importante du capital-actions de cette dernière entreprise, de sorte que la Banque des Chemins de fer orientaux est aussi intéressée, bien qu'indirectement, dans la grande entreprise du *Chemin de fer de Bagdad*, sans être en mesure, aujourd'hui, d'indiquer un chiffre exact, le rapport de gestion de la Société d'Anatolie ne contenant pas de détails sur les diverses participations financières de cette Société. Y compris les participations indirectes par l'intermédiaire de la Société de Chemin de fer ottoman d'Anatolie, la Banque des Chemins de fer orientaux dispose donc du contrôle effectif des entreprises suivantes:

Société de Chemin de fer ottoman d'Anatolie

Société du Port de Haidar-Pacha

Compagnie du Chemin de fer Mersina-Tarse-Adana

ainsi que d'une influence très importante dans la Société du Chemin de fer de Bagdad.

Je crois devoir insister particulièrement sur le fait que toutes ces acquisitions de titres d'entreprises ottomanes n'ont aucune relation avec la guerre mondiale; il s'agit d'opérations *financières* prévues par les statuts de la Banque; celle-ci a employé les fonds mis à sa disposition par ses actionnaires et obligataires en placements dans le Proche-Orient, ses bénéfices résultant de la différence entre les dividendes et intérêts qu'elle perçoit en tant qu'actionnaire ou créancière de ces sociétés et l'intérêt qu'elle s'est engagée à payer à ses obligataires. Son actif forme donc la garantie naturelle et nécessaire de ses obligataires; s'il venait à être compromis ou à disparaître, non seulement ses actionnaires, mais tous ses obligataires de nationalité suisse seraient exposés à être dépouillés de droits légitimement acquis.

Le Gouvernement fédéral n'avait pas constaté sans surprise que, ni dans le Traité de Sèvres du 10 août 1920, ni dans l'Accord tripartite de cette même date, il n'a été suffisamment tenu compte des droits et intérêts des ressortissants neutres dans les exploitations ferroviaires de l'Asie Mineure.

Il semble qu'aux termes des articles 294 et 310 du Traité de Sèvres, les mesures suivantes aient été envisagées:

Les Puissances alliées demanderaient le retrait des concessions de chemins de fer et de ports dans les territoires restant à la Turquie, ainsi que le transfert de ces concessions et de la propriété des anciennes sociétés concessionnaires à de *nouvelles sociétés*, contrôlées par des groupements alliés, moyennant un prix à fixer par un arbitre désigné par le Conseil de la Société des Nations. Ce prix serait distribué entre les personnes directement ou indirectement intéressées, soit en première ligne aux obligataires, puis aux actionnaires des *anciennes sociétés*, pour autant qu'il s'agisse d'intéressés n'ayant pas la nationalité allemande, autrichienne, hongroise ou bulgare; quant aux actionnaires alliés, on leur réserverait la faculté d'échanger leurs actions des anciennes sociétés contre des actions des nouvelles sociétés, contrôlées par des groupements alliés et bénéficiaires de concessions réadaptées.

Ce dernier avantage semblerait être refusé aux personnes de nationalité suisse, encore que ce soit en partie à leurs fonds que sont dues la création et la prospérité des chemins de fer ottomans.

L'article 4 de l'Accord tripartite semble venir à l'appui de ces considérations; il y était prévu que

l'exploitation des chemins de fer d'Anatolie, de Mersina-Tarse-Adana et de la partie du Bagdad située sur territoire ottoman serait concédé à une société dont le capital serait souscrit par des consortiums financiers anglais, français et italien; les neutres sont passés sous silence.

Les appréhensions du Gouvernement fédéral n'ont pu qu'être renforcées par la publication du récent Accord franco-turc signé à Angora le 20 octobre 1921, car cet Accord ne paraît pas plus explicite que ceux qui l'ont précédé. Son article 10 prévoit que «le Gouvernement de la Grande Assemblée Nationale de Turquie accepte le transfert de la concession de la Section du Chemin de fer de Bagdad entre Bozanti et Nousseibine, ainsi que des divers embranchements construits dans le Vilayet d'Adana, à un groupe français désigné par le Gouvernement français avec tous les droits, privilèges et avantages attachés aux concessions, en particulier, en ce qui concerne l'exploitation et le trafic». Aucune mention n'est faite dans cet article du prix que le groupe français aurait à payer pour le transfert des concessions en question, ni de l'indemnité à laquelle auraient droit les titulaires actuels de ces concessions et les propriétaires des lignes à transférer suivant cet Accord. Il est donc à craindre que les lignes y mentionnées, à savoir la Section du Chemin de fer de Bagdad entre Bozanti et Nousseibine, ainsi que les divers embranchements construits dans le Villayet d'Adana, peut-être même le chemin de fer de Mersina-Tarse-Adana — bien qu'il s'agisse pour ce dernier d'une société indépendante et non pas d'un embranchement — ne soient soustraits aux ayants droit actuels sans indemnité.

En présence de ces divers documents diplomatiques, le Gouvernement fédéral serait reconnaissant à Votre Excellence de bien vouloir lui faire savoir quelles mesures le Gouvernement français se propose de prendre pour ne point compromettre définitivement les importants droits et intérêts suisses que j'ai l'honneur de vous signaler par la présente note. Le Gouvernement fédéral persiste à croire qu'il n'est pas impossible de trouver une solution qui, sans compromettre le résultat poursuivi par les puissances alliées, serait de nature à donner satisfaction aux légitimes demandes de la Banque des Chemins de fer orientaux à Zurich; notamment en ce qui concerne ses actionnaires et obligataires suisses il estime que l'équité ne pourrait être que difficilement satisfaite en dehors de l'adoption d'une des solutions suivantes que j'ai l'honneur de soumettre à Votre Excellence:

I. Si le transfert des concessions de chemins de fer et de port devait être maintenu, on pourrait s'attendre alors à ce qu'une indemnité complète fût accordée à la Banque des Chemins de fer orientaux; cette indemnité devrait lui être versée directement et devrait être suffisante pour couvrir la valeur totale et intrinsèque des actions et des obligations qu'elle possède dans les différentes sociétés ottomanes concernant les ports et les chemins de fer: elle devra notamment tenir compte de la longue durée pour laquelle les concessions sont encore accordées, ainsi que des bénéfices manqués pendant la période d'administration militaire des voies ferrées.⁸

Toute autre solution aurait pour effet de diminuer la part des actionnaires et obligataires suisses de la Banque au profit de celle des anciens ennemis de l'Entente. En effet, en tant que personne juridique suisse, la Banque est soumise aux règles du Code fédéral des Obligations suisse sur la liquidation des sociétés anonymes. Cette liquidation ne pourrait intervenir régulièrement et serait la

8. *L'Angleterre s'est refusée à la demande formulée par la Banque des Chemins de fer orientaux d'obtenir un extrait des comptes d'exploitation des entreprises ferroviaires en Asie mineure, sous le contrôle de l'armée britannique. La note remise à cet effet par la Légation suisse à Londres le 7 mai 1921 a fait l'objet d'une note du Foreign Office du 21 juin 1921 dans laquelle il informe: [...] After due consideration, His Majesty's Government does not feel that the circumstances are such as to justify the request that the Swiss Government should be furnished, for the information of the Bank, with particulars as to the financial position of the Anatolian Railway Company, the Haidar Pasha Company, and the Mersina-Tarsus-Adana Railway. If the Companies themselves, however, apply for the information, I should be ready to do my best to furnish them direct with the particulars desired. [...] (E 2001 (B) 4/28) Insatisfait de cette réponse, le Département politique prépare une nouvelle note datée du 11 août 1921, dans laquelle il rappelle au Foreign Office les obligations de la Banque en question à l'égard de ses actionnaires et de l'impossibilité dans laquelle elle se trouve, en conséquence de la guerre, de disposer des ressources qui lui sont dues par l'exploitation des Chemins de fer d'Asie mineure confiée depuis l'armistice de 1918 aux Autorités militaires britanniques.*

source de graves difficultés et de pertes considérables pour les intéressés, si l'indemnité était versée non pas à la Banque elle-même, en tant que sujet de droit, mais à ses propres actionnaires. Le remboursement des obligataires deviendrait illusoire, car la Banque n'aurait plus d'actif suffisant pour y faire face, en sorte qu'on se trouverait en présence d'une société anonyme dont les membres auraient touché des fonds auxquels ils ne pourraient prétendre en vertu des statuts et des règles fondamentales du droit sur les sociétés par actions, avant la liquidation et le règlement du passif de la société. Les difficultés ne seraient pas moindres si une partie de l'indemnité représentant les intérêts suisses était directement versée à la Banque, le surplus étant acheminé sur la Commission des réparations en tant que parts représentatives des intérêts des nationaux des Puissances centrales; ces derniers ne renonceraient probablement pas à la part de l'actif ainsi diminué qui serait versée à la Banque des Chemins de fer orientaux, et, en se basant sur le droit civil suisse, ils pourraient demander aux tribunaux qu'une part de cet actif leur fût attribuée dans la même proportion qu'aux autres actionnaires, car aucune assemblée générale ne peut, en Suisse, priver un actionnaire de ses droits acquis, au nombre desquels figure le droit à la part de liquidation dans une société anonyme.

Il faut relever que la Banque ne pourrait pas se récupérer sur les Gouvernements centraux des montants revenant aux actionnaires de la Banque, ressortissants des Puissances centrales, et qui seraient inscrits au crédit de ces Puissances, par la Commission des Réparations. Ces Puissances centrales ne manqueraient pas d'opposer à toute action en recours l'extranéité de la Banque, car elles ne sont tenues d'indemniser que leurs ressortissants et non point des sociétés domiciliées hors de leur territoire. Les actionnaires étrangers de la Banque seraient, en définitive, mieux traités que ses obligataires, puisqu'ils auraient droit à une indemnité de leur Gouvernement national, alors que ce n'est pas le cas pour ces derniers.

Ces diverses considérations établissent clairement la véritable nécessité qu'il y a de verser directement à la Banque des Chemins de fer orientaux le total des montants représentant ses actions et obligations dans les entreprises ferroviaires ottomanes, si on ne veut pas porter atteinte à des intérêts suisses et favoriser en réalité les actionnaires des Puissances centrales dans la Banque des Chemins de fer orientaux au détriment des actionnaires et obligataires de nationalité suisse de cette dernière.

II. On pourrait encore envisager une solution⁹ qui, sans éviter la liquidation de la Banque des Chemins de fer orientaux, sauvegarderait à tout le moins les droits des intéressés suisses; cette solution consisterait à assurer aux actionnaires et obligataires suisses de la Banque des Chemins de fer orientaux le même traitement qu'aux ressortissants des Puissances alliées en les admettant au bénéfice des mêmes avantages que ceux qui seraient assurés à ces derniers par la réglementation à intervenir; il conviendrait, en particulier, de leur réserver dans les nouvelles entreprises qui auraient le contrôle économique et financier des chemins de fer de l'Asie Mineure une participation d'une valeur et importance égales à leur participation actuelle dans les entreprises des chemins de fer de l'Asie Mineure par l'intermédiaire de la Banque des Chemins de fer orientaux.

Le Gouvernement fédéral est trop persuadé de l'absolue justesse de la cause que j'ai été chargé d'exposer à Votre Excellence, ainsi que de l'esprit d'équité qui anime le Gouvernement de la République, pour supposer qu'il puisse s'arrêter à une solution qui, en ne tenant pas suffisamment compte de la composition du capital-actions et du capital-obligations de la Banque des Chemins de fer orientaux à Zurich, risquerait de léser, d'une manière ou dans une mesure quelconque, les fonds considérables placés par l'épargne suisse dans les entreprises ferroviaires de l'Asie Mineure.

9. Cette dernière solution a été retenue malgré l'avis exprimé à plusieurs reprises par le Président de la Banque des Chemins de fer orientaux, J. Frey, qui s'opposait à la dissociation des actionnaires suisses et étrangers. Il y revient encore dans sa lettre d'accusé de réception du texte de la note en question, du 28 mars 1922. Cf. E 2001 (B) 4/28.

E 2001 (B) 8/28

Le Département politique
au Secrétaire général de la Société des Nations, E. Drummond

Copie

L. Le trafic de l'opium

Berne, 31 mars 1922

Sous ce pli, nous avons l'honneur de vous remettre 3 exemplaires de la réponse des Autorités fédérales compétentes au questionnaire que vous avez envoyé, au mois de juin 1921¹, aux Etats Membres de la Société des Nations concernant un certain nombre de renseignements à fournir à l'intention de la Commission consultative du trafic de l'opium.

En vous faisant parvenir ces quelques données, nous saisissons l'occasion qui nous est offerte pour attirer votre attention sur les conditions particulières dans lesquelles, par suite de la constitution politique fédéraliste de la Confédération, une enquête du genre de celle qui a été entreprise, à l'instigation de la Commission consultative du trafic de l'opium, se fait en Suisse et sur les délais considérables que ces conditions entraînent. La réglementation du trafic des drogues visées par la Convention internationale de l'opium de 1912 relève, en effet, en Suisse, encore exclusivement des Autorités cantonales. De plus, les Autorités fédérales se sont vues dans l'obligation, désireuses de répondre aux questions relatives aux besoins légitimes de la Suisse en opium, en morphine, en cocaïne, etc., d'entreprendre une enquête auprès d'un très grand nombre de pharmacies, d'hôpitaux et de fabriques, procédure qui a nécessité beaucoup de temps.

Nous vous signalons également que, la Convention internationale de l'opium de 1912 n'ayant pas encore été soumise à l'approbation des Chambres fédérales, les moyens nous font actuellement défaut pour obtenir des statistiques exactes et complètes.

Vous voudrez bien nous permettre de relever aussi le point suivant.

Par lettre N° 12/13672/13046 du 6 juillet dernier², vous nous avez signalé que la Suisse n'avait pas signé le Protocole de clôture de la 3^{ème} Conférence internationale de La Haye de 1914. Les documents officiels que le Secrétariat Général a publiés depuis lors au sujet de l'opium font tous mention du même fait. Nous avons particulièrement en vue le point N° III/6 de la résolution, en date du 30 septembre 1921, de la 2^{ème} Assemblée de la Société des Nations. Les recherches que nous n'avons pas manqué d'entreprendre immédiatement à ce sujet nous mettent en mesure de porter à votre connaissance — ce renseignement pourra vous être

1. *Non reproduit.*

2. *Dans cette lettre, le Secrétaire général adjoint de la SdN., Jean Monnet, écrivait en conclusion: [...] Comme la Suisse est Membre de la Société et n'a pas ratifié la Convention Internationale de l'Opium et n'a pas signé le protocole de clôture de la troisième Conférence, j'ai l'honneur de demander au Gouvernement suisse s'il est prêt à prendre toutes mesures nécessaires pour obtenir aussitôt que possible la ratification de cette Convention et la signature du dit protocole, afin d'assurer la collaboration la plus étroite entre les nations dans la question de la suppression de l'abus de l'opium et autres drogues nuisibles.*

confirmé par le Ministère des Affaires étrangères des Pays-Bas — que le représentant du Conseil fédéral a signé le Protocole de clôture de la Conférence internationale de La Haye de 1914 le 25 juin de la même année. Nous vous serions, en conséquence, reconnaissants de consentir à rectifier dans ce sens les indications contenues dans votre lettre du 6 juillet.

De plus, l'annexe «Renseignements demandés au Gouvernement suisse» à la lettre du Secrétariat Général N° 12 a 18499/1717, en date du 25 janvier 1922³, déclare, sous la rubrique «ratification de la Convention sur l'opium et signature du Protocole»: «La question est actuellement, *croit-on*, soumise à l'examen du Gouvernement fédéral.» Cette mention nous fait supposer que les assurances que nous vous avons données un mois auparavant, soit le 24 décembre 1921³, auront échappé à votre attention. Nous nous permettons, en conséquence, de les renouveler.

3. Non reproduit.

178

E EVD 20/29+30

*Le Chef du Département de l'Economie publique, E. Schulthess,
au Chef du Département politique, G. Motta*

*Copie
L*

Bern, 1. April 1922

Die wirtschaftlichen Schwierigkeiten der Schweiz vermehren sich in so intensiver Weise, dass nach unserer Überzeugung die Schweiz kaum mehr in der Lage sein wird, die bisherige Bevölkerung in angemessener Weise zu beschäftigen. Viele Industrien werden ihre Betriebe einschränken müssen, andere können vielleicht überhaupt nicht mehr bestehen und verlegen die Fabrikation teilweise ins Ausland. Sie kennen die Lage selbst und auch unsere Ansichten über die recht trübe Zukunft. Andererseits ist nicht daran zu denken, dass das Land auf die Länge eine so gewaltige Zahl von Arbeitslosen unterhalten kann. Die wirtschaftliche Last ist unerträglich, die moralischen Folgen wären fast noch schlimmer.

Unter solchen Umständen drängt sich die Frage auf, ob nicht ein Teil unserer Bevölkerung gezwungen sein wird, auszuwandern. Hat der Bund bis jetzt in dieser Beziehung eher abwehrend gewirkt, so wird er unter Umständen in Zukunft helfen müssen, die Abwanderung zu organisieren und rationell zu gestalten. Unseres Erachtens handelt es sich zunächst darum, festzustellen, wohin gegenwärtig eine Auswanderung möglich und empfehlenswert ist, und in zweiter Linie wäre die Frage zu prüfen, in welcher Weise der Bund in dieser Angelegenheit intervenieren soll. Da das Auswanderungswesen Ihrem Departement zugeteilt ist, so erscheint es uns gegeben, dass diese Aufgabe auch von Ihnen übernommen wird. Es ist allerdings zuzugeben, dass die staatlichen Funktionen sich wesentlich anders gestalten werden als bisher. Allein dies ändert u. E. an der Kompetenzfrage nicht. Wir glauben, die Sache sollte zunächst einmal zwischen den Departementen

menten besprochen werden, und im weitern möchten wir die Einsetzung einer Kommission in Anregung bringen, die die grundsätzliche Frage und die Möglichkeiten der Auswanderung, sowie die Rolle des Staates dabei zu prüfen und zu begutachten¹ hätte.

Sie dürfen überzeugt sein, dass es uns recht schwer fällt diesen Antrag zu stellen, allein es besteht für uns kein Zweifel, dass dieser Ausweg ernstlich und ohne Verzögerung in Betracht gezogen werden muss. Wir glauben auch, dass speziell für Südamerika die Möglichkeit der Auswanderung unter erträglichen Verhältnissen noch besteht. Als Beispiel möchten wir auf Chili hinweisen.

ANNEXE

E 2001 (B) 3/3

GUTACHTEN ÜBER DIE FÖRDERUNG DER AB- UND AUSWANDERUNG
ALS MITTEL GEGEN DIE ARBEITSLOSIGKEIT,
VON J. MÖHR, CHEF DES EIDG. AUSWANDERUNGSAMTES

Copie

Bern, 20. April 1922

Mit Schreiben vom 1. April hat das eidg. Volkswirtschaftsdepartement das eidg. politische Departement eingeladen, die Frage zu prüfen, in welcher Weise der Bund in bezug auf die Förderung der Ab- und Auswanderung intervenieren sollte. Hierbei wird erwähnt, dass in der Schweiz der Krise wegen viele Industrien ihre Betriebe einschränken müssen und andere nicht mehr bestehen können, dass unser Land auf die Länge die gewaltige Zahl der Arbeitslosen nicht mehr zu unterhalten imstande sei, dass die wirtschaftliche Last unerträglich werde und die moralischen Folgen noch fast schlimmer seien als die wirtschaftlichen. Da die Ab- oder Auswanderung eines Teils unserer Bevölkerung unter Umständen zur Notwendigkeit werde, sollte ohne Verzögerung geprüft werden, wohin gegenwärtig eine Auswanderung möglich und empfehlenswert sei und in welcher Weise die Sache vom Bunde aus organisiert und rationell gestaltet werden könne. Es wird die Einsetzung einer Kommission zur Behandlung der Angelegenheit angeregt und auf Chile als Auswanderungsziel hingewiesen.

Vorerst möchte ich eine ziemlich verbreitete Auffassung des Volkswirtschaftsdepartements, der Bund habe bis jetzt in bezug auf die Auswanderung eher abwehrend gewirkt, als nicht zutreffend bezeichnen. Während der 12 Jahre, denen ich dem Auswanderungsamt vorstehe, betrachtete das letztere es als seine Aufgabe, die Auswanderung weder zu fördern noch zu hemmen, sondern sie als Tatsache hinzunehmen und die Auswanderer aufzuklären und zu schützen; eine Hemmung fand meines Wissens nie statt. Im fernern darf ich nicht unterlassen, darauf hinzuweisen, dass es jeweilen in Zeiten wirtschaftlicher Krisen immer Leute gab, die in der Auswanderung das Allheilmittel erblickten, schönfärberische Artikel in Zeitungen schreiben, aufmunternde Reden voll Pathos hielten und glaubten, es gehöre zum guten Ton, in Auswanderung zu machen.

Die Ab- und besonders die Auswanderung gehören zu den folgeschwersten Unternehmen, die ein Mensch ausführen kann, er verlässt sein Vaterland, Verwandte, Freunde und Verhältnisse, an die er sich von Kindheit an gewöhnt hat; er muss in einem fremden Lande eine neue Sprache lernen, sich Sitten und Gebräuche anpassen, die ihm nicht zusagen, und den Kampf ums Dasein meist mit schärfern Waffen führen als bisher. Durch die Auswanderung wird ferner dem Staate eine bedeutende Summe von Arbeitskraft, Kapital und Intelligenz entzogen und einem andern Lande ohne Gegenleistung zugeführt. Die Auswanderung, besonders wenn sie grosse Dimensionen annimmt,

1. *C'est sur la base du rapport de l'Office de l'Emigration du 20 avril 1922, reproduit en annexe, que la Commission traita de la question dans sa séance du 27 avril 1922. Cf. E 2001 (B) 3/3.*

ist eine erhebliche Schwächung der Volkskraft, weil nur tüchtige und im besten Alter stehende Personen sich zur Auswanderung eignen, und so trägt diese auch zur Schwächung der Selbstbehauptung des Staates bei, weshalb er nur in der äussersten Not dieses Mittel empfehlen darf. Es fragt sich also, ob heute eine solche Not vorhanden ist und ob es keine andern Mittel zu deren Hebung gibt. Kaum wird bestritten werden können, dass ein Notstand vorliegt. Nach den Angaben des eidg. Arbeitsamtes sind in der Schweiz zurzeit rund 46 000 Personen arbeitslos, und es werden durch die Arbeitslosigkeit über 146 000 Personen in Mitleidenschaft gezogen. Das Volkswirtschaftsdepartement befürchtet, dass die Krise den Höhepunkt noch nicht einmal erreicht habe, noch längere Zeit dauern könnte und für den Staat immer unerträglicher werde. Inwieweit diese Befürchtung zutrifft, kann ich nicht beurteilen, sicher aber scheint mir, dass, wer die Zeiterscheinungen mit offenen Augen betrachtet, des Volkes Sehnen und Bangen mitfühlt, merkt, dass das Staats- und Volksleben heute krank ist, und dass diese Krankheit nicht mehr durch Reden, Konferenzen und Bündnisse geheilt werden kann, sondern nur durch einen wohl vorbereiteten und kräftigen operativen Eingriff. Je weniger gearbeitet wird, umso mehr wird genossen und ernste, zielbewusste Arbeit verlernt. Allgemein wird behauptet, die Krise sei eine Folge des Krieges. Dies kann aber kaum zutreffen, denn der Krieg hat doch gewiss nicht zur Übervölkerung und Übersättigung beigetragen. Die Krise entstand auch nicht durch Überproduktion, sondern wegen Unterangeboten; das Bedürfnis nach Lebensmitteln und Waren aller Art ist auf der Welt grösser als je, doch können Hunderte von Millionen keine Einkäufe machen, weil ihr Geld fast keinen Wert mehr hat. Aus diesem Grunde sind wir nicht in der Lage, unsere Industrieprodukte abzusetzen, nicht imstande, sie billig genug zu liefern. Diese Tatsachen müssen wir im Auge behalten. Gibt es nun zur Hebung unseres Notstandes kein anderes Mittel als die Ab- und Auswanderung? Ich behaupte ja, wenn man sich vor der Anwendung des Mittels nicht fürchtet. Wollten die Personen, die zur Auswanderung veranlasst werden sollen, weil sie hier keine Beschäftigung finden und dem Staat unproduktive Ausgaben verursachen, sich hier Mühen und Entsaugungen auferlegen, die sie sich in überseeischen Staaten auferlegen *müssen*, so wäre die Arbeitslosigkeit in kurzer Zeit behoben. Es ist allerdings sehr schwer, auf errungene Löhne, Bequemlichkeiten und vermeintlich zum Leben gehörende Genüsse zu verzichten; in der Heimat mag dies noch schwerer sein als in der Fremde, und dennoch ist intensive, organisierte Arbeit und Vereinfachung der Lebenshaltung *erste Vorbedingung* zur Besserung der Lage, sei es im eigenen oder in einem andern Lande. Sollen Männer und Frauen, die unsere Schulen besucht haben und im besten Lebensalter stehen, zum Verlassen der Heimat ermuntert werden, für uns verloren gehen und den Aufschwung anderer Staaten fördern, während in der Schweiz, sobald man will oder sobald man die Kraft zur Ausführung von Werken hat, Arbeitsgelegenheit genug vorhanden ist? An vielen Orten besteht noch Wohnungsnot, Strassen und Wege wären in Menge zu verbessern, grosse Landstrecken könnten ohne Zweifel kulturfähiger gemacht werden (Innenkolonisation), Industrieartikel würden uns abgenommen, sobald wir sie zu annehmbaren Preisen liefern können. Ich halte deshalb dafür, dass in erster Linie die Frage des Aufbaus der Schweiz und nicht die des Abbaus derselben zu prüfen sei. Eine Auswanderung zur Gründung von Kolonien müsste straff organisiert werden und die Kolonisten wären *gezwungen*, im fremden Lande mehrere Jahre lang nur um ihr Essen und ihre Kleidung zu arbeiten. Warum in einem fremden Lande ein Zwangssystem anwenden, bevor man es in der Heimat versucht hat? Sobald jeder Arbeitslose, ob vornehm oder gering, zur Arbeit gezwungen wird, kann letztere organisiert und können positive Werke durch gut geleitete Arbeitskolonnen durchgeführt werden; allerdings dürften keine Arbeitslosen im Dienst des Staates einen grössern Sold beziehen als nötig ist, um ihre Angehörigen zu ernähren, auch müssten Ernährung und Bekleidung nach militärischem System durchgeführt werden. Dieses Mittel ist, so hart es scheint, *viel milder* als die Auswanderung, und wir erhielten überdies ein Arbeitsheer, das nicht nur willig, sondern auch fähig wäre, uns zu einem neuen Aufschwung zu verhelfen. Durch dieses Mittel würde auch der Überfremdung, die immer mehr eine Gefahr für die Schweiz wird, gesteuert. Ich fürchte aber, dass man zu einem so kräftigen Heilmittel zu greifen die nötige Energie nicht hat und deshalb zu Palliativmittelchen greifen muss, also auch zur Ab- und Auswanderung.

Unter Abwanderung versteht man den Wegzug von Personen aus unserm Lande nach einem andern *europäischen Staate*, um dort zu arbeiten und zu verdienen, und unter Auswanderung den Wegzug von Personen aus der Schweiz nach einem *aussereuropäischen Staate* mit der Absicht, dort

längere Zeit oder für immer zu bleiben. Was für Personen sollen nun ab- und auswandern? Nach einer Veröffentlichung des Arbeitsamtes fallen die meisten Arbeitslosen auf Angehörige

der Metall- und Maschinenindustrie,
der Uhrenindustrie und Bijouterie,
der Textilindustrie und
des Bauhandwerkes; ferner

auf Personen, die keinen eigentlichen Beruf erlernt haben. Diesen Leuten sollte also vor allem Arbeitsgelegenheit verschafft werden. Massnahmen hiezu sind bereits getroffen worden. Die schweizerischen Konsulate im Ausland haben dem Konsularamt regelmässig Berichte über den Arbeitsmarkt in ihrem Konsularkreis einzusenden, von deren Inhalt dem Arbeits- und Auswanderungsamt Kenntnis gegeben wird. Das eidg. Arbeitsamt hat sich unseres Wissens bei den Behörden der europäischen Staaten erkundigt, was für Kategorien von Arbeitern dort Beschäftigung finden könnten, und das Auswanderungsamt hat alle schweizerischen Vertreter und Hilfsgesellschaften ersucht, ihm mitzuteilen, welche Aussichten auf Arbeit und Verdienst Angehörige irgend einer Berufsklasse im Lande ihres Wohnsitzes hätten. Auch von diesen Informationen wird das Arbeitsamt benachrichtigt, das seinerseits die kantonalen Fürsorgeämter hievon avisiert. Auf Wunsch gibt das Auswanderungsamt allen denjenigen Personen, die abwandern wollen oder können, Auskunft über die Verhältnisse am Reiseziel. In bezug auf die *Abwanderung* besteht also schon jetzt eine Organisation, die event. dadurch vervollständigt werden könnte, dass das eidg. Arbeitsamt mit der Arbeitsvermittlung nach dem europäischen Ausland betraut wird.

Was nun die *Auswanderung* betrifft, müssen wir uns fragen:

- 1) Will man die freie Auswanderung fördern und unterstützen?
- 2) Will man die Auswanderung organisieren?
- 3) Will man eine grosse Schweizerkolonie gründen?
- 4) Will man Schweizer auf bereits bestehenden Kolonien ansiedeln?
- 5) Soll der Staat sich selbst mit Koloniegründungen befassen oder Privaten und Gesellschaften, die dies tun wollen, Vorschüsse oder Subvention gewähren?

Die freie Auswanderung ist jeder andern vorzuziehen, weil durch sie niemand zum Wegzug aus der Heimat ermuntert wird und der Auswanderungslustige unter den verschiedenen Reisezielen dasjenige wählen kann, das ihm am besten zusagt. Den Konsulaten müssten Mittel zur Verfügung gestellt werden, um Notleidenden beizustehen und Kolonisten in ihren Bemühungen, sich emporzuarbeiten, zu helfen. Die vielfach verbreitete Meinung, die schweizerischen Auswanderer ziehen planlos in die Welt hinaus, ist durchaus falsch, die meisten unserer Landsleute wissen ganz genau wohin sie wollen und lassen sich von ihrem Vorhaben nicht abbringen, weil sie mit Freunden oder Bekannten im überseeischen Lande bereits in Verbindung stehen. Denjenigen, die noch kein bestimmtes Reiseziel haben, steht es frei, sich jederzeit beim Auswanderungsamt zu erkundigen, ob und unter welchen Voraussetzungen sie in diesem oder jenem Lande ihr Auskommen finden können.

Im Falle der Bund die Auswanderung organisierte, würde man ihm mit einem Anschein von Recht den Vorwurf machen, er wolle sich der Armen auf billige Weise entledigen, indem er sie *abschiebe* und die Schieber belohne. Hier heisst es für den Staat «Hand weg!», denn das wäre das Unklügste, das er tun könnte, und die Folgen wären unabsehbar. Auswanderungslustige Arbeiter verstehen es gut genug, sich nach eigener Façon zu organisieren, lassen sich nicht gerne vom Staat Vorschriften machen, und um Rat und Auskunft können sie sich immer an das Auswanderungsamt wenden. Wünschenswert wäre aber, dass organisierten Auswanderern zur Einrichtung einer Werkstatt im fremden Lande oder zum Erwerb eines Landloses auf Empfehlung des zuständigen Konsulates hin ein Beitrag verabfolgt werden könnte, wie dies auf meine Empfehlung hin jetzt schon zuweilen geschieht.

Die Gründung einer grossen Schweizerkolonie durch die Bundesbehörde, um Arbeitslose auf eine solche zu dirigieren, würde ich als ein Landesunglück betrachten. Die Erfahrungen lehren, dass die Staaten die schlechtesten Kolonisatoren sind. Ich habe mich hierüber im Geschäftsbericht geäussert, halte an meinen Ausführungen in demselben fest und werde diesbezüglich von einsichtigen Fachmännern unterstützt. In Betracht für eine solche Kolonie könnte nur eine Gegend mit gesundem Klima, z. B. der südliche Teil von Zentral-Canada, die Staaten Oregon und Washington

in der Union, Rio Grande do Sul und Santa Catharina in Südbrasilien, Südost-Paraguay, einige Gegenden in Argentinien und Gebiete im östlichen Australien, Chile aber kann kaum in Frage kommen. Mit diesen Staaten wären in erster Linie diplomatische Verhandlungen über Abtretung von Ländereien anzuknüpfen. Käme einmal ein Staatsvertrag zustande, so müssten mit den Ortsverhältnissen vertraute Ingenieure und Geometer engagiert werden, um das Land zu vermessen, abzuteilen, Wege auszustecken usw. Mit fremden Arbeitskräften (weil sich schweizerische hiezu nicht eignen), müssten alsdann Wege gebaut werden, um das nötige Baumaterial für Unterkunftsbaracken auf die Kolonie zu bringen, ferner hätte man Lebensmittel, Geräte und Werkzeuge bereitzustellen, und erfahrene Kolonisten sollten auf der Ansiedelung einige Muster-Heimstätten anlegen, damit die Nachzügler sehen, wie die Sache gemacht wird. Die allergrösste Schwierigkeit böte aber die Rekrutierung der Ansiedler. Gegen den Aushebungsbeamten würde bald Sturm geblasen. Nach übereinstimmenden Berichten von Privaten, Konsulaten und Kolonisationsgesellschaften eignen sich Industriearbeiter nicht für Neusiedlungen in überseeischen Ländern; 99% verlassen die Landlose und verziehen sich in die Städte. Nur wenn unsere Arbeitslosen angehalten werden könnten, zuerst einige Monate als Knechte auf Bauerngütern in der Schweiz zu arbeiten und sich über ihre Befähigung als Kolonisten auszuweisen, wäre die Aussicht auf Erfolg besser. Missheiligkeiten zwischen den schweizerischen Behörden und den Behörden des Staates, in welchem die Kolonie sich befinden würde, wären unausbleiblich. Auch käme der Bund mit Kantonen und Gemeinden in Konflikt, wenn von den auf seine Anregung hin Ausgewanderten viele mittel- und hilflos in die Heimat zurückgeschoben werden.

Will man die Gründung einer grösseren Schweizerkolonie ins Auge fassen, so muss man mit der Durchführung eine *Gesellschaft* betrauen und ihr hinreichend Mittel zur Verfügung stellen, damit ihr Risiko nicht allzu gross ist. Eine solche Gesellschaft würde viel eher als der Staat die richtigen Gebiete für die Anlage einer Kolonie ausfindig machen, qualifizierte Männer für die Durchführung finden und hätte bei der Auswahl der Kolonisten freie Hand. Soll aber ein derartiges Unternehmen nicht von Anfang an zum Scheitern verurteilt sein, so muss es vorsichtig erwogen und richtig durchgeführt werden.

Eine erhebliche Verminderung der Arbeitslosigkeit würde jedoch weder durch die Gründung einer Staatskolonie noch durch die Subventionierung einer Gesellschaft erfolgen, weil die Ausführung des Unternehmens längere Zeit beansprucht und in den nächsten Jahren höchstens einige hundert Familien angesiedelt werden könnten.

Es bleibt folglich, wenn man an den Palliativmittelchen zur Hebung der Arbeitslosigkeit durch Auswanderung festhalten will, nach meinem Dafürhalten nur ein Weg offen, und dieser ist, mit allen schon bestehenden schweizerischen Ansiedlungen, ferner mit Kolonisationsgesellschaften und Staaten, die noch Heimstätteland an Einwanderer frei abgeben oder verkaufen, in Verbindung zu treten und sie anzufragen, ob und unter welchen Bedingungen sie Landlose mit einer Hütte darauf, den notwendigsten Geräten, einigen Schweinen, Hühnern und Lebensmitteln an Schweizer abzutreten geneigt wären. Im fernern müsste man Auskunft darüber erhalten, ob dort schon erprobte Ansiedler wohnen, die den Neuankommenden als Dolmetscher dienen und ihnen auch sonst an die Hand zu gehen in der Lage wären. Die Resultate dieser Erkundigungen müssten an eine Zentralstelle geleitet und sorgfältig geprüft werden. Aufgrund dieser Zentralstelle wäre es alsdann, mit arbeitslosen Auswanderungslustigen Beziehungen anzuknüpfen und ihnen mitzuteilen, wo und zu welchen Bedingungen ihnen Land abgetreten werde; ihr müssten auch die erforderlichen Mittel bewilligt werden, um von Fall zu Fall dem Auswanderer die nötige Hilfe zu gewähren. Ich halte es für besser, eine solche Zentralstelle nicht einem Bundesamt anzugliedern, sondern sie ähnlich wie die Kriegsbureaus für diesen bestimmten Zweck und nur für solange sie dringend nötig ist, zu kreieren. Die Aufsicht über sie müsste m. E., schon um den Vorschriften des Auswanderungsgesetzes zu genügen, dem Auswanderungsamte zustehen.

Dies sind die Ausführungen, auf die gestützt eine Besprechung zwischen dem Chef der Innerpolitischen Abteilung, dem Chef der Auswärtigen Abteilung, dem Chef des eidg. Arbeitsamtes, dem Chef des eidg. Auswanderungsamtes und eventuell dem Chef der Polizeiabteilung des Justiz- und Polizeidepartements stattfinden sollte, um dem Volkswirtschaftsdepartement nach gründlicher Besprechung der Angelegenheit übereinstimmende und bestimmte Vorschläge machen zu können.

E 2001 (B) 3/67

Le Professeur W. Rappard au Chef du Département politique, G. Motta

L

Genève, 1^{er} avril 1922

Je vois dans les journaux que c'est lundi prochain que le Conseil fédéral doit arrêter les termes de ses instructions à ses délégués à Gênes¹. Permettez-vous au doyen des fonctionnaires suisses à la Société des Nations s'adressant au chef responsable de la politique étrangère de son pays dont tout son passé atteste la foi en la Société des Nations et le désir de la consolider, de vous soumettre en annexe² quelques réflexions à ce sujet?

Le but de cette note que je communique par le même courrier à M. le Conseiller fédéral Schulthess, tout en le priant, comme vous, de la considérer comme confidentielle, est de vous présenter la situation telle qu'elle apparaît ici et d'attirer très respectueusement votre attention sur l'importance de l'enjeu. Il ne m'appartient naturellement pas et il serait d'ailleurs tout à fait vain de chercher à exercer sur vous la moindre pression en faveur de la seconde des politiques que j'ai l'honneur d'y esquisser. Il me semble du reste qu'il suffit de poser nettement les termes du problème au chef responsable de la politique étrangère du pays qui héberge l'actuelle Société des Nations pour que sa clairvoyance non moins que son attachement à la cause de la grande œuvre née à Genève, s'alarment du danger dont cette œuvre paraît être menacée et le décide à lui apporter un concours qui, dans les circonstances actuelles, peut être décisif. Les paroles si judicieuses dans leur forme mesurée que vous avez prononcées à Aarau dimanche dernier me font penser que vous ne concevez pas autrement la situation qui se présentera à Gênes et le rôle que la Suisse pourra y jouer.

Je suis, pour ma part, certain que si la délégation suisse pouvait revenir de Gênes ayant suggéré un compromis satisfaisant également pour la Grande-Bretagne et la France et ayant contribué à défendre la Société des Nations contre les périls qui la menacent du dehors, tout en la consolidant à l'intérieur en y assurant l'entrée de l'Allemagne, elle aurait remporté une victoire morale et politique que la postérité n'oublierait pas.

ANNEXE

LA CONFÉRENCE DE GÈNES ET LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

N^o

Il est évident que deux politiques se trouveront en présence à Gênes en ce qui concerne la Société des Nations. La première tendra à la constitution d'organismes spéciaux chargés de poursuivre l'étude des questions amorcées et de veiller à l'exécution des décisions prises. La seconde tendra

1. Cf. n^o 180.

2. Reproduite en annexe.

au contraire à confier les suites de la Conférence de Gênes aux organismes de la Société des Nations.

Il est certain que la délégation soviétique et probablement aussi celle de l'Allemagne appuyeront la première de ces politiques³. Elle tend tout naturellement à la constitution en dehors de la Société des Nations d'organismes permanents nouveaux qui, par la force même des circonstances, diminueront l'importance de la Société des Nations en se substituant à elle pour des tâches rentrant nettement dans son champ normal d'activité. Il est évident que l'hostilité méprisante que les Soviets n'ont cessé de témoigner à la Société des Nations fait prévoir qu'ils accueilleraient avec joie la genèse d'une rivale qui, tout en étant ni plus ni moins bourgeoise ou capitaliste par ses origines, aurait à leurs yeux l'avantage incomparable de pouvoir mettre à mal la création de Versailles. Il est probable aussi qu'un organisme nouveau, par le fait même que l'Allemagne aura pu assister et peut-être participer à sa création, ainsi que par la perspective ou l'illusion de la collaboration américaine qu'il pourrait faire naître, aurait pour nos voisins d'outre-Rhin quelques attraits fort séduisants.

Il est à craindre que M. Lloyd George qui désire par-dessus tout et à n'importe quel prix le succès de la Conférence de Gênes, se montre également favorable à cette politique si elle lui paraît de nature à mieux assurer ce succès. Ce n'est guère un secret qu'il ne redoutait pas d'être l'initiateur d'une nouvelle association des nations où il sentirait son génie politique moins entravé par les garanties de tout ordre⁴ que le Pacte offre aux Membres de la Société des Nations et notamment aux petits Etats.

En face de ces projets nouveaux, la France, comme elle l'a déjà manifesté au dernier Conseil à Paris, défendra nettement la Société des Nations et s'opposera à la constitution de tout organisme nouveau qui risque de la menacer. Il paraît probable qu'elle sera appuyée en cela par la Petite Entente.

L'attitude de l'Italie, qui paraît hésiter entre la fidélité à la Société des Nations, souvent proclamée par son actuel Ministre des Affaires étrangères, et ses sympathies qui, dans d'autres domaines, la porteront plutôt à collaborer avec les amis d'un ordre nouveau, paraît indécise.

Beaucoup dépendra donc de la politique adoptée par la Suisse et par les autres pays restés neutres au cours de la grande guerre, qui seront représentés à Gênes.

Les objections que l'on peut adresser à une politique aventureuse qui, faisant abstraction de la Société des Nations, tendrait à la création d'organismes permanents nouveaux, sont trop évidentes pour qu'il soit nécessaire d'y insister. Elle ne pourrait se recommander aux esprits pondérés et aux amis du progrès dans l'ordre et le respect des engagements pris que par les deux circonstances suivantes:

D'une part, on pourrait alléguer en faveur de la création nouvelle, le fait qu'elle serait plus susceptible de bénéficier du concours des Etats-Unis que la Société des Nations actuelle, victime pour le moment du rôle auquel l'a condamnée la politique intérieure aux Etats-Unis. A cela, il est facile de répondre que l'œuvre nouvelle, surtout si le Gouvernement des Soviets devait être associé à sa fondation, se heurterait sans doute aux mêmes préventions en Amérique et risquerait de plus de susciter des antagonismes nouveaux à cause de son origine qui serait nettement britannique. Il faut noter de plus que les dernières communications directes du Département d'Etat des Etats-Unis font constater une évolution certaine vers la Société des Nations.

Le second avantage apparent qui s'attacherait à une création nouvelle résulterait de la collaboration de la Russie et surtout de l'Allemagne à l'exécution des décisions qui intéressent au premier chef l'Europe Centrale et Orientale. S'il fallait choisir entre un organisme européen nouveau qui serait universel et la Société des Nations actuelle se condamnant à rester partielle, on pourrait être tenté, malgré tous les risques d'un bouleversement, de donner la préférence au premier.

Mais c'est précisément ici où la situation offre aux Etats restés neutres pendant la guerre, l'occasion d'une intervention peut-être décisive. En se déclarant nettement opposés à la création d'organismes permanents nouveaux, résolus à confier les suites de la Conférence de Gênes à la Société des Nations, mais non moins fermement décidés à insister sur la participation immédiate et complète⁵

3. *Note en marge de P. Dinichert*: Certainement.

4. *Note en marge de P. Dinichert*: Et encore insuffisantes.

5. *Note en marge de P. Dinichert*: Admission au Conseil?

de l'Allemagne aux travaux de la Société, ils feraient une politique conforme aux vœux et aux intérêts de leur population, tout en consolidant la Société des Nations et en offrant aux grandes Puissances un terrain d'entente qui leur conviendrait probablement à toutes. J'ai lieu de penser que, si elle devait le désirer, l'entrée de l'Allemagne dans la Société des Nations et dans son Conseil pourrait ainsi être assurée.

Quant à la collaboration des Soviets, elle serait sans doute accueillie à la Société des Nations dans la mesure où ils seraient disposés à la prêter et aux conditions compatibles avec le respect du Pacte. On ne saurait guère d'ailleurs concevoir d'autre forme de collaboration avec les Soviets qui puisse offrir aux Puissances occidentales des garanties aussi effectives.

180

E 1005 2/2

CONSEIL FÉDÉRAL *Procès-verbal de la séance du 8 avril 1922*

Conférence de Gênes. Instructions aux délégués suisses

Secret

Verbal

Département politique/Département de l'Economie publique.

M. le Conseiller fédéral Motta présente un projet écrit d'instructions¹ aux délégués suisses à la conférence de Gênes, au point de vue politique.

Ce projet est discuté et approuvé avec quelques modifications de détail, dans la teneur ci-après (voir annexes, en allemand et français).²

M. le Conseiller fédéral Schulthess demande que le texte des instructions soit interprété en ce sens que la délégation suisse conserve une certaine liberté d'action et qu'il lui soit réservé le droit d'adapter son attitude aux circonstances, sauf à requérir selon les cas l'approbation du Conseil fédéral.

M. le Conseiller fédéral Häberlin signale, comme points sur lesquels la décision du Conseil fédéral doit être réservée, ceux traités au chiffre 6 des instructions (reconnaissance du gouvernement des Soviets et relations commerciales avec la Russie).

Le Conseil fédéral *approuve* ces observations, dont note est prise au procès-verbal.

Le Chef du Département de l'Economie publique n'a pu, en raison de l'énorme charge de travail qui lui est incombée en ces derniers jours, coucher par écrit son projet d'instructions au point de vue économique. Il présente donc un exposé verbal de la façon dont il envisage ces instructions, en se réservant de déposer dès que cela lui sera possible, les instructions écrites, pour le procès-verbal (Elles seront annexées après coup au présent procès-verbal).

1. Reproduites en annexe.

2. Le texte allemand se trouve en annexe au procès-verbal du 24 mars 1922, non reproduit.

Ces instructions, découlant des délibérations précédentes du Conseil fédéral et de celles de la conférence des délégués neutres³, s'inspireront des idées suivantes:

1. Question des *relations avec la Russie*. La délégation se comportera selon l'attitude que prendra la délégation des Soviets, selon la tournure que prendra la conférence et les circonstances.

2. Questions *financières et économiques*.

En ce qui concerne la question de l'étalon monétaire et celle des crédits, les instructions pourront s'inspirer de l'exposé que M. Dubois a fait aujourd'hui à la conférence des délégués⁴, et notamment des postulats suivants:

a) Si la question du retour à l'étalon d'or est mise sur le tapis, il y aura lieu de réclamer une meilleure couverture de la circulation fiduciaire et de montrer que la coopération des Etats-Unis est nécessaire à cet effet.

b) Des crédits de relèvement, sous une forme quelconque, ne pourront être consentis par la Suisse que si la solvabilité des débiteurs est assurée et si des possibilités de relèvement leur sont laissées. Au surplus, la question du cours du mark et de sa stabilisation est la clef de voûte du problème financier.

L'orateur estime que sur ces points, la délégation suisse doit tout d'abord, dans des conversations particulières, tâter le terrain et ne s'y aventurer que prudemment. Si cette tactique ne donne pas de résultat, elle pourra exprimer son avis à la conférence et décliner toute responsabilité au cas d'un insuccès. Il n'y a pas lieu de lui donner sur ces points des instructions fixes et spécifiées, mais de lui laisser la faculté d'agir et de se prononcer selon les circonstances, le cas échéant de concert avec d'autres délégations.

c) En ce qui concerne la *création d'un consortium financier* au capital de 200 millions de livres sterling en vue de faciliter l'œuvre de relèvement économique, la participation de la Suisse a soulevé de graves objections dans la commission suisse d'experts. Il en a été de même à la conférence internationale d'experts. Il y aura lieu de se tenir à ce sujet sur une grande réserve.

d) Un dernier postulat de M. Dubois, qu'il y aura lieu de soutenir le cas échéant, tend à l'établissement de relations serrées entre les banques des différents pays.

3. *Politique commerciale*.

L'orateur se réfère sur ce point à ce qu'il a exposé à la séance d'hier, concernant les postulats de M. Cassel.⁵

3. Un résumé de cette conférence des experts, tenue le 7 avril 1922 à Berne et où participaient les délégués du Danemark, de l'Espagne, de la Norvège, des Pays-Bas, de la Suède et de la Suisse se trouve dans E 2001 (B) 3/67.

4. Pour le procès-verbal de la séance du 8 avril 1922 cf. E 7800 4/4.

5. Les propositions du professeur Cassel (Suède), soumises à la conférence des experts du 7 avril, stipulaient:

Remarques concernant les propositions pour le rétablissement de la liberté de commerce

1. Si les pays devant recevoir une indemnité de guerre de l'Allemagne, créent des difficultés à l'importation de marchandises allemandes, ils obligent de ce fait l'exportation allemande nécessaire au paiement des indemnités de guerre, à être dirigée vers d'autres pays; il en résulte que toute l'organisation économique de ces autres pays, et spécialement celle des petits Etats voisins de l'Allemagne, se trouve être fortement lésée.

2. Par suite des engagements de l'Allemagne et du manque de confiance général quant à la faculté de paiement de ce pays, le «Marc» est actuellement déprécié d'une façon disproportionnée sur le marché mondial. Cette dépréciation du marc favorise la concurrence allemande d'une

En résumé, M. le Conseiller fédéral Schulthess estime que sur tous ces points, la délégation doit observer une attitude prudente et expectante, mais qu'elle doit, le moment venu, oser dire ouvertement sa façon de penser sur les causes de la situation actuelle et les moyens d'y remédier. La délégation tiendra le Conseil fédéral au courant par des rapports réguliers.

Dans la discussion qui suit, les opinions exprimées par le Chef du Département de l'Economie publique sont généralement approuvées.

Touchant la question des réparations, le Conseil fédéral confirme ses décisions antérieures, en ce sens qu'il est désirable qu'elle soit traitée à Gênes, mais que la délégation suisse ne devra prendre l'initiative de la soulever officiellement que si les circonstances paraissent favorables et si les moyens officiels de la faire mettre sur le tapis demeurent sans résultat.

En ce qui concerne la durée du séjour de la délégation à Gênes, le Conseil laisse aux délégués la faculté de la prolonger ou de la raccourcir selon les circonstances.

ANNEXE

INSTRUCTIONS POUR LA CONFÉRENCE DE GÊNES (partie politique)

1. La délégation suisse demeurera en contact étroit avec les délégués d'autres Etats qui se trouvent dans une situation politique analogue à celle de la Suisse. Elle évitera autant que possible d'agir isolément dans des questions importantes de nature générale.

2. La délégation suisse s'en tiendra au point de vue suivant lequel l'adoption de principe des résolutions de Cannes et la participation à la Conférence de Gênes n'impliquent en aucune manière que nous soyons liés par les Traités de paix de 1919—1920. Sous réserve des parties déterminées de ces Traités auxquelles la Suisse a donné son adhésion, ces Traités demeurent «res inter alios actae». La Suisse reconnaît les Traités comme des faits dont elle n'a pas à accepter sans autre les répercussions.

3. L'acceptation sans condition et définitive des résolutions de Cannes comme base de la participation à la Conférence de Gênes doit être écartée. Ces résolutions ne peuvent être approuvées que comme des conditions pour la reconnaissance du Gouvernement des Soviets et comme des directives provisoires pour les délibérations de la Conférence. Elles ne sauraient avoir aucune valeur en dehors de la Conférence, pour autant qu'elles n'ont point fait l'objet de conventions ou de déclarations particulières. Il y a lieu d'éviter de statuer les principes généraux de non-intervention d'ordre politique et économique ayant le caractère de prescriptions obligatoires du droit des gens; le cas échéant, il y aurait lieu de veiller à ce que la sauvegarde des droits des Suisses à l'étranger ainsi que la possibilité d'intervenir par la voie diplomatique en leur faveur fussent assurées et, d'autre part, à ce que le droit d'asile traditionnel ne fût pas menacé.

façon si anormale, en ce moment, qu'il est difficile de renoncer à prendre des mesures spéciales à son égard. Les Etats voisins doivent se réserver le choix des mesures qu'ils comptent prendre à cet égard.

3. Il est reconnu en général que toute difficulté unilatérale opposée par les Etats créanciers à l'importation de marchandises provenant des Etats débiteurs, aggrave d'une façon extraordinaire le paiement des dettes internationales et réduit de ce fait la valeur internationale des devises des pays débiteurs au-dessous de la parité du pouvoir d'achat. Il s'en suit une situation qui rend impossible le rétablissement des relations commerciales normales.

4. Le rétablissement de la liberté de commerce doit comprendre aussi la politique «de la porte ouverte» et la renonciation à la monopolisation des ressources naturelles dans des zones d'influence, sans cela la liberté de commerce désirée peut facilement se transformer en un sacrifice de la part des pays qui ne jouissent pas d'un pareil monopole (E 7800 4/4).

4. Les points de vue suivants devraient prévaloir en ce qui concerne le rapport entre la Société des Nations et les résolutions de la Conférence de Gênes⁶:

a) l'exécution des résolutions de la Conférence doit être confiée en principe aux organes de la Société des Nations, pour autant que cette tâche ne serait pas incompatible avec la mission et les moyens d'action de la Société. A cet égard, il importe de veiller à ce qu'une part d'influence équitable soit assurée à tous les Etats participant à la Conférence. Cela étant, il conviendrait de se prononcer contre la création de nouvelles organisations de nature économique ou politique, notamment contre la création d'organisations ayant un caractère permanent;

b) cependant, pour que la Société des Nations puisse assumer efficacement cette mission, il ne suffit pas de permettre aux Etats non-membres de participer à ses organisations économiques et techniques. La délégation suisse considérera que la tâche principale qui lui est dévolue dans le domaine politique doit consister à obtenir que tous les Etats européens reconnus soient invités à accéder à la Société des Nations et que leur admission au sein de cette dernière paraisse assurée à l'Assemblée de la Société des Nations de 1922 et cela aux conditions qui correspondent à leur importance politique et économique.

5. La délégation suisse appuiera les efforts tendant à assurer le maintien de la paix européenne par un engagement général, limité quant à sa durée, mais sans condition, de s'abstenir de toute agression et de toute occupation de territoire. Elle fera, s'il y a lieu, une réserve en faveur de la neutralité suisse et, en tout cas, n'assumera pas, en ce qui concerne les sanctions éventuelles à prendre contre les violations de la trêve, d'autres obligations que celles qui résultent déjà pour la Suisse de sa qualité de membre de la Société des Nations.

Il y a lieu de s'efforcer d'obtenir que les membres de la Société des Nations incorporent au régime déjà existant la convention dont il s'agit comme aussi toute autre convention destinée à assurer le maintien de la paix conformément à l'article 21 du Pacte.

6. La délégation suisse soutiendra le point de vue que la reconnaissance *de jure* des Etats soviétiques ne peut, même dans le cas d'une reconnaissance absolue des résolutions de Cannes par la délégation des Soviets, être décidée ou refusée à titre obligatoire par la Conférence, mais qu'elle doit être, le cas échéant, décidée ou refusée en toute indépendance par chaque Etat particulier.

La délégation suisse se placera au même point de vue en ce qui concerne la reprise des relations commerciales avec les Etats soviétiques.

6. Cf. n° 179.

181

E 2001 (B) 3/67

*Le Chef du Département politique, G. Motta,
au Président de la Confédération, R. Haab*

CR n° 2

Gênes, 20 avril 1922

La Délégation du Conseil fédéral vous a télégraphié¹ hier que l'atmosphère de la Conférence était malheureusement très troublée à la suite de l'accord qui a été conclu, à Rapallo, le jour de Pâques, entre le Gouvernement allemand et le Gouvernement russe.

La Délégation ajoutait que la Conférence n'aurait plus donné un résultat vraiment utile et qu'il fallait même compter avec la possibilité d'un échec complet.

1. *Le télégramme du 19. 4. 22, expédié à 16 h 30 reçu à Berne le 20 avril disait*: La situation continue à rester très tendue [...]. Il sera difficile que la conférence aboutisse encore à un résultat utile. Il faut même prévoir comme probable que la conférence sera obligée de se dissoudre dans un temps très court (E 2001 (B) 3/67).

Aujourd'hui — au moment où je vous écris (10 heures du matin), — ce pronostic semble être teinté de pessimisme; une lueur d'espoir renaît à l'horizon et il se pourrait que la fin de la journée nous apporte de meilleures nouvelles.

Mais permettez-moi d'abord de faire une récapitulation sommaire des événements qui se sont déroulés depuis mon premier rapport.²

Le sous-comité politique, dont je fais partie comme délégué de la Suisse, s'était réuni, le 11 courant, pour désigner son président en la personne de M. Schanzer et pour ordonner la distribution à toutes les délégations du rapport des experts qui s'étaient réunis à Londres. Depuis lors, il a été convoqué une fois; il n'a cependant pas tenu de séance, parce qu'il a été déconvoqué tout de suite.

Les Puissances invitantes avaient commencé à discuter séparément avec les Russes. Ces discussions séparées avec les Russes avaient, semble-t-il, pour but de préparer le terrain pour les discussions régulières du sous-comité politique. Il paraît bien que M. Lloyd George affectionne de se gérer en maître. Il paraît également que des discussions dans le sous-comité politique, avant ce travail de déblaiement que les Puissances invitantes avaient entrepris, disent-elles, dans l'intérêt de tous, auraient été longues, délicates et difficiles. Il paraît enfin que les Russes n'avaient pas d'instructions suffisantes et les Puissances invitantes ont donc dû les prier de demander à Moscou des instructions plus larges et plus positives.

M. Jaspar, Ministre des Affaires étrangères de Belgique, un homme, sans doute, très intelligent et très rompu aux affaires, m'a dit que ce qui l'avait le plus frappé, dans les discussions que les Puissances invitantes menaient avec les Russes, c'était l'incroyable ignorance de ceux-ci. On a très souvent l'habitude de juger ces Russes comme des hommes intelligents et cultivés; moi-même je vous ai donné cette impression dans mon premier rapport; il semble cependant qu'en réalité ces Russes sont des illuminés, sans aucune culture économique, sans aucun sens des affaires, proclamant les plus grandes énormités avec le sans-gêne des enfants.

Les Allemands suivaient ces conversations entre les Puissances invitantes et les Russes avec une inquiétude croissante. Ils craignaient que tous les arrangements avec les Russes se seraient accomplis sur leur dos. Ils pensaient notamment que les Russes allaient être attirés dans l'orbite de l'Entente et voyaient déjà la menace d'un nouvel isolement. Un expert italien, M. le commandeur Giannini, les tenaient au courant, il est vrai, des résultats essentiels qui s'esquissaient dans les pourparlers des Puissances invitantes avec les Russes, mais cela n'était pas de nature à les tranquilliser complètement. M. Walter Rathenau avait demandé, verbalement et par écrit, deux ou trois fois, des audiences à M. Lloyd George, mais celui-ci (sans aucune mauvaise intention, du reste) s'était toujours dérobé.

La veille de Pâques, les Allemands eurent l'impression que les Alliés pousseraient les Russes à faire valoir leurs créances de guerre contre les Allemands, créances qui sont expressément réservées, en principe, dans le Traité de Versailles.

Les Allemands avaient, en réalité, déjà préparé un accord avec les Russes à

2. *Rapport du 15 avril, non reproduit, cf. E 2001 (B) 3/70. Pour les autres rapports de Schulthess et de Motta, cf. nos 183, 184, 188, 190, et E 2001 (B) 3/67, E 2001 (B) 3/70 et E 7800 4/4.*

Berlin. M. Rathenau n'avait cependant pas voulu que l'accord préparé à Berlin devint un acte définitif, parce que, d'un côté, il voulait avoir les mains libres pour Gênes et, de l'autre, il craignait, à juste titre, que la conclusion définitive de l'accord avec les Russes aurait fourni aux Français une raison décisive de faire tomber l'idée de la Conférence avant la convocation de celle-ci. M. Rathenau était blessé dans son amour-propre. Il était peut-être aussi persuadé de bonne foi que toute politique d'expectative prudente devenait nuisible aux intérêts vitaux de son pays. Dans cet état d'âme, il alla le jour de Pâques, avec M. Wirth, à Rapallo. Il s'aboucha avec les Russes qui furent, je crois, très heureux d'accomplir un acte retentissant. C'est ainsi que l'accord préparé à Berlin devint, le jour de Pâques, l'accord de Rapallo.

Dès que la nouvelle fut connue, le lundi de Pâques, ce fut une surprise formidable. M. Lloyd George se sentit atteint. Les Français eurent l'air de triompher parce qu'ils considéraient l'acte de Rapallo comme la preuve qu'ils avaient vu juste en mettant leurs amis en garde contre les dangers de la Conférence. Les Italiens virent de suite que, sans un travail immédiat et intense visant à sauver la situation, la Conférence allait aboutir à une faillite.

Tous les milieux de la Conférence, sans exception, jugèrent que l'accord préparé entre les Allemands et les Russes constituait une action incorrecte et contraire à l'esprit de collaboration internationale.

L'opinion des neutres ne fut pas différente de celle des autres Etats. Depuis Branting jusqu'à Karnebeek, je n'ai entendu à ce sujet qu'un seul son de cloche. Dans notre Délégation, le jugement à porter est, à peu de nuances près, unanime.

Mardi, nous prîmes l'initiative de convoquer les neutres dans notre petit salon de l'*Hôtel Miramare* pour examiner la situation. Toutes les Délégations répondirent à notre appel. On fut généralement d'accord pour constater que les discussions par groupes séparés (Puissances invitantes et Russes, Puissances invitantes et Petite Entente, Allemands et Russes) étaient contraires aux bases et aux buts de la Conférence. Celle-ci est appelée, en toute première ligne, à rétablir la confiance entre les Etats; or, les discussions séparées, par groupes, en dehors des organes légitimes que la Conférence s'est elle-même donnés, sapent les fondements mêmes de toute confiance. On fut également d'accord que les pays neutres devaient faire une démarche auprès du Président de la Conférence et du Président du sous-comité politique pour demander une convocation de celui-ci aussi rapprochée que possible.

M. Branting et moi nous rendîmes, en conséquence, dans la soirée vers 5 heures au Château Raggio à Corneliano-Ligure, résidence de MM. Facta et Schanzer. C'est précisément au Château Raggio que les Puissances invitantes étaient réunies. Elles avaient appelé pour discuter avec elles la Pologne, la Tchéco-Slovaquie, la Yougoslavie, la Roumanie et le Portugal. C'étaient, donc, tous les Alliés réunis. Nous pûmes d'abord parler avec Schanzer, ensuite aussi avec Facta.

Ces Messieurs nous écoutèrent avec beaucoup d'attention et aussi avec beaucoup de sympathie. Nous évitâmes scrupuleusement de donner à notre démarche le caractère d'une protestation. Tel avait été, d'ailleurs, l'avis de tous les neutres. Nous déclarâmes que nous étions venus en amis, dans l'intérêt d'une continuation normale des travaux, avec le désir d'empêcher que la Conférence ne sombra dans

une impasse. Nous priâmes, en conséquence, M. Schanzer de bien vouloir convoquer au plus tôt le sous-comité politique.

M. Schanzer (et aussi M. Facta) admirent le bien-fondé de nos observations. Ils nous firent savoir que les Puissances réunies au Château Raggio venaient de décider l'envoi d'une note aux Allemands. Vous en connaissez le contenu par les journaux et je n'ai donc pas à revenir sur sa portée. Schanzer ajoute qu'il avait fait des efforts désespérés («*ho puntato i pedi!*») pour empêcher que la note fut conçue en des termes nettement et ouvertement blessants. Chose curieuse, c'est Lloyd George qui plaidait pour la rédaction la plus violente!

M. Schanzer nous promet une convocation prochaine du sous-comité politique, mais observa qu'il fallait d'abord attendre la réponse des Allemands à la note des Alliés.

Les Allemands, qui ont discuté hier toute la journée et qui ont eu des conversations avec Lloyd George et Schanzer, donneront leur réponse dans la journée d'aujourd'hui.

Mardi soir, il y avait eu, au Palazzo Reale, un grand dîner offert par Facta aux délégués. Les Allemands et les Russes étaient aussi intervenus. Il n'y eut pas de discours, car ceux-ci auraient été évidemment trop difficiles à faire... Dans une brève conversation que M. Schulthess et moi avions eue avec Wirth et Rathenau, il nous avait semblé que les Allemands couvaient la pensée du départ... De là notre dépêche pessimiste d'hier matin que nous avons envoyé chiffrée.³

Nous avons été officieusement priés dans la suite par Schanzer d'agir auprès des Allemands pour empêcher la rupture définitive.

Nous avons examiné dans la Délégation quel était notre devoir. Celui-ci nous parut clair: agir avec prudence, mais ne pas refuser notre concours, si faible qu'il soit, à l'œuvre de la conciliation.

Hier au soir, nous avons prié M. von Simson, Sous-secrétaire d'Etat allemand, de bien vouloir passer quelques instants chez nous.

M. von Simson est venu, en effet, avec le plus grand empressement. Nous lui avons fait part de l'impression fâcheuse que l'accord germano-russe avait produite même dans les milieux neutres et l'avons prié de faire savoir à ses chefs que nous désirions ardemment voir l'incident diplomatique se terminer sans éclats.

M. von Simson nous a paru touché de notre démarche. Il nous a expliqué dans quelles circonstances l'accord germano-russe s'est formé. Les renseignements que vous trouvez dans le corps de ce rapport sont précisément tirés, en bonne partie, de notre conversation avec von Simson. Celui-ci admet personnellement qu'en effet l'Allemagne n'a plus d'intérêt et, par conséquent, plus de droit à participer ultérieurement à la discussion de la question russe dans le sous-comité politique. La conclusion de la note alliée lui paraît donc acceptable, en principe. Elle est la conclusion logique et naturelle de l'acte par lequel l'Allemagne a liquidé sa situation dans les rapports avec la Russie. Ce que l'Allemagne ne peut accepter, c'est l'accusation de mauvaise foi et de déloyauté. M. von Simson a donc déclaré que la réponse allemande se serait efforcée de détruire cette accusation.

Verrons-nous aujourd'hui la solution pacifique de l'incident?

Il est impossible de faire une prévision tant soit peu exacte.

3. Voir note 1, *supra*.

Quant à nous, nous avons cherché à faire œuvre modeste, mais que nous espérons utile.

Je persiste à penser que la Conférence ne pourra, en tout état de cause, plus donner de résultats marquants. Sa préparation a été insuffisante et son fonctionnement continue à être très défectueux. Mais de tous les maux, le plus grand serait, me semble-t-il, un échec retentissant avec un dénouement de tragédie...

182

E 2001 (B) 8/28

La Légation de Grande-Bretagne à Berne au Département politique

N

Berne, 22 avril 1922

His Britannic Majesty's Legation present their compliments to the Swiss Political Department and with reference to the Department's note N^o. B. 56/41 K 6 of the 13th of February¹, have the honour to address them again with regard to the regulation of the traffic in dangerous drugs.

2. His Britannic Majesty's Government have received fresh representations from a number of the most important manufacturing chemists in the United Kingdom as to the unsatisfactory position which exists in regard to imports of dangerous drugs, more particularly into Spain and into Australia, though both these countries have themselves accepted the system of importation certificates recommended by the League of Nations. This system, as the Département are no doubt aware, provides that a country adopting it (a) would only grant a licence for the export of drugs on the production of a certificate from the Government of the importing country and (b) would issue a similar certificate in respect of imports into its own territory. It is clear, however, that if Spain, while issuing such certificates in the case of imports from a country like Great Britain, which has accepted the system recommended by the League, admits imports of the drugs without any restriction whatever from countries which have not yet accepted that system not only is the control of the traffic rendered ineffective but also considerable damage will be done to the commercial interests of the countries which have accepted the system. The Legation venture to point out that by Article 12 of the International Opium Convention the contracting powers undertake to restrict to authorised persons the imports of drugs and by Article 9 generally to enact the necessary regulations confining the use of drugs to medical and legitimate purposes, that these provisions imply that the import of the drugs shall only be allowed for medical and other legitimate purposes and that it was for the purpose of facilitating the execution of these provisions that the system of importation certificates was recommended by the Opium Advisory Committee of the League.

3. The Swiss Government in their note N^o. B. 56/40 K 6 of the 24th December 1921² to the Secretary-General of the League of Nations, declared that there were

1. *Non reproduit.*

2. *Non reproduit.*

certain constitutional difficulties in the way of the adoption of the International Opium Convention. These objections appear to be of an internal character and can hardly be such as to prevent the proper control of the import and export of dangerous drugs. Although the regulation of the traffic has been hitherto in the hands of the cantonal authorities, it is presumed that the control of the import and export of the drugs is a matter for the Federal and not the cantonal authorities.

4. It is with the control of the international, not the internal, traffic in these drugs that the signatories of the Convention are primarily and most deeply concerned and, whatever technical difficulties there may be in connection with the control of this traffic within Switzerland, it is suggested that there is no reason why the Federal Government, which is a member of the League and which, by the votes of its representatives, approved the recommendations adopted by the Assembly of the League of Nations last September, should not forthwith adopt and enforce the system.

5. His Majesty's Legation are directed therefore to bring these considerations to the notice of the Federal Government and to urge them to devote their immediate attention to the possibility of introducing the system of importation certificates at the earliest possible moment.³

The Legation take this opportunity to renew to the Département the assurance of their highest consideration.

3. *Remarque manuscrite de D. Secretan*: Répondre sur la base de la lettre que M. Carrière nous enverra au sujet des certificats d'importation. 25. 4. 22.

183

E2001 (B) 3/67

*Le Chef du Département politique, G. Motta,
au Président de la Confédération, R. Haab*

CR n° 3

Gênes, 24 avril 1922

Nous sommes au début de la troisième semaine. Je fais un effort pour chercher les lignes maîtresses qui devraient indiquer l'orientation générale de la Conférence, mais j'avoue que j'ai quelque peine à voir clair et à vous donner des renseignements précis. La presse est d'ailleurs si remplie d'informations, exactes et inexactes, sur la Conférence de Gênes que ces lignes ne peuvent avoir qu'un but: vous donner les impressions d'un homme qui voudrait être impartial.

Il me paraît désormais certain que, dans les matières économiques et financières, la Conférence n'aboutira pas à des conventions entre les Etats, mais uniquement à des recommandations et à de bons conseils.¹

1. *Sur les questions économiques et financières abordées à Gênes, voir les rapports de Schulthess, surtout ceux des 25, 27, 29 avril, cf. E 7800 4/4, E 2001 (B) 3/67.*

La question du *consortium international* sera peut-être réglée. Il sera probablement décidé de faire plus tard une *conférence des banques d'émission* des différents pays. Mais en dehors de ces deux solutions concrètes (et d'ailleurs de valeur assez relative), je n'aperçois comme *résultat économique et financier* de la Conférence que la proclamation de quelques principes théoriques du type de ceux qui avaient déjà été proclamés, en 1920, par la Conférence de Bruxelles.²

La question de la *stabilisation du mark* était, sans doute, la question la plus grave, la plus urgente et, pour nous surtout, la plus intéressante. Mais la signature du traité germano-russe qui a eu lieu le jour de Pâques, à Rapallo, a fait, là aussi, un mal incalculable. La confiance, qui n'avait qu'un souffle de vie, est morte. La réponse des Allemands à la note des Alliés — réponse qui était, en somme, modérée et conciliante et qui semblait de nature à clore le grave incident entre les vainqueurs et le vaincu — a appelé une réplique des Alliés. Vous en connaissez sans doute le texte. Cette réplique a été arrêtée par les Alliés sous la pression de la Délégation française. Celle-ci est harcelée par M. Poincaré. On prétend que M. Poincaré aurait envoyé, en un seul jour, dix-sept dépêches à M. Barthou. Je sais que M. Barthou n'a pas été sans exprimer quelque étonnement sur la manière dont il est traité. Il désire, je crois, que M. Poincaré vienne lui-même à Gênes pour constater que l'atmosphère de la Conférence n'est pas celle des boulevards de Paris.

On ne sait pas, à l'heure où j'écris, avec certitude, si les Allemands accepteront purement et simplement la réplique des Alliés ou s'ils seront tentés de présenter encore une deuxième note, c'est-à-dire une duplique. Le secrétaire particulier de M. Schanzer, Monsieur l'ingénieur Varvaro, m'avait exprimé, hier, le désir que la Délégation suisse intervienne d'une manière officieuse auprès de la Délégation allemande pour l'engager à considérer l'incident comme définitivement clos. Réflexion faite et après en avoir discuté ce matin, dans la séance de la Délégation, nous avons pensé qu'il valait mieux nous abstenir et laisser les choses suivre leur cours. Il est, en effet, toujours dangereux de mettre les doigts entre le bois et l'écorce.

On croit, d'ailleurs, en général, que les Allemands se borneront à formuler une protestation de forme et que l'incident provoqué par le traité germano-russe sera ainsi clos pour tout de bon.

Mais, je le répète, la confiance n'existe plus.

Or, la question du mark, et, par là, la question des réparations, n'avait quelque chance de pouvoir être abordée et acheminée vers une solution satisfaisante que dans un milieu où la confiance se serait d'abord affirmée et ensuite graduellement développée. La disparition de la confiance a fait en même temps disparaître toute chance, je dirais même toute possibilité efficace, d'introduire une des questions qui nous tenait particulièrement à cœur.

Il va sans dire que ni M. Schulthess, ni moi, ni nos experts ne perdrons de vue la question. Mais il serait, je crois, erroné de cacher au Conseil fédéral que la situation d'aujourd'hui n'est plus celle que nous souhaitions tous à la veille de la Conférence.

2. Cf. DDS 7/2, nos 316, 324, 402, 425.

C'est donc la question russe qui demeure la question centrale. C'est de sa solution que dépendra l'échec ou le succès de la Conférence.

La Délégation russe a présenté, vendredi, une note qui autorisait certains espoirs. Elle peut se résumer ainsi:

1°) Le Gouvernement russe reconnaît, en principe, les dettes d'avant-guerre et les dettes de guerre. Il demande cependant des réductions quant aux intérêts.

Il déclare, en outre, que la reconnaissance des dettes dépend de l'aide financière qu'il recevra des autres Etats.

2°) Le Gouvernement russe est prêt à restituer *l'usage* des biens confisqués et socialisés ou même à payer des indemnités. Il se refuse à restituer *la propriété* des biens.

3°) La reconnaissance des dettes et la restitution de l'usage des biens confisqués et socialisés ont pour condition naturelle et fondamentale la reconnaissance *de jure* du Gouvernement des Soviets.

La note que je viens de résumer n'est manifestement pas acceptable telle quelle. Elle ne ferme, cependant, pas la porte aux discussions. Tel a été l'avis du sous-comité politique *unanime*. M. Lloyd George nous avait fait l'honneur de nous demander préalablement, à M. Schulthess et à moi, si nous estimions aussi qu'une discussion demeurerait possible. Nous avons opiné dans l'affirmative.

Le sous-comité politique a décidé de désigner sept experts.

La tâche de ces experts est d'amener leurs collègues russes à fournir des explications sur la signification et la portée de la note russe. En réalité, ils diront au sous-comité politique s'ils estiment que les négociations avec la Délégation russe peuvent vraiment aboutir à des conclusions précises et sérieuses. Cela ne me paraît pas encore certain.

Dans la première séance des experts des deux parties, les experts russes ont présenté, en effet, un long *memorandum* dont je vous envoie une copie ci-annexée.³ Ce *memorandum* représente une tentative de remettre encore une fois en discussion les principes essentiels de la résolution de Cannes. Dès que le *memorandum* a été présenté, M. Seydoux, délégué et expert français, — homme généralement considéré comme de très grande valeur — a déclaré que, si le *memorandum* n'était pas retiré, il se serait refusé à toute discussion ultérieure. Les experts se sont donc séparés sans avoir même pu aborder leur travail. Hier, dimanche, nouvelle réunion du sous-comité politique. Le *memorandum* russe fut déclaré comme étant nul et non avenu. Les Russes acceptèrent de retirer leur *memorandum*. Les experts se réunirent, en conséquence, à nouveau au cours de l'après-midi.

M. Branting et moi proposâmes, comme expert des neutres, un Hollandais. C'est M. Struycken, juriste très remarquable que je connais de Genève; il faisait partie de la Délégation hollandaise à l'Assemblée de la Société des Nations. M. van Karnebeek — qui, pour le dire en passant, est un homme très pondéré, mais, en même temps, assez entreprenant et, parfois, assez énigmatique — nous avait fait observer que les intérêts de la Hollande en Russie s'élèvent à 5 milliards de francs or et il avait fait appel à notre esprit de solidarité pour donner à son pays une représentation. Son appel n'a pas été vain. C'est, je crois, de la bonne politique que d'attester même extérieurement le bon accord et la solidarité des Etats

3. Note en marge de P. Dinichert: Ne se trouve pas joint.

neutres. M. Töndury est, d'ailleurs, à même de suivre de près les travaux de ses collègues.

Dans la deuxième réunion des experts, les Russes insistèrent toujours pour avoir des *crédits et même des crédits d'Etat*. C'est leur *leitmotiv*.

Je n'ai pas à ajouter que ces demandes de crédits d'Etat ne pourront être entendues. Il n'y aura pas un seul Etat qui sera disposé à donner, comme tel, son argent et ses ressources au régime des Soviets.

Plus j'observe et plus je vois ces Russes, moins je peux croire au sérieux de leurs intentions. Je ne crois pas non plus à leur force politique.

Une des choses qui me frappent le plus, c'est le ton de plaisanterie que M. Lloyd George prend envers eux. Son jeu me semble dangereux.⁴ [...] ⁵

4. Note en marge de P. Dinichert: Ce l'est, sans doute.

5. Suivent des informations ayant trait à une réunion de la colonie suisse de Gênes.

184

E 2001 (B) 3/67

*Le Chef du Département politique, G. Motta,
au Président de la Confédération, R. Haab*

CR n° 4

Gênes, 27 avril 1922

Je regrette infiniment que mes deux premiers rapports¹ ne vous soient parvenus qu'avec plusieurs jours de retard. J'espère que mon troisième rapport² vous soit arrivé régulièrement. Je ne sais m'expliquer la cause de ces fâcheux retards qui sont de nature à diminuer la valeur, déjà très relative, des rapports que je vous envoie.

Vous savez que je n'ai jamais été de ceux qui attachent une importance exagérée aux rapports diplomatiques de nos ministres. La presse, avec sa diffusion et sa rapidité d'information, renseigne presque toujours plus largement et parfois mieux que les informateurs officiels. Je constate maintenant, par voie d'expérience personnelle, combien il est difficile de rédiger des rapports qui vous apportent vraiment des nouvelles intéressantes qui ne se trouvent pas déjà dans les journaux.

Je vous prie de croire que nous nous préoccupons très vivement, aussi bien M. Schulthess que moi, de maintenir tout le contact possible avec nos autres collègues, mais que la tâche n'est pas toujours aisée.

Nous ne vous avons jamais demandé des instructions particulières, outre celles d'ordre général que nous possédons déjà³, parce que le besoin ne s'en était pas fait sentir.

Nous cherchons à informer les journalistes suisses qui se trouvent à Gênes,

1. Cf. n° 181.

2. Cf. n° 183.

3. Cf. n° 180.

mais étant donné le nombre restreint des personnes composant notre délégation et étant donné aussi que nous sommes toujours absorbés, en course ou assiégés par d'autres visiteurs, il nous est difficile et même impossible de suivre l'exemple des grandes délégations qui, elles, ont organisé de toutes pièces des services de presse très étendus.

Nous avons l'intention d'inviter demain soir ou samedi les représentants de la presse suisse à un modeste dîner pour leur montrer combien nous tenons à demeurer en bons rapports avec eux et pour empêcher aussi que des journalistes suisses se laissent aller aux polémiques qui sont l'aliment de notre politique intérieure. Les délégués suisses à l'étranger sont, aussi longtemps qu'ils se trouvent en mission officielle, sur terre étrangère, des personnes soustraites aux critiques et aux attaques des partis.

J'ai vu, en lisant le «Journal de Genève», que son rédacteur de Berne émet des doutes sur l'unité de vues et de conduite des délégués et des personnes qui leur sont attachées. Je tiens à vous donner l'assurance qu'il n'en est rien. La délégation tient régulièrement, tous les jours, sa séance à 9 heures. Toutes les affaires y sont discutées, les attitudes à prendre y sont fixées et le meilleur accord n'a cessé de régner parmi nous.

Une réunion internationale, comme celle dont il s'agit, — 34 nations, des langues et des races différentes, des mentalités opposées, des intérêts de toute nature qui se trouvent en conflit — travaille très lentement et avec des méthodes très différentes de celles auxquelles nous sommes habitués chez nous. La lenteur des travaux et les résultats parfois très disproportionnés aux efforts qu'il coûtent créent, tout naturellement, l'impression du vide, de l'incohérence et de la confusion.

Je suis frappé de la différence très sensible qui sépare, par exemple, cette Conférence de Gênes des Assemblées de la Société des Nations. Les Assemblées de Genève se rapprochent quelque peu des assemblées parlementaires; les discussions plénières fournissent des occasions parfois utiles à des proclamations de principe; la liberté des allures y est, en somme, assez grande.

Ici, rien de tout cela. Rien qui puisse rappeler des discussions parlementaires; pas d'occasions ou très peu qui favorisent des interventions générales. Il faut mesurer chaque geste, surveiller chaque mot, être infiniment circonspect même dans les nuances de l'expression.

Je crois, donc, que le Conseil fédéral et surtout l'opinion publique de la Suisse ne doivent pas s'attendre à des interventions retentissantes de notre part. La modestie est ici un grand devoir.

Je suis toujours plus convaincu que la réunion des neutres à Berne⁴ a été une pensée très heureuse. Sans la réunion de Berne, nous n'aurions été que de la poussière politique. Même M. van Karnebeek a dû s'en apercevoir. Si nous l'avions écouté, nous aurions commis, sans doute, une faute très grave.

C'est M. van Karnebeek lui-même qui, avant-hier, nous a téléphoné pour nous prier de nous rendre le jour suivant à Pegli afin de discuter, avec sa délégation et les délégations scandinaves, de la question russe. Nous nous sommes rendus, sans autre, à l'invitation. La délégation espagnole y était aussi. On avait, en effet, répandu de tous les côtés le bruit que les Puissances invitantes allaient proposer de

4. Cf. n° 170.

lancer un *ultimatum* aux délégués russes. Cet ultimatum aurait dû résoudre, d'un coup, la situation. Ou bien les Russes auraient-ils accepté les conditions qu'on leur posait et un des grands buts de la Conférence aurait été rapidement atteint ou bien les Russes auraient-ils résisté et alors on aurait constaté que toute tentative d'arriver à un arrangement avec eux était vaine.

L'idée de l'*ultimatum* était née du fait que, dans les discussions entre les experts, les Russes avaient refusé aussi bien de reconnaître la propriété des biens des étrangers que de payer des indemnités.

Cela avait amené la délégation à vous télégraphier en chiffre que la question russe était entrée dans une période aiguë.

Les neutres réunis à Pegli décidèrent de demander une audience à M. Schanzer pour avoir des informations précises et sûres. L'audience eut lieu hier à 4 heures de l'après-midi. M. Schanzer nous déclara que les délégations anglaise et italienne étaient d'avis qu'il fallait éviter une rupture dangereuse avant d'avoir épuisé tous les moyens de la persuasion. L'idée d'un *ultimatum*, comme moyen de discussion, devait donc être abandonnée. M. Schanzer estimait, en outre, qu'il était possible d'arriver à un accord si toutes les parties y mettaient la bonne volonté nécessaire. Il insista pour dire que les Russes avaient besoin d'argent et qu'il leur était impossible de rentrer dans leur pays s'il ne pouvaient que lui apporter la reconnaissance des dettes et l'obligation de restituer les biens nationalisés. Il ajoute, cependant, que l'aide à donner aux Russes ne pouvait consister en crédits donnés ou garantis par les Etats.

Tous les neutres avaient été d'opinion que la procédure forte n'aurait donné aucun résultat satisfaisant, qu'il fallait que Gênes jetât, au moins, les bases générales d'un accord avec les Russes et que, par conséquent, il était du devoir de tous les amis sincères de la Conférence d'éviter la rupture des négociations. Les neutres purent donc déclarer à M. Schanzer qu'ils partageaient, dans les grandes lignes, ses idées et qu'ils auraient cherché à agir dans le sens de la modération.

Hier au soir, M. van Karnebeek avait invité 42 personnes à un grand dîner (sans dames) à l'hôtel Miramare. M. Schulthess et moi étions parmi les invités. Il y avait, entre autres, Barthou, Facta, Schanzer, Jaspas, Bénès, Branting. Je tâchai de m'informer auprès de M. Barthou sur le point de vue français. M. Barthou m'apprit qu'il avait discuté, pendant des heures, la question russe avec M. Lloyd George, que celui-ci lui avait montré un «papier» contenant des propositions, que lui, Barthou, n'avait pu se prononcer, qu'il avait demandé des instructions à M. Poincaré. Dans l'esprit de M. Barthou, l'idée de l'*ultimatum* n'était pas encore tout à fait abandonnée.

Ce matin, M. Lloyd George, auquel j'avais demandé une audience, m'a fait savoir qu'il désirait me voir. Je suis allé chez lui à 10 h. $\frac{1}{2}$. Il m'a donné, à titre très personnel, la «papier» dont m'avait parlé M. Barthou. Je me réserve de vous l'envoyer par un prochain courrier. Ce n'est qu'une ébauche.

J'ai prié M. de Sonnenberg, qui m'a accompagné comme interprète, de fixer par écrit ma conversation avec M. Lloyd George. Vous trouverez ci-annexée la notice rédigée par M. de Sonnenberg.⁵

5. *En post-scriptum, Motta indique que cette notice n'a pas pu être jointe au rapport. Reproduite en annexe.*

Les idées de M. Lloyd George peuvent se résumer ainsi:

1. Les Russes doivent reconnaître les dettes d'avant-guerre. Un tribunal international, composé de juges nommés par les parties et présidé par un juge désigné par la Société des Nations, par la Cour Internationale de Justice ou par la Cour Suprême des Etats-Unis, décidera quel est le moratoire dont les Russes ont effectivement besoin. Les intérêts échus des dettes seraient très probablement effacés.

2. Les dettes de guerre seront réduites au moins de la moitié. C'est d'ailleurs l'Angleterre qui est la plus intéressée; elle est disposée à être très généreuse.

3. Les étrangers dépouillés de leurs biens doivent rentrer dans la jouissance de ces biens. Là où la jouissance n'est plus possible, ils doivent être indemnisés. Les conditions de la jouissance, la durée de celle-ci et les indemnités éventuelles seront également fixées, dans chaque cas spécial, par un tribunal international.

M. Lloyd George m'a fait savoir qu'il aimerait connaître les opinions et les sentiments des neutres et qu'il était disposé à leur accorder une audience si cela leur paraissait nécessaire.

Demain matin, les neutres vont se réunir à nouveau et nous les saisirons derechef de la question.

M. Lloyd George m'a parlé, à la même occasion, sur ma demande, de la question du pacte de garantie ou, comme on l'appelle maintenant, de *non-agression*. Je pense que, suivant toute probabilité, nous pourrons y adhérer sans danger ou risque. Le pacte, s'il voit le jour, ne sera qu'un engagement moral sans aucune sanction matérielle.

M. Lloyd George m'a dit aussi qu'il était intentionné de rester jusqu'à la fin de la Conférence. Il en a vraiment fait sa chose. Quoi qu'on puisse penser de lui, à bien des points de vue, il est juste de reconnaître que M. Lloyd George est aujourd'hui la plus *éclatante volonté de paix* qu'il y ait dans le monde.

Hier, nous avons été invités à déjeuner chez les Allemands. Nous avons été empêchés d'accepter une première invitation la semaine passée. Il y avait aussi M. Bénès, mais, en dehors de lui, de M. Schulthess et moi, tous les invités étaient des Allemands. Le déjeuner — très simple — était présidé par M. Wirth, le Chancelier du Reich.

M. Wirth m'a déclaré être très préoccupé par la situation créée à la suite du discours de M. Poincaré à Bar-le-Duc. Il m'a dit que la France aurait, sans doute, constaté, au 31 mai prochain, que l'Allemagne n'avait point rempli les obligations que la Commission des réparations lui a imposées. La mise en œuvre d'une législation fiscale, qui produirait une nouvelle recette de 60 milliards de marks, est une chose absolument impossible. Si la France marche en avant et occupe la Ruhr, le Traité de Versailles (c'est toujours M. Wirth qui parle) sera violé. Les Allemands ne pourront plus considérer qu'il les lie. La tension serait extrême. On pourra s'attendre aux pires extrémités.

M. Wirth m'a dit qu'il savait, de la bouche même de M. Lloyd George, que celui-ci attache une grande importance à l'opinion de la Suisse. Il a même ajouté (je vous prie d'excuser la mention que je fais de ma personne) que M. Lloyd George avait de moi une estime particulière. (J'en doute beaucoup, mais je ne fais que rapporter une conversation.) M. Wirth m'a donc supplié d'attirer, à l'occasion, l'attention de M. Lloyd George sur les effets catastrophiques d'une marche en avant des Français.

Je n'ai pu lui donner une assurance. J'hésite beaucoup sur la question de savoir quel est mon devoir. Ce matin, le temps m'a manqué d'aborder ce sujet si délicat dans ma conversation avec Lloyd George. Après environ 40 minutes, nous avons, en effet, été interrompus par l'arrivée de M. Jaspar, le Ministre belge des Affaires étrangères. Je crois, cependant, que vous aussi, Monsieur le Président, vous serez de l'avis que si la manifestation d'une pensée ou d'un conseil de paix peut avoir une influence quelconque, même très minime, sur la politique internationale, cette manifestation discrète est commandée par le souci même de nos intérêts les plus immédiats.

La délégation italienne nous a invités, mercredi soir, au Castello Raggio à Cornigliano Ligure pour dîner avec elle. Y assistaient l'Ambassadeur des Etats-Unis à Rome et sa femme. Tous les autres convives étaient Italiens. C'est un acte de déférence spéciale que la Délégation italienne a voulu nous témoigner. Nous ne pouvons que nous louer de son accueil très sympathique et très amical.

La question se pose pour nous de savoir si nous voulons aussi donner un dîner. Nous hésitons encore, mais il est bien probable que nous ne pourrions pas nous soustraire à cette obligation de politesse.

ANNEXE

NOTES

sur une conversation entre M. Lloyd George (accompagné de Sir Maurice Hankey) et M. Motta (accompagné de M. de Sonnenberg) à la Villa De Albertis, à Gênes, en date du 27 avril 1922, à 10 h. $\frac{1}{2}$ du matin.

M. Motta a mis M. Lloyd George au courant d'une conversation que les représentants des neutres avaient eue avec M. Schanzer au sujet de l'état actuel des négociations avec les Russes et de la tactique qu'il paraissait opportun, de l'avis de M. Schanzer, d'adopter à leur égard pour la continuation de discussions avec eux. Afin d'avoir, autant que possible, tous les éléments lui permettant de juger la question, il demande à M. Lloyd George de bien vouloir lui résumer sa manière de voir dans cette question.

M. Lloyd George a déclaré immédiatement, en termes très précis, qu'il fallait absolument trouver un moyen de s'arranger avec les Russes, car une rupture serait un vrai désastre pour l'Europe. L'opinion publique ne laisserait pas sous-entendre que les Puissances de l'Europe occidentale n'ont pas été capables d'aboutir à un accord avec les Russes et que les Allemands, seuls, ont été en mesure de trouver une solution. Le peuple allemand aurait ainsi fait preuve d'une compréhension bien plus profonde de la situation actuelle et des devoirs qu'elle impose. L'arrangement entre l'Allemagne et la Russie, qui réunit les ressources de ces deux grands pays, constitue une puissance formidable. C'est là une nouvelle constellation politique qui doit nous porter à réfléchir. La petite Entente l'envisage avec une inquiétude sérieuse. Si le capital a fait défaut jusqu'ici aux Allemands et aux Russes pour l'œuvre de reconstruction qu'ils vont entreprendre, les ressources financières afflueront cependant sans aucun doute dès que l'arrangement commencera à produire ses effets.

En conséquence, M. Lloyd George estime que la politique française actuelle, qui est de nature à exaspérer les Allemands, est fort dangereuse, car elle est un moyen certain pour contribuer à rendre plus serrés et plus efficaces les liens existants entre la Russie et l'Allemagne. C'est là aussi un danger pour la Pologne dont les frontières sont fragiles et ne pourraient pas être efficacement défendues.

M. Lloyd George est d'avis que les pays de l'Europe occidentale doivent s'efforcer à éviter la constitution d'un bloc germano-russe, qui mettrait l'Europe entière dans la pire situation. Il ne resterait qu'à lutter contre cette constellation avec des chances très peu certaines, ou alors à se soumettre.

Ce sont ces considérations qui engagent le Premier Ministre anglais à faire tous les efforts pour ne pas laisser tomber les négociations entreprises ici avec les Russes ou pour trouver une formule qui permette à tous les Etats de reprendre les relations sur une base satisfaisante.

M. Motta demande à M. Lloyd George s'il estime que M. Tchitchérine et ses collaborateurs pourront donner des garanties suffisantes et signer un accord qu'ils ont la volonté d'exécuter.

M. Lloyd George répond affirmativement, car, à son avis, les Russes ne discuteraient pas avec autant de tenacité s'ils n'avaient pas l'intention de faire honneur à l'engagement final. M. Lloyd George a exposé ensuite à M. Motta, dans ses grandes lignes, le projet d'arrangement avec les Russes, qu'il a élaboré et déjà soumis aux Puissances invitantes. Les Italiens paraissent être d'accord avec la thèse anglaise et auraient même collaboré à la proposition de M. Lloyd George, tandis que les Français et les Belges, sans avoir opposé un refus formel, ont exprimé leurs hésitations.

A la fin de son entretien, M. Lloyd George a exposé que la question des dettes et de la propriété privée à régler avec les Russes pourrait obtenir l'assentiment des Français et des Belges, évidemment, à condition qu'il fût exercé une légère pression sur eux. Leurs difficultés ne résident pas à Gênes, mais proviennent de l'opinion publique dans leurs propres pays.

M. Lloyd George estime, par conséquent, que l'avis des neutres et de la petite Entente pourra exercer une influence considérable. Il ne sait pas, à l'heure qu'il est, si les Russes seront disposés à accepter ses propositions, mais il est certain que ceux-ci ne sont pas en mesure de faire des concessions plus grandes que celles qu'il a prévues.

Le Premier Ministre anglais répète encore combien il serait grave pour l'Europe si la Conférence de Gênes devait échouer et il déclare se tenir très volontiers à la disposition de M. Motta ou d'autres représentants des pays neutres dans le but de faciliter une solution.

185

E 2/1671

*Le Ministre de Suisse à Paris, A. Dunant,
au Chef du Département politique, G. Motta*

L N° 1083

Paris, 30 avril 1922

Hier soir, j'ai dîné chez le Président du Conseil, avec mes collègues des autres missions diplomatiques. M. Poincaré étant extrêmement entouré et ces réunions durant toujours fort peu de temps (10 heures et $\frac{1}{2}$ tout le monde est loin), il ne m'a pas été possible de m'entretenir longuement avec lui, en particulier; toutefois au cours de quelques instants de conversation personnelle, M. Poincaré m'a dit qu'il avait reçu avant-hier la visite de M. Allizé, qui lui a fait rapport sur le mouvement référendaire en Suisse contre la convention dite des zones; il semble que l'Ambassadeur de France à Berne n'ait pas caché à son chef que cet accord franco-suisse lui paraît sinon compromis du moins tellement attaqué de tous côtés qu'il faudra une campagne très énergique des partisans pour tâcher de le sauver. M. Poincaré a ajouté qu'il ne sait point encore quand la ratification sera discutée au Parlement — et spécialement au Sénat, où l'opposition est, je vous l'ai déjà écrit, assez sérieuse, mais dans un sens contraire au comité référendaire suisse, puisque les sénateurs qui critiquent la Convention trouvent que le Gouvernement français a trop cédé au cours des négociations! Enfin, et c'est là le but principal du présent rapport, M. Poincaré a terminé en me déclarant que, quoi qu'il advienne, les relations amicales entre les deux pays ne devront pas être ternies, il l'espère bien, car «elles sont au-dessus» de la question des zones.

186

E 1005 2/2¹

CONSEIL FÉDÉRAL
Procès-verbal de la séance du 1^{er} mai 1922²

Rheinfrage

Geheim

Der Bundespräsident sah sich genötigt, die heutige Sitzung anzuordnen, weil Herr Dr. Herold ihm am Samstag von Strassburg aus, wo gegenwärtig die Rheinzentalkommission tagt³, telegraphierte, die schweizerische Delegation stehe vor einer neuen Sachlage, worüber sie dem Bundesrat sofort berichten müsse.

Herr Dr. Herold weist zunächst auf die Resolution der Rheinzentalkommission vom 16. Dezember 1921⁴ hin, die unter Ziffer I einige technische Bedingungen aufstellt, denen der französische Seitenkanal gerecht zu werden hätte, in Ziffer II vorsieht, dass Frankreich mit den andern Uferstaaten Verhandlungen anzuknüpfen habe über einen Rückstau des Rheins über die Schweizergrenze hinaus zum Zwecke der Herabsetzung der Wassergeschwindigkeit im Seitenkanal, und unter Ziffer III vorsieht, dass alle Delegationen sich ernstlich bemühen werden, um eine Zustimmung der Rheinzentalkommission zu den französischen Kanalprojekten in der am 25. April 1922 beginnenden ausserordentlichen Tagung zu ermöglichen.

Nach den Instruktionen des Bundesrates vom 19. April 1922⁵ sollte die schweizerische Abordnung in erster Linie versuchen, das Regulierungsprojekt zur Genehmigung zu bringen, sodann sollte sie versuchen, nochmals die Verschiebung des Entscheids über den Seitenkanal zu erwirken; sollte dies nicht möglich sein, so war sie gehalten, gewisse Vorbehalte zu machen und darauf hinzuweisen, dass die Beschlüsse der Rheinzentalkommission nur konsultativen Charakter besitzen und der Zustimmung der beteiligten Regierungen bedürfen. Endlich sollte sie allfällige Vergleichsvorschläge nur zur Berichterstattung an den Bundesrat entgegennehmen.

Die Verhandlungen in Strassburg entwickelten sich nun wie folgt:

In der Unterkommission zur Prüfung des Regulierungsprojektes wurden Einwände wirtschaftlicher Natur (übersetzte Annahmen über den Verkehr, unwirtschaftlicher Betrieb) und Einwände technischer Natur gegen die Regulierung ins Feld geführt und es zeigte sich schliesslich, dass in der Unterkommission eine

1. *Un texte identique se trouve dans les procès-verbaux ordinaires du Conseil fédéral, cf. E 1004 1/283 n° 1210.*

2. *Etaient absents: G. Motta, E. Schulthess et H. Häberlin; ont participé à la séance: H. Dr. Herold, 1. Delegierter der Schweiz in der Rheinzentalkommission, und H. Minister Dinichert, Chef der Abteilung für Auswärtiges im politischen Departement.*

3. *La commission du Rhin était réunie à Strasbourg depuis le 20 avril. Sur ses travaux, cf. Rapport du Conseil fédéral sur la politique qu'il a suivie jusqu'à maintenant dans la question du Rhin, du 11 août 1922, FF, 1922, Vol. II, pp. 997—1065.*

4. *Ibid. pp. 1055—1058.*

5. *Non reproduites, cf. E 1004 1/283, n° 1089.*

Mehrheit für die grundsätzliche Genehmigung des schweizerischen Vorschlages nicht zu bekommen war. Unter diesen Umständen durfte der Bogen nicht überspannt werden und es galt, wenigstens etwas zu bekommen. Daher stellten die schweizerischen Vertreter das Begehren, es sei der Schweiz zu gestatten, eine Versuchsstrecke zu regulieren. Dieser Vorschlag fand Anklang und die Unterkommission beschloss, es sollte der Schweiz gestattet werden, eine Versuchsstrecke zwischen Istein und Breisach nach den Grundsätzen des Projektes Bosshardt auf ihre Kosten auszubauen, wofür das endgültige Projekt noch der Rheinzentralcommission unterbreitet werden sollte.

In der Gesamtkommission, die sich in ihren Sitzungen vom 27. April an mit der Seitenkanalfrage befasste, ergab sich sehr bald Klarheit darüber:

1. dass die Delegationen der allermeisten Staaten gewillt waren, sich ehrlich auf den Boden des Art. 358 des Versailler-Vertrages zu stellen und dem Seitenkanalprojekt mit den früher beschlossenen Verbesserungen zuzustimmen, so dass die schweizerische Abordnung auf eine Unterstützung bei den Bestrebungen, das Seitenkanalprojekt zu Fall zu bringen oder den Entscheid darüber noch länger zu verzögern, nicht mehr rechnen konnte;

2. dass die französische Abordnung mit dem unabänderlichen Willen nach Strassburg gekommen war, in dieser Tagung einen Entscheid zugunsten ihres Kanalprojektes durchzusetzen.

Sofort nachdem der französische Delegierte zum Kanalprojekt gesprochen hatte, stellte die schweizerische Abordnung den Verschiebungsantrag mit der Begründung, dass die Frage der Wassergeschwindigkeit im Kanal noch nicht gelöst, diejenige des Rückstaus über die Schweizergrenze noch in keiner Weise abgeklärt sei. Die französische Delegation lehnte natürlich den Verschiebungsantrag ab und erklärte, auf das Rückstauprojekt keinen Wert zu legen. Allein nun setzte, angeregt durch eine Rede des Kommissionspräsidenten, eine eingehende Erörterung der Wassergeschwindigkeit im Kanal ein, wobei eine Reihe von Sachverständigen eine Geschwindigkeit von 1,2 Sekundenmetern, wie das französische Projekt sie vorsieht, für durchaus unstatthaft erklärten. Der deutsche Delegierte erklärte, statt der von der Schweiz geforderten Geschwindigkeit von 0,5 Sekundenmetern wäre schliesslich eine Wassergeschwindigkeit von 0,7 Sekundenmetern annehmbar.

Daraus entstand insofern eine ganz zerfahrene Sachlage, als zwar eine Mehrheit für die grundsätzliche Annahme des französischen Seitenkanalprojektes vorhanden war, dass aber eine Mehrheit für die Wassergeschwindigkeit, wie dieses Kanalprojekt sie vorsieht, nicht zusammengekommen wäre. Nachdem die Kommission während drei Sitzungen über diesen toten Punkt nicht hinausgekommen war, leitete der Präsident offiziöse Besprechungen zur Klärung der Sachlage ein. Aus diesen Besprechungen, bei denen sich ergab, dass die meisten Delegationen dringend das Zustandekommen einer Einigung wünschten, ging schliesslich ein Vergleichsvorschlag hervor, den die schweizerische Delegation zur Berichterstattung an den Bundesrat entgegennahm. Es kann kein Zweifel darüber bestehen, dass die Mehrheit der Delegationen die Grundzüge dieses Vergleichs billigt und ihnen zustimmen wird. Er lautet:

I.

La Commission Centrale pour la Navigation du Rhin reconnaît que le projet français du canal de Kembs, tel qu'il a été amendé et modifié par la résolution du 16 décembre 1921, remplit les conditions indiquées par l'article 358 du Traité de Versailles, étant entendu que la vitesse moyenne sera ramenée à 0,70 m environ par seconde au moyen de l'extension du remous jusqu'à la Birse, à moins que des difficultés techniques insurmontables ne s'y opposent.

La Commission Centrale se réserve de reviser celles des dites conditions qui avaient été motivées par la considération de la vitesse.

II.

La Commission Centrale approuve la régularisation du Rhin entre Bâle et Strasbourg demandée par la Suisse qui présentera à la Commission des projets d'exécution.

Dazu ist zu bemerken:

Zu I.

Zunächst bezieht sich der Vergleichsvorschlag nur auf die Kanalstufe von Kembs.

Abs. 1 enthält die Anerkennung, dass das französische Kanalprojekt der Stufe Kembs, abgeändert gemäss den in der Resolution vom 16. Dezember 1921 enthaltenen Beschlüssen, den Anforderungen Genüge tut, die der Versailler Vertrag zur Wahrung der Interessen der Schifffahrt aufgestellt hat, sofern die Wassergeschwindigkeit im Kanal auf 0,7 Sekundenmeter herabgesetzt wird.

Damit verzichtet die Schweiz auf ihre frühere Forderung, wonach die zweite Schleuse so lang sein sollte wie die erste, mindestens aber 140 m. Dieser Verzicht ist nach der Meinung der Sachverständigen nicht von grosser Bedeutung. Ebenso verzichtet sie auf die Schleuse im Strom auf badischem Ufer, deren Erstellung sonach zu Lasten der Regulierung fiel. Endlich begnügt sich die Schweiz damit, dass die Schifffahrt auf dem Kemsbserkanal wie auf dem Rhein selbst, der Aufsicht der Rheinzentalkommission unterstellt ist, verzichtet also auf die Forderung, die Kanalverwaltung noch weiter zu internationalisieren, eine Forderung, die nach der Meinung hervorragender Delegierter von Frankreich schon mit Rücksicht auf sein Ansehen im Elsass nicht angenommen werden könnte.

Zu Lasten Frankreichs ist in Abs. 1 die für die Schweiz ausserordentlich wichtige Forderung der Herabsetzung der Wassergeschwindigkeit im Kanal auf 0,7 Sekundenmeter aufgestellt. Als Mittel hiefür ist der Rückstau bis zur Einmündung der Birs vorgesehen. Der zweite schweizerische Delegierte hätte es vorgezogen, hievon im Vergleich abzusehen und den Franzosen lieber eine grössere Wassergeschwindigkeit im Kanal zuzugestehen; allein das war nach der früheren Stellungnahme der Schweiz zur Frage der Wassergeschwindigkeit im Kanal (0,5 Sekundenmeter) nicht tunlich. In Absatz 2 kommt der Gedanke zum Ausdruck, dass, bei Herabsetzung der Wassergeschwindigkeit im Kanal auf 0,7 Sekundenmeter, einzelne der in der Resolution vom 16. Dezember 1921 aufgestellten Bedingungen gemildert werden könnten.

Zu Ziffer II.

Mit Annahme dieser Ziffer II werden die Einwände gegen die Regulierung fallen gelassen, d. h. das schweiz. Regulierungsprojekt wird für die ganze Strecke Basel—Strassburg grundsätzlich anerkannt.

Hier wurde von der schweizerischen Delegation natürlich sofort die Kostenfrage aufgeworfen. Ursprünglich lehnte die französische Delegation jede Beitragspflicht ab; allein als sie darauf hingewiesen wurde, dass es nur gerecht wäre, wenn Frankreich, sofern der Kanalbau sich verzögern sollte und doch im vernachlässigten Rheinbette etwas zur Verbesserung der Schifffahrt getan werden müsse, an die Kosten solcher Massnahmen, also auch an die Regulierungskosten, etwas beitrage, anerkannte die französische Delegation dies. Dagegen war sie der Meinung, es sei im Vergleich über die Kostenfrage nichts zu sagen, da an ihr nur drei Staaten (Deutschland, Frankreich, Schweiz) beteiligt seien; die Angelegenheit könne durch Schriftenwechsel im Anschluss an die Vergleichsannahme grundsätzlich erledigt werden.

Schlussfolgerungen. Der Vergleichsvorschlag entspricht in den Grundzügen der in der Rheinzentralkommission bestehenden und durch weitem grundsätzlichen Widerstand nicht mehr abzuändernden Meinung über die Notwendigkeit, Frankreich die Kembserkanalstufe zuzugestehen. Dieser Sachlage muss die Schweiz notgedrungen Rechnung tragen. Noch kann der Vergleichsvorschlag wohl als Preis für das Entgegenkommen der Schweiz etwelchermassen belastet werden, allein eine starke Belastung verträgt er wohl nicht mehr, sonst scheitert er ganz. Damit aber ginge die einzige Gelegenheit für die Schweiz verloren, die Regulierung in ganz unerwarteter Weise zugestanden zu erhalten.

Lehnt die Schweiz den Vergleich ab, so lädt sie den Makel der Unzugänglichkeit gegenüber allen in der Rheinzentralkommission vertretenen Staaten auf sich. Frankreich würde dann auch der Durchführung der Regulierung auf einer Versuchsstrecke Widerstand leisten. Mit Festhalten am Verschiebungsantrag, mit technischen Einwänden, mit der Berufung auf Art. 46 der Mannheimer-Konvention kann der Entscheid über den Kanal noch verzögert, er kann aber nicht auf die Dauer verhindert werden. Mit dieser Verzögerung nehmen aber auch die Aussichten auf die Regulierung immer mehr ab und namentlich schwindet die Möglichkeit, sofern der Ausbau der Kembserkanalstufe aus irgend einem Grunde scheitern sollte, die entsprechende Rheinstrecke zu regulieren.

Die Fassung des Vergleichsvorschlags wäre noch insofern zu verdeutlichen als in Abs. 2 der Ziffer I anzugeben wäre, welche Erleichterungen an den früheren Beschlüssen noch zugestanden werden können. Auch sollte doch der Grundsatz, dass an die Kosten der Regulierung neben der Schweiz auch Deutschland und Frankreich teilzunehmen haben, im Vergleich selbst festgelegt werden.

Aus den dargelegten Gründen empfiehlt die schweizerische Abordnung die Annahme des Vergleichsvorschlags im Bewusstsein, nach bestem Wissen und Gewissen bestrebt gewesen zu sein, die ihr vom Bundesrat übertragene Aufgabe zu erfüllen.

Fortsetzung der Sitzung um 10 Uhr 30 Minuten.

Ausser den Vorgenannten sind anwesend:

Als Vertreter der Regierung des Kantons Basel-Stadt die Herren Regierungsräte Dr. Miescher und Dr. Im Hof.

Die Sachverständigen der schweizerischen Abordnung in der Rheinzentral-kommission: Dr. Bertschinger und Dr. Mutzner.

Herr Bundespräsident *Haab* eröffnet die Sitzung, indem er erklärt, der Bundesrat habe zu der neuen Sachlage noch nicht Stellung genommen, da er darauf hielt, vorher die Vertreter der Basler Regierung anzuhören.

Herr Regierungsrat *Miescher* bedauert, dass in solcher Hast über eine Angelegenheit von so grosser Bedeutung entschieden werden müsse. Er führt sodann aus, es sei nach der Unterredung zwischen ihm, Herrn Regierungsrat Im Hof und Herrn Herold am gestrigen Nachmittag nicht mehr möglich gewesen, die Basler Regierung vollzählig zu besammeln. Eine völlige Einigung konnte unter den zur Sitzung erschienenen nicht erzielt werden. Der jetzt vorliegende Vergleichsvorschlag kommt nicht ganz unerwartet, da früher schon von Ähnlichem die Rede war. Allein, während früher angenommen wurde, bei Einverständnis mit dem Ausbau der Kembserkanalstufe verzichte Frankreich auf die übrigen Kanalstufen, enthalte der jetzige Vergleichsvorschlag hierüber nichts. Das sei gefährlich, da die Regulierung nur dann ihren vollen Wert habe, wenn Frankreich keine weiteren Kanalstufen ausbaut, wodurch das Regulierungswerk auf den entsprechenden Strecken des Stroms zum grössern Teil überflüssig würde und preisgegeben werden müsste. Das widerspricht durchaus dem Standpunkt der Schweiz, wonach die ganze Regulierung das einzig Richtige zu Gunsten der Rheinschiffahrt ist.

Wenn nun die Sache so steht, dass in der Rheinzentralkommission die Kembserkanalstufe Frankreich auf alle Fälle zugestanden wird, so muss das gleichzeitige Zugeständnis der Regulierung doch von allen wünschenswerten Sicherungen begleitet sein. In dieser Hinsicht gibt die blosser Erwähnung des Rückstaus über die Schweizergrenze in Abs. 1 der Ziffer I des Vergleichsvorschlages zu Bedenken Anlass. Es sollte festgelegt werden, dass für die Voraussetzungen, unter denen der Rückstau auf Schweizergebiet zugelassen werden kann, die schweizerische Gesetzgebung massgebend sein muss und dass der Erbauer des Werks, der dazu dieses Rückstaues bedarf, die Bedingungen zu erfüllen hat, die die Schweiz an diese Einwirkung auf das ihrer Hoheit unterstellte Gebiet knüpft.

Der Abs. 2 der Ziffer I sollte fallen gelassen werden, sonst setzt aufs neue die Erörterung alles dessen ein, was im Dezember 1921 mit Mühe erreicht worden ist.

Es kann keinem Zweifel unterliegen, dass die in in Ziff. II nunmehr zugestandene Regulierung des Rheins für Deutschland, namentlich auch im Hinblick auf die Schiffahrt von Basel bis zum Bodensee, wesentliche Vorteile bietet, und Ähnliches gilt auch für das Oberelsass. Daher ist es nicht mehr als recht und billig, dass an die Kosten der Regulierung auch Deutschland und Frankreich beitragen. Dies sollte aber in irgend einer Weise, wenn möglich im Vergleich selbst, festgelegt werden.

Endlich wäre es ausserordentlich wünschenswert, irgendwelche Zusicherungen darüber zu bekommen, dass Frankreich sich auf die Kanalstufe von Kembs beschränkt.

All diese Punkte sind so wichtig, dass es schwer fällt, dem Vergleichsvorschlag zuzustimmen, gleichgültig, ob die gewünschten Ergänzungen erreicht werden können oder nicht. Andererseits ist auch die Regierung von Basel sich dessen

bewusst, in welcher unsicheren Lage die Schweiz kommt, wenn sie sich weigert, darauf einzutreten.

Herr Regierungsrat *Im Hof* hebt hervor, die unter Ziffer 12 der Resolution vom 16. Dezember 1921 vorgesehene Aufsicht über die Schifffahrt auf dem Kanal durch die Rheinzentralkommission dürfte kaum genügen, um die Schifffahrt vor allen Misshelligkeiten zu bewahren, die ihr auf einem Gewässer bereitet werden können, das nur einer Staatshoheit unterliegt.

Herr *Herold* pflichtet dem Gedanken bei, in den Vergleich eine Bestimmung zur Wahrung der Hoheitsrechte der Schweiz gegenüber dem durch den Rückstau bis zur Birs bedingten Eingriff in ihr Gebiet aufzunehmen.

Wenn schon Abs. 2 der Ziffer I insofern eine gewisse Berechtigung hat, als es unbillig wäre, Frankreich gegenüber Bedingungen aufrecht zu erhalten, deren Erfüllung bei Herabsetzung der Kanalwassergeschwindigkeit auf 0,7 Sekundenmeter nicht mehr nötig ist, glaubt er doch, es sollte entweder auf Streichung dieses Absatzes oder auf seine Verdeutlichung gedrungen werden durch Nennung der hinfälligen Bedingungen.

Es soll versucht werden, über die Beteiligung Deutschlands und Frankreichs an den Kosten der Regulierung im Vergleichsvorschlag etwas zu sagen.

Die Frage des Verzichts Frankreichs auf den Ausbau der übrigen Kanalstufen aufzuwerfen, wird ausserordentlich schwierig sein, namentlich auch weil die Schweiz den Versailler-Vertrag nicht unterzeichnet hat. Die allgemeine Meinung geht übrigens dahin, dass Frankreich sich besinnen wird, ehe es weitere Kanalstufen in Angriff nimmt, da deren Wirtschaftlichkeit um so geringer wird, je weiter flussabwärts sie liegen.

Eine weitere Internationalisierung der Kanalverwaltung und damit eine genauere Aufsicht der beteiligten Staaten über die Schifffahrt wird aus den oben dargelegten Gründen kaum zu erreichen sein. Doch wird die kommende neue Rheinschifffahrtsakte auch auf die Schifffahrt im Kanal Anwendung finden.

In der weiteren Beratung wird betont, der Abs. 2 der Ziffer I sollte gestrichen werden, weil es sich wohl rechtfertigt, dass die Schweiz, wenn sie eine Kanalschwindigkeit von 0,7 statt von 0,5 Sekundenmetern zugesteht, an den Errungenschaften vom Dezember 1921 festhält. Je schwieriger die Ausführung der Kanalstufe Kembs sich gestaltet, desto mehr wird die Lust zum Ausbau weiterer Stufen gedämpft. Auch wird hervorgehoben, die Beteiligung Deutschlands und Frankreichs an den Regulierungskosten erscheine nicht nur mit Rücksicht auf die Erleichterung der Schifffahrt begründet. Die Regulierung mindere auch die Hochwassergefahren, sie wehre der weiteren Verlandung des Flussbettes unterhalb Breisach und diene der Erhaltung des Ufergeländes. Daraus ergebe sich aber, dass mit der Regulierung auch die Lasten der Uferstaaten sich mindern, denen nach Art. 28 der Mannheimerkonvention die Unterhaltungspflicht am Rhein obliege, woraus sich denn doch mit guten Gründen die Pflicht der Uferstaaten zur Beitragsleistung an die Regulierungskosten ableiten lasse.

Herr *Dinichert* umschreibt die diplomatische Stellung der Schweiz in der Rheinfrage wie folgt:

Das Recht Frankreichs auf den Bau eines Seitenkanals gemäss den im Versailler-Vertrag aufgestellten Grundsätzen ist grundsätzlich nicht bestritten. Die Schweiz hat aber von jeher betont, die Erbauung eines diesen Grundsätzen ent-

sprechenden Seitenkanals, also eines die Schifffahrt nicht beeinträchtigenden Kanals, sei technisch nicht möglich. Die Richtigkeit dieser Voraussicht ist nun erwiesen, denn das französische Kanalprojekt wird allgemein wegen der darin vorgesehenen Kanalwassergeschwindigkeit von 1,2 Sekundenmetern technisch als unannehmbar erklärt. Dieser Übelstand lässt sich rationell nur durch den Rückstau über Schweizergebiet beseitigen. Die Schweiz könnte sich nun auf den Standpunkt stellen, die Anforderungen die der Versailler-Vertrag an den Kanal stellt, sind technisch unerfüllbar und der Kanal mit Inanspruchnahme schweizerischen Gebietes durch den Rückstau entspricht den Bestimmungen des Versailler-Vertrages nicht mehr, da die Bewilligung des Rückstaus im freien Belieben der Schweiz steht. Damit könnte mindestens theoretisch das französische Kanalprojekt zu Fall gebracht werden. So weit will nun aber die Schweiz der politischen und anderer Folgen wegen angesichts der in der Rheinzentalkommission überwiegenen Auffassung nicht gehen. Allein wir können geltend machen: Frankreich ist für die Erstellung eines den technischen Anforderungen des Versailler-Vertrages entsprechenden Kanals auf die Hilfe der Schweiz durch Bewilligung des Rückstaus angewiesen und die Schweiz ist geneigt, ihm diese Hilfe zu gewähren. Es ist aber durchaus gerecht, ja selbstverständlich, dass die Schweiz an diese Hilfeleistung die zur Wahrung ihrer Rechte und Interessen nötigen Bedingungen knüpfen und verlangen kann, dass diese Bedingungen soweit nötig im Vergleiche niedergelegt werden. Das ist ein durchaus ehrlicher Standpunkt, für den gewiss viele Delegationen in der Rheinzentalkommission gewonnen werden können. Im Vergleich sollte namentlich ausdrücklich die Unterstellung des Kanals unter die Aufsicht der Rheinzentalkommission und die Geltung schweizerischen Rechtes für die Beanspruchung schweizerischen Gebietes durch den Rückstau vorgesehen werden. Abs. 2 der Ziffer I des vorliegenden Vergleichsvorschlages wäre fallen zu lassen.

Hier wird die Beratung um 11¹/₂ Uhr abgebrochen.

Fortsetzung der Sitzung um 14¹/₂ Uhr.

Anwesend: Ausser den vorgenannten, Herr Bay, Regierungsrat des Kantons Basellandschaft.

Herr Bundespräsident *Haab* eröffnet die Sitzung mit dem Hinweis auf die neue Fassung des Vergleichsvorschlages, die seit der Vormittagssitzung ausgearbeitet wurde. Sie lautet:

I.

La Commission Centrale pour la Navigation du Rhin reconnaît que le projet français du canal de Kembs, tel qu'il a été amendé et modifié par la résolution du 16 décembre 1921, remplit les conditions indiquées par l'article 358 du Traité de Versailles, étant entendu que la vitesse moyenne sera ramenée à 0,70 mètres environ par seconde au moyen de l'extension du remous, consentie par la Suisse, jusqu'à la Birse, à moins que des difficultés techniques insurmontables ne s'y opposent.

Les concessionnaires des travaux hydrauliques installés sur le canal de Kembs auront besoin d'une concession suisse qui leur sera accordée conformément à la législation suisse en vigueur.

Il est constaté à nouveau que le contrôle de la Commission Centrale du Rhin s'exercera à tous égards sur le canal dont il s'agit dans les mêmes conditions que sur le Rhin.

II.

La Commission Centrale approuve la régularisation du Rhin entre Bâle et Strasbourg demandée par la Suisse, qui présentera à la Commission des projets d'exécution.

La Commission Centrale prend acte du fait que les deux Etats riverains s'entendront avec la Suisse au sujet de la répartition entre les trois Etats des frais résultant des travaux de la régularisation.

Ces travaux pourront être exécutés en commun par les Etats intéressés dès leur approbation.

Herr *Herold* führt dazu folgendes aus:

Ziffer I. Der Zusatz «consentie par la Suisse» in Abs. 1 soll deutlich zum Ausdruck bringen, dass der Rückstau von der Einwilligung der Schweiz abhängig ist.

Absatz 2 der ursprünglichen Vorlage ist gestrichen worden; es soll bei den früheren Bedingungen für den Kanal bleiben, immerhin unter Vorbehalt kleinerer durch die Verringerung der Kanalwassergeschwindigkeit tunlich erscheinender Zugeständnisse.

Der neue Absatz 2 stellt die gegebene Forderung auf, dass der Ersteller des Wasserwerkes in dem auf die Beanspruchung schweizerischen Gebietes angewiesenen Kanal einer schweizerischen Konzession bedarf. Damit wahrt sich die Schweiz ihre Rechte aus der Beanspruchung schweizerischen Gebietes bei der Erstellung des Kanals.

Der neue Absatz 3 bekräftigt die schon in der Resolution vom 16. Dezember 1921 vorgesehene Unterstellung des Kanals unter die Aufsicht der Rheinzentralkommission.

Ziffer II. Der neue Absatz 2 stellt den Grundsatz der Beteiligung Deutschlands und Frankreichs an den Regulierungskosten fest. Ein Massstab für die Kostenteilung wird sich erst in den Verhandlungen zwischen den drei Staaten festsetzen lassen.

Auf Grund der Beratung wird in Abs. 1 der Zusatz «consentie par la Suisse» ersetzt durch «à consentir par la Suisse», in Abs. 3 durch Aufnahme des Zusatzes «quant à la navigation» das Aufsichtsrecht der Rheinzentralkommission in Anlehnung an die Resolution vom 16. Dezember 1921 genauer umschrieben.

In der Beratung wird darauf hingewiesen, dass noch eine Reihe von Fragen vorläufig auch bei der vorliegenden Fassung des Vergleichs ungelöst bleiben. So die formelle Frage, ob in einem mit Frankreich abzuschliessenden Staatsvertrag die Grundlage für die Konzessionserteilung durch die Schweiz zu Gunsten des Kraftwerkes im Kembserkanal erst noch geschaffen werden müsse, ob die Schweiz als Ausgleich für die Hilfeleistung bei der Erstellung dieses Kraftwerkes Anspruch auf einen Teil der zu erzeugenden Kraft und auf Beteiligung an der Verwaltung des Kraftwerkes habe. Unter Hinweis auf die Vorteile, die sich für Deutschland aus dem Rückstau des Rheins bis zur Birseinmündung ergeben werden (Hafenanlagen unterhalb Basel, Güterumschlag), wird unter lebhafter Kritik an der Haltung der deutschen Delegation die Anregung gemacht, die Worte

«jusqu'à la Birse» zu streichen und sich so freie Hand in der Gestaltung des Rückstaus zu wahren. Doch wird dieser Anregung keine Folge gegeben, weil ohne den Rückstau bis zur Birse die in Abs. 1 der Ziffer I vorgesehene Kanalwassergeschwindigkeit ohne Verbreiterung des Kanalprofils nicht eingehalten werden kann, somit ein Vergleich, der diese Lösung nicht festlegt, auf einen ganz unsichern Boden führt und den alten Zwiespalt: Verunmöglichung des Kanals durch unannehmbare technische Festsetzungen (wie Wassergeschwindigkeit von 0,9 Sekundenmetern oder Verbreiterung des Kanalprofils) oder aber Vergleich, wieder heraufbeschwört, den aus der Welt zu schaffen und zu überwinden der jetzige Vorschlag aufgestellt worden ist und bei dem es unvermeidlich ist, gewisse Zugeständnisse in den Kauf zu nehmen.

Herr Bundespräsident *Haab* ersucht die Vertretung des Regierungsrates von Basel-Stadt, die Stellungnahme zu dem Vergleichsvorschlag bekanntzugeben.

Herr Regierungsrat *Miescher* gibt die Erklärung ab, in der gestrigen Sitzung habe sich die Mehrheit des Regierungsrates der Auffassung angeschlossen, dass der Vergleichsvorschlag anzunehmen sei. Dies gegenüber einem Antrag, den Vergleich nur anzunehmen, wenn Frankreich auf den Ausbau der übrigen Kanalstufen verzichte.

Der jetzige Vergleich ist das Ergebnis der bisherigen festen Haltung der Schweiz in der Rheinfrage. Mehr scheint nicht erreichbar. Der Entscheid fällt auch so nicht leicht.

Herr Regierungsrat *Bay* erklärt, er sei ohne Auftrag zur Stellungnahme von seiner Regierung hierher entsandt worden, da sie keine Gelegenheit gehabt habe, sich mit dem jetzigen Stand der Angelegenheit genügend vertraut zu machen. Dagegen könne er feststellen, dass sich der Kanton Basel-Landschaft in dieser Sache mit dem Kanton *Basel-Stadt vollkommen solidarisch erklärt*.

Um 15 Uhr 45 Minuten ziehen sich die anwesenden Mitglieder des Bundesrates zu einer Sitzung zurück.

Herr Bundespräsident *Haab* stellt fest, dass die Mehrheit des Regierungsrates von Basel-Stadt laut der Erklärung des Herrn Regierungsrates *Miescher* dem Vergleich zustimmt, der auch von der schweizerischen Abordnung zur Annahme empfohlen wird. Er gibt der Meinung Ausdruck, die Verantwortung für die Ablehnung des Vergleichsvorschlags, wie er nunmehr festgestellt wurde, wäre viel schwerer zu tragen, als die Verantwortung für die Annahme dieses Vergleichs.

Herr Bundesrat *Chuard* gibt Kenntnis von einem Schreiben des ersten holländischen Delegierten in der Rheinzentralkommission, der dringend die Annahme des Vergleichsvorschlags empfiehlt, da er der Schweiz die Regulierung zugesteht in einer Weise, wie sie bei weiterem Widerstand nie mehr zu erreichen sein werde.

Gegenüber dem Einwurf des Präsidenten, der Briefschreiber gehe von der Annahme aus, dass keine weitem Kanalstufen ausgebaut werden als die von Kembs, betont Bundesrat *Chuard*, für den Ausbau aller weitem Stufen sei wiederum die Zustimmung der Rheinzentralkommission nötig und es spreche alle Wahrscheinlichkeit dafür, dass keine weitem Stufen mehr gebaut werden. Er empfiehlt die Annahme des Vergleichs.

Betont wird weiterhin, die schweizerische Abordnung sollte über die Verteilung der Regulierungskosten wenn immer möglich genauere Zusicherungen zu

erhalten suchen, wenn schon die Rheinzentralkommission, wie vorauszusehen, nicht gewillt sein sollte, über diesen Punkt mehr als den Grundsatz, wie er in Ziffer II, Abs. 2, vorgesehen ist, in den Vergleich aufzunehmen.

Auf Grund der Beratung wird *beschlossen*:

A. In Ergänzung der ihr früher erteilten Weisungen wird die schweizerische Abordnung in der Rheinzentralkommission ermächtigt, folgendem Vergleich in der Rheinfrage zuzustimmen:

I.

La Commission Centrale pour la Navigation du Rhin reconnaît que le projet français du canal de Kembs, tel qu'il a été amendé et modifié par la résolution du 16 décembre 1921, remplit les conditions indiquées par l'article 358 du Traité de Versailles, étant entendu que la vitesse moyenne sera ramenée à 0,70 mètres environ par seconde au moyen de l'extension du remous, à consentir par la Suisse, jusqu'à la Birse, à moins que des difficultés techniques insurmontables ne s'y opposent.

Les concessionnaires des travaux hydrauliques installés sur le canal de Kembs devront demander une concession suisse qui leur sera accordée conformément à la législation suisse en vigueur.

Il est constaté à nouveau que le contrôle de la Commission Centrale du Rhin s'exercera à tous égards, quant à la navigation, sur le canal dont il s'agit dans les mêmes conditions que sur le Rhin.

II.

La Commission Centrale approuve la régularisation du Rhin entre Bâle et Strasbourg, demandée par la Suisse, qui présentera à la Commission des projets d'exécution.

La Commission Centrale prend acte du fait que les deux Etats riverains s'entendront avec la Suisse au sujet de la répartition entre les trois Etats des frais résultant des travaux de la régularisation.

Ces travaux pourront être exécutés en commun par les Etats intéressés dès leur approbation.

B. Die Abordnung wird beauftragt, wenn möglich durch Schriftenwechsel genauere Zugeständnisse über die Teilnahme Deutschlands und Frankreichs an den Kosten der Rheinregulierung zu erlangen.

C. Die Abordnung wird ermächtigt, Frankreich gegenüber auf den in der Resolution vom 16. Dezember 1921 festgesetzten Bedingungen für den Kanalbau Zugeständnisse von geringerer Bedeutung zu machen, soweit sie sich auf Grund der im Vergleich vorgesehenen Herabsetzung der Kanalwassergeschwindigkeit auf 0,7 Sekundenmeter rechtfertigen lassen. Über Zugeständnisse von grösserer Bedeutung hätte sie vorgängig die Meinung des Bundesrates einzuholen.

Schluss der Sitzung um 16 Uhr 35 Minuten.

Nach Schluss der Sitzung gibt der Bundespräsident den Teilnehmern an den vorangegangenen Beratungen die Schlussnahme des Bundesrates bekannt.

187

E 2200 Paris 1/1717

*Le Département fédéral de Justice et Police aux Gouvernements cantonaux,
aux Légations et Consuls de Suisse,
à l'Office central de la Police des Etrangers*

Circulaire

concernant un passeport pour étrangers
(P.II.924)

Berne, 1^{er} mai 1922

Par suite de l'impossibilité de se procurer, dans les circonstances actuelles, des papiers de légitimation valables, de nombreux étrangers et sans-patrie séjournant en Suisse voient leur liberté de déplacement fortement entravée. La difficulté qu'ils éprouvent à se rendre de Suisse à l'étranger est encore augmentée par le fait que des papiers de légitimation suisses ne peuvent leur être octroyés, ainsi qu'il appert de plusieurs déclarations du Conseil fédéral. Des motifs d'équité à l'égard d'étrangers de bonne réputation, dépourvus de papiers et résidant en Suisse, justifient toutefois que, par la remise d'une pièce d'identité, la possibilité leur soit fournie de franchir notre frontière. La délivrance d'une telle pièce est dans l'intérêt même de la Suisse, quand il s'agit de procurer à des étrangers sans papiers l'occasion de retourner dans leur patrie ou d'aller se fixer dans un autre pays.

Pendant la guerre et depuis, nous avons, dans des cas spéciaux et tout à fait isolés, permis la délivrance de passeports suisses pour rendre service à des étrangers bien recommandés. Mais pour des considérations de principe, nous avons renoncé à le faire et nous nous sommes contentés, jusqu'à ces tout derniers temps, de délivrer des actes d'identité (Personalausweise) écrits à la machine. Mais comme de telles pièces ne peuvent suffire à la longue, nous nous sommes décidés, suivant l'exemple donné par d'autres Etats, à introduire et imprimer un passeport pour étrangers puisque aussi bien il peut être dans l'intérêt de la Suisse autant que dans celui des personnes auxquelles il est destiné.

En vous faisant tenir ci-joint, pour que vous en preniez connaissance, quelques exemplaires de ce modèle de passeport, nous prenons la liberté de vous fournir les explications suivantes.

Extérieurement, le passeport pour étrangers n'a de commun avec le passeport suisse que le format. La couleur de la couverture et du papier, le nombre de pages et la distribution du texte ont été changés, afin d'éviter des erreurs.

En vue d'une pratique uniforme et d'un contrôle efficace, et entendu qu'il s'agit d'un passeport pour étrangers, la Division de police de notre Département a été désignée, ainsi que l'indique la première page, comme l'autorité seule compétente pour l'octroyer.

Le passeport pour étrangers est exclusivement destiné à des étrangers et sans-patrie dépourvus de papiers, domiciliés en Suisse. Il devra être accordé en premier lieu à des gens qui nous sont recommandés comme dignes de confiance, mais ensuite aussi à ceux qui voudraient se rendre à l'étranger pour s'y fixer à demeure, après n'être restés en Suisse jusqu'alors que contraints par le défaut de papiers.

Par contre, il ne sera naturellement pas délivré à des expulsés. Un passeport ne sera établi que s'il existe à cet égard un réel besoin, démontré comme digne de foi.

Le passeport pour étrangers doit être considéré uniquement — et nous insistons expressément sur ce point — comme une pièce d'identité pour voyages du titulaire à l'étranger et, le cas échéant, pour son retour. Il n'a pas, en revanche, pour les autorités de l'intérieur de la Suisse, la valeur d'une pièce de légitimation et il ne confère au porteur aucun droit à l'établissement ou au séjour dans notre pays. Le porteur aura plutôt, après comme avant, le devoir de faire son possible pour régulariser sa situation au point de vue de sa nationalité et pour produire des papiers de légitimation valables. S'il y a lieu d'admettre, pour de sérieux motifs, que l'étranger ou le sans-patrie manque du bon vouloir nécessaire, la délivrance du passeport pourra lui être refusée.

La page 3 du passeport est importante. Outre la durée de validité, la date de délivrance de la pièce et la signature du Chef de la Division de police ou de son suppléant, elle contient la remarque imprimée que rien ne s'oppose au retour du porteur en Suisse pendant le délai de validité du document. L'introduction de cette clause n'était pas évitable, car sans l'assurance de la possibilité du retour, l'adoption du passeport n'aurait probablement pas de but, étant donné que l'Etat-frontière, dans la plupart des cas, refuserait déjà au titulaire l'entrée sur son territoire. La garantie du retour aura certainement pour effet qu'une fois ou l'autre un étranger parti reviendra et devra être repris, alors qu'on aurait préféré ne pas le revoir. Mais cet inconvénient n'est en soi pas aussi considérable que celui qui résulte de la situation actuelle, dans laquelle de nombreux étrangers ne peuvent pas quitter le pays, précisément à cause du défaut de papiers. L'introduction du passeport ne peut d'ailleurs avoir pour but d'activer le départ de gens peu intéressants, dans le seul dessein de s'en débarrasser, de refermer notre frontière derrière eux et de les abandonner à l'aimable voisin. Pareil procédé irait vite à fin contraire de ce que l'on a désiré et ébranlerait fortement la confiance des Etats étrangers à l'égard de tous les papiers de légitimation délivrés par les autorités suisses à l'intérieur et à l'extérieur du pays. C'est pourquoi la loyauté est en place. Quand nous aurons délivré un passeport à un étranger, nous reprendrons ce dernier pendant la durée de validité de cette pièce. Il n'aura perdu son droit de revenir que s'il désire entrer après l'échéance de ce document. Il ne pourra revenir alors que si la Division de police, d'accord avec le canton, le juge opportun.

Etant donnée la garantie contenue dans le passeport, concernant la réadmission de l'étranger, la Division de police n'octroiera dans la règle des passeports pour étrangers qu'après entente avec les autorités cantonales.

D'une autre mention figurant à la page 3, suivant laquelle le passeport ne pourra être renouvelé ou prolongé qu'avec l'assentiment de l'autorité qui l'a délivré, il résulte que les Légations et Consuls de Suisse à l'étranger ne sont pas autorisés à prolonger les passeports périmés. Ils seront plutôt tenus de demander à la Division de police l'autorisation de le faire, si un porteur qui a laissé s'écouler le délai du retour en Suisse, leur présente un passeport échu. On devra et pourra obtenir ainsi que le titulaire du passeport qui s'annonce pour le retour en Suisse après l'échéance du document, soit tenu à distance du pays, si sa présence n'y est plus désirée.

Dans les cas où l'on ne voudra ou ne pourra pas prendre la garantie de la réadmission, la délivrance d'un passeport paraissant néanmoins nécessaire, la clause stipulant la garantie sera biffée, pour la raison de loyauté indiquée plus haut. Eventuellement, on inscrira même la remarque expresse que le retour du titulaire en Suisse n'est nullement assuré.

Pour ce qui est de la délivrance du passeport, le requérant pourra s'adresser à la Division de police personnellement ou par écrit, ou encore par l'intermédiaire des autorités cantonales. Si la demande lui est présentée par écrit, la Division de police ne sera pas à même d'inscrire le signalement et d'avoir foi dans l'authenticité de la photographie, à moins que le requérant n'envoie l'un et l'autre authentifiés sur le verso par l'autorité cantonale ou communale compétente. Si cela n'est pas fait, la Division de police remplira le passeport dans la mesure possible et le fera parvenir ensuite à l'autorité chargée du soin des passeports, afin qu'elle le complète en ajoutant la signature et la photographie et qu'elle appose elle-même, à la page 5, l'attestation prévue. Elle aurait aussi à veiller, dans ce cas, à ce que le passeport fût signé par le titulaire, et à le lui faire remettre en main.

En délivrant le passeport, la Division de police percevra, dans la règle, au bénéfice de la Confédération, une taxe de 5 francs et elle s'entendra avec le canton sur la perception d'émoluments pour le visa de retour.

Vous nous obligerez en portant toute votre attention sur les indications qui précèdent et en en donnant aussi connaissance aux autorités cantonales compétentes. Nous prions l'Office central de la police des étrangers d'envoyer un exemplaire modèle du passeport à toutes les autorités de frontière, en les avisant qu'elles aient à refuser le retour en Suisse à tout porteur d'un passeport pour étrangers si cette pièce est échue et n'a pas été valablement prolongée par la Division de police ou une autorité consulaire suisse. Les porteurs qui sont l'objet d'un refus à la frontière seront informés qu'ils peuvent en référer directement à la Division de police ou à l'autorité consulaire suisse la plus rapprochée.

Les Légations et Consuls suisses voudront bien remarquer que, dans chaque cas, avant de renouveler ou de prolonger un passeport pour étrangers, ils devront en demander l'autorisation à la Division de police.

Les passeports pour étrangers qui seront échus et qu'il n'y aura pas lieu de renouveler, devront autant que possible être retirés et ils seront envoyés à la Division de police.¹

1. *Pour les correspondances entre les divers services concernés par l'introduction de ce passeport pour étrangers et pour l'accueil que lui ont réservé les Puissances étrangères, cf. E 4260 (C) 1974/34/195. C'est lors de la conférence qui se réunit à Genève du 3 au 5 juillet 1922, convoquée par le Dr. F. Nansen, Haut Commissaire de la SdN pour les réfugiés russes, qu'a été adopté, à l'unanimité des seize pays représentés, un modèle-type de certificat d'identité pour les réfugiés, ainsi qu'un arrangement sur les conditions de délivrance de ce certificat. Rapport du Haut commissaire de la SdN pour les réfugiés russes, présenté à l'Assemblée, Genève, le 15 septembre 1922. Pour la Collection des documents relatifs à cette question, cf. E 21/20821. C'est le 17 octobre 1922 que le Conseil fédéral approuve l'arrangement conclu à Genève relatif à la délivrance des certificats d'identité aux réfugiés russes (E 10041/285, n° 2615). Sur la position suisse à ce sujet, voir aussi: E 2001 (B) 4/20.*

*Le Chef du Département politique, G. Motta,
au Président de la Confédération, R. Haab*

CR n° 5

Gênes, 1^{er} mai 1922

Je vais tâcher de vous exposer aussi brièvement et aussi clairement que possible le chemin que la *question russe* a fait depuis mon dernier rapport.¹

Mais je tiens à constater tout d'abord que, comme je vous l'ai déjà écrit et comme j'avais toujours prévu, la *question russe* est la seule et vraie grande question de la Conférence de Gênes. On pourrait presque dire que celle-ci, malgré son nom, n'est pas une conférence économique et financière, mais une conférence cherchant à trouver et à établir les bases de la paix entre la Russie et tous les autres pays de l'Europe. Le pacte germano-russe proclamé à Rapallo, le jour de Pâques, examiné à cette lumière, n'est lui-même qu'un des éléments de cette paix. S'il a soulevé tant de suspicions et tant de critiques, c'est qu'il avait et qu'il garde le caractère d'un *acte séparé*.

Je vous ai dit dans mon dernier rapport que M. Lloyd George, dans la visite que je lui ai faite le jour de jeudi, 27 courant, m'avait confié le projet anglais d'arrangement avec les Russes. Dans le cours de l'après-midi, son secrétaire, Sir Maurice Hankey, me fit parvenir une nouvelle rédaction qui n'était cependant pas très différente de la première. Il m'informa que M. Lloyd George aurait été très disposé à continuer sa conversation avec moi.

Le lendemain, vendredi, nous avons convoqué les autres neutres à notre Hôtel, précisément dans le but de discuter avec eux la question russe. La réunion eut lieu à 10 h. Une heure avant la réunion, notre Délégation reçut une troisième édition du projet anglais. Sir Maurice Hankey m'informa que Lloyd George désirait voir les représentants des neutres.

Dans la réunion des neutres, j'informai les autres Délégations du désir de Lloyd George et je fis donner lecture de son projet. Nous tombâmes facilement d'accord qu'une visite de tous les neutres auprès de M. Lloyd George aurait prêté le flanc à de nombreux commentaires. Pendant la réunion, nous apprîmes que la Délégation française avait, elle aussi, un projet d'arrangement avec les Russes et qu'elle allait nous le communiquer. Nous nous ajournâmes à trois heures et nous fîmes savoir à M. Lloyd George que nous désirions d'abord comparer les deux projets, l'anglais et le français, et qu'ensuite, s'il le désirait, nous aurions pu causer avec lui.

Le projet français arriva, en effet, et il fut examiné par les experts des neutres.

Ici un petit *intermezzo*. Vers 1 heure, je me trouvai dans l'ascenseur de l'Hôtel; voilà, tout-à-coup, que M. Lloyd George, arrivé de la Villa de Albertis où il demeure, entre dans l'ascenseur! Je lui explique que nous voulions comparer

1. Cf. n° 184.

d'abord les deux projets. Il me remercie. Il m'entraîne dans le salon qu'il a ici. Il semble quelque peu agité et déclare: «Si on ne peut s'arranger, chaque Etat marchera dans la voie qui lui sera dictée par ses intérêts!»

A 3 heures, nouvelle réunion des neutres. Les experts rapportent. Nous constatons que les différences entre les deux projets ne sont pas inconciliables. Branting est pour le projet anglais, Karnebeek (toujours le même !) est pour la politique de la réserve. Personnellement, j'é mets l'opinion que les neutres devraient tenter un effort pour ne pas se diviser entre eux; il serait vraiment trop dommage que l'amitié des neutres, dont l'utilité s'était affirmée jusqu'ici d'une manière évidente, subît une atteinte à l'occasion du problème russe; la prudence est une vertu, mais elle ne peut exclure toute idée d'intervention conciliatrice. La réunion sembla se rallier à cette ligne de conduite.

A 4 heures, il y avait réunion de la sous-commission politique, naturellement à l'exclusion des Russes.

Barthou commence par une brève déclaration. On avait fait courir le bruit qu'il allait quitter la conférence. Il tient à rassurer ses collègues de la sous-commission. S'il va à Paris, son intention de collaborer aux travaux de Gênes demeure intacte. Il n'est d'ailleurs pas encore tout à fait décidé au sujet de son voyage; si sa présence est nécessaire à Gênes, il renoncera à aller à Paris.

Lloyd George le remercie. Il ajoute cependant que, lui aussi, aurait un besoin pressant de retourner à Londres, mais que la Conférence de Gênes est aujourd'hui la préoccupation capitale de tout homme qui désire la paix et que, par conséquent, il restera. Que les autres en fassent autant.

Ce petit incident est donc clos. Mais voilà qu'une discussion aigre-douce commence au sujet des deux projets d'arrangement. La discussion s'engage au sujet du préambule. La différence entre les deux préambules est celle-ci: le préambule anglais, après avoir expliqué la nécessité que la Russie rentre dans le système économique de l'Europe, indique quels sont les efforts que les autres Etats seraient disposés à faire pour l'aider; l'Angleterre, en particulier, offre des sommes considérables pour encourager les industriels et les commerçants qui voudront exporter des marchandises en Russie et collaborer à y restaurer l'outillage détruit. Le préambule français fait un diagnostic un peu âpre de la situation de la Russie et, quant à l'aide à donner, s'enferme en des formules assez vagues. J'observe, cependant, que, ni dans l'un ni dans l'autre des préambules, il n'est question de crédits à ouvrir directement au Gouvernement des Soviets.

Il est difficile de rendre l'âpreté et je dirais presque l'aigreur impertinente de la conversation entre les deux protagonistes de la Conférence. Lloyd George reproche au texte français d'être éloquent, mais de ne rien dire; il le compare à un verre de bière où il n'y aurait que de la mousse, les Anglais, eux, veulent y mettre de la boisson: Barthou répond du tac au tac. Le texte anglais réveille en lui une sorte d'âme protestante; il a, en effet, quelque chose du prêche, du sermon... Et ainsi de suite, pendant une heure au moins, les deux hommes se lancent des flèches, des insolences, des bons mots. Le spectacle avait un haut intérêt au point de vue psychologique, mais il était presque navrant.

M. Jaspas me disait après qu'il n'en était aucunement surpris. Voilà des mois et des mois, ajoutait-il, que j'assiste à ce jeu dangereux où, Lloyd George d'un côté, et le délégué français de l'autre se livrent à des assauts de ce genre. Ni la bonne har-

monie, ni la confiance mutuelle ne sauraient se fortifier au poison de ces égratignures!

M. Skirmunt, le Ministre polonais des Affaires étrangères, cherche à mettre dans le dialogue quelques mots de conciliation, mais se plaint d'être obligé à discuter sur des textes qu'il ne connaît pas.

J'interviens moi-même ensuite. Je me permets de dire qu'un juge serait embarrassé s'il était appelé à décerner les palmes de l'éloquence aux deux hommes éminents qui ont discuté jusque-là. Cela fait rire et détend un peu les nerfs. J'ajoute qu'en principe, il serait bien désirable que toutes les propositions fussent d'abord déposées au Secrétariat et que celui-ci les communiquât à toutes les Délégations ou, du moins, aux membres de la sous-commission. Je déclare, cependant, que, grâce à l'obligeance de la Délégation anglaise et française, la Délégation suisse avait pu faire une comparaison entre les textes en discussion et que les divergences lui paraissaient facilement conciliables. Un effort de compréhension mutuelle est indispensable. Je fais la suggestion de prier les experts de chercher un texte unique.

M. Schanzer ne veut rien savoir des experts. Il fait donner lecture des préambules. La lecture terminée, il fait la proposition de confier la fusion des textes à la Délégation italienne. Lloyd George conseille de former un petit comité de rédaction; il a l'amabilité de dire que M. Motta, ayant fait un effort méritoire de conciliation, devrait en faire partie. Le comité est constitué de Messieurs Barrère, Delacroix, Avezzana, Lloyd Greame et moi.

La séance de la sous-commission est déclarée close. Le comité de rédaction se met immédiatement à sa tâche. C'est M. Delacroix, ancien Président du Conseil des Ministres belge, qui dirige en fait le travail. M. Delacroix est un esprit modéré, calme, à tous les points de vue, excellent. Dans l'espace d'une heure et demie, la fusion des deux préambules est réalisée.

Samedi matin, à onze heures, nouvelle séance de la sous-commission politique. Le comité de rédaction présente son œuvre qui est approuvée. Je ne peux entrer dans trop de détails. Il me suffit d'indiquer qu'à un certain moment, la question s'était posée de savoir si, dans le préambule, il fallait mentionner, pour chaque Etat, de quelle manière il entendait collaborer à la restauration de la Russie. Je proposai d'en rester aux indications concernant les Puissances invitantes. Pour les autres nations, une mention générale devait suffire. Cette proposition, qui avait l'avantage de ne pas nous lier d'une manière trop précise, fut acceptée.

Après l'acceptation du préambule, on aborda la première clause de l'arrangement. Cette clause a pour but d'empêcher la propagande révolutionnaire des Russes dans les autres pays. Elle ne souleva aucune difficulté, sauf la suivante. M. Bratianu, Président du Conseil roumain, demanda d'empêcher la propagande russe, non seulement contre l'état social, mais aussi contre l'état politique et *territorial* des différents pays. C'est la question de la Bessarabie qui était ainsi soulevée. M. Branting déclara que son pays ne voulait pas être mêlé, ni de près ni de loin, aux questions territoriales réglées dans les traités de paix. J'appuyai son observation et, sur la demande de M. Barthou, je précisai la thèse suisse vis-à-vis des traités de paix. Mon explication, d'après laquelle nous n'avions pas l'intention de discuter des traités de paix, tout en considérant ceci comme *res inter alios actae*, ne souleva

point de difficultés. M. Branting me remercia tout particulièrement de mon intervention.

L'après-midi de samedi, à 4 heures, nouvelle séance du sous-comité politique. La discussion roula autour des *dettes de guerre*.

Les points de vue anglais et français se heurtèrent de nouveau, mais nous n'eûmes aucune raison d'intervenir; les dettes de guerre ne nous intéressent que d'une façon tout indirecte. On finit cependant par charger un comité de quatre personnes (un Français, un Anglais, un Belge et un Japonais) de rechercher une formule de conciliation.

Ce matin, ce comité a présenté sa formule. Le sous-comité politique qui vient de se réunir et qui va encore se réunir ce soir, l'a approuvé.

La question grave et délicate demeure celle du traitement à faire aux *biens nationalisés*. A l'heure où vous lirez ce rapport, vous saurez déjà si un accord a été réalisé, car je vous aurai envoyé une dépêche chiffrée à cet égard.

Ce rapport a été interrompu au moins une demi-douzaine de fois. C'est vous dire que les soucis de la Conférence me laissent maintenant peu de moments libres. Je dois me rapporter nécessairement aux informations des journaux que vous lisez, sans doute, d'une manière suivie.

189

E 1005 2/2¹

CONSEIL FÉDÉRAL Procès-verbal de la séance du 5 mai 1922²

Rheinfrage

Geheim

Mündlich

Der Bundespräsident teilt mit, Herr Herold habe gestern wissen lassen, auf Grund der durch die Beratung des von der Schweiz abgeänderten Vergleichsentwurfes in der Rheinfrage (vgl. Prot. vom 1. Mai 1922)³ geschaffenen Lage habe die Rheinzentralkommission beschlossen, sich bis Dienstag zu vertagen, damit die Delegierten neue Instruktionen einholen können. Auf der Durchreise in Basel hat Herr Herold Vertreter der Regierungen von Basel-Stadt und Basel-Landschaft mit der gegenwärtigen Sachlage vertraut gemacht. Heute Nachmittag treffen die Vertreter der genannten Regierungen zu einer Konferenz mit dem Bundesrat hier ein.

1. Un texte identique se trouve dans les procès-verbaux ordinaires du Conseil fédéral, cf. E 1004 1/283, n° 1233.

2. *Etaient absents*: G. Motta, E. Schulthess, H. Häberlin.

Ont participé à la séance: le Dr. Herold, 1. Delegierter der Schweiz in der Rheinzentralkommission und Minister Dinichert vom politischen Departement.

3. Cf. n° 186.

Herr *Herold* führt aus: Sobald die schweizerische Abordnung den am 1. Mai vom Bundesrat genehmigten Vergleichsvorschlag bekannt gegeben habe, sei eine oft etwas stürmische Erörterung entstanden. Den Hauptanstoß bilde gegenwärtig der Abs. 2 der Ziffer I dieses Vergleichsvorschlages, wonach die Ersteller des Kraftwerkes im Kembserkanal eine schweizerische, nach schweizerischem Recht zu erteilende Konzession einzuholen haben. Hiegegen erhob die französische Abordnung sofort Einwände, die deutlich dem sie beherrschenden Geist des Misstrauens in allen zwischenstaatlichen Dingen entsprangen. Sie machte geltend, diese Forderung der Schweiz könnte zur Verhinderung des Kanalbaues überhaupt missbraucht werden, Frankreichs Recht aus dem Versailler-Vertrag werde mit Annahme dieser Forderung der Willkür der Schweiz und Deutschlands, das ja auch vom Rückstau berührt wird und ihm zustimmen muss, ausgeliefert. Es bestehe die Möglichkeit, die Konzessionserteilung nach Belieben zu verschleppen und an sie unerfüllbare finanzielle Bedingungen zu knüpfen. Demgegenüber wandte ich ein, es handle sich bei unserer Forderung um die Wahrung eines schweizerischen Hoheitsrechtes, das die Schweiz nicht preisgeben könne, und erklärte, unter Hinweis auf das Beispiel der Konzessionserteilung für das Kraftwerk von Chancy unterhalb Genf, Frankreich müsse der Schweiz das Zutrauen entgegenbringen dass sie von ihrem Recht keinen unbilligen Gebrauch machen werde. Nachdem die Verhandlungen so wieder auf einem toten Punkt angelangt waren, wurde angeregt, für die Erteilung der Konzession eine Frist anzusetzen. Ich nahm die Anregung unter Vorbehalt der Berichterstattung nach Bern entgegen und nannte als vielleicht mögliche Frist ein Jahr. Darauf wurde sofort die Frage aufgeworfen, was zu geschehen habe, wenn innert der Frist eine Einigung nicht zu Stande komme. Meine Anregung, dann ein technisches Schiedsgericht entscheiden zu lassen, stiess auf den heftigsten Widerstand. Die Franzosen erklärten, sie wollen kein Schiedsgericht, die Rheinzentralkommission habe in diesen Dingen zu entscheiden. Zu ihrer Sicherung verlangten sie dann die Aufnahme einer Bestimmung, wonach, wenn innert der Frist die Konzession nicht erteilt werde, Frankreich berechtigt sein soll, den Kembser-Kanal nach dem jetzt vorliegenden Projekt zu bauen. Hingegen erhob ich nun vor Allem den Einwand, eine solche Bestimmung sei nicht wohl denkbar, da ja die im jetzigen Kanalprojekt vorgesehene Wassergeschwindigkeit von 1,2 Sekundenmetern allseits als unannehmbar bezeichnet worden sei. Allein da zeigte sich das Überraschende, dass sämtliche technischen Sachverständigen der andern Staaten bereit waren, für den Fall des Kanalbaues auf Grund gescheiterter Verhandlungen über die Konzessionserteilung, die Geschwindigkeit von 1,2 Sekundenmetern anzunehmen. Für den eben genannten Fall haben wir also keine Unterstützung unserer Einwände gegen die Wassergeschwindigkeit zu gewärtigen. Bei diesem Stand der Sache erklärte ich dann, ich müsse dem Bundesrat neuerdings berichten.

Bei der Frage der Konzessionserteilung kann natürlich auch daran gedacht werden, dass Frankreich das Zustandekommen einer Einigung innert der Frist unmöglich macht. Ich erhob diesen Einwand und die Franzosen gestanden zu, dass sie in diesem Fall natürlich keinen Anspruch auf die Ausführung des Kanals nach dem jetzigen Plan hätten; auch erklärten sie, wenn im elften Monat der einjährigen Frist vorzusehen sei, es werde im 13. Monat nach Einreichung des

Konzessionsgesuches eine Einigung zu Stande kommen, so würden sie selbstverständlich nicht auf ihrem Schein mit 12 Monaten bestehen. Zu beachten ist auch, dass, da der Rückstau bis zur Birse den Bau des Kembser Kanales entschieden wesentlich erleichtert und die Kosten des Baues verringert, Frankreich kaum einen Grund hat, eine Einigung über die Konzession innert nützlicher Frist zu verunmöglichen.

In letzter Stunde versuchten die Franzosen dann noch, für die Regulierung ganz unannehmbare Bedingungen aufzustellen, die aber zurückgewiesen wurden, so dass es in dieser Hinsicht bei dem blieb, was früher beschlossen wurde, abgesehen von einer schärferen Betonung der Förderung der Schifffahrt durch die Regulierung (vgl. letzten Absatz des projet d'accord entre les délégations allemande, française et suisse).

Der neue Vorschlag, der auf Grund der Verhandlungen aufgesetzt wurde, hat folgenden Wortlaut:

Projet d'accord entre les délégations allemande, française et suisse.

Dans le but d'apporter au projet de dérivation de Kembs, présenté par le Gouvernement français, en exécution de l'article 358 du Traité de Versailles, les modifications recommandées par la Commission Centrale pour la navigation du Rhin, les représentants soussignés à la Commission Centrale des Etats allemands, de France et de Suisse sont tombés d'accord sur les stipulations suivantes:

1. Le remous produit par le barrage de Kembs sera étendu en amont jusqu'à la Birse.

2. La concession de la chute correspondant au remous sur le territoire suisse et l'autorisation pour l'emprise supplémentaire sur territoire badois seront accordées aux bénéficiaires désignés par le Gouvernement français, dans le délai d'un an après le dépôt de la demande dans les formes et sous les conditions fixées par la législation des pays intéressés.

En outre, les soussignés sont également d'accord, en ce qui concerne la régularisation du Rhin entre Bâle et Strasbourg, sur les stipulations suivantes:

1. Les travaux de régularisation seront entrepris au fur et à mesure de leur approbation par la Commission Centrale pour la Navigation du Rhin et après accomplissement des formalités réglementaires.

2. Les trois Etats s'entendront entre eux au sujet de la répartition des dépenses relatives à ces travaux et au sujet du choix des secteurs dont la régularisation sera la plus urgente dans l'intérêt de la navigation.

Projet de Résolution

rédigé, d'accord entre les délégations allemande, française et suisse, pour être présenté à l'approbation de la Commission Centrale.

La Commission Centrale pour la Navigation du Rhin, prenant acte de l'accord intervenu entre les délégations allemande, française et suisse en date de ce jour, adopte la résolution suivante:

I.

Le projet français du canal de Kembs, tel qu'il a été amendé et modifié par la résolution du 16 décembre 1921 (première partie ci-annexée) remplit les condi-

tions indiquées par l'article 358 du Traité de Versailles, étant entendu que la vitesse dans le canal d'aménée sera réduite de 1,20 m à environ 0,70 m par seconde au moyen de l'extension du remous jusqu'à la Birse.

Dans le canal de fuite, la vitesse pourra être maintenue à 1 m environ par seconde en aval du barrage.

Vu la diminution de la vitesse et le raccourcissement du canal, la Commission Centrale se réserve de reviser les conditions posées en 1921 au sujet des barrages et du bassin de virage intermédiaire.

Toutefois, dans le cas où 12 mois après le dépôt de la demande, l'acte de concession n'aurait pas été passé ou l'autorisation accordée, le projet de dérivation, tel qu'il résulte des dispositions prévues dans le § 1 de la résolution du 16 décembre 1921, pourra être exécuté.

Il est entendu que la présente résolution ne saurait être en aucun cas invoquée à titre de précédent dans l'examen du projet des autres sections de la dérivation.

II.

La Commission Centrale pour la Navigation du Rhin approuve la régularisation du Rhin entre Bâle et Strasbourg demandée par la Suisse qui présentera à la Commission les projets d'exécution.

III.

La résolution ci-dessus ne modifie en rien les droits et obligations des Etats et les compétences de la Commission résultant des traités en vigueur et notamment du Traité de Versailles et de l'acte de navigation de 1868.

Der Vorschlag zerfällt in zwei Teile: 1. in eine Vereinbarung zwischen der Schweiz, Deutschland und Frankreich, der den Rückstau bis zur Birse und die Konzessionserteilungen hiefür nach den Gesetzgebungen der davon in Mitleidenschaft gezogenen Länder vorsieht, sowie Bestimmungen über die Regulierung des Rheins enthält und 2. in eine von der Rheinzentralkommission zu fassende Resolution, wodurch die Rheinzentralkommission von der Vereinbarung Vormerk nimmt und für den Kanalbau einige neue Bestimmungen aufstellt.

Auf folgende Einzelheiten ist besonders hinzuweisen:

Der den Rückstau betreffende Zusatz «à moins que des difficultés techniques insurmontables ne s'y opposent» ist weggefallen, was aber in Tat und Wahrheit kaum von allzugrosser Bedeutung sein dürfte.

Die Bestimmung in Ziffer I, Abs. 2, der Resolution über die Wassergeschwindigkeit im Auslaufkanal ist nach der Meinung unserer Techniker annehmbar.

In Abs. 3 der Ziffer I werden mit Rücksicht auf die Herabsetzung der ursprünglich vorgesehenen Kanalwassergeschwindigkeit von 1,2 auf 0,7 Sekundenmetern Abänderungen an den in der Resolution vom 16. Dezember 1921 festgelegten Abmessungen der Schleusenräume und Wendebassins vorgesehen.

Dann folgt die Bestimmung über die Folgen, die eintreten, wenn innert Jahresfrist nach der Einreichung des Konzessionsbegehrens die Konzession nicht erteilt sein sollte (Bau des Kembserkanals nach dem jetzt vorliegenden Projekt).

Der letzte Absatz der Ziffer I endlich stellt fest, dass die vorliegende Resolution in keiner Weise dem Entscheid über die weiteren Kanalstufen vorgreife.

Die von uns verlangte ausdrückliche Erwähnung der Aufsicht der Rheinzentralcommission über die Schifffahrt im Kanal wurde neuerdings mit Rücksicht auf die Ziffer 12 der Resolution vom 16. Dezember 1921 als überflüssig bezeichnet, in der Meinung, dass die ebengenannte Bestimmung unserem Wunsche schon Rechnung trage. Ich verlangte, dass hievon am Protokoll Vormerk genommen werde. Vielleicht liesse sich aber in diesem Punkt noch etwas erreichen.

Im Ganzen ist zu sagen: Die Lage hat sich seit dem 1. Mai eher verschlechtert, wachsendes Misstrauen und wachsende Verärgerung über unsere Hartnäckigkeit greifen nicht nur bei der französischen Delegation Platz. Namentlich besteht auch nach der Meinung des ersten holländischen Delegierten keinerlei Aussicht dafür, mit der Auffassung durchzudringen, dass die Beschlüsse der Rheinzentralcommission in dieser Angelegenheit nur beratenden Charakter haben und somit gemäss Art. 46 der Mannheimer Akte der Bestätigung durch die beteiligten Regierungen bedürfen. Die grosse Mehrheit der Delegationen steht auf dem Standpunkt, der Versailler-Vertrag gehe, soweit er in der Rheinfrage Bestimmungen aufstellt, der Mannheimer Akte vor.

Frankreich beabsichtigt, im Herbst der Rheinzentralcommission ein Projekt für eine zweite Kanalstufe einzureichen, die es gleichzeitig mit dem Kembserkanal ausführen will, um die kostspielige Ausleitung des Kanals von Kembs in den Rhein zu ersparen.

Die Folgen einer Ablehnung des Vergleichsvorschlags wären eine zweifellos starke Trübung des Verhältnisses zu den übrigen Delegationen und Staaten in der Rheinzentralcommission, die Wahrscheinlichkeit, dass die Hoffnung auf die Regulierung überhaupt schwände, und die Sicherheit, dass, wenn auch etwas später der Kembserkanal doch und zwar in einer für die Schifffahrt weniger günstigen Weise als nach dem Vergleichsvorschlag gebaut würde.

In der Beratung wird betont, die Sachlage sei heute fast verwickelter und weniger befriedigend als am 1. Mai. Jedenfalls sei der Vergleichsvorschlag nur dann annehmbar, wenn die beiden zunächst beteiligten Kantone nicht dagegen Stellung nehmen. Die im Grunde genommen wichtigste Frage, ob es technisch möglich sei, innert Jahresfrist die Konzession mit den für uns nötigen sichernden Bedingungen zu erteilen, könne wohl, da der Rückstau und seine Folgen schon jetzt untersucht werden, bejaht werden.

Hier wird die Beratung um 11 Uhr 15 Minuten abgebrochen.

Die Sitzung wird um 14 Uhr 30 Minuten wieder aufgenommen. Ausser den Vorgenannten sind anwesend:

Als Vertreter der Regierung des Kantons Basel-Stadt die HH. Regierungsräte Im Hof, Miescher und Schneider.

Als Vertreter der Regierung des Kantons Basel-Landschaft Herr Regierungsrat Tanner.

Herr Dr. Mutzner, Chef des Amtes für Wasserwirtschaft.

Herr Bundespräsident *Haab* eröffnet nach Begrüssung der Vertreter der Kantone die Beratung.

Herr *Herold* gibt Aufschluss über den gegenwärtigen Stand der Dinge und beleuchtet die Folgen einer Ablehnung des Vergleichsvorschlages. Er fügt bei, der zweite schweizerische Delegierte sei der Meinung, es werde wohl, um Schlimmeres zu verhüten, auf der jetzt vorgeschlagenen Grundlage eine Einigung

gesucht werden müssen und die technischen Sachverständigen hegen gegen die Annahme des Vergleichsvorschlages keine Bedenken, sofern die Konzessionserteilung innert der vorgesehenen Frist möglich ist.

In der Beratung wird zunächst das Fehlen einer Bestimmung über die Beaufsichtigung der Schifffahrt im Kanal aufgegriffen und der dringende Wunsch ausgesprochen, die schweizerische Abordnung solle sich trotz des Protokollvermerkes hierüber bemühen, die Aufnahme der Bestimmung des früheren Vergleichsvorschlages über die einschlägigen Befugnisse der Rheinzentralkommission auch in den neuen Vergleichsvorschlag zu erwirken.

Sodann führt Herr *Miescher* Folgendes aus:

Der neue Vergleichsvorschlag bringt insofern eine Verbesserung, als er den Grundsatz der Beteiligung Deutschlands und Frankreichs an den Regulierungskosten aufstellt.

Ferner wird anerkannt, dass es zur Durchführung des Rückstaus der Einwilligung Deutschlands und der Schweiz gemäss ihrem Recht bedarf. Allein diese Anerkennung ist nun leider keine schrankenlose, denn die Konzessionserteilung wird befristet, und überdies wird für den Fall, dass die Konzession nicht innert der Frist erteilt wird, Frankreich berechtigt erklärt, sein jetziges Projekt für den Kembser-Kanal mit der für die Schifffahrt zweifellos sehr ungünstigen Kanalwassergeschwindigkeit auszuführen.

Das ist der Punkt, der zu grossen Bedenken Anlass gibt und zwar nicht sowohl vom Standpunkt der zunächst beteiligten Kantone als vom Standpunkt des Bundes aus.

Ob diese Fristansetzung und die Bestimmung, die an den Fristablauf, ohne dass die Konzession erteilt wäre, gewisse Folgen zu Gunsten Frankreichs knüpft, überhaupt annehmbar seien, darüber haben nicht die beteiligten Kantone, sondern der Bund zu entscheiden.

Diese Bestimmungen erwecken aber auch deshalb Bedenken, weil sie die Ausübung unseres Rechtes zur Konzessionserteilung bis zu einem gewissen Grade vom guten Willen der andern abhängig machen. Denn ob die Frist eingehalten werden kann, hängt doch sehr davon ab, ob Frankreich zureichende Grundlagen für die Konzession rechtzeitig vorlegt. Der im Vergleichsvorschlag zur Bestimmung des Fristbeginns verwendete Ausdruck «après le dépôt de la demande» ist zu wenig scharf. Offenbar kann es doch nicht genügen, dass der Ersteller des Kraftwerkes im Kembserkanal, ohne Pläne usw. einzureichen, einfach einen Brief schreibt, man sollte ihm die Konzession erteilen. Allein der gerügte Wortlaut scheint dies dennoch zuzugeben. Er muss daher verschärft werden, um solchen Widersinn auszuschliessen. Sodann geben uns auch die vorgesehenen Bestimmungen keine Sicherung dagegen, dass, nachdem wir die Bedingungen für die Konzession aufgestellt haben, die Franzosen sich weigern sie anzunehmen, und nach Ablauf der Frist feststellen, die Konzession sei nicht erteilt und sie hätten damit freie Hand für den Kanalbau. Hingegen wären wir schutzlos, weil ja durch Aufnahme von Abs. 4 der Ziffer I der neu vorgeschlagenen Resolution eine Berufung gegen solches Vorgehen an die Rheinzentralkommission ausgeschlossen erscheint. Ob gegen diese Gefahren ein genügender Schutz in der Erwägung liegt, Frankreich würde gegen seinen eigenen Vorteil handeln, wenn es nicht alles täte, um den Rückstau zu verwirklichen und die dafür nötige Zustimmung Deutsch-

lands und der Schweiz durch die Konzessionserteilung zu erlangen, scheint doch nicht völlig sicher.

Der Abklärung bedarf auch die weitere Frage, ob nunmehr die Regulierung so vom Bau des Kembser Kanals getrennt ist, dass die Schweiz das Recht auf Regulierung auch dann behält, wenn die Konzession für den Rückstau und das Kembserwerk nicht innert nützlicher Frist erteilt wird oder werden kann.

Wünschbar wäre auch eine Verdeutlichung von Abs. 3, Ziffer I, der neuen Resolution.

Herr *Tanner* weist ebenfalls darauf hin, dass eine Verlängerung der Frist oder eine Verdeutlichung der Fristbestimmung durch bessere Bestimmung dessen, was als Einreichung eines genügenden Konzessionsgesuches zu betrachten wäre, durchaus nötig sei, da zur Beurteilung der Folgen des Rückstaus selbst auf dem Gebiet des Kantons Basel-Landschaft (Gesschiebeablagerung der Birs und der Ergolz, Grundwasserstand in Birsfelden), geschweige denn auf dem Gebiete des Kantons Basel-Stadt, eingehende und viel Zeit beanspruchende Erhebungen zu machen sind.

Wichtig ist es auch, darüber ins Klare zu kommen, was von dem Vergleich bestehen bleibt, wenn infolge der Nichterteilung der Konzession innert nützlicher Frist der Abs. 4 der Ziffer I der neuen Resolution in Wirksamkeit tritt.

Herr *Schneider* unterstützt die letzte Bemerkung mit dem Hinweis darauf, die Ansetzung der kurzen Frist von einem Jahr lege den Verdacht nahe, Frankreich hoffe auf die Nichteinhaltung der Frist.

Herr *Miescher* weist darauf hin, dass natürlich durch die Art und Weise der Leitung der Konzessionsverhandlungen durch die eidg. Behörden viel zur Einhaltung der Frist beigetragen werden könne. Wie aber der Beginn der Frist fester umschrieben werden sollte, so sollte auch deutlicher gesagt werden, was für die Beendigung der Frist massgebend sein, wann die Konzession als erteilt betrachtet werden soll.

Auch Herr *Im Hof* betont die Notwendigkeit, die Frist genauer zu umschreiben und ihre Dauer nicht zu kurz zu bemessen, da ja drei Konzessionen für das Kembserkanal-Werk nötig sind, eine französische, eine deutsche und eine schweizerische, die offensichtlich in einzelnen Punkten übereinstimmen müssen. Hierauf sollten die Franzosen hingewiesen werden, um ihnen zu zeigen, dass die Frist vernünftig zu bemessen sei.

Herr Bundesrat *Chuard* ist der Meinung, wenn der Beginn der Frist, die Einreichung des Gesuches und die Beendigung der Frist, die Konzessionserteilung richtig umschrieben werden, so dürfte die Frist von einem Jahr genügen, um zu einer Einigung zu gelangen, dies um so eher, als eine Reihe grundlegender Erhebungen schon im Gange sind oder sofort eingeleitet werden können, während die Franzosen das Kembserkanal- und Wasserwerkprojekt noch den neuen Bedingungen anpassen müssen, bevor sie ein Konzessionsgesuch mit genügenden Grundlagen einreichen können. Das Amt für Wasserwirtschaft wird zu Handen der schweizerischen Abordnung in Strassburg feststellen, was für ein genügendes Konzessionsgesuch nötig ist, wann die Konzession als erteilt betrachtet werden kann und welche Punkte in der Konzession geregelt werden müssen.

Herr *Herold* zweifelt nicht am ernstlichen Willen Frankreichs, wie übrigens auch Deutschlands, sich die grossen Vorteile des Rückstaus zu sichern und zu die-

sem Zweck zu einer Einigung zu kommen. Doch legt Frankreich gleichzeitig grossen Wert darauf, mit den Arbeiten am Kembserkanal bald beginnen zu können.

Beginn und Ende der Frist müssen schärfer bestimmt und es muss darauf gedrungen werden, dass die Frist nicht offensichtlich ungenügend bemessen wird.

Über eine Einwirkung des Nichteinhaltens der Konzessionsfrist auf die Anerkennung der Regulierung ist in Strassburg nicht gesprochen worden. Es darf daher wohl angenommen werden, dass die Zusicherung der Regulierung bestehen bleibt, auch wenn infolge Nichterteilung der Konzession innert nützlicher Frist der für die Schifffahrt ungünstige steile Kanal zur Ausführung kommt.

Um die Beschlüsse über die beiden Fragen (Kanal und Regulierung) im Entwurf der Vereinbarung noch deutlicher zu trennen und selbständig zu stellen, schlägt Herr *Im Hof* vor, die Abordnung solle zu erwirken suchen, dass der erste Absatz der Vereinbarung: «Dans le but ...» mit Ziffer I, der Absatz: «En outre, les soussignés ...» mit Ziffer II bezeichnet wird. Herr *Herold* stimmt zu.

In der weitem Beratung wird von verschiedenen Seiten neuerdings hervorgehoben, es sei durchaus notwendig, die Erwirkung der Konzession und die Einhaltung der Frist unabhängiger vom guten Willen Frankreichs und Deutschlands zu gestalten und zu diesem Zwecke vorzusehen, dass eine Instanz geschaffen wird, die darüber zu entscheiden hätte, ob bei Nichteinhaltung der Frist für die Konzessionserteilung die Voraussetzungen der Wirksamkeit des Abs. 4 von Ziffer I der neuen Resolution gegeben sind und Frankreich somit wirklich freie Hand zum Bau des steilen Kanals erhält. Namentlich Herr *Dinichert* führt unter Hinweis auf seine frühere Umschreibung der diplomatischen Stellung der Schweiz in diesem Kampf (vgl. Prot. vom 1. Mai 1922)⁴ aus, die Schweiz könne mit allem Nachdruck verlangen, dass ihr eine angemessene Frist zur Konzessionserteilung eingeräumt und dass eine Instanz geschaffen werde, die über die Einhaltung oder Nichteinhaltung dieser Frist zwischen den daran beteiligten Parteien zu entscheiden hätte. Da die Rheinzentralkommission es ablehnt, ihre Entscheidungen einer Schiedsinstanz zu unterwerfen, so müsste eine andere Lösung gefunden werden (Entscheid durch Rheinzentralkommission selbst oder durch einen aus ihrer Mitte zu bestellenden Ausschuss). Nur so kann vermieden werden, dass der Schweiz aus ihrem Entgegenkommen in der Kanalfrage ein Strick gedreht wird und nur so bleibt ihr die Geltendmachung ihrer unzweifelhaften Rechte gewahrt. Gegenüber der Meinung, die auf Grund der Beratung im Zusammenhang mit der Fristsetzung und den Folgen der Fristverwirkung zu verlangenden Sicherungen, insbesondere die Schaffung einer Schiedsinstanz zur Schlichtung von Meinungsverschiedenheiten, müssten als unerlässliche Bedingungen für die Annahme des Vergleichsvorschlags aufgestellt werden, erhebt der Vertreter des Kantons Basel-Landschaft das Bedenken, bei allzu starrem Festhalten an diesen Bedingungen laufe die Schweiz Gefahr, dass der Rückstau überhaupt aufgegeben werde, womit seine doch nicht zu unterschätzenden Vorteile für die Schifffahrt verloren gingen.

Über den weitem Gang der Verhandlungen in der Rheinzentralkommission gibt Herr *Herold* dahin Aufschluss, es werde am kommenden Dienstag zunächst noch zwischen den Abordnungen der Schweiz, Deutschlands und Frankreichs

4. Cf. n° 186.

verhandelt werden und am Mittwoch soll dann die Gesamtkommission endgültig Beschluss fassen. Es werde also nicht möglich sein, noch einmal über die Angelegenheit wie jetzt zu beraten. Die in der Beratung geäußerten Wünsche zur Ergänzung des Vergleichsvorschlags scheinen nicht von vornherein unerfüllbar zu sein.

Die Anfrage des *Bundespräsidenten*, ob er annehmen dürfe, dass, wenn es unserer Abordnung gelingt, in den eben besprochenen Hauptpunkten zu einer annehmbaren Lösung zu gelangen, die Vertreter der beteiligten Kantone das Eintreten auf den Vergleich nicht ablehnen, wird von den HH. *Miescher* und *Im Hof* in folgender Weise beantwortet:

Am 1. Mai haben wir erklärt, dass die Mehrheit des Regierungsrates von Basel-Stadt der Meinung ist, es sei auf den Vergleichsvorschlag einzutreten. Was sich seither geändert hat, kann uns nicht veranlassen, von der damaligen Stellungnahme abzugehen. Weitere Erklärungen können wir aber nicht abgeben, weil wir der Meinung sind, dass darüber, ob die Aufnahme einer Befristung der Konzessionserteilung und der an die Nichteinhaltung der Frist geknüpften Folgen in den Vergleich annehmbar seien, die Bundesbehörde allein zu entscheiden hat, gleichviel wie Basel-Stadt sich zu dieser Frage stellen möge. Wenn sich in dieser Beziehung noch Erleichterungen erzielen lassen, so wird das für die Stimmung im Lande sehr wertvoll sein. Wird dem Vergleich zugestimmt, so werden wir, was an uns liegt, zur Förderung der Angelegenheit beitragen.

Herr *Tanner* erklärt sich im Namen seiner Regierung mit dem Vorgehen der Regierung von Basel-Stadt solidarisch.

Auf Grund der Beratung wird *beschlossen*:

Da über das Eintreten auf den Vergleichsvorschlag keinerlei Meinungsverschiedenheiten bestehen, so werden der schweizerischen Abordnung in der Rheinzentalkommission für die Fortsetzung der Verhandlungen folgende Weisungen erteilt:

1. Im «Projet d'accord» sollen, um die Bestimmungen über den Kanal und die Regulierung besser zu trennen und selbständig zu stellen, der erste Absatz: «Dans le but...» und der Absatz: «En outre...» mit römischen Zahlen oder mit Buchstaben versehen werden.

2. Der Beginn und die Beendigung der für die Erteilung der schweizerischen Konzession vorgesehenen Frist von einem Jahr sollen schärfer bestimmt werden durch genauere Festsetzung dessen, was unter «dépôt de la demande» und unter Erteilung der Konzession zu verstehen ist; das Amt für Wasserwirtschaft wird der Abordnung die hierfür nötigen Unterlagen beschaffen (vgl. oben Votum von B.R. Chuard).

3. Es soll im Vergleich eine Instanz bezeichnet werden, die bei Meinungsverschiedenheiten über die Nichteinhaltung der für die Konzessionserteilung vorgesehenen Frist zu entscheiden hat, ob die Voraussetzungen für die Anwendbarkeit des Abs. 4 von Ziffer I der neu vorgeschlagenen Resolution («Toutefois, dans le cas...») gegeben sind.

4. Die in den frühern Vergleichsvorschlag auf Grund der Schlussnahme vom 1. Mai 1922 eingefügte Bestimmung betr. die Aufsicht über die Schifffahrt im Kembserkanal (vgl. Prot. vom 1. Mai 1922⁵, Ziffer I, Abs. 3 «Il est

5. Cf. n° 186.

constaté à nouveau...») soll auch in den neuen Vergleichsvorschlag aufgenommen werden.⁶

6. *Sur l'accord entre la France, la Suisse et l'Allemagne et la résolution de la Commission centrale du Rhin du 10 mai 1922 relatifs au canal latéral du Rhin et aux travaux de régularisation du fleuve, cf. FF, 1922, vol. II, pp. 1060—1064.*

190

E 2001 (B) 3/67

*Le Chef du Département de l'Economie publique, E. Schulthess,
au Président de la Confédération, R. Haab*

7. Wirtschaftl. Bericht

Genua, 6. Mai 1922

Mit den Beratungen, die im 6. Berichte¹ vom gleichen Tage enthalten sind, sind die Arbeiten der finanziellen und der wirtschaftlichen Kommission erledigt. Die Anträge der wirtschaftlichen Kommission werden nun noch in der nächsten Sitzung der Plenarkonferenz zur Erledigung gelangen, dort aber voraussichtlich irgendwelche Anfechtung nicht erfahren, vielleicht nicht einmal einer Diskussion rufen.

Damit ist eigentlich der wirtschaftliche Teil der Konferenzaufgabe, soweit er nicht Russland betrifft, erledigt, und der Unterzeichnete gedenkt die Plenarkonferenz über diesen Gegenstand nicht abzuwarten, sondern anfangs nächster Woche nach Hause zu kommen. Inzwischen wird sich hoffentlich, was ja vor der Abreise wünschenswert ist, die russische Frage noch etwas abklären.

Zusammenfassend ist zu bemerken, dass die Konferenz sich auf der ganzen Linie damit begnügt hat, Resolutionen zu fassen und eine vertragliche Bindung zu vermeiden. Diese Resolutionen enthalten zum Teil ganz allgemeine Wahrheiten, die kaum bestritten werden können, zum Teil werden die Grundsätze, die proklamiert werden sollen, mit so viel Klauseln und Ausnahmen versehen, dass ihr Wert, soweit ein solcher heute vorliegt, beeinträchtigt wird. Es darf jedoch nicht übersehen werden, dass es heute furchtbar schwierig ist, in einer Zeit der wirtschaftlichen Unsicherheit und Verwirrung, durch die Empfehlung bestimmter Massregeln den Interessen aller gerecht zu werden. Es hat sich dies eigentlich bei jedem Punkte gezeigt. Der Wert der wirtschaftlichen und finanziellen Auseinandersetzungen liegt nach meinem Gefühl hauptsächlich darin, dass die Vertreter der verschiedenen Staaten in Fühlung getreten sind und dass gerade bei der Diskussion der aufgeworfenen finanziellen und wirtschaftlichen Fragen sich immer wieder klar herausstellte, dass man den Mut haben muss, das Hauptproblem, das der Verschuldung der Staaten, aufzugreifen. Die Erkenntnis, dass dem so ist,

1. *Non reproduit, cf. E 2001 (B) 3/67.*

besteht in weiten Kreisen. Man ist auch speziell auf französischer Seite davon überzeugt, dass die Aktion auf diesem Gebiete eingeleitet werden muss durch ein internationales Anleihen Deutschlands, das mit den nötigen Sicherungen versehen, nach Ansicht massgebender Finanzkreise Erfolg haben dürfte. Es soll Frankreich und Belgien liquide Mittel bieten und Deutschland davor bewahren, erdrückt zu werden. So muss Zeit gewonnen werden, die Reparationsfrage in Angriff zu nehmen. Der russisch-deutsche Vertrag hat die Atmosphäre verdorben und die Aktion in der bezeichneten Richtung aufgehalten. Allein auch in französischen Kreisen anerkennt man durchaus, dass trotz eines Zwischenfalles auf jenes Projekt zurückgekommen werden muss. Es wird diese Lösung überhaupt nicht nur zugunsten Deutschlands, sondern auch zugunsten Frankreichs und der ganzen Welt ins Auge gefasst und deshalb dürfen Verstimmungen die Verfolgung dieses Planes nicht verunmöglichen.

Ich glaube, mit den Erklärungen in der wirtschaftlichen Subkommission und in der Plenarkonferenz den Wünschen Ausdruck verliehen zu haben, die vom Bundesrat geäußert worden sind. Die Delegation war einig, dass die Erklärung², an deren Ausarbeitung auch Herr Dubois beteiligt war, zu erfolgen habe. Sie wurde, soweit beurteilt werden kann, günstig aufgenommen. Ich habe über die ganze Frage anlässlich eines Besuches, den ich gestern Herrn Seydoux machte, mit diesem, und am Abend bei einem Dîner mit Herrn Colrat gesprochen. Die Herren erklärten sich sachlich mit meinen Ansichten, die ich ihnen darlegte, vollständig einverstanden und meinten auch, dass einzig so ein Ausweg gefunden werden könne.

Bei diesem Anlass möchte ich noch speziell hervorheben, dass auch in der wirtschaftlichen Kommission die Beziehungen mit den französischen Vertretern nicht nur gute, sondern geradezu herzliche waren.

Ich glaube also, wir haben unsere Stellungnahme, die, soweit ich beurteilen kann, bei allen Vertretern lebhaften Anklang gefunden hat, in keiner Weise zu bedauern.

Die Berichterstattung über die russische Angelegenheit überlasse ich, wie Sie wissen, im wesentlichen Herrn Motta. Ich möchte nur eine Mitteilung beifügen, die mir gemacht worden ist. Von Seite eines sehr klugen und einsichtigen Mannes wurde mir gesagt, es sei sehr zweifelhaft, ob die Etablissements in Russland, die Ausländern gehören, in rationeller Weise wieder in Stand und Betrieb gesetzt werden können. Mein Gewährsmann meinte, die Kosten wären ausserordentlich hohe und das Ergebnis ein unbefriedigendes. Er glaube, aus der Vergangenheit sei praktisch überhaupt nicht viel herauszuholen. Andere Kreise, z. B. die Belgier, sind anderer Meinung. Interessant ist aber, dass mir der rumänische Ministerpräsident Bratianu ungefähr dasselbe erklärte, was der erstgenannte Gewährsmann mir auseinander gesetzt hat.

In diesem Momente habe ich den Eindruck, dass die neuerdings aufgetretenen Schwierigkeiten unter den Alliierten, speziell zwischen England einerseits, Belgien und Frankreich andererseits, wiederum ausgeglichen werden und dass also diese Frage eine Lösung erfahren wird. Für uns ist dies sehr angenehm und vom allgemeinen Standpunkte aus sehr begrüßenswert. Fraglich ist, was die Russen

2. Reproduite en annexe.

tun. Man meint, sie werden morgen oder Montags eine etwas unklare und ausweichende Antwort geben, die aber jedenfalls kein Refus ist, weiter zu verhandeln. Das ist die Ansicht, die mir einer der ersten englischen Delegierten soeben mitgeteilt hat.

Schliesslich füge ich noch bei, dass das Departement dem Bundesrat eine Vorlage über die Resolutionen machen wird, die in wirtschaftlicher Beziehung hier gefasst worden sind.

ANNEXE

Déclaration suisse à la deuxième séance plénière de la conférence économique internationale de Gênes³

La Délégation suisse apporte son adhésion aux résolutions votées par la Commission financière et donne son plein appui aux considérations présentées par la Délégation néerlandaise.

Nous sommes persuadés, en particulier, que la réunion prochaine des Banques centrales et surtout la collaboration permanente de ces Banques, pourra exercer, à l'avenir, une influence salutaire sur le marché des changes et faciliter, dans une certaine mesure, les opérations de crédit.

Nous voyons avec satisfaction la formation à brève échéance d'un consortium financier international et d'associations nationales dont l'activité, si elle est bien dirigée, aura des effets bien-faisants pour la reconstruction économique de l'Europe.

Nous reconnaissons toute la valeur technique et la portée à long terme des conclusions auxquelles est arrivée la Commission financière relativement à l'assainissement monétaire et aux conditions qui sont désirables pour l'obtention de crédits.

Mais nous devons constater que la plupart de ces résolutions ne sont pas d'une application immédiate, et qu'il convient pour restaurer la confiance si nécessaire dans les opérations commerciales, financières et industrielles entre nations, de résoudre préalablement des problèmes d'ordre politique, social et moral.

D'autre part, sans anticiper sur les résultats des délibérations de la Commission économique, il nous sera permis de souligner que les questions économiques et financières du temps présent ne sont pas séparées par des cloisons étanches, mais que bien plutôt les questions financières, et en particulier celles de la monnaie et des changes, réagissent avec la plus grande intensité sur la situation économique.

C'est ainsi que les facteurs principaux de la politique commerciale d'avant-guerre, les droits de douane à l'entrée et à la sortie et les facilités ou les restrictions d'importation n'ont plus qu'une importance relativement secondaire, si on compare leur importance à celle de la dépréciation de certaines monnaies et des oscillations brusques et fréquentes des changes.

C'est ainsi qu'un pays dont la monnaie s'avarie progressivement peut faire une concurrence ruineuse aux autres nations et que ce pays est à peu près fermé aux importations de produits fabriqués. Il y a, dans ce fait, une des principales causes de la crise si douloureuse dont souffre l'Europe, et qui se traduit par le chômage dans les Etats à monnaie saine ou relativement saine, et par la compression extrême du pouvoir d'achat et de consommation dans ceux à monnaie très dépréciée.

Les résolutions de la Commission financière, quelque sages et recommandables qu'elles soient, n'apporteront pas, hélas, de remède d'une efficacité immédiate ou à brève échéance.

Et cependant la Conférence de Gênes avait fait naître de grandes espérances. De plus, la situation si sérieuse du temps présent menace de s'aggraver encore et de devenir inextricable si l'on ne trouve pas le moyen de remettre un peu d'ordre dans le chaos monétaire.

3. Est reproduite ici la version du compte rendu provisoire sténographique, daté du 3 mai 1922, (2001 (B) 3/67).

Or, une des principales causes de la dépréciation des monnaies et de l'affaissement des changes, doit certainement être cherchée dans l'endettement des Etats et, comme le dit très bien le rapport des experts, il n'y a pas d'espoir de restaurer les monnaies et de rétablir le bien-être économique en Europe, avant que le problème des dettes internationales ait été résolument abordé.

Sa solution ou ses solutions ne sont pas du domaine de la Conférence de Gênes et le travail fait ici ne peut être considéré que comme une entrée en matière. Mais qu'il nous soit permis, après la Délégation néerlandaise, d'exprimer l'espoir que ceux qui sont appelés à diriger les destinées des nations, n'hésiteront pas à envisager et à résoudre d'un commun accord, avant qu'il soit trop tard, le grand problème de l'endettement international, car, des solutions qu'il recevra, dépend en grande partie la restauration économique de notre continent.

191

E 2001 (B) 4/5

*Le Ministre de Suisse à Varsovie, H. Pfyffer von Altishofen,
au Chef du Département politique, G. Motta*

L

Varsovie, 6 mai 1922

J'ai l'honneur de vous indiquer ci-après les contre-observations que me suggèrent les propositions contenues dans le memorandum de M. le Professeur Sauser-Hall¹, relatif au projet² de convention commerciale à conclure avec la Pologne et que vous aviez bien voulu me remettre lors de mon passage à Berne. J'avais du reste eu l'occasion de m'entretenir de cette question avec votre collaborateur, avant mon départ, et il n'avait pas fait de difficultés pour reconnaître que certaines de ses très intéressantes observations avaient été formulées par lui à un point de vue essentiellement juridique et théorique, et il a parfaitement admis les objections d'ordre pratique que je lui opposais.

Ceci se réfère avant tout à l'observation relative à l'article 1^{er} du projet. M. Sauser-Hall était d'avis qu'il y aurait intérêt à ne pas introduire dans la future convention la question de l'établissement. Je lui ai déjà dit que j'étais au contraire absolument d'avis qu'il fallait maintenir ce principe en tête du traité, par le fait déjà que, ainsi que vous le savez, il ne paraîtra pas opportun, après la conclusion d'un traité de commerce avec la Pologne, d'en conclure immédiatement un autre sur l'établissement et dans lequel alors cette question aurait été traitée en détail. Du reste, je n'ai rien innové à ce sujet et le principe dont il s'agit est posé déjà dans la plupart des conventions commerciales précédemment conclues par la Suisse. Par conséquent, le poser également dans le traité avec la Pologne ne modifie en rien la situation de la Suisse au sujet de la politique d'immigration qu'elle voudra éventuellement adopter dans l'avenir. M. Sauser-Hall s'est finalement rallié à cette manière de voir, qui du reste est aussi celle du Département de Justice et de Police.

1. *Mémorandum du 25 avril 1922, non reproduit.*

2. *Non reproduit.*

L'article 2 du projet pose dans son alinéa 1^{er} le principe de la nation la plus favorisée quant aux rapports juridiques des ressortissants des deux Parties, — le second alinéa traite en quelque sorte de la procédure par laquelle est garantie l'assimilation aux nationaux. Il en résulte clairement que les Suisses seront traités par devant les tribunaux polonais comme les ressortissants polonais eux-mêmes.

L'expression «tous les droits et immunités», intentionnellement large et générale, englobe tout et je préfère ne pas préciser autrement, — elle laissera toujours, je crois, la faculté d'interpréter les cas particuliers qui pourraient se présenter sur la base des principes reconnus en Suisse. Je ne vois pas dès lors d'avantage à modifier cet article dans le sens du memorandum.

A l'article 3, l'exclusion des sociétés d'assurances et financières a été l'objet de longues discussions entre le délégué polonais et moi. J'ai dû me ranger au désir formel du premier qui m'a assuré que la Pologne avait des motifs spéciaux d'exclure les sociétés en question du principe général, ceci dicté non pas par une sorte de défiance vis-à-vis de la Suisse, mais bien vis-à-vis d'autres pays. Cette exclusion a été également prévue dans le traité avec la Tchécoslovaquie, et je sais d'avance que je ne pourrais pas obtenir une modification de l'article 3 dans ce sens. Mais, à mon avis, il s'agit avant tout pour la Pologne d'exclure l'exercice de l'activité de ces sociétés. Le texte révisé par M. Sauser-Hall ne contredit pas cette idée et je suis prêt à le soumettre à M. Strasburger à son retour de Gênes. De la sorte le principe de la reconnaissance internationale des personnes morales et des sociétés sera posé et sauvegardé et j'admets que du côté polonais et dans ces conditions on n'y verra pas d'objection, puisque en pratique rien ne sera changé au principe voulu par lui. Mais ceci à la condition que dans le second alinéa de l'article 3 révisé on ajoute dans la parenthèse les *sociétés financières* aux sociétés d'assurances. Je crois que de la sorte il sera donné dans une certaine mesure satisfaction à M. Sauser-Hall et j'admets, sur la base de ce qu'il écrit au début de la page 6 de son memorandum³, qu'il sera d'accord. Mais encore une fois je devrai me mettre tout d'abord d'accord avec M. Strasburger à ce sujet.

A l'article 4 je ne vois pas la nécessité de modifier le texte du projet. Les Suisses seront traités comme les ressortissants de la nation la plus favorisée et dans ces conditions j'estime que nous ne courrons aucun risque.

Je verrais d'autre part un sérieux danger à vouloir essayer de modifier en quoi que ce soit le texte de l'article 6, en le soumettant à une nouvelle discussion avec le représentant polonais. J'estime le résultat obtenu comme très important et il serait regrettable de le compromettre en voulant essayer d'obtenir davantage. Pour ma part, je vous avoue que je ne pensais pas arriver à obtenir la garantie dont il s'agit de la part de la Pologne et qui certainement constitue un très grand avantage au profit des Suisses. Pratiquement, les dispositions du projet ne peuvent nuire en

3. Sauser-Hall ne comprend pas pour quelle raison le gouvernement polonais propose de soumettre à un régime spécial les sociétés financières et les sociétés d'assurances: Au point de vue suisse, une distinction de ce genre peut être abandonnée sans inconvénients. D'ailleurs même si elle était maintenue, on pourrait consacrer le principe de la reconnaissance internationale des sociétés financières, quitte à ne permettre à ces dernières de n'exercer leur activité qu'avec une autorisation gouvernementale, solution analogue à celle préconisée pour les sociétés d'assurances (E 2001 (B) 4/5).

rien à la Suisse et je ne pense pas que les scrupules ou les craintes de M. Sauser-Hall à ce sujet soient fondés. En effet, l'alinéa 2 de l'article 6 ne fait allusion qu'aux «contributions etc. qui seraient imposées pour les besoins de la guerre ou par suite de circonstances exceptionnelles». Notre impôt de guerre suisse pourrait tout aussi bien s'appeler «impôt 1919 ou 1920», il a le caractère d'un impôt proprement dit et il est bien évident qu'il est à acquitter aussi bien par les Polonais ou autres étrangers que par les nationaux.⁴ Mais l'article 6 vise avant tout l'exemption pour les Suisses du paiement des emprunts et dons nationaux forcés ou de toutes autres contributions de guerre. Il constitue une garantie pour nos compatriotes dans un pays exposé comme la Pologne à toutes sortes d'événements imprévus, — les Polonais en Suisse, à vues humaines, seront moins souvent dans le cas d'y faire appel.

Quant aux adjonctions préconisées par M. Sauser-Hall au troisième alinéa du même article, je n'y vois pas d'objection, — dans mon idée, du reste, elles ne veulent pas signifier que je sois partisan du «postulat Carlin».

A l'article 13, je suis naturellement d'accord de supprimer l'alinéa 2, puisque la Pologne a ratifié le statut de la Cour permanente, et à l'alinéa 3 je proposerais de remplacer «si pour ce motif ou pour un autre», par «si pour un motif quelconque». Je considère en effet qu'il est opportun de prévoir à toutes bonnes fins une procédure arbitrale spéciale pour le cas, qui certainement n'est pas absolument exclu, où la Cour de La Haye ne serait en mesure de rendre une sentence. Je l'ai du reste déjà dit à M. Sauser-Hall et il est préférable de maintenir l'annexe B à la convention, relative à la constitution et à la procédure du tribunal arbitral, même si ses dispositions ne devaient pas avoir d'application pratique.

Enfin, je suis d'accord également avec la rédaction proposée par M. Sauser-Hall pour l'alinéa 4 de l'article 14, ainsi qu'au sujet des quelques modifications purement formelles aux articles 7 et 10.

J'espère que le Département de l'Economie publique sera prochainement en possession des réponses et observations des différents Départements auxquels il s'était adressé et qu'il pourra me faire connaître définitivement quels sont ses vœux. Je serai alors à même, si la Conférence de Gênes est terminée et M. Strasburger revenu à Varsovie, de reprendre avec lui les négociations, qui, j'ai tout lieu de l'admettre, conduiront à l'adoption d'une convention commerciale acceptable pour nos deux Etats.⁵

ANNEXE

NOTICE⁶

La lettre en date du 6 mai⁷ de la Légation à Varsovie s'est croisée avec la nôtre du 4 du même mois.⁸ Elle ne répond pas, dès lors, à nos observations au sujet de la procédure de conciliation et d'arbitrage.

4. Note en marge de Dinichert: évidemment.

5. Pour la convention de commerce entre la Suisse et la Pologne, cf aussi FF, 1922, vol. II, pp. 721—741.

6. Cette notice non datée est signée C. G., vraisemblablement Camille Gorgé.

7. Cf. document publié ci-devant.

8. Dans cette lettre, le Département politique exprimait l'opinion suivante: [...] Nous n'estimons

Il n'en reste pas moins que M. Pfyffer persiste à envisager la nécessité d'une instance arbitrale destinée à se substituer à la Cour permanente de Justice internationale dans le cas où, pour une raison ou pour une autre, cette dernière ne pourrait se saisir du différend.

Quel que soit l'angle sous lequel on examine la question, on ne peut partager et encore moins comprendre la crainte qu'éprouve la Légation de se trouver un jour en présence d'une carence de juridiction.

Le projet de convention confère à la Cour permanente de Justice internationale compétence inconditionnelle et obligatoire pour tous les conflits résultant de l'interprétation ou de l'application du traité. Il est donc impossible, à moins qu'on ne veuille absolument envisager l'hypothèse brutale d'une dissolution de la Cour, d'imaginer, même théoriquement, le cas où la Cour devrait renoncer à son mandat de dire le droit.

A s'en tenir même à l'hypothèse de la Légation et à supposer que la Cour dût, à un moment donné, faire acte d'abdication, on se trouverait en face d'un fait si imprévu, d'une situation si exceptionnelle, d'un cas si rarissime que rien n'autorise à le prévoir dans un simple traité de commerce, dont la durée est d'ailleurs limitée et dont, par surcroît, les dispositions sont de portée plutôt générale et, rappelons-le, de caractère plutôt économique. Faire entrer une prévision de ce genre dans le cadre de l'article 14, article accessoire si l'on peut le dire, reviendrait à provoquer une rupture d'équilibre au détriment des stipulations essentielles, fondamentales du traité.

On peut tranquillement admettre, au surplus, que si, par extraordinaire, les faits donnaient raison à la Légation, les Parties auraient toujours le temps de se concerter et d'aviser aux moyens propres à substituer un prétoire nouveau au prétoire défaillant. Il ne faut pas oublier qu'en acceptant la juridiction obligatoire de la Cour de Justice pour une catégorie déterminée de litiges, les Etats ne le font nullement en considération de la Cour elle-même, mais en considération du principe qu'elle représente. Leur attitude est dictée avant tout par le souci d'aplanir les litiges qui les divisent suivant les règles du droit et quelquefois de l'équité. La Cour de Justice n'est qu'une *garantie de plus* en faveur de l'idéal commun qu'ils poursuivent. Si donc, dans le cas qui nous occupe, surgissait une contestation au sens du traité dont ne pourrait pas connaître la Cour de Justice, tout porte à croire que, d'accord sur le principe, qui consiste à soumettre obligatoirement le différend à un tribunal impartial, les deux Etats chercheraient d'emblée à tomber d'accord sur la question de fait que poserait la constitution d'un tribunal arbitral nouveau.

Les relations internationales, tout comme les relations du droit privé, sont, en effet, régies et dominées par le principe de la bonne foi.

pas qu'il soit nécessaire de créer, à côté de la Cour permanente de Justice internationale, un autre tribunal arbitral. Nous proposons, par contre, de faire précéder la procédure arbitrale proprement dite de la procédure de conciliation. Cette méthode nous paraîtrait particulièrement heureuse, appliquée à des litiges qui, en raison de leur importance plutôt secondaire, ne pourraient guère, pratiquement, être soumis à un prétoire aussi auguste que la Cour permanente de Justice internationale. /.../ Il n'en reste pas moins que la juridiction de la Cour permanente de Justice internationale est pour nous l'élément essentiel de l'appareil destiné à aplanir les différends divisant les Parties. La procédure de conciliation ne pourrait que le compléter, mais nullement le suppléer (E 2001 (B) 4/5).

E 2001 (B) 4/20

*Le Département politique
au Secrétariat général de la Société des Nations à Genève*

Copie

L. Réfugiés russes

Berne, 9 mai 1922

Par lettre n° C.L.36.1922, en date du 18 avril dernier¹, le Secrétariat général de la Société des Nations a bien voulu transmettre au Département politique fédéral le texte de la Résolution adoptée par le Conseil au sujet des réfugiés russes, dans sa séance du 25 mars 1922.²

En accusant réception au Secrétariat général de sa communication, le Département politique, après un examen approfondi des propositions au Haut Commissaire de la Société des Nations pour les réfugiés russes, a l'honneur de répondre ce qui suit:

Certificats d'identité. Le Conseil de la Société des Nations demande de délivrer gratuitement aux réfugiés russes qui se trouvent en Suisse et qui en feront la demande des certificats d'identité du modèle décrit à l'annexe du rapport spécial du Haut Commissaire. En d'autres termes, le Conseil de la Société des Nations propose à la Suisse de prendre sous sa responsabilité l'octroi aux ressortissants russes en Suisse d'un document reconnaissant la nationalité russe du porteur. Or cette pièce devant être visée par la Suisse, si elle émane d'un Gouvernement étranger, aux mêmes conditions et de la même manière qu'un passeport ordinaire et, si elle a été établie par la Suisse, devant être visée par les Gouvernements étrangers de la même manière et aux mêmes conditions qu'un passeport suisse, et le passeport suisse n'étant accordé aux ressortissants suisses que contre remise de leur acte d'origine, les Autorités suisses se trouveraient délivrer ainsi, à leurs risques et périls, aux ressortissants russes en Suisse, un véritable acte d'origine et assimiler par conséquent, en quelque sorte, aux yeux d'autres Gouvernements les Russes en Suisse aux ressortissants suisses eux-mêmes. La réalisation du projet du Haut Commissaire de la Société des Nations en matière de certificats d'identité, outre les graves conséquences qu'elle pourrait entraîner pour la Confédération et qui viennent d'être indiquées; outre les complications qui ne manqueraient pas de résulter pour les autorités compétentes du fait de son application facultative, soulèverait de plus en Suisse certaines difficultés d'ordre administratif. A quelle Autorité communale, cantonale ou fédérale conférer la compétence de délivrer les certificats d'identité prévus par M. Nansen? — C'est la Commune qui remet au ressortissant suisse son acte d'origine. La police des étrangers relève, par contre, des Autorités cantonales. Le pouvoir fédéral pourrait, à la rigueur, avec l'assentiment des Cantons, assumer la responsabilité d'octroyer aux Russes leurs papiers de légitimation; seulement, ces papiers étant assimilés à des passeports ordinaires,

1. *Non reproduite.*

2. Cf. Journal officiel de la Société des Nations, III^e année, n° 5, pp. 375—379.

si la question de la sortie du pays ne devait pas susciter d'opposition, celle, par contre, du retour en Suisse des détenteurs des certificats d'origine ne pourrait, de toute façon, être tranchée que par le Canton intéressé.

Passports. Le Conseil demande, en outre, d'accorder le visa sur les dits certificats d'identité délivrés par d'autres Gouvernements aux mêmes conditions et de la même manière qu'il est accordé aux passeports ordinaires délivrés par un Gouvernement étranger à ses ressortissants. Le Conseil de la Société des Nations prie également que ces visas soient apposés gratuitement.

Les ressortissants russes sont autorisés actuellement à entrer en Suisse ou à transiter à travers la Suisse sur présentation de passeports russes délivrés par l'ancien régime, de passeports établis par le régime actuel ou d'autres papiers de légitimation.

S'il s'agit de Russes indigents, les taxes de visa, conformément à l'article 15 du tarif des taxes, du 22 avril 1921³, sont supprimées sur preuve d'indigence. Les dispositions en vigueur en Suisse dans la question des frais de visa correspondraient donc aux propositions du Conseil de la Société des Nations.

Le modèle de certificat d'identité que le Haut Commissaire de la Société des Nations a soumis à l'examen des Membres de la Société déclare:

«Nous demandons, par la présente, qu'il (elle) soit autorisé à voyager... sous réserve, toutefois, des lois et règlements en vigueur sur l'admission et la résidence des ressortissants étrangers.» Or, conformément à l'article 7 de l'Ordonnance fédérale sur le contrôle des étrangers, du 29 novembre 1921⁴, les demandes tendant à obtenir le passage de la frontière et qui émanent d'étrangers qui ne possèdent pas de papiers valables, délivrés par le pays d'origine et reconnus par la Suisse, sont à soumettre à l'Office central de Police des Etrangers. De plus, s'il ne s'agit pas de la demande d'un simple visa de transit, mais d'un visa d'entrée en Suisse, la requête doit être soumise, par l'Office central de Police des Etrangers, aux Cantons intéressés, qui décident si et à quelles conditions la présence de l'étranger peut être autorisée. Or les Cantons n'accordent actuellement aux Russes, ni permis de séjour, ni autorisation d'établissement, mais simplement un permis de tolérance (article 26, 3^{ème} alinéa, de l'Ordonnance sur le contrôle des étrangers, du 29 novembre 1921)⁵, et étant donnée l'extrême difficulté dans laquelle la Suisse se trouve de renvoyer les Russes et le risque qu'elle court qu'ils ne tombent à la charge de l'assistance publique, les Directions cantonales de Police font dépendre l'octroi d'un permis de tolérance du dépôt d'une caution ou de l'indication d'une personne solvable, domiciliée en Suisse et déclarant se porter garante.

Il est malheureusement impossible, de l'avis des Autorités fédérales, de viser le certificat d'identité proposé par M. Nansen de la même manière et aux mêmes conditions qu'un passeport ordinaire, pour autant qu'il s'agit de demandes d'entrée, c'est-à-dire de renoncer au dépôt d'une caution ou à l'indication d'une personne solvable et qui déclare se porter garante, tant que les certificats d'identité en question ne feront pas mention de l'obligation pour l'Etat qui délivre la pièce de

3. RO, 1921, Tome 37, pp. 316—318.

4. RO, 1921, Tome 37, pp. 830—831.

5. RO, 1921, Tome 37, p. 835.

repandre en tout temps son porteur. Cependant, ce point essentiel une fois élucidé et les conditions dans lesquelles l'Etat dont émanerait le certificat d'identité serait tenu de recevoir à nouveau son détenteur une fois réglées, le Département fédéral de Justice et Police soumettrait volontiers à un nouvel examen le projet de M. Nansen en matière de passeports.

Le visa de transit — la question de sa gratuité serait donc déjà tranchée dans un sens affirmatif par les déclarations qui précèdent — est actuellement accordé, sans dépôt d'une caution et sans indication d'une personne solvable domiciliée en Suisse et déclarant se porter garante, par l'Office central de Police des Etrangers sur présentation de la preuve que l'admission dans le pays où le Russe se rend en sortant de Suisse lui est assurée. Avant de satisfaire à la demande du Conseil de la Société des Nations, les Autorités Suisses sont prêtes à examiner si les Légations et Consuls de Suisse pourraient être autorisés, sur présentation d'une requête du Haut Commissaire et sur production du visa de l'Etat dans lequel le Russe se rend en sortant de Suisse, à accorder, sans autre, le visa de transit, c'est-à-dire sans mettre le représentant de la Confédération au dehors, dans l'obligation d'en référer, pour chaque cas, à l'Office central de Police des Etrangers.

Transports. Le Département fédéral des Chemins de Fer serait, en principe, d'accord d'effectuer, éventuellement, des transports de réfugiés russes à des conditions avantageuses. La situation financière des Chemins de Fer Fédéraux et le danger qu'il y aurait à créer un précédent toujours facile à invoquer à nouveau ne permettraient, toutefois, pas d'envisager la possibilité de consentir à un transport entièrement gratuit. Les Chemins de Fer fédéraux seraient, par contre, disposés à abaisser leurs tarifs de moitié en faveur des réfugiés russes, mesure qui ramènerait le coût du voyage au prix dont bénéficient les Suisses nécessiteux et les ressortissants étrangers indigents, pour autant que leurs Gouvernements assurent à nos compatriotes la réciprocité et que leurs représentants diplomatiques leur délivrent un certificat spécial. Le détail des conditions serait, toutefois, à préciser au moment de l'organisation du premier convoi.

Au cas où il s'agirait du transport par la Suisse d'enfants russes nécessiteux, le Département fédéral des Chemins de Fer leur appliquerait volontiers les tarifs en vigueur pour enfants étrangers à la charge de Sociétés d'action de secours ou pour enfants suisses se rendant dans une colonie de vacances, c'est-à-dire que les Chemins de Fer Fédéraux leur assureraient, pour un trajet simple course, une réduction pouvant atteindre le 80% du prix habituel du billet. Le détail des conditions serait également à préciser au moment de l'organisation du premier convoi.

La Confédération assurerait, en outre, volontiers l'entretien des réfugiés russes pendant leur voyage à travers la Suisse.

*Le Chef du Département politique, G. Motta,
au Président de la Confédération, R. Haab*

CR n° 10

Gênes, 11 mai 1922

Depuis mon dernier rapport, celui du 8 de ce mois¹, rien d'important ne s'est passé. M. Schulthess qui, à la veille de son départ, avait eu des conversations intéressantes avec plusieurs personnages de la Conférence, vous aura donné, de vive voix, des impressions personnelles qu'il est difficile de fixer par la plume.² On peut dire que, dans ces derniers jours, la Conférence est comme arrêtée ou paralysée. On attend toujours la réponse de la Délégation russe au memorandum bien connu. Cette réponse, on l'a attendue d'abord pour mardi, puis pour hier mercredi; aujourd'hui à midi (heure à laquelle je vous écris), elle n'est pas encore parvenue dans les mains de MM. Facta et Schanzer. Je sais que M. Barthou s'est impatienté de ce retard et qu'il en a écrit un mot à M. Schanzer. Les échos et les informations que nous recueillons de différents côtés sont pour le moment nettement pessimistes. On ne croit plus qu'on pourra aboutir à un accord général entre la Russie et les autres Etats.

Y aura-t-il ce soir ou demain un revirement? La Délégation russe, qui semble cantonnée dans l'intransigeance, aura-t-elle tout à coup un mouvement de sagesse? Rien n'est impossible, mais cela ne me paraît pas probable.

Toute la difficulté provient, je crois, de la question des *crédits*. Le Gouvernement des Soviets a besoin de capitaux formidables. Il les voudrait dans la forme des crédits à l'Etat.³ Si la Conférence de Gênes ne peut les lui procurer, le but principal de ses efforts viendra à manquer. Or, il paraît bien que l'Etat britannique serait disposé à soutenir très énergiquement les exportateurs et les commerçants anglais en les couvrant contre les risques de leurs entreprises en Russie, qu'il veuille fournir directement de l'argent au Gouvernement soviétique.⁴ Quant aux autres Etats, leur réserve est encore plus grande. Les uns refusent l'argent, pour la bonne raison qu'ils n'en ont pas, les autres le refusent, parce qu'ils ne sauraient nourrir aucune confiance dans le régime soviétique.

J'avais à peine terminé les lignes qui précèdent, lorsque Monseigneur Pizzardo, Substitut de la Secrétairerie d'Etat du Saint-Siège, s'est annoncé auprès de moi.

Je viens d'avoir avec lui une conversation assez prolongée. Mais je dois d'abord, pour la compréhension de ce qui va suivre, vous entretenir de la démarche que le Saint-Siège a faite auprès de la Conférence de Gênes afin de protéger la liberté de conscience et de culte en Russie.

1. *Non reproduit*, cf. E 2001 (B) 3/67.

2. *Pour l'exposé de Schulthess devant le Conseil fédéral* cf. PVCF du 10 mai, E 1004 1/283, n° 1296.

3. *Notes en marge*: ???

4. *Notes en marge*: Ich glaube kaum, dass unsere Öffentlichkeit eine Krediterteilung an die russische Regierung billigen würde.

Monseigneur Pizzardo est arrivé ici dans la journée de lundi. Il avait pour mission de présenter aux délégations des pays qui entretiennent des relations diplomatiques avec le Saint-Siège le memorandum⁵ que je vous transmets avec ce rapport. Le Saint-Siège y attire l'attention de la Conférence de Gênes sur la nécessité de protéger en Russie la liberté de conscience et de culte. Il y demande aussi la restitution des biens et objets sacrés que le Gouvernement russe s'est appropriés. Le memorandum est évidemment inspiré par les intérêts de l'Eglise catholique, mais il pose le problème de la liberté religieuse d'une manière générale, c'est-à-dire en faveur de tous les cultes et de toutes les confessions, pour les étrangers aussi bien que pour les nationaux.

Le memorandum est accompagné d'une autre pièce confidentielle⁶ dans laquelle on expose, en substance, que le Gouvernement russe vise à élever des générations athées, qu'il empêche de donner l'instruction religieuse aux enfants avant l'âge de dix-huit ans et qu'il défend même aux ministres du culte de prêcher dans les églises sans le placet du commissaire des Soviets.

Cette pièce ne fait pas partie du memorandum, parce que le Saint-Siège a voulu ménager, autant que possible, les susceptibilités du Gouvernement russe. Elle m'a été consignée à titre tout à fait confidentiel et particulier et je vous prie de ne pas la laisser s'ébruiter.

Monseigneur Pizzardo a visité d'abord M. Lloyd George. Celui-ci s'est montré sympathique à l'action du Pape (dont il apprécie vivement les efforts en faveur de la Conférence), mais il a soulevé immédiatement l'objection d'opportunité. Il doit même avoir dit à Monseigneur Pizzardo que la question dont il s'agit concerne le régime intérieur russe. La thèse du Vatican est, au contraire, que la liberté religieuse est un droit primordial de la personne humaine et que le Gouvernement russe ne peut donc pas le méconnaître et le fouler aux pieds.

Monseigneur Pizzardo (qui m'a fait l'impression d'un prélat très fin quoiqu'un peu timide et embarrassé) s'est rendu chez moi mardi matin. Il m'a prié de le mettre en rapport avec M. Jaspar qui, à son tour, a mis Monseigneur Pizzardo en rapport avec M. Barthou. Aussi bien le délégué belge que le délégué français ont fait à l'envoyé du Pape un accueil très cordial. Ils lui ont promis de soutenir sa thèse.

Pour ne pas compliquer l'action du Saint-Siège, Monseigneur Pizzardo a laissé tomber le point qui concerne les biens ecclésiastiques. Contrairement aux nouvelles de la presse, M. Barthou a parfaitement compris que ce point devait rentrer momentanément dans l'ombre.

Les Puissances invitantes, qui ont eu hier une séance particulière, ont discuté aussi du memorandum pontifical. Messieurs Barthou et Jaspar ont défendu les demandes du Pape; M. Lloyd George a fait valoir de nouveau le danger qu'il y avait à compliquer toujours plus les négociations avec les Russes, mais s'est, en somme, prononcé aussi plutôt en faveur des demandes du Saint-Siège. Ces demandes ont été également appuyées par l'Italie. Comme il n'y a pas de relations diplomatiques officielles entre le Quirinal et le Vatican, il avait été impossible à Monseigneur Pizzardo de présenter officiellement son document à la Délégation

5. *Mémorandum sans date, non reproduit.*

6. *Il s'agit d'une lettre imprimée du Pape au Cardinal secrétaire d'Etat, datée du 29 avril 1922, non reproduite.*

italienne, mais le secrétaire général de la Conférence, M. l'Ambassadeur Romano Avezana s'était trouvé là, comme par hasard, s'était fait donner, lui aussi, le memorandum et l'avait consigné ensuite à Messieurs Facta et Schanzer.

Monseigneur Pizzardo est donc venu me trouver une deuxième fois, ce matin, et il m'a communiqué plusieurs choses intéressantes.

La presse italienne de ce matin racontait que le délégué pontifical avait obtenu hier de Tchitchérine des assurances formelles au sujet de la liberté religieuse. J'ai donc demandé comme cela était naturel, si cette nouvelle était exacte.

Monseigneur Pizzardo m'a confié, sous le sceau de la discrétion, qu'en effet, il avait visité hier au soir, à Santa Margherita, M. Vorovski, représentant plénipotentiaire de la Russie en Italie et secrétaire général de la Délégation russe. Il s'agissait de préciser certaines clauses d'un arrangement qui existe déjà entre le Saint-Siège et le Gouvernement russe et qui autorise le premier à envoyer en Russie des agents qui doivent enquêter au sujet de la famine et des épidémies qui dévastent ce malheureux pays.

M. Vorovski a placé Monseigneur Pizzardo en face de Tchitchérine. Une conversation s'est engagée au sujet du memorandum. Tchitchérine aurait formellement promis de faire droit aux requêtes du Saint-Siège en ce qui concerne la liberté de conscience et de culte.

Monseigneur Pizzardo m'a déclaré, à cette occasion, que Vorovski avait toujours produit sur lui une bonne impression. Il a ajouté qu'il avait également ressenti une impression favorable devant Tchitchérine qui, à un certain moment, paraissait profondément ému.

J'ai profité de la conversation pour tâcher de connaître l'attitude générale du Souverain Pontife vis-à-vis du problème russe.

Monseigneur Pizzardo, qui est, comme vous le savez, en contact journalier avec Pie XI, m'a déclaré que celui-ci désire *ardemment* que la Conférence aboutisse à un accord général avec le Gouvernement russe. Pie XI considérerait la rupture des négociations comme un très grand malheur. Si l'on ne trouve pas le moyen de rouvrir la grande Russie à la pénétration pacifique des Puissances occidentales, tout un peuple finira par tomber dans le désordre et dans la misère les plus tragiques. Il n'y a pas, *humainement parlant*, (ce sont les mots mêmes que Monseigneur Pizzardo a placés sur les lèvres du Pape) aucun espoir que le régime soviétique ait à cesser. Il est vain de compter sur une restauration de l'ancien régime. Les réfugiés russes en Europe ne sont qu'une cohue de personnes incapables n'ayant plus aucune prise sur les destinées de leur pays. Il faut donc chercher à s'arranger avec le régime au pouvoir.

Il m'a semblé utile de fixer ici le résumé de ma conversation avec Monseigneur Pizzardo. Elle est instructive à plusieurs points de vue. Elle contribuera à faire comprendre, je l'espère, à tous les membres du notre Conseil que notre devoir n'est pas d'entraver, mais de seconder, dans la mesure de nos forces et dans les limites de la prudence, l'effort qui tend à un accord avec la Russie.

La réponse de la Délégation russe est parvenue à M. Facta au moment même où j'achève ce rapport. Il s'agit, paraît-il, d'un document de quinze pages. J'ignore encore son contenu. J'attends d'heure en heure de l'avoir entre mes mains et je vous enverrai, dès que je le pourrai, une dépêche chiffrée pour vous faire part de ma première impression.

Hier, nous avons eu une réunion des délégations des Etats neutres à Pegli. L'initiative était partie de M. van Karnebeek. Nous avons discuté du Pacte de non-agression. Je vous ai tenu au courant du résultat de la discussion par ma dépêche chiffrée du même jour.⁷ Je me borne, pour aujourd'hui, à vous confirmer cette dépêche. Le Pacte de non-agression n'a de chances de vie que si la Conférence arrive à un résultat positif dans la question russe.

7. *Télégramme n° 14 expédié de Gênes le 11 mai à 7 h 50*: La réponse russe ne sera donnée que jeudi. On prétend que Schanzer en a eu connaissance mercredi, mais qu'il l'a trouvée peu satisfaisante et a prié Tchitchérine de la modifier. On croit que les Russes contesteront l'article concernant la propagande et demanderont des crédits des Etats. On pense maintenant que la clause relative aux biens nationalisés sera remaniée. Mercredi matin nous avons eu une réunion des neutres à Pegli pour discuter la question du pacte de non-agression. Nous avons tous été d'accord pour admettre que le pacte devrait contenir une disposition d'après laquelle il cesserait d'être en vigueur dès que tous les signataires seraient devenus membres de la Société des Nations. Il existe des indices que la conférence pourrait encore durer jusqu'au 20 mai au moins (E 2001 (B) 3/67).

Le même jour, la délégation suisse communiquait la réponse russe au Département politique par télégramme, expédié à 19 heures de Gênes: Réponse russe nous a été transmise ce soir à 5 heures et demie. Cette réponse conteste en principe toute obligation de reconnaître les dettes des anciens régimes comme toute obligation d'accorder des indemnités du fait de la nationalisation. Elle proclame le principe de la réciprocité, c'est-à-dire que la Russie ne peut faire des concessions qu'à la condition d'en obtenir d'équivalentes. Elle conclut que les différends de nature financière entre la Russie et les autres puissances ne peuvent pas être résolus sans une étude nouvelle. Elle propose institution d'un comité mixte d'experts désignés par la conférence et dont les travaux commenceraient à une date et dans un lieu à déterminer d'un commun accord. La réponse constate que la Conférence de Gênes a ouvert la voie à un rapprochement et elle exprime le désir que la conférence continue ses autres travaux pour la consolidation de la paix (2001 (B) 3/67).

194

E 2001 (B) 8/30

*La Division des Affaires étrangères du Département politique, C. Gorgé,
au Professeur W. E. Rappard*

L

Berne, 12 mai 1922

Comme vous le savez, à l'ordre du jour de l'actuelle session du Conseil de la Société des Nations figure la « nomination d'une Commission pour l'étude des questions de coopération intellectuelle. Parmi les personnalités qui auraient les plus grandes chances d'occuper un siège dans la Commission se trouverait le célèbre théoricien de la relativité, le Professeur Einstein.

Ce fait n'aurait en lui-même rien de particulier, étant donné qu'une personnalité aussi considérable que celle de ce Galilée moderne ne pourrait que rendre de précieux services dans une commission qui se propose d'étudier et de construire un mécanisme plus ou moins perfectionné de coopération intellectuelle entre les

peuples. S'il a retenu tout particulièrement notre attention, c'est que, depuis ces derniers temps, plusieurs opinions ont été émises au sujet de la nationalité du grand physicien. Sept villes ne se disputent-elles pas l'honneur de lui avoir donné naissance. On n'en est pas encore là. Mais, ici, on prétend qu'Einstein est citoyen suisse, là, on le considère comme Allemand; d'autres, plus généreux, lui attribuent l'indigénat suisse et l'indigénat allemand; d'autres enfin, mais ceux-ci sont moins sérieux, soutiennent qu'Einstein est Juif, qu'il est Juif avant tout et qu'en dehors des liens qui le rattachent à la loi mosaïque, il n'y a pas d'allégeance qui tienne.

Que penser de ces assertions contradictoires? Nous avons voulu en avoir le cœur net, car il nous a paru nécessaire de savoir si l'homme qui allait probablement siéger dans la Commission susmentionnée était vraiment de notre nationalité.

De renseignements puisés à bonne source, il résulte qu'Einstein est Suisse et rien que Suisse. Il a été Allemand, certes, mais il a renoncé à sa nationalité wurtembergeoise pour acquérir, le 7 février 1901, l'indigénat de la ville et du canton de Zurich. Suisse de fraîche date, oui, mais Suisse authentique. Ce fait nous a été confirmé par notre Légation à Berlin¹, à laquelle Einstein a déclaré, peu avant les Conférences qu'il a faites à la Sorbonne à Paris, qu'il n'était que Suisse et qu'il entendait le rester.

La légende d'Einstein fils du Reich s'est accréditée un peu partout, non seulement en Allemagne et en France, mais encore en Suisse et, en particulier — si j'en crois certaines informations — dans les bureaux et couloirs du Secrétariat Général.

Vous estimerez sans aucun doute que nous n'avons aucun intérêt à laisser courir le monde à cette hérésie et qu'il conviendrait, au contraire, quand l'occasion s'en présente, de l'extirper des milieux où elle s'est implantée.

1. *Par télégramme n° 27 daté de Berlin, 31. 3. 1922: Professor Einstein ist nach seinen eigenen Erklärungen nur Schweizerbürger. Interrogé au sujet de la nationalité du physicien, la Direction de l'Intérieur du Canton de Zurich répond le 27 octobre 1921 au Département politique: dass Prof. Dr. Albert Einstein, früher heimatberechtigt gewesen in Stuttgart, durch Beschluss des Regierungsrates des Kantons Zürich vom 7. Februar 1901 in das Bürgerrecht der Stadt und des Kantons Zürich und damit in das Schweizerbürgerrecht aufgenommen worden ist. Der Genannte war schon vor der Erteilung des Landrechtes aus dem württembergischen Staatsverband ausgetreten und entlassen worden. Ob Prof. Einstein seither die Staatsangehörigkeit eines deutschen Bundesstaates oder die deutsche Reichsangehörigkeit wieder erworben hat, ist uns nicht bekannt. Tatsache aber ist, dass er bisher ein Gesuch um Entlassung aus dem Schweizerbürgerrecht nicht gestellt hat und dass er somit noch Bürger der Stadt Zürich und damit Schweizerbürger ist. Dans une lettre du 26 juin 1922, par laquelle le Département politique transmet au Département fédéral de l'Intérieur la liste des membres de la commission de coopération intellectuelle, on lit le commentaire suivant: Si la Commission comprend effectivement deux membres de nationalité suisse, MM. Einstein et de Reynold, il est trop évident que, dans l'esprit du Conseil, elle n'en contient qu'un, le fameux théoricien de la relativité, quoique Zurichois, étant plus connu, à Genève, nous rapporte-t-on, par ses attaches avec Berlin ou Jérusalem qu'avec la grande cité de la Limmat. Le fait en lui-même n'est toutefois pas de grande importance, les membres de la Commission n'étant pas des délégués de leur Gouvernement, mais agissant du moins en principe, sous leur propre responsabilité et selon leurs inspirations personnelles (E 2001 (B) 8/30).*

195

E 1004 1/283

CONSEIL FÉDÉRAL
Procès-verbal de la séance du 15 mai 1922¹

N° 1337. Commission mixte de Haute-Silésie
Nomination de M. Calonder

Présidence
Verbal

Par lettre du 13 mai 1922², M. F. Calonder, ancien Conseiller fédéral, expose au Conseil fédéral que, le 20 octobre 1921, la conférence des ambassadeurs a pris une décision concernant le partage de la Haute-Silésie entre l'Allemagne et la Pologne. La décision prévoit qu'il sera conclu entre les deux Etats une convention pour le règlement des questions économiques nées du partage, ainsi que des questions de nationalité, domicile et protection des minorités. Ce régime conventionnel est institué pour une durée de 15 ans, mais peut être modifié en tout temps par la volonté concordante des deux Etats. M. Calonder a été naguère désigné par le Conseil de la Société des Nations comme président de la conférence chargée d'élaborer la convention précitée. Les travaux sont maintenant terminés et la convention sera signée le lundi 15 mai.

La décision de la conférence des ambassadeurs du 20 octobre 1921 prévoit l'institution de deux organes internationaux, chargés de veiller à l'exécution de la convention, savoir:

1. Une Commission mixte de Haute-Silésie, composée de deux Allemands et de deux Polonais originaires de Haute-Silésie et d'un président d'une autre nationalité, désigné par le Conseil de la Société des Nations;

2. Un Tribunal arbitral chargé de statuer sur tous différends d'ordre privé que pourrait soulever l'application de la convention visée ci-dessus. Ce tribunal sera composé d'un arbitre désigné par le Gouvernement allemand et d'un arbitre désigné par le Gouvernement polonais. Le Conseil de la Société des Nations sera prié de désigner le président de ce tribunal.

La convention maintenant achevée règle l'organisation de la commission mixte et du tribunal arbitral.

L'Allemagne et la Pologne ont proposé M. Calonder comme président de la commission mixte, et le Conseil de la Société des Nations a approuvé cette proposition. Toutefois, avant de déclarer son acceptation, M. Calonder désire donner au Conseil fédéral l'occasion d'examiner si, du point de vue des intérêts suisses, il a des objections quelconques à formuler. De l'avis de M. Calonder cette affaire ne peut toucher les intérêts suisses, sinon il aurait décliné d'avance sa candidature. Mais il va de soi qu'il s'inclinera devant l'opinion du Conseil fédéral et qu'il n'ac-

1. *Était absent: G. Motta.*

2. *Non retrouvé.*

ceptera en aucun cas sa nomination contre la volonté et contre l'avis du Conseil fédéral. Si celui-ci estimait que l'affaire ne le regarde pas, puisque M. Calonder ne revêt actuellement aucune fonction publique en Suisse, ce dernier accepterait sa nomination.

Dans la discussion, on fait observer que l'acceptation par des Suisses de missions de ce genre ne va pas sans soulever des critiques et des objections dont, entre autres, M. Bolli s'est fait l'écho dans le rapport qu'il a présenté au Conseil des Etats, le 5 avril dernier³, sur la deuxième assemblée de la Société des Nations. L'opinion publique, facilement ombrageuse, n'est que trop portée à attribuer des motifs d'intérêt personnel ou d'ambition à ceux que le choix de l'étranger désigne pour ces missions, et il est à craindre que M. Calonder ne soit en butte à des critiques. Mais, comme il le fait remarquer lui-même dans sa lettre, il ne revêt actuellement aucune fonction publique en Suisse, et le Conseil fédéral n'a par conséquent aucune autorité à son égard pour lui prescrire l'acceptation ou le refus de sa nomination. Dans ces conditions, il paraît opportun que le Conseil fédéral s'abstienne aussi de toute manifestation d'approbation ou d'improbation⁴.

Il est *décidé*:

La Chancellerie fédérale est chargée d'adresser à M. Calonder le télégramme suivant:

Calonder, alt Bundesrat, Hôtel Beau-Rivage, Genf.

Auftragsgemäss teilen wir Ihnen mit, dass der Bundesrat nicht in der Lage ist, gegenüber Ihrem Entschlusse Einwendungen zu erheben.

Bundeskanzlei.

Ce télégramme a été consigné le 15 mai à 18 h. 25.

Extrait du procès-verbal avec les actes au Département politique, à M. le président Haab et à la Chancellerie fédérale, pour information.

3. E 1401 I, 181, 14^e Session du Conseil des Etats, p. 55.

4. *Le Conseil fédéral avait déjà discuté de cette question dans sa séance du 19 août 1921, à la suite d'une démarche de la Légation d'Allemagne à Berne, demandant quelles seraient les intentions du Conseil fédéral en présence de cette éventualité (la désignation d'un Suisse au sein de la commission de Haute-Silésie); le Conseil fédéral avait pris la position suivante:*

Dans cette éventualité, l'attitude du Conseil fédéral paraît dictée par la situation. Il va de soi que dans une affaire aussi grave et épineuse il ne peut prendre parti ni s'engager de façon quelconque et qu'il doit éviter tout ce qui pourrait en susciter seulement l'apparence. Le Chef du Département politique estime donc que le Conseil fédéral ne doit en aucune façon se montrer désireux de voir confier à un Suisse une mission dans la question de la Haute-Silésie. Toutefois il ne croit pas qu'il y ait lieu pour lui à déclarer d'avance qu'il ne désire pas cette nomination et pense qu'il convient de ne faire aucune démarche quant à présent.

Dans la discussion qui suit, on fait ressortir d'une part l'intérêt qu'a la Suisse à la prompt solution du conflit de Haute-Silésie et le caractère honorable du mandat qui serait confié à un Suisse, d'autre part les risques et inconvénients qu'il entraînerait. La manière de voir du Chef du Département politique est du reste approuvée. Aucune démarche ne sera faite pour le moment (E 1005 2/1).

196

E 2001 (B) 4/18

*Le Chef du Département politique, G. Motta
au Président de la Confédération, R. Haab*

L

Genua, 15. Mai 1922

Die Konferenz von Genua hat, wie Sie aus den Zeitungen ersehen haben werden, u. a. zur erneuten Erörterung einer Frage Anlass gegeben, die schon mehrfach Bundesrat und Bundesversammlung beschäftigt hat: der Frage der Kreditaktion zugunsten Zentraleuropas und namentlich Österreichs.

Am 21. des vorigen Monats trat auf Veranlassung des italienischen Ministers des Äussern, Herrn Schanzer, ein kleiner Ausschuss von Vertretern von dreizehn Staaten zusammen, um die Möglichkeit zu prüfen, die verschleppte Hilfsaktion zu beschleunigen. Vertreten waren Belgien, Dänemark, Frankreich, Griechenland, Grossbritannien, Italien, Japan, die Niederlande, Norwegen, Portugal, Rumänien, Schweden und die *Schweiz*. Namens der schweizerischen Delegation nahm Herr Dubois, der von Herrn Péquignot begleitet wurde, an den Verhandlungen teil.

Herr Schanzer, der das Komitee persönlich präsiidierte, betonte, dass der Gegenstand der Verhandlungen eigentlich ausserhalb des für die Genueser Konferenz vorgezeichneten Rahmens liege, dass aber die Gelegenheit der Zusammenkunft der Vertreter der an die Hilfsaktion für Österreich beteiligten Staaten benützt werden müsse, um dieses Werk zu fördern.

Als der Bundesrat seinen Bericht vom 3. Oktober 1921 den eidgenössischen Räten vorlegte¹, hatten Frankreich, England, Japan, die Tschechoslowakei und im Prinzip Italien und Belgien auf die ihnen aus dem Friedensvertrage zustehenden Prioritätsrechte auch für die Wiederaufbaukredite verzichtet. Die Bundesversammlung genehmigte in der Folge den Beschluss, durch den der Bundesrat für die Schweiz auf die Vorzugsrechte aus den Österreich gewährten Wiederaufbaukrediten unter der Bedingung verzichtet hatte, dass ein gleicher Verzicht auch von allen andern an der Hilfsaktion mitbeteiligten Staaten geleistet werde. Ausstehend waren damals noch die Verzichtserklärungen der Vereinigten Staaten von Amerika, der nordischen Staaten und der Niederlande sowie Rumäniens und Jugoslawiens.

Bei Beginn der Sitzung des Komitees konnte nun Herr Schanzer darauf hinweisen, dass sowohl die Vereinigten Staaten als auch Schweden, Dänemark, Norwegen und Jugoslawien bereit seien, auf die ihnen zustehenden Prioritätsrente zu verzichten. Es fehlte somit tatsächlich nur noch Rumänien, um die Zahl der Verzichtserklärungen vollzumachen.

Der Ausschuss beschäftigte sich sodann mit einer Formulierung einer gemeinsamen Erklärung, durch die der Verzicht aller beteiligten Staaten in einheitlicher Weise zum Ausdruck gebracht werden sollte. Zugleich wurde der Vorschlag

1. FF, 1921, vol. IV, pp. 507—514.

gemacht, an Stelle der «Commission Internationale des Crédits de Relèvement Economique» die Reparationskommission als Zentralstelle für die Kredithilfe fungieren zu lassen. Dieser Vorschlag sollte auch in der Formel der Erklärung zum Ausdruck kommen.

Dem Sinn der Instruktionen folgend, die der Bundesrat der Delegation in Bezug auf die Stellungnahme zu den Friedensverträgen erteilt hatte, erklärte Herr Dubois, dass die Schweiz die Reparationskommission nicht als Kontrollinstanz für die Schuldverhältnisse zwischen den neutralen Staaten und Österreich anerkennen könne. Infolgedessen dürfe auch die gemeinsam abzugebende Erklärung nicht wie vorgeschlagen besagen, dass die neutralen, in der Reparationskommission nicht vertretenen Staaten dieser Kommission das Mandat erteilen, in ihrem Namen den Verzicht auszusprechen.

Im weiteren Verlauf der Sitzung wurde eine Subkommission, bestehend aus den Vertretern Grossbritanniens, Frankreichs, Italiens, der Niederlande und Rumäniens bestellt, die u. a. den Wortlaut des Entwurfes einer gemeinsamen Erklärung festzusetzen hat. Herr Nixon vom Generalsekretariat des Völkerbundes, der den Sitzungen dieses Komitees beiwohnt, hat uns eine Formel für den Passus, der sich auf die Haltung der an den Friedensverträgen unbeteiligten Staaten bezieht, unterbreitet, welche mit einer kleinen Ergänzung wohl unsere Zustimmung finden kann. Dieser Passus bildet den zweiten Absatz der Erklärung, deren vorgeschlagenen Wortlaut ich Ihnen in der Beilage übermittle.²

Der niederländische Delegierte im Subkomitee, Herr Patijn — der übrigens möglicherweise als *Trustee* an der Hilfsaktion für Österreich beteiligten Gläubigerstaaten bezeichnet werden wird — hat uns diese Tage mitgeteilt, dass er auf die Annahme dieser Formel, welche den Standpunkt der neutralen Staaten in richtiger Weise zum Ausdruck bringe, bestehen werde.

Obschon die Verhandlungen über die russische Frage gegenwärtig alle andere auf der Tagesordnung der Konferenz von Genua verzeichneten Fragen in den Hintergrund drängen, besteht dennoch die Möglichkeit, dass noch vor Ende der Konferenz die Vertreter der an der Hilfsaktion für Österreich beteiligten Staaten auf Grund eines Berichtes des erwähnten Subkomitees eingeladen werden, ihre Unterschriften unter die gemeinsame Erklärung, die noch redaktionell bereinigt werden dürfte, zu setzen. Die österreichische Regierung dringt sehr darauf, dass der Verzicht auf die Vorrechte aus den Hilfskrediten möglichst bald allgemein ausgesprochen werde, um der Anwendung des Ter Meulenschen Systems zu Gunsten Österreichs die Wege zu ebnen. Herr Bundeskanzler Schober wie auch der österreichische Handelsminister, Herr Grünberger, haben schon zu Beginn der Konferenz sich Herrn Dubois gegenüber erneut in diesem Sinne geäußert.

Wenn die Schweiz, die bereits eine besondere Verzichtserklärung abgegeben hat, durch Anschluss an die allgemeine Deklaration, die möglicherweise in Genua unterzeichnet wird, dazu beitragen könnte, die finanzielle Wiederaufrichtung Österreichs zu beschleunigen, so scheint unsere Haltung von vorneherein gegeben.

Immerhin ist zu erwähnen, dass die Genehmigung der beiliegenden Deklaration Abweichungen von der Erklärung mit sich bringt, die der Bundesrat am

2. *Non reproduit.* Cf. E 2001 (B) 3/67.

2. September 1921 abzugeben beschlossen hat und die nachträglich von den eidgenössischen Räten genehmigt wurde. So wird Kraft der neuen Formel der Verzicht für zwanzig Jahre vom Tage der Unterzeichnung, resp. bis zum 1. Juni 1942 wirksam sein, während nach dem erwähnten Beschluss die Eidgenossenschaft erklärt hat, bis zum 1. Juni 1941 auf die Geltendmachung ihrer Ansprüche zu verzichten. Diese Divergenzen dürften es erforderlich machen, der Bundesversammlung in einem neuen Bericht die Genehmigung eines weitergehenden Verzichtes zu beantragen.

Im übrigen scheint der beiliegende Entwurf einer Deklaration, wie bereits erwähnt, zu keinen Bedenken Anlass zu geben. Hinsichtlich der Gläubigerrechte der neutralen Staaten bleibt die Reparationskommission ausser Spiel. Es ist des weiteren auf Anregung der schweizerischen Delegation ausdrücklich präzisiert, dass die Bedingungen, an die jeder einzelne Staat seinen Verzicht geknüpft hat, unberührt bleiben. Die hauptsächlichste Bedingung von der die Schweiz ihren Verzicht abhängig liess, ist, wie oben ausgeführt, die, dass ein gleicher Verzicht auch von allen anderen an der Hilfsaktion beteiligten Staaten geleistet werde. Es ist in diesem Zusammenhang zu erwähnen, dass es bedauerlicherweise zur Zeit noch durchaus nicht feststeht, ob Rumänien seinen jeden Verzicht ablehnenden Standpunkt aufgeben werde.

Da grundsätzlich die vorgeschlagene Deklaration, soweit sie schweizerische Rechte betrifft, nur bereits abgegebene Erklärung bestärkt, glaube ich ermächtigt zu sein, dieselbe gegebenenfalls namens der schweizerischen Delegation zu unterzeichnen.

Ich wäre Ihnen dankbar, mir mitzuteilen, ob der Bundesrat diese Auffassung bestätigt.³

3. *Ce qui fut fait par télégramme n° 11 du 18 mai 1922: De Schulthess pour Motta. Votre rapport quinze mai concernant crédit à l'Autriche. Musy estime avec moi que pouvez signer déclaration.*

197

E 1005 2/2

CONSEIL FÉDÉRAL Procès-verbal de la séance du 23 mai 1922¹

Konferenz von Genua

Geheim

Mündlich

Der Vorsteher des politischen Departements ergänzt die von der Abordnung über ihre Tätigkeit an der Konferenz von Genua erstatteten Berichte² durch folgende Ausführungen:

1. *Etaient absents: R. Haab, J.M. Musy.*

2. *Cf. n° 181, note 2 et nos 183, 184, 188, 190, 193, 196.*

Was zunächst die Frage anbelangt, ob es gut war, an die Konferenz in Genua Mitglieder des Bundesrates zu entsenden, so ist sie entschieden zu bejahen. Mögen die Ergebnisse der Konferenz auch nicht allen Erwartungen entsprochen haben, die zu Recht oder zu Unrecht an sie geknüpft worden sind, so kann doch nicht bestritten werden, dass diese erste Konferenz, bei der Sieger und Besiegte, Kriegführende und Neutrale, sich gemeinsam an denselben Verhandlungstisch setzten, ein politisches Ereignis allerersten Ranges war, das die Annäherung der Völker untereinander ganz zweifellos gefördert und trotz mancher Zwischenfälle zu Ergebnissen geführt hat, die der Entwirrung der Lage Europas dienlich sein werden. Die Vereinbarung über das Unterlassen von Angriffen, die in Genua zustande kam, gewährt dem Osten Europas eine Atempause, deren er dringend bedarf, und wenn das russische Rätsel auch nicht gelöst wurde, so ist doch ein Weg beschritten worden, der zu seiner Lösung führen kann. Die weltpolitische Bedeutung der Konferenz rechtfertigte also unstreitig die Entsendung von Mitgliedern des Bundesrates als Vertreter der Schweiz und zwar umso mehr, als es der Schweiz inmitten all der Abordnungen, an deren Spitze Männer aus den Regierungen der übrigen Staaten standen, ohne eine solche Vertretung nicht möglich gewesen wäre, diejenige Stellung einzunehmen, die ihr an der Konferenz eingeräumt worden ist und die aufs Neue die hohe Achtung und das grosse Ansehen bezeugt, das die Schweiz in der Welt genießt.

Unsere Abordnung, die innerlich stets einig war und der ihre Sachverständigen und andern Mitarbeiter treffliche Dienste geleistet haben, wurde überall aufs Beste aufgenommen und hat mit den andern Delegationen sehr gute Beziehungen unterhalten. Das gilt auch von den Beziehungen zu den übrigen Neutralen. Von diesen ist Spanien am wenigsten hervorgetreten. Der Minister van Karnebeek war mit am eifrigsten dabei, wenn es wünschbar schien, Besprechungen der Neutralen unter sich zu veranstalten, was mit seiner Haltung vor dem Zusammentritt der Konferenz bekanntlich nicht ganz übereinstimmt³, zum Teil aber sich daraus erklären mag, dass Holland in der politischen Unterkommission nicht vertreten war. Als Beweis für das Ansehen der Schweiz sei hervorgehoben, dass ihr an erster Stelle nach den einladenden Grossmächten, nach Deutschland und Russland in der Unterkommission der politischen Kommission eine Vertretung eingeräumt wurde. Erst nach ihr bekamen Polen, Rumänien und Schweden eine solche Vertretung.

Belgien und Frankreich. Der Sprechende hat in Genua den Eindruck gewonnen, Belgien verfolge zur Zeit keine gute Politik, indem es, ein doch kleiner Staat, Grossstaatenpolitik zu treiben suche. Seine enge Anlehnung an Frankreich erweckt auch dann den Anschein, es liege ganz am Schlepptau dieser Grossmacht, wenn es von sich aus eine Stellung bezieht (Frage des Privateigentums in Russland) und wenn ihm selbst dabei dieser Anschein des Bemuttertwerdens durch Frankreich wenig angenehm sein mag.

Aufgabe der belgischen Neutralität. Hierüber hat sich ein Mitglied der belgischen Delegation in einem Privatgespräch dahin geäussert, es handle sich im Grunde genommen, um ein Spiel mit Worten, wenn man von der Aufgabe der belgischen Neutralität spreche; denn Belgien schliesse einerseits eine Allianz mit

3. Cf. n^o 170, 171.

Frankreich, anderseits eine Allianz mit England und werde durch dieses Anlehen an zwei Grossmächte, zwischen denen noch starke innere Gegensätze bestehen, zu einer Gleichgewichtslage in der internationalen politischen Einstellung gelangen, die als Ersatz für die Neutralität betrachtet werden könne (!)

Stellung der Kleinen Entente. Im Ganzen schien die Kleine Entente in Genua nicht sehr gut angeschrieben zu sein und das Ansehen des Herrn Benes war offensichtlich im Sinken begriffen. Scharf trat bei verschiedenen Gelegenheiten der Gegensatz zwischen Jugoslawien und Italien zu Tage und, wenn gleichwohl in allerletzter Zeit eine Einigung dieser Staaten über die Ausführung des Vertrages von Rapallo, einschliesslich der Fragen von Fiume und Baros, zu Stande gekommen ist, die auch das Gute hat, dem Bundespräsidenten das ihm zuge dachte Schiedsrichteramt in der Barosfrage zu ersparen, so ist dies zweifellos dem Einfluss Lloyd Georges zuzuschreiben.

Italien und England. Sehr auffallend war die enge, bisweilen vielleicht sogar allzu enge Anlehnung Italiens an England.

Die Russische Frage. Der Sprechende erläuterte diese Angelegenheit unter Beifügung von Einzelheiten über den Gang der Verhandlungen im gleichen Sinn, wie es Herr BR. Schulthess früher (vgl. Prot. vom 10. Mai 1922)⁴ getan hat. Seither hat sich die Lage insofern geändert, als die Antwort der Russen auf das an sie gerichtete Memorandum bekannt geworden ist. Hervorzuheben ist, dass dieses Memorandum nicht etwa die Unterschriften der Delegationen trug, es war eine nicht unterzeichnete Zusammenfassung derjenigen Punkte, über die sich die politische Subkommission geeinigt hatte, wobei Belgien die Zustimmung zu der Ausführung über die Rückerstattung der Güter in Russland, die früher Ausländern gehörten, verweigerte und Frankreich sich in derselben Angelegenheit seine Stellungnahme vorbehielt. Hätten die Russen das Memorandum angenommen, so wäre zweifellos eine Einigung über den streitigen Punkt auch mit Belgien und Frankreich zustande gekommen. Die Russen haben nun aber das Memorandum im Grossen und Ganzen abgelehnt, gleichzeitig aber einen Vorschlag gemacht, der die Weiterführung der Verhandlungen über die russische Frage ermöglichen sollte. Allgemein war man an der Konferenz darüber einig, dass es von grosser Bedeutung wäre, wenn man mit Russland zu einer vernünftigen Einigung käme. Daher denn auch die Bestrebungen, die schliesslich zu dem Beschlusse führten, zum weitem Studium der russischen Frage eine Konferenz nach dem Haag einzuberufen. Sie wird aus einer Sachverständigenvereinigung der übrigen Staaten und einem Sachverständigenrat der Russen bestehen. Jene würde sich zunächst allein über bestimmte Lösungen verständigen und hierauf erst mit den Russen hierüber verhandeln. Es ist ausserordentlich zu begrüessen, dass durch diese Massnahme der völlige Bruch mit den Russen verhütet und die weitere Prüfung der wichtigen, Russland betreffenden Fragen gesichert werden konnte.

Vereinbarung über Unterlassen von Angriffen (Pacte de non-agression). Diese Vereinbarung, die für die Zeit der Verhandlungen mit Russland, und vier Monate darüber hinaus die Staaten verpflichtet, Angriffe auf Russland, und Russland verpflichtet, Angriffe auf andere Staaten zu unterlassen, ist namentlich für Rumänien und Polen von grosser Wichtigkeit, die sich immer von Russland bedroht

4. Non reproduit, cf. E 1004 1/283, n° 1296.

fühlen. Auf Grund eines Schrittes, den der Sprechende beim Kanzler des Deutschen Reichs, Dr. Wirth, unternahm, um festzustellen, dass die Teilnahme der Schweiz an diesem Pakt von Deutschland, das durch den Abschluss seines Sondervertrages mit Russland vom Pakt ausgeschlossen ist, nicht als unvereinbar mit unserer Neutralität angesehen werden könne, hat der Reichskanzler dies anerkannt und beigefügt, er sehe es gerne, wenn nicht nur die Schweiz, sondern alle neutralen Staaten der Vereinbarung beitreten, was ja in der Folge auch geschah.

(Die nun folgenden Ausführungen, im wesentlichen Schilderungen der Art und des Wesens einiger hervorragender Vertreter anderer Staaten an der Konferenz von Genua, werden im Einverständnis mit dem Sprechenden nicht im Protokoll festgehalten.)

Der Sprechende gibt endlich noch seiner Genugtuung Ausdruck über die Tätigkeit und Dienstfertigkeit des schweiz. Konsuls Biaggi in Genua und über den Stand, die Betätigung und Gesinnung der Schweizerkolonien in Genua und Mailand.

Der Rat nimmt von diesen Mitteilungen in zustimmendem Sinne Kenntnis.

198

E 1005 2/2

CONSEIL FÉDÉRAL Procès-verbal de la séance du 2 juin 1922¹

Handelsbeziehungen mit Russland Einreiseerlaubnis für Krassin

Geheim

Mündlich

Der Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartementes teilt mit, dass, nachdem gemäss dem Beschluss des Bundesrates vom 23. Mai 1922² die Einreiseerlaubnis für den Präsidenten der Ukrainer, Rakowski, verweigert worden ist, Herr Bopp nunmehr die Anfrage stellt³, ob dem inzwischen zum russischen Gesandten in

1. *Était absent: E. Schulthess. Est aussi présent: M. Joseph Käppeli, chef de la Division de l'Agriculture.*

2. *Cette décision disait: [...] Die überwiegende Meinung des Rates geht somit dahin, die Einreisebewilligung für Rakowsky sei zu verweigern, wobei aber bemerkt werden könnte, einer geeigneten Persönlichkeit dürfte wohl die Bewilligung zu dem genannten Zweck erteilt werden. [...] (E 1005 2/2).*

3. *Lettre de A. Bopp à H. Häberlin du 26 mai 1922. A. Bopp précisa dans la lettre: Nachdem nun auch der italienisch-russische Handelsvertrag abgeschlossen worden ist, hängen die schweizerischen Versuche zur Eröffnung der Geschäftsbeziehungen mit Russland einzig an dem Faden persönlicher Protektion bezw. persönlicher Beziehungen zu den Soviet-Kommissaren (E 4001 (A) 1/30).*

Berlin ernannten Krassin gestattet würde, in die Schweiz zu kommen, um in der Schweiz und zwar im Hause des Herrn Bopp vor dazu geladenen Vertretern des Handels und der Industrie einen Vortrag über die Anknüpfung von Handelsbeziehungen mit Russland zu halten. Die Einreiseerlaubnis würde kurz befristet, der Vortrag wäre nicht öffentlich und der Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartementes würde verlangen, dass zu dem Vortrag ein ihm als vertrauenswürdig bekannter Mann Zugang erhalte. Wenn auf diese Weise einer unerwünschten Propaganda für Russland vorgebeugt werde, so wäre nach der Meinung des Vorstehers des Justiz- und Polizeidepartementes gegen die Bewilligung zur Einreise Krassins nichts einzuwenden. Der Vorwurf, der Bundesrat verhindere unsere Handelsleute und Industriellen an der Fühlungnahme mit Vertretern Russlands fiele dahin und über dies werde sich zeigen, dass bei der ganzen Sache nichts herauskomme.

Gegenüber dem Einwand, eine solche Veranstaltung sei nicht nötig, da die schweiz. Vertreter von Handel und Industrie Gelegenheit gehabt hätten, sich in Genua mit den Russen in Verbindung zu setzen, wird in der Beratung betont, es bestehe doch in den genannten Kreisen auch eine starke Strömung für die Aufnahme von Handelsbeziehungen mit Russland. Dieser Strömung in der vom Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartementes in Aussicht genommenen, unverfänglichen und die Gefahren unzulässiger Werbearbeit zugunsten Russlands ausschliessenden Weise entgegenzukommen sei tunlich und empfehle sich umso mehr, als neuerdings wieder der Vorwurf laut werde, der Bundesrat lasse sich auch in der Russischen Frage von Frankreich ins Schlepptau nehmen.

Auf Grund der Beratung wird mit grosser Mehrheit *beschlossen*:

Der Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartementes wird ermächtigt, unter den von ihm angeführten Bedingungen Krassin die Einreise in die Schweiz zu dem oben genannten Zwecke zu gestatten.

199

E 1004 1/279

CONSEIL FÉDÉRAL *Procès-verbal de la séance du 3 juin 1922*

1681. Beziehungen zu Sowjetrussland

Mündlich

Der Vorsteher des politischen Departementes erinnert an das von Nationalrat Belmont beim politischen Departement anhängig gemachte Begehren, den Ingenieur Bratman, der seinerzeit mit der Sovietmission ausgewiesen worden ist, in die Schweiz kommen zu lassen, um den Schweizer Behörden Vorschläge betreffend die Aufnahme von Handelsbeziehungen mit Sowjetrussland unterbreiten zu

können. Die Auffassung der mit den russischen Verhältnissen soweit möglich vertrauten Personen, die der Vorsteher des politischen Departementes angefragt hat, geht übereinstimmend dahin, dass wirtschaftlich in Russland nicht viel zu holen sei, wogegen angesichts der Wandlungen, die in der innern Politik der Sovietregierung in jüngster Zeit zu Tage getreten sind, kaum mehr allzu schwerwiegende Bedenken gegen die Aufnahme von Beziehungen zu Russland sprechen. Die gegenüber der Sovietregierung durchaus ablehnende Haltung Amerikas, das lediglich mit Rücksicht auf die Orientpolitik Englands zu Stande gekommene englische-russische sogenannte Handelsabkommen, das inhaltlich im wesentlichen ein politisches Abkommen sei, das Schicksal der russischen Handelsmission in Italien haben den Vorsteher des politischen Departementes zu der Überzeugung gebracht, dass es der Sovietregierung bei all ihren Anstrengungen zur Anbahnung von Handelsbeziehungen im Grunde genommen lediglich darum zu tun sei, allmählig die Anerkennung durch die Regierungen anderer Staaten zu erlangen. Das zeige sich deutlich darin, dass immer die Anknüpfung von Handelsbeziehungen von der Gewährung der diplomatischen Privilegien für die unterhandelnden Missionen und Einzelsendlinge abhängig gemacht werde, wie denn auch Nationalrat Belmont für Bratman die Chiffrebenutzung und die übrigen diplomatischen Vergünstigungen verlangt habe. Solche Bestrebungen und damit die politischen Ziele der Sovietregierung zu begünstigen und ihre interstaatliche Stellung wenn auch nur moralisch zu kräftigen, habe der Bundesrat keine Veranlassung, weshalb der Vorsteher des politischen Departementes der Auffassung zuneigt, es sei dem Nationalrat Belmont mitzuteilen, der Bundesrat müsse davon absehen, den Ingenieur Bratmann in die Schweiz kommen zu lassen, dagegen sei er bereit, schriftliche Vorschläge Bratmanns betreffend die Aufnahme von Handelsbeziehung zu prüfen.

In der Beratung wird auf die privaten Anknüpfungen, die schon im Gange sind, wie z. B. die Verhandlungen Lomonosoffs¹ mit der Lokomotivfabrik Winterthur (Bestellung von 50 Lokomotiven) hingewiesen, von denen allerdings nicht sicher sei, ob der definitive Abschluss nicht schliesslich doch von einer mehr oder weniger weitgehenden Anerkennung der Sovietregierung abhängig gemacht werde. Andererseits wird betont, bei den mangelhaften Auskünften, die zurzeit über Russland zu Verfügung stehen, könne man nicht von vornherein doktrinär jede Möglichkeit, mit Russland Geschäfte zu machen, ablehnen. Bei der herrschenden Arbeitslosigkeit wäre es natürlich sehr erwünscht, Aufträge von Russland für unsere Industrie zu erhalten, wenn diese Aufträge gehörig, namentlich durch Verbringung der dafür nötigen Gelder in die Schweiz, gesichert wären. Deshalb erscheine es doch tunlich, den Ingenieur Bratmann wissen zu lassen, er solle bestimmte Vorschläge über Geschäfte, die in der Schweiz gemacht werden sollen, vorlegen. Erscheinen diese Vorschläge annehmbar und bekundet die Sovietregierung durch Beschaffung der nötigen Sicherheiten die feste Absicht, diese Geschäfte wirklich durchzuführen, dann könnte über die weitem Beziehungen zu Russland verhandelt werden. Zum Abschluss der Geschäfte mit den in Betracht fallenden Firmen wäre ein annehmbar erscheinender Unterhändler mit befristetem Visum einzulassen. Auf Grund der Beratung wird *beschlossen*:

1. Cf. n° 65.

Der Vorsteher des politischen Departementes wird ermächtigt, Herrn Nationalrat Belmont zu erklären, der Bundesrat würde die Zuweisung von Aufträgen Russlands an schweizerische Geschäftsleute gerne sehen. Russland solle also bestimmte Vorschläge über solche Geschäfte vorlegen; wenn diese Vorschläge annehmbar erscheinen, die feste Absicht zur Durchführung der Geschäfte durch Beibringung der nötigen Sicherheiten bekunden, wobei von vornherein die Zusage gegeben werden könne, dass zu diesem Zweck in die Schweiz verbrachte Gelder nicht beschlagnahmt würden. Kämen auf diese Weise wirklich Geschäfte zu greifbarem Abschluss, dann könnte über die Anknüpfung von weitem Beziehungen zu Russland verhandelt werden.

200

E 2300 Berlin 23

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

RP

Berlin, 3. Juni 1922

Unter Bezugnahme auf meine heutige Zuschrift¹ betreffend die Übergabe meines Beglaubigungsschreibens, beehre ich mich, aus dem Gespräch, das ich am 1. 1. Mts. anlässlich meiner Antrittsaudienz mit dem Herrn Reichsminister für Auswärtiges, Dr. Rathenau, hatte, folgendes zu melden:

Nach einer herzlichen Begrüssung, aus der hervorging, dass im Auswärtigen Amte meine bisherige Laufbahn² genau studiert worden ist, sprach Herr Rathenau sein lebhaftes Bedauern aus über den plötzlichen Hinscheid meines Vorgängers, Herrn von Planta³, dessen Verschwinden nicht nur für die Schweiz, sondern auch für Deutschland einen grossen Verlust bedeute.

Auf politisches Gebiet übergehend, hob Herr Rathenau hervor, wie peinlich es für Deutschland sei, dass die alles beherrschende Reparationsfrage nicht ein für alle Mal geregelt werden könne, sondern jeweilen nur stückweise gelöst werde, so dass, wenn kaum eine Klippe umschifft sei, eine andere sich zeige. Dieses Verfahren sei für die Deutsche Regierung und das deutsche Volk in höchstem Masse aufregend und aufreibend und lasse ganz Europa nicht zur Ruhe kommen. Daran sei leider nichts zu ändern, solange die noch immer vorherrschende Kriegs-Mentalität bestehe. Diese zu demobilisieren, sollte das Ziel jedes denkenden Staatsmannes sein; aber er verhehle sich die Schwierigkeiten nicht, die diesem Bestreben entgegenstehen, auch auf deutscher Seite. Die französische Regierung habe durch die chauvinistische Mehrheit in der Kammer die Hände gebunden und

1. *Non reproduit.* CfE 2500 1/6.

2. *Gaston Carlin fut auparavant en poste à Rome, à Londres et à La Haye.*

3. *Le Ministre von Planta est décédé, le 2 mars 1922, à Davos.*

selbst Lloyd George könne schwer von seinen gegebenen Wahlversprechen loskommen.

Selbst die grossen Lasten, die sich Deutschland in seiner letzten Antwort an die Reparationskommission auferlegt habe, gäben keine Gewähr dafür, dass die von gewissen französischen Kreisen betriebene Besetzung des Ruhrgebietes endgültig vermieden sei.

Mit schwerem Herzen habe der Reichstag dem Abkommen mit Polen, betreffend Oberschlesien, und dem Vertrag mit Dänemark über Nord-Schleswig seine Zustimmung gegeben; die darauf folgenden Unruhen in Oberschlesien erfüllten ihn mit Besorgnis, zumal es kein Deutscher je verstehen werde, dass gewisse Städte in Oberschlesien, die mit 90% zugunsten Deutschlands gestimmt hatten, trotzdem Polen zugewiesen worden seien.

Auch mein Gespräch mit dem Reichspräsidenten Ebert, das nach den Förmlichkeiten der Übergabe meines Beglaubigungsschreiben stattfand, war äusserst freundschaftlicher Natur. Ebert ist ein schlichter Mann, voll gesunden Menschenverstandes, ohne jede «pose». Er benützte die Gelegenheit, um mir für meine langjährige Tätigkeit zugunsten Deutschlands in London zu danken und sprach sich auch mit der grössten Anerkennung aus über die Wirksamkeit des Herrn alt-Bundesrat Calonder in der Regelung der oberschlesischen Frage.⁴ Er ersuchte mich, was ich Ihnen wohl überlassen darf, Herrn Calonder gegenüber dieser seiner Gesinnung Ausdruck zu geben.

Welch grosse Bedeutung sowohl der Reichspräsident als die Deutsche Regierung dem mit der Schweiz abgeschlossenen Schiedsgerichts- und Vergleichsvertrag⁵ beilegen, geht schon aus dem sich darauf beziehenden Passus der Erwidierungsansprache des Herrn Ebert hervor. Auch gesprächsweise wurde dieser Vertrag von Herrn Ebert erwähnt mit dem Beifügen, dass die Deutsche Regierung ihr Möglichstes tun werde, um ähnliche Übereinkünfte auch mit anderen Staaten, in erster Linie mit den Niederlanden, zu schliessen. Ich habe Ihnen darüber schon vom Haag aus berichtet. Die Deutsche Regierung wünscht dadurch zu bekunden wie sehr sie von ihrer früheren Auffassung abgekommen sei und nun darauf halte, dass etwa entstehende internationale Differenzen auf friedlichem Wege ausgetragen würden. Ich liess mir die Gelegenheit nicht entgehen, um bei der Anwesenheit des Herrn Rathenau bei den vielen zwischen der Schweiz und Deutschland schwebenden Fragen darauf hinzuweisen, wie angezeigt es nun wäre, den geschlossenen Vertrag in einem möglichst weiten Rahmen zur Anwendung zu bringen.⁶

Unmittelbar nach meiner Audienz bei Ebert wurde ich durch Herrn Wirth im Garten des Reichskanzler-Palais empfangen. Nachdem er mich bewillkommt hatte, trug er mir Grüsse auf für Sie, Herr Bundesrat, und für Ihren Kollegen, Herrn Schulthess, mit denen es ihm eine grosse Freude gewesen sei, in Genua zusammenzutreffen. Dann setzte er mir mit grosser Offenheit den gegenwärtigen politischen Zustand Deutschlands auseinander und betonte, wie sehr es schwierig

4. *L'ancien Conseiller fédéral Calonder avait été désigné par la SdN en 1921 pour présider la commission mixte pour la Haute-Silésie; Sur son activité cf. n° 195 et DDS, vol. 9, n° 450.*

5. *Du 3 décembre 1921, cf. n° 138 et RO, 1922, vol. 38, pp. 349–360.*

6. *Note marginale de Dinichert: besser ist immerhin die diplomatische Erledigung.*

sei, die von ihm eingeleitete Erfüllungspolitik, an der er mit grösster Energie festzuhalten gedenke, durchzuführen bei dem Widerstand gewisser Parteien in Deutschland und bei den immer währenden Sticheleien, die von französischer Seite erfolgten.

Wie Minister Rathenau bedauerte auch Herr Wirth lebhaft, dass es nie zu einer zusammenfassenden Erledigung der Reparationsfrage komme, sondern immer wieder neue Anforderungen an Deutschland gestellt würden, so jüngst die des Abbaues bzw. der Einschränkung der sogen. strategischen Bahnen im Rheinland sowie auch das Verlangen, die zugestandene «Schutzpolizei» solle nicht staatlich, sondern bloss kommunal organisiert werden. Welchen Eindruck würde es bei den beteiligten Gemeinden machen, wenn Eisenbahnen, die sie bedienen, abgetragen werden müssten, und was die Schutzpolizei betrifft, wie könnte dieselbe bei allfällig ausbrechenden Unruhen ihren Zweck erfüllen, wenn der Staat nicht berechtigt wäre, darüber zu verfügen und sie gegebenenfalls von einem Ort zum andern zu versetzen? Er verhehlte mir nicht, dass er grosse Bedenken gehabt habe, der vom Reichsfinanzminister Hermes in Paris geschlossenen Vereinbarung zuzustimmen; er habe es schliesslich getan, um einmal mehr seinen festen Willen zu bekunden, auch unter den drückendsten Verhältnissen seine Erfüllungspolitik weiterzuführen.

Über Oberschlesien sprach sich Herr Wirth optimistischer aus als Herr Rathenau: er hofft, dass die dort ausgebrochenen Unruhen bald einer ruhigeren Auffassung weichen werden.

Zum Schluss hörte Herr Wirth mit Vergnügen von mir, dass meine Mutter einer Familie angehörte, die, wie er selbst, von Freiburg i. B. stammte.

201

E 1004 1/283

CONSEIL FÉDÉRAL *Procès-verbal de la séance du 9 juin 1922*

1590. Konferenz im Haag über die russische Frage. Denkschrift Poincaré

Politisches Departement (Auswärtiges)
Antrag vom 9. Juni 1922

Durch Vermittlung der Gesandtschaft in Paris ist dem politischen Departement die Denkschrift des französ. Ministerpräsidenten Poincaré¹ über die Konferenz im Haag zur Besprechung der russischen Frage zugekommen. Späterhin hat auch der französ. Botschafter dem politischen Departement noch ein Exemplar der Denkschrift überreicht. Der französische Ministerpräsident liess durch die

1. *Non reproduit.*

Gesandtschaft in Paris wissen, die französ. Regierung wäre erfreut, baldmöglichst zu wissen, ob die schweizer. Regierung die in der Denkschrift vertretenen Ansichten teile.

Das politische Departement legt den Entwurf eines Schreibens an den schweiz. Gesandten in Paris vor, der damit beauftragt wird, dem französischen Ministerpräsidenten vom Inhalt des Schreibens mündlich Kenntnis zu geben, da das politische Departement einen schriftlichen Meinungs austausch über die an der Konferenz im Haag zu erörternden Fragen zurzeit für unangebracht hält und vermeiden möchte.

Auf Grund der Beratung wird *beschlossen*:

Das vom politischen Departement in Aussicht genommene Vorgehen und der von ihm vorgelegte Briefentwurf² wird genehmigt.

ANNEXE

*Le Chef du Département politique, G. Motta,
au Ministre de Suisse à Paris, A. Dunant*

L

Berne, 9 juin 1922

J'ai reçu votre lettre du 3 courant qui accompagnait le memorandum de M. Poincaré au sujet de la Conférence de La Haye.

Ce Memorandum a été soumis au Conseil fédéral, qui en a discuté dans sa séance d'aujourd'hui.

Le Président du Conseil français serait heureux, vous a-t-il écrit, de savoir, le plus tôt possible, si le Gouvernement suisse partage son sentiment sur les conditions énumérées dans le memorandum et qui devraient être posées aux représentants du Gouvernement soviétique russe.

Le memorandum est sans doute un document qui mérite la plus grande attention. Il brille de cette clarté et de cette précision qui sont parmi les qualités maîtresses de M. Poincaré. Il contient plusieurs considérations auxquelles le Conseil fédéral pourrait adhérer sans réserves.

Le Conseil fédéral n'estime cependant pas qu'il soit opportun, à l'heure actuelle, d'entrer dans un échange de notes écrites avec le Gouvernement français. Cette procédure aurait le grave inconvénient de fixer d'avance l'attitude du Conseil fédéral à la Conférence de La Haye.

La Conférence de La Haye comprendra deux phases bien distinctes. Dans la première, les représentants des Gouvernements invités chercheront à se mettre d'accord, soit sur les propositions de fond communes qui seront présentées à la Délégation russe, soit sur la procédure à suivre vis-à-vis de cette dernière. Une discussion écrite préalable entre les Gouvernements invités ne semble pas devoir faciliter les discussions qui auront lieu dans cette première phase de la Conférence.

Le Gouvernement suisse désire sincèrement que la Conférence de La Haye aboutisse à des résultats pratiques. Il avait eu une attitude analogue à Gênes. Il ne s'en écartera pas à La Haye.

La Conférence de Gênes n'a pas pu donner tous les résultats qu'il était permis d'en espérer, parce que trop d'éléments purement politiques sont venus se mêler aux autres éléments du problème russe. Le temps de la Conférence était en outre trop mesuré. La présence des membres des Gouvernements n'a pas été, à ce dernier point de vue, un avantage, mais plutôt le contraire. Après quarante jours de Conférence, les membres des Gouvernements étaient tout naturellement pressés de rentrer chez eux.

A La Haye, il conviendra de discuter avec plus de loisir. Il faudra surtout éviter de donner aux démarches des uns envers les autres le caractère d'un ultimatum. Les discussions seront faites par des techniciens, c'est-à-dire par des experts; il y a dans ce fait une garantie de réussite.³

2. Reproduit en Annexe.

3. Pour les résultats de la conférence, cf: n° 207.

Le Conseil fédéral n'a, d'ailleurs, pas encore fixé ses instructions⁴ à son délégué, M. le Ministre Dinichert. Il désire entendre d'abord à ce sujet l'avis des intéressés directs, c'est -à-dire des créanciers suisses. Les instructions ne seront donc établies que la semaine prochaine.

Je vous prie de faire connaître verbalement ce qui précède, soit à M. le Président Poincaré directement, soit aux personnes qu'il aura désignées. Vous lui direz que le Conseil fédéral a pris connaissance du memorandum avec le plus grand intérêt, mais, en même temps, vous lui expliquerez qu'une discussion sur le fond lui semblerait prématurée.

4. Cf. E 1004 1/283, n° 1613.

202

E 1004 1/283

CONSEIL FÉDÉRAL *Procès-verbal de la séance du 12 juin 1922*

1611. 1. Session 1922 der Rhein-Zentral-Kommission

Politisches Dept. (Auswärtiges). Antrag vom 30. Mai 1922
Justiz- und Polizeidepartement. Mitbericht vom 8. Juni 1922

Das politische Departement unterbreitet dem Bundesrat den Bericht des ersten schweizerischen Delegierten in der Rhein-Zentralkommission über das Ergebnis der Verhandlungen in Strassburg, vom 20. April bis 10. Mai.¹ Gleichzeitig entledigt sich das Departement des Auftrages, der ihm zusammen mit dem eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement vom Bundesrat erteilt worden ist, «die Frage zu prüfen, ob, und wenn ja, inwieweit die in der Rhein-Centralkommission bevorstehende Schlussnahme über die Rheinfrage, umfassend die von der Schweiz beim Bau des Kembserkanals auf Grund eines Rückstaus des Rheins über die Schweizergrenze zu erteilende Konzession und die durch die Anerkennung der Rheinregulierung zwischen den drei Uferstaaten: Schweiz, Deutschland und Frankreich nötig werdenden Abmachungen, der Bundesversammlung zur Genehmigung unterbreitet und dem Referendum unterstellt werden muss.»

Das politische Departement teilt im allgemeinen die Auffassung, die der erste schweizerische Delegierte über diese Frage in Kapitel II. B. seines Berichtes zum Abdruck bringt. Der Bericht des Departements gelangt zu folgenden Schlüssen:

«Die Ausführungen des Berichtes haben gezeigt, aus welchen Erwägungen der Bundesrat im Verlaufe der Verhandlungen mit den in der Zentralkommission vertretenen Staaten dazu geführt wurde, die betreffenden Bestimmungen des Versaillervertrages als Grundlage der Verhandlungen der Zentralkommission anzuerkennen. Aus diesen Erwägungen geht aber auch hervor, dass für den Bundesrat bis jetzt keine Veranlassung vorlag, in der Angelegenheit das Parlament zu begrüssen. Vertragliche Rechte der Schweiz sind in den Verhandlungen nicht

1. *Pour les rapports de la Délégation suisse, cf. E 2001 (B) 14/20.*

preisgegeben worden. Die bisherigen die Rheinschiffahrt betreffenden Rechtsätze finden sich wiedergegeben in zwei Verträgen, an denen die Schweiz nicht beteiligt ist. Diese Rechtssätze, soweit sie sich auf die Erhaltung des «freien Rheins» beziehen, haben zudem in den letzten Jahren eine Auslegung erfahren, die nicht zum vorneherein im Widerspruch steht mit den Bestimmungen des Versaillervertrages, speziell dessen Art. 358. Wenn daher der Bundesrat sich auf der Grundlage der Bestimmungen des Versaillervertrages in der Zentralkommission vertreten liess und letzten Endes einer Lösung des Rheinproblems zustimmte, die den Bau eines Seitenkanals vorsieht, so hat er im Rahmen seiner verfassungsrechtlichen Zuständigkeit für die Wahrung der Aussen-Interessen des Landes gehandelt.

Der Beschluss der Kommission, einstimmig gefasst, ist als endgültig zu betrachten.

Was endlich den «Accord» der drei Delegationen über die Modalitäten der Konzessionserteilung für den Rückstau des Rheins über die Schweizergrenze, sowie die Ausführung der Regulierung betrifft, so hält das Departement mit Herrn Dr. Herold dafür, dass derselbe als Teil der Resolution der Zentralkommission der Schweiz keinerlei Verpflichtungen auferlege. Im «Accord» wird allerdings ausgeführt, dass die drei Delegationen sich vereinbart hätten, den Rückstau bis zur Einmündung der Birs vorzusehen, um damit die Verwirklichung der von der Zentralkommission vorgeschlagenen Änderungen des französischen Projektes zu ermöglichen. In der Resolution wird indessen die Möglichkeit offen gehalten, das französische Projekt im wesentlichen auf der Grundlage der Dezember-Resolution auszuführen, also unter Wegfall des Rückstaus. Die schweizerische Delegation hatte ausdrücklich erklärt, dass der Bundesrat zwar bereit sei, auf die Erteilung der Konzession hinzuwirken, dass er aber eine Verpflichtung für die Erteilung nicht einzugehen vermöge, da er nicht über das in der schweizerischen Gesetzgebung vorgesehene Konzessionsverfahren hinwegschreiten könne.

Das politische Departement ist ferner mit Herrn Dr. Herold damit einverstanden, dass für die allfällige Erteilung der Konzession zum Rückstau des Rheins der Bundesrat ohne Abschluss eines Vertrages und damit ohne Befragen des Parlaments zuständig sei. Für die Ausnützung der Wasserkräfte der Rhone an der schweizerisch-französischen Grenze bei Chancy-Pougny ist allerdings im Jahre 1913 zwischen Frankreich und der Schweiz ein besonderer Vertrag² abgeschlossen worden. Am Schluss der Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung vom 13. Dezember gleichen Jahres³ wird aber ausgeführt: «Wir behalten uns vor, Sie bei späterer Gelegenheit um die Ermächtigung zu ersuchen, derartige Verträge, sofern sie nicht grundsätzliche Bedeutung haben, ohne besondere Genehmigung eingehen und abändern zu dürfen.» In der Folge ist das Bundesgesetz über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte vom 22. Dezember 1916⁴ in Kraft getreten. Art. 7 dieses Gesetzes ermächtigt den Bundesrat, bei Gewässerstrecken, welche die Landesgrenze berühren, «nach Anhörung der beteiligten

2. *Convention du 4 octobre 1913*, cf. FF, 1914, vol. I pp. 10–13.

3. *Erreur de date, le message est du 30 décembre 1913*, cf. FF, 1914, vol. I, pp. 1–9.

4. *Loi fédérale de l'utilisation des forces hydrauliques*, cf. RO, 1916, Tome 33, pp. 191–211.

Kantone die Nutzungsrechte zu begründen oder die Nutzbarmachung der Wasserkräfte durch den Verfügungsberechtigten selbst zu bewilligen». Das Recht, über Gewässerstrecken, welche die Landesgrenze berühren, zu verfügen, ist somit ausdrücklich dem Bundesrate vorbehalten worden. Dem Bundesrate liegt es ob, im Benehmen mit der Regierung des interessierten Grenzstaates zu entscheiden, in welcher Form die Bewilligung erteilt werden soll. Nach wie vor ist natürlich der Abschluss eines formellen Vertrages mit dem betreffenden Grenzstaate denkbar. Dieser Vertrag könnte aber auf Grund der erwähnten Gesetzesbestimmung vom Bundesrate abgeschlossen werden, ohne dass er deshalb die Bundesversammlung zu begrüssen hätte. Selbst wenn man sich auf den Standpunkt stellen würde, die Erteilung der Bewilligung zur Ausnützung der Wasserkräfte eines Flusses, der die Landesgrenze berührt, komme dem Abschluss eines Vertrages gleich, weil die Regierungen der beiden Grenzstaaten jedenfalls einen gleichlautenden Text der beidseitigen Konzessionen zu «vereinbaren» hätten, so wäre somit dieser Vertrag der Genehmigung der Bundesversammlung entzogen. Das Referendum gegen einen solchen Vertrag könnte aus demselben Grunde nicht ergriffen werden: Durch seinen Verzicht darauf, das Referendum gegen das Wasserrechtsgesetz vom Jahre 1916 zu ergreifen, hat das Volk indirekt der Übertragung der in Art. 7 dieses Gesetzes vorgesehenen Rechte an den Bundesrat zugestimmt.

Wenn einerseits keine Veranlassung vorliegt, die endgültige Regelung der Frage des Rückstaus des Rheins dem Parlamente zur Genehmigung vorzulegen, so muss anderseits geprüft werden, ob nicht das Parlament in Form eines Berichtes über die bisherigen Verhandlungen der Zentralkommission orientiert werden sollte. Eine solche Berichterstattung dürfte bewirken, dass Missverständnisse, die heute in der Rheinfrage bestehen mögen, beseitigt werden. Sofern sich indessen eine solche Berichterstattung auch auf die rechtliche Seite des Problems erstrecken sollte, so hätte diese den Nachteil, Kontroversen über die Rheinschiffahrt betreffende Rechte der Schweiz heraufbeschwören, die angesichts der bevorstehenden Verhandlungen zur Revision der Mannheimer-Konvention besser vermieden würden. Es dürfte sich daher empfehlen, der Geschäftsprüfungskommission die Sachlage auseinanderzusetzen und von einer Berichterstattung an die Bundesversammlung vorläufig abzusehen.

Der Bundesrat wird, wie Herr Dr. Herold in seinem Berichte ausführt, der Bundesversammlung über seine bisherige Rheinpolitik Rechenschaft abzulegen haben bei Anlass der Stellungnahme der Schweiz zu der revidierten Rheinschiffahrtsakte.⁵ Der Bundesrat wird ferner in absehbarer Zeit an die Bundesversammlung gelangen müssen mit der Forderung der für die Ausführung der Regulierung des Rheins zwischen Basel und Strassburg notwendigen Kredite. Wie sich seinerzeit die betreffenden Uferstaaten für die Regulierung der Rheinstrecke Strassbourg—Sondernheim in einem Vertrage verständigten, so wird auch für die Ausführung der Regulierung des Rheins zwischen Strassburg und Basel der Abschluss eines Staatsvertrages zwischen der Schweiz, Baden und Frankreich anzustreben sein. Dieser Vertrag wird u. E. dem Referendum unterliegen.

5. Cf. *Rapport du Conseil fédéral du 11 août 1922*, FF, 1922, vol. II, pp. 997—1065.

Der Bundesrat wird endlich Gelegenheit haben, der Bundesversammlung den gegenwärtigen Stand der Rheinfrage auseinanderzusetzen bei der Behandlung des Geschäftsberichtes über das Jahr 1921.»⁶

In seinem ausführlichen Mitberichte gelangt das Justiz- und Polizeidepartement zu übereinstimmenden Schlüssen welche es dahin zusammenfasst, dass zurzeit eine Begrüssung der Bundesversammlung nicht erforderlich ist und daher auch ein Referendum nicht in Betracht fallen kann. Dagegen wird später über die Regulierung ein Staatsvertrag abgeschlossen werden müssen, der den Räten zur Ratifikation zu unterbreiten ist und unter Umständen auch dem Referendum untersteht. Dies wird selbstverständlich auch der Fall sein mit Bezug auf die in Aussicht stehende neue Rheinschiffahrtsakte, an welcher die Schweiz als Kontrahent beteiligt sein wird. Alsdann bietet sich dem Parlamente und dem Volke Gelegenheit, zur Rheinschiffahrtspolitik des Bundesrates Stellung zu nehmen.

Antragsgemäss wird *beschlossen*:

Der Bundesrat nimmt vom vorgelegten Berichte des ersten schweizerischen Delegierten in der Rhein-Zentralkommission, sowie von den Ausführungen des politischen und des Justiz- und Polizeidepartements in zustimmendem Sinne Kenntnis.

Herr Bundesrat Motta wird beauftragt, in der bevorstehenden Debatte über den Geschäftsbericht über das Jahr 1921 der Bundesversammlung über das Verhalten des Bundesrates in der Angelegenheit die nötigen Aufschlüsse zu geben.

6. Cf. Rapport du Conseil fédéral sur sa gestion, 1921, pp. 54—58.

203

E 1005 2/2

CONSEIL FÉDÉRAL *Procès-verbal de la séance du 19 juin 1922*

Question du Vorarlberg

Secret

Département politique
Verbal

Le Chef du Département politique expose qu'ainsi qu'il résulte des rapports de notre Ministre à Vienne¹, la situation économique et financière de l'Autriche est de plus en plus désespérée. Le cours de la couronne à l'étranger est maintenant tombé à 0, et son pouvoir d'achat dans le pays est à peu près nul. La catastrophe financière imminente peut entraîner des conséquences incalculables, qui ne peuvent manquer d'avoir leur répercussion dans le Vorarlberg. La question du Vorarlberg peut de nouveau se présenter pour la Suisse dans des conditions telles

1. Cf. E 2300 Wien/37.

que nous soyons contraints de prendre des résolutions. Afin de ne pas être pris au dépourvu, à toute éventualité, nous devrions dès maintenant étudier sous toutes les faces, mais sans aucune sentimentalité, le problème du rattachement du Vorarlberg. L'étude de l'intérêt que peut avoir la Suisse à cette union devrait notamment se faire au triple point de vue suivant:

- a. politique des transports;
- b. économie publique;
- c. militaire.

Le Département politique désirerait constituer, en vue d'étudier ces différentes faces de la question, une commission restreinte dont feraient partie un représentant du Département des Chemins de fer (Dr. Herold), du Département de l'Economie publique (Dr. Wetter) et du Département militaire (colonel Sonderegger), avec un haut fonctionnaire du Département politique.

Le Chef du Département de l'Economie publique est d'avis qu'il serait prématuré d'entrer dans la voie indiquée par M. le Conseiller fédéral Motta. Avant de constituer une commission, il est nécessaire d'étudier à fond certaines questions préliminaires, d'ordre économique et financier, par exemple celle de la concurrence désastreuse que l'industrie textile du Vorarlberg, privée de son débouché actuel en Autriche, pourrait faire à l'industrie textile suisse, en cas de rattachement, et celle des conséquences financières de la réunion (dette publique, annulation des dettes de guerre, reprise du papier-monnaie etc.). Pour que toutes ces questions puissent être éclaircies, il conviendrait de charger les départements compétents de les étudier, chacun en ce qui le concerne, et de leur donner un délai jusqu'au 1^{er} septembre pour présenter leurs rapports.

M. le Vice-président Scheurer estime, comme M. le Conseiller fédéral Motta, que nous devons étudier la question à fond pour être prêt à toute éventualité. La convention entre la France et la Tchécoslovaquie, bien que démentie, paraît pour le moins un symptôme de la façon dont certaines puissances envisagent la probabilité de la débâcle autrichienne et les conséquences qu'elle peut entraîner. Au point de vue militaire, des études préliminaires ont été faites sur la question du rattachement du Vorarlberg, mais elles n'ont pas été concluantes, et les opinions ont jusqu'ici divergé. Il convient de reprendre sur nouveaux frais, sans opinion préconçue, une étude minutieuse du problème, en pesant soigneusement les avantages et les inconvénients du rattachement.

Il est *décidé*:

Les départements des Chemins de fer, de l'Economie publique, et militaire sont chargés d'étudier, chacun en ce qui le concerne, la question de l'intérêt que présenterait pour la Suisse le rattachement du Vorarlberg, et de présenter à ce sujet des rapports au Conseil fédéral pour le 1^{er} septembre prochain.²

2. Pour ces rapports, cf. E 2001 (B) 3/11; pour le rapport du Département militaire, cf. n° 218.

CONSEIL FÉDÉRAL
*Procès-verbal de la séance du 30 juin 1922*¹

Interpellation Borella

Secret

Département politique
Verbal

Le Chef du Département politique donne connaissance au Conseil fédéral de la réponse qu'il se propose de faire le 1^{er} juillet à l'interpellation de M. le Conseiller national Borella², concernant les incidents survenus le 18 juin à Mendrisio, Capolago et Lugano, à l'occasion de l'inauguration du monument aux Italiens tombés pour la patrie, au cimetière de Mendrisio.³

Ce discours, contenant un exposé complet des faits, et des déclarations précisant l'attitude et les sentiments du Tessin à l'égard de la Suisse et de l'Italie, est annexé au présent procès-verbal.⁴

M. de Vice-président Scheurer expose que le Département militaire a eu aussi à s'occuper de l'autorisation aux militaires italiens d'entrer en uniforme en Suisse, le 18 juin, et n'a pas cru devoir s'y opposer, considérant la manifestation projetée comme un pieux hommage aux morts de la guerre et ne pouvant pas supposer que les fascistes la feraient dégénérer en manifestation politique.

Après les incidents du 18 juin, surtout après que les fascistes ont menacé de revenir pour entreprendre une «croisade» au Tessin, ce dont les fascistes domiciliés au Tessin les ont du reste dissuadés, il convient d'examiner si de pareilles manifestations pourront être dorénavant tolérées. Il y aura lieu en tout cas de prendre des précautions strictes pour éviter que les incidents du 18 juin se renouvellent, notamment de s'informer, avant d'accorder des autorisations, des personnes qui prendront part à la manifestation. En présence des menaces de la presse nationaliste, on peut se demander s'il ne serait pas opportun de prendre quelque mesure préventive, par exemple l'envoi à Lugano ou au Ceneri d'une école de recrues de 200 hommes de troupes du Gothard. On peut du reste espérer que ces mesures ne seront pas nécessaires, et que les Tessinois pareront d'eux-même aux accusations portées contre eux par la presse nationaliste d'Italie.

M. le Conseiller fédéral Häberlin fait remarquer qu'il ne faut pas prendre au tragique l'incident de Mendrisio, dont le pompier suisse qui a été souffleté était en partie responsable. Quant à l'incident de la couronne de Lugano, le danger qu'il offre est que les éléments exaltés d'Italie en tirent prétexte pour pousser le gouvernement à nous faire des représentations que nous ne pourrions en aucune façon

1. *Était absent: R. Haab.*

2. *Interpellation du 26 juin. Cf. Résumés des délibérations de l'Assemblée fédérale, p. 22, n° 138.*

3. *Concernant les incidents de Mendrisio cf. E 2001 (B) 3/50.*

4. *Non reproduit.*

admettre, car à nos yeux le fascio n'a aucun caractère officiel; l'individu qui a jeté la couronne au lac est inconnu; il s'agit donc d'un incident entre particuliers, dont le gouvernement ne saurait être responsable.

M. le Conseiller fédéral Motta se déclare d'accord en général avec la manière de voir des préopinants; il ajoutera à son discours un passage tenant compte de la dernière observation de M. Häberlin. L'envoi d'une école de recrues dans le sud du Tessin présenterait en ce moment des inconvénients sérieux, car on ne manquerait pas de mettre cette mesure en rapport avec les incidents du 18 juin et d'en exagérer la signification. Quant à l'attitude à observer envers les fascistes au Tessin, il fait remarquer que ceux-ci n'ont jusqu'ici rien tenté contre nos institutions et que des mesures d'exception à leur égard ne paraîtraient pas justifiées quant à présent. On peut être certain du reste que toute tentative de leur part recevrait du peuple tessinois lui-même la réponse qu'elle mériterait. Néanmoins, il conviendra d'inviter le gouvernement tessinois à observer d'un œil vigilant, mais très discrètement, les agissements des fascistes, et à tenir l'autorité fédérale au courant de ce qui se ferait ou se préparerait de ce côté.

Il est pris acte de ces communications avec approbation. Le Département politique est chargé de faire auprès du gouvernement tessinois une démarche dans le sens indiqué par M. le Conseiller fédéral Motta.

205

E 1004 1/284

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 Völkerbündspaktes 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 Signatärstaaten 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 Anchlussklärung 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 complétement.

*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.*

206

E 2001 (B) 8/30

*Le Chef du Département fédéral de l'Intérieur, E. Chuard,
au Chef du Département politique, G. Motta*

L Organisation internationale du travail intellectuel

Berne, 7 juillet 1922

Par lettre B 56/41/23/2-DR du 26 juin 1922¹ vous voulez bien nous communiquer la liste des membres de la commission de coopération intellectuelle constituée par le Conseil de la Société des Nations.

Vous ajoutez que ces membres ne sont pas des délégués de leurs gouvernements respectifs, mais qu'ils agissent, en principe du moins, sous leur propre responsabilité et selon leurs inspirations personnelles. Vous nous signalez néanmoins que M. de Reynold serait volontiers disposé à examiner les suggestions de l'autorité fédérale concernant le problème qu'étudiera la commission dont il fait partie. Vous désiriez connaître notre point de vue relativement au programme de coopération intellectuelle internationale contenu dans la documentation que vous nous avez transmise précédemment, en particulier par votre lettre du 13 septembre 1921.²

La proposition du Conseil de la Société des Nations, faite le 2 septembre 1921 sur le vu d'un rapport de M. Bourgeois, avait la teneur suivante:

«L'Assemblée invite le Conseil à procéder à la désignation d'une commission pour l'étude des questions internationales de coopération intellectuelle et d'éducation. Cette commission comprendra un maximum de douze membres désignés par le Conseil. Elle présentera à la prochaine Assemblée un rapport sur les mesures que la Société pourrait prendre en vue de faciliter l'échange intellectuel entre les peuples, notamment en ce qui concerne la communication des informations scientifiques et des méthodes d'éducation.

«En attendant l'examen de ce rapport par l'Assemblée, cette commission servira d'organe consultatif au Conseil, qui pourra lui soumettre toutes questions techniques de cet ordre qui se présenteraient jusqu'à la prochaine réunion de l'Assemblée.»

«L'étude du projet de création d'un bureau international de l'éducation proposée dans la résolution du Conseil du 1^{er} mars 1921 sera également confiée à la dite commission.»

Nous avons en outre dans notre dossier le rapport qui a été présenté à l'Assemblée de la Société des Nations par la cinquième commission (Professeur Gilbert Murray, rapporteur) et dont vous nous avez dit qu'il avait été accepté tel quel par l'Assemblée. Ce document porte le numéro A. 97. 1921. Il se termine comme suit:

«La commission approuve le projet de résolution présenté, au nom du Conseil, par M. Léon Bourgeois, à savoir la nomination par le Conseil d'une commission chargée de l'étude des questions internationales de coopération intellectuelle;

1. Non reproduit. Cf. n° 194, note 1.

2. Non reproduit.

cette commission se composera de douze membres au plus, et comprendra des femmes.»

M. Murray, rapporteur, ajoute:

«Il convient de signaler que ce texte n'est pas le même que celui du rapport de M. Bourgeois. Il contient à la fois une omission et une addition. On a placé les mots «et éducation» après «coopération intellectuelle». D'autre part, on a ajouté une phrase pour demander l'admission des femmes dans la commission.»

Il nous paraît qu'il convient surtout de relever la légèreté qui a présidé à la rédaction de la résolution présentée par M. Murray et adoptée par l'Assemblée. Cette résolution supprime les mots «et éducation» dans le premier alinéa de la proposition de M. Bourgeois. Elle ne dit cependant pas, et ce serait pourtant d'une importance essentielle, s'il faut considérer aussi comme supprimés les termes «et des méthodes d'éducation» à la fin du premier alinéa de la proposition Bourgeois et comme supprimé également le troisième alinéa de cette même proposition. En d'autres termes la commission de M. Murray a-t-elle voulu que la commission de coopération intellectuelle à créer ne s'occupât point des questions d'éducation, ou a-t-elle fait un essai timide de correction purement rédactionnelle de la langue de M. Bourgeois en raccourcissant le titre de la future commission, mais sans lui enlever rien de ses compétences? Le préambule de la résolution de la commission Murray ne fournit sur ce point aucun éclaircissement. Nous admettons que la modification dont il s'agit ne visait qu'à la forme.

La résolution Bourgeois corrigée par la commission Murray, est le fruit d'une conception nuageuse. La commission pour l'étude des questions internationales de coopération intellectuelle doit présenter à la prochaine assemblée un rapport sur un objet mal précisé, servir entre temps d'organe consultatif pour toutes questions techniques «de cet ordre», et étudier le projet de création d'un bureau international de l'éducation. Même le préambule de la proposition Bourgeois contient plus de phrases que d'idées et ne contribue guère à éclaircir le but d'une commission dont l'existence semble importer plus que la tâche. M. Bourgeois ne s'aventure qu'avec prudence et fait presque autant de réserves que de suggestions. Ainsi il déclare: «Nous avons tous le sentiment que, pour la Société des Nations, il n'est pas de tâche plus urgente que de s'occuper de ces grands secteurs d'opinion internationale que sont les systèmes et les méthodes d'éducation, les recherches scientifiques et philosophiques... Par exemple on peut immédiatement supputer le gain que représenteraient pour notre Société toutes mesures nouvelles qui, grâce à une équivalence mieux définie des diplômes des divers pays, un échange plus fréquent des chaires entre professeurs de diverses nationalités, entretiendraient entre les nations une circulation plus active de maîtres et d'élèves... Nous sommes donc d'accord sur l'urgence qu'il y a, pour la Société des Nations, à faire apparaître toutes les affinités entre l'Idée politique qu'elle représente et tous les aspects de la vie intellectuelle qui lient les nations entre elles.»

Cependant il se hâte d'ajouter:

«Mais dans la mesure même où ces affinités d'ordre spirituel nous paraissent être vitales, nous devons y toucher avec plus de précaution que s'il s'agissait de relations d'ordre matériel... Il ne s'agit nullement de porter atteinte à l'originalité des esprits nationaux dont la diversité même est la condition essentielle du progrès général des idées humaines... Le travail intellectuel n'a pas attendu notre

Société pour s'organiser entre les nations. Et vraiment, si une vie intellectuelle internationale n'avait déjà pris corps depuis longtemps, notre Société n'aurait jamais commencé d'exister. Il s'agit donc simplement de simplifier, d'amplifier, les relations déjà existantes et c'est aux universitaires, aux savants, aux académiciens, de nous dire, etc.»

On ne peut se défendre, en lisant le rapport de M. Bourgeois comme d'ailleurs le mémoire préliminaire du secrétariat général de la S. d. N., de l'impression que le Conseil de la Société des Nations a cédé sans grand enthousiasme aux pressions exercées sur lui en vue d'augmenter encore le nombre des organes de la bureaucratie internationale. L'institution de la commission de coopération intellectuelle n'est qu'un préliminaire de la création d'un bureau international de l'éducation. Elle s'est faite du reste avant qu'on fût en mesure de donner à cette commission des attributions mieux définies que par des considérations théoriques assez creuses. Nous n'attendons guère de son activité que des tentatives en vue de pousser les Etats membres de la S. d. N. à des dépenses nouvelles sans profit effectif, car, comme l'a relevé excellemment M. Bourgeois, les savants ont déjà noué eux-mêmes les relations internationales propres à encourager l'avancement des connaissances humaines.

Puisque M. de Reynold a l'amabilité de se déclarer prêt à examiner les remarques de l'autorité fédérale, nous vous proposons de l'engager à observer la plus grande réserve à l'égard des propositions de la commission de coopération intellectuelle qui seraient de nature à entraîner des frais pour notre pays.³

3. *Sur la participation de la Suisse à la mise sur pied de l'organisation internationale de coopération intellectuelle*, cf. FF, 1923, vol. I, pp. 26, 56—57 et FF, 1926, vol. II, pp. 884—885, 904—905.

207

E 1004 1/284

CONSEIL FÉDÉRAL *Procès-verbal de la séance du 11 juillet 1922*¹

1875. Konferenz im Haag. Kreditgewährung an Russland

Mündlich

Der Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartementes führt aus, bekanntlich bilde für die Russen an der Konferenz im Haag die Kreditgewährung an Russland die Hauptfrage. Minister Dinichert weist nun in seinem neuesten Bericht², den der Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartementes vorliest, darauf hin, dass es angezeigt wäre, der Abordnung im Haag über diese Frage noch Instruktionen zukommen zu lassen, damit sie in der Lage wäre, in der Versammlung der nicht

1. *Etaients absents: R. Haab, G. Motta.*

2. *Rapport du 6 juillet 1922, non reproduit, cf. J.I.6 1/1.*

russischen Delegierten, die sich in nächster Zeit mit dieser Frage eingehender als bisher wird befassen müssen, eine Erklärung über die Stellungnahme der schweizerischen Regierung abzugeben. Namentlich der Vorsteher der italienischen Delegation habe darauf hingewiesen, es wäre dringend wünschbar, die Haltung der Regierungen in dieser Frage zu kennen, um den Russen hierüber eine Formel vorlegen zu können, die ihnen die Möglichkeit benähme, die Verhandlungen mit der Begründung abzubrechen, sie seien an der Haltung der Westmächte in der Kreditfrage gescheitert. Minister Dinichert ist der Auffassung, die Gewährung eines Darlehens von staatswegen an die Sovietregierung komme nicht in Betracht; dagegen fragt er an, ob er erklären könne, der Bundesrat wäre bereit, mit den beteiligten Kreisen die Frage der Lieferung von Waren auf Kredit an Sovietrussland unter bestimmten Bedingungen und gegen bestimmte Sicherheiten zu prüfen, sobald ein Begehren vorliege, woraus die Art und Menge der zu liefernden Waren ersichtlich wäre. Auch wünscht Minister Dinichert zu wissen, ob er eine Erklärung über die Teilnahme der Schweiz an dem in Genua besprochenen Consortium financier international abgeben könne.

Der Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartementes verweist darauf, dass die Russen Kredite von 3,24 Milliarden Goldrubel, also ungefähr 10 Milliarden Goldfranken, verlangen. Eine Kreditgewährung von Staat zu Staat sei ausgeschlossen, und ebenso aussichtslos sei die Auflage eines russischen Staatsanlehens im Ausland. Auch die private Kreditgewährung an einzelne Russlandschweizer, die zurückkehren wollen, oder an irgendwelche Personenverbindungen, die zum Zweck der Ausbeutung von Betrieben in Russland auf Grund von Konzessionen gegründet werden, dürfte kaum nennenswerte Ergebnisse zeitigen. Die von Dinichert ins Auge gefasste Lösung, wonach der Bund allenfalls Waren (in Betracht fallen in erster Linie landwirtschaftliche und andere Maschinen und vielleicht gewisse Erzeugnisse der chemischen Industrie) ankaufen und Russland auf Kredit abgeben sollte, wäre zu teuer und würde wohl, wie übrigens jede unmittelbare Hülfeleistung an die Sovietregierung, daran scheitern, dass die Russen keine genügenden Sicherheiten leisten können. Unter diesen Umständen glaubt der Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartementes, in seiner Auffassung bestärkt durch eine telephonische Unterhaltung mit Herrn L. Dubois, die Kreditgewährung an Russland sei einzig möglich durch Vermittlung des zu schaffenden internationalen Kreditkonsortiums. Dass England, Deutschland und Italien bei dieser Gründung mitzuwirken geneigt seien, könne kaum bezweifelt werden, und Frankreich werde sich voraussichtlich anschliessen. In Schweden und Belgien scheint die Angelegenheit zu ruhen; in der Schweiz wird die Schaffung der schweizerischen Sektion dieses Konsortiums zur Zeit studiert, aber die Begeisterung ist offenbar nicht gross. Trotz alledem scheint dies zur Zeit der einzig mögliche Weg, um etwas für die Unterstützung und den Wiederaufbau der Volkswirtschaft der europäischen Ostländer und auch Russlands zu tun.

Der Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartementes stellt daher den *Antrag*:

Es sei Herr Minister Dinichert zu ermächtigen, in der Versammlung der nicht russischen Abordnungen im Haag zu erklären, die Kreditgewährung an Russland scheine zur Zeit einzig durch Vermittlung des Consortium financier international möglich, das ja auch Warenkredite einräumen könnte; die Frage der Mitwirkung der Schweiz bei der Gründung dieses Konsortiums werde geprüft, und wenn sich

die nötige Beteiligung des schweizer. Kapitals finde und andere Länder ebenfalls mittun, so werde die Schweiz voraussichtlich mit ihrer Mitwirkung zu dieser internationalen Kreditaktion nicht zurückstehen.

Der Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartementes fügt bei, die Lage erscheine ihm kritisch. Wenn nicht in absehbarer Zeit, trotz des offensichtlichen Unvermögens Russlands, je wieder seinen frühern Verpflichtungen nachzukommen oder genügende Garantien für die Zukunft zu geben, etwas geschehe zu seinem Wiederaufbau, so bestehe die Gefahr, dass Russland sich auf Polen, das sich kaum über Wasser zu halten vermag, und auf das ebenfalls geschwächte Rumänien stürze, woraus in Verbindung mit der fortgesetzt sich verschlechternden Lage Deutschlands eine Katastrophe entstehen könnte, deren erschütternder Wirkung auch andere Länder nicht zu widerstehen vermöchten.

Auf Grund der Beratung wird *der Antrag des Vorstehers des Volkswirtschaftsdepartementes zum Beschlusse erhoben.*

208

E 1004 1/284

CONSEIL FÉDÉRAL *Procès-verbal de la séance du 28 juillet 1922*

2008. Conférence de La Haye

Département politique
Verbal

M. le Ministre Dinichert, premier délégué de la Suisse à la conférence de La Haye, est appelé devant le Conseil fédéral et complète verbalement les rapports écrits¹ qu'il a adressés à cette autorité au cours de la conférence. Il expose ce qui suit:

Il est difficile de rendre compte en peu de mots et dès maintenant de l'œuvre et des résultats de la conférence. Nous n'avons pas le recul nécessaire pour les apprécier. Peut-être les fruits n'apparaîtront-t-ils que par la suite. Pour le moment, les résultats sont appréciés différemment. Un des délégués anglais a déclaré que la conférence n'avait pas été inutile, puisqu'elle avait éclairci diverses questions importantes. D'autres délégations jugeront probablement que ce fut un insuccès complet. Cela dépend du point de vue où l'on se place. La vérité est peut-être entre les points de vue extrêmes. Si la conférence n'a pas donné les résultats positifs attendus, il en restera pourtant quelque chose. La conférence a souffert des conséquences de son point de départ. Lorsque la conférence de Gênes tirait à sa fin, ceux qui tenaient à ce qu'elle ne se séparât pas sans avoir obtenu un résultat

1. *Non reproduits, cf. E 2015/14 et J.I.6 1/1.*

quelconque ont fait décider la convocation d'une nouvelle conférence. Mais on n'a pas établi pour celle-ci les bases nécessaires à la possibilité d'une entente. On peut s'étonner que la nouvelle conférence ait été convoquée à si bref délai. Trois semaines d'intervalle étaient insuffisantes pour la préparer sérieusement et surtout pour laisser aux Russes le temps d'évoluer et de modifier leur attitude. Le rapporteur a essayé de s'informer des raisons de cette convocation prématurée. Il n'a pas obtenu d'explication satisfaisante.

Dans l'examen des trois questions qu'elle avait à discuter: Propriétés privées, dettes et crédits, la conférence s'est d'emblée placée et constamment tenue sur le terrain pratique et technique, en évitant de s'aventurer dans le domaine politique.

En ce qui concerne la *restitution des biens privés*, un grand effort et des concessions considérables ont été faits pour faciliter aux Russes un rapprochement. Les délégations française et belge ont renoncé à exiger la restitution en nature et en propriété. Elles demandaient seulement la garantie que les exploitations pussent être reprises par les ayants-droit précédents, n'importe sous quel titre juridique, concession, bail, jouissance ou autre. Comme toujours, les Russes ont suivi ici une tactique dilatoire et ont esquivé tout engagement. Lorsque, mis au pied du mur, on leur a posé la question de savoir s'ils consentaient à accorder aux anciens propriétaires, sous un titre juridique quelconque, la disposition des exploitations, ils ont refusé de s'engager à remettre celles-ci aux anciens propriétaires et ont déclaré ne pouvoir accepter aucune obligation à cet égard, non plus que promettre aucune compensation.

La question des *dettes* présentait moins d'intérêt que la première et n'a pas joué un rôle important. Les Russes se bornent à déclarer qu'à condition qu'on leur accorde des crédits, ils examineront s'il leur convient de reconnaître les dettes contractées par les gouvernements antérieurs; ils se réservent du reste d'examiner cette question du point de vue exclusif des intérêts russes. Il semble bien que sur ce point, il n'y ait rien à obtenir d'eux.

Sur la question des *crédits*, les Russes ont prétendu d'emblée qu'il avait été convenu à Gênes que, si on leur demandait de faire des concessions relativement aux propriétés privées et aux dettes, c'était moyennant la promesse de crédits, à ouvrir au gouvernement des Soviets. Or il était clair qu'aucune des délégations n'apportait aux Russes la promesse de crédits à leur gouvernement et que, si les Russes étaient venus à La Haye dans l'idée de les obtenir, la conférence était inutile. L'opposition de vues entre le pouvoir communiste des Soviets et les gouvernements des Etats basés sur le respect de la propriété privée est trop radicale, pour qu'une coopération sous forme d'allocation de crédits soit possible.

On s'est demandé ce qui allait se passer maintenant, quel serait le développement ultérieur des événements en Russie. A cet égard, les avis diffèrent énormément. On affirme qu'il existe en Russie, dans les milieux au pouvoir, deux courants divergents. L'un, dirigé par Trotzky, courant radical, voudrait pousser à l'extrême les conséquences du régime communiste et briser toutes relations avec les Etats capitalistes, de sorte que la Russie se replierait sur elle-même et chercherait à vivre de sa propre vie. Le courant opposé dont Tchitchérine serait le chef est plus opportuniste et voudrait se rapprocher d'un régime économique permettant à la Russie de renouer des relations avec les autres Etats. Il est bien difficile pour le moment de dire lequel de ces deux courants l'emportera.

En venant à La Haye, la délégation russe espérait pouvoir provoquer des divergences de vues entre les Etats représentés à la conférence et en profiter. Elle a été en somme déçue de trouver devant elle un front unique. Pour les Etats civilisés faire bloc vis-à-vis des Russes était une nécessité absolue; y laisser pratiquer une brèche aurait été pour eux une défaite dont les conséquences eussent été pires que l'échec de la conférence.

Dans les propositions qu'ils ont apportées à la fin de la conférence, les Russes ne donnaient aucune garantie nouvelle. Les autres délégations ont constaté d'un avis unanime que ces propositions contenaient des idées intéressantes, mais qu'elles ne fournissaient pas une base suffisante à de nouvelles négociations. Du moins cela a-t-il permis à la conférence de se séparer sur une dernière impression non absolument négative, en admettant que si le pouvoir des Soviets était réellement disposé à faire des concessions et à les appliquer dans la pratique, la voie serait ouverte à de nouvelles négociations.

Une conséquence positive du front unique opposé aux Russes par les autres délégations est qu'il a été entendu, sous forme de recommandation aux gouvernements, que ceux-ci échangeraient la promesse de ne pas intervenir en faveur de ceux de leurs ressortissants qui acquerraient des droits en Russie au détriment de ressortissants d'un des autres Etats. Il est probable que les Etats-Unis adhéreront à un engagement de cette nature. Quant à l'Allemagne, en présence du Traité de Rapallo, il est douteux qu'elle le fasse.

Il est pris acte de cette communication.

209

E 2001 (B) 4/28

*Le Chargé d'Affaires de Suisse à Paris, M. de Stoutz,
au Chef du Département politique, G. Motta*

L n° 2822

Paris, 12 août 1922

Par un office C 42/111/1 T-DD du 7 de ce mois¹, vous avez bien voulu m'inviter à obtenir si possible des informations plus précises sur la nature des conversations que M. Bargeton disait, le 29 juillet, à M. Dunant avoir été engagées entre Paris et Londres en ce qui concerne les intérêts suisses impliqués dans les chemins de fer de l'Asie Mineure.²

1. *Non reproduit.*

2. *Dans sa lettre du 29 juillet, Dunant rapportait: [...] Des conversations ont lieu, vous le savez, pour faire subir au Traité de Sèvres des modifications dans la mesure nécessaire afin de le rendre acceptable par les Turcs et les Grecs; en principe, cette révision n'atteindrait pas des clauses territoriales et proprement politiques; quant au reste (clauses économiques et chemins de fer) on ne prévoit, paraît-il, pas de modifications. — En ce qui concerne spécialement la Banque des Chemins de fer orientaux, il y a échange de vues entre les Ministres français et britannique des Affaires étrangères. Peut-être serait-il bon que mon collègue de Londres entreprit auprès du Foreign Office une démarche verbale insistante analogue à celle que j'ai faite ici aujourd'hui. [...] (E 2001 (B) 4/28.*

J'ai l'honneur de vous faire savoir que je viens de voir à ce propos M. Clinchant, sous-directeur d'Asie. M. Clinchant m'a confirmé de la façon la plus positive la réalité de cet échange de vues. Il s'est excusé de ne pouvoir entrer vis-à-vis de moi dans le détail de ces conversations aussi longtemps qu'elles ne sont pas terminées. Il relève qu'à cet égard le Foreign Office a été encore plus discret que M. Bargetton, puisqu'il n'a même pas cru pouvoir mentionner vis-à-vis de notre Légation en Grande-Bretagne l'existence de cet échange de vues, pourtant réel. Quant à la sauvegarde des intérêts de la Banque des Chemins de fer orientaux, nous pouvons, fait remarquer M. Clinchant, être assurés qu'ils ne sont pas perdus de vue, puisque c'est précisément cette question de leur sauvegarde qui a nécessité les conversations actuellement engagées entre les deux Chancelleries. On nous communiquera le résultat de ces conversations aussitôt qu'elles seront terminées.

210

E 7110 1/79

*Le Chargé d'Affaires de Suisse à Rome, Th. von Sonnenberg,
au Chef du Département de l'Economie publique, E. Schulthess*

*L Urgent*Ouverture des négociations pour
le traité de commerce italo-suisse

Rome, 12 août 1922

J'ai reçu ce matin un coup de téléphone du Chef de Cabinet du Ministre des Affaires étrangères, qui me demandait de passer à son bureau pour une communication urgente concernant nos négociations commerciales.

Il savait par une conversation que nous avons eue l'autre jour à la Chambre des Députés, que j'étais pour le moins surpris de n'avoir pas encore de réponse à notre note du 18 juillet¹, demandant d'une manière précise l'ouverture des négociations.

Le Chef de Cabinet du Ministre m'a déclaré qu'il tenait à me donner connaissance du texte de la note qui nous est destinée et qu'il allait soumettre à l'approbation et à la signature de M. Schanzer dès son retour de Londres dans les premiers jours de la semaine prochaine. En voici les passages marquants:

1°. Le Gouvernement italien est heureux d'entrer en négociations avec le Gouvernement suisse pour la conclusion d'un nouveau Traité de Commerce.

2°. L'Italie se trouve à l'heure actuelle engagée dans d'importantes négociations commerciales avec la France, qui l'empêchent, malgré son désir, d'entamer nos pourparlers aussi rapidement que le Gouvernement fédéral le proposait.

3°. Le Gouvernement italien suggère au Gouvernement fédéral de lui remettre, dès maintenant, la liste des demandes suisses, afin de raccourcir ainsi dans la mesure du possible la phase préparatoire.

1. *Non reproduite; cette note demandait que les négociations puissent commencer, selon le désir du Gouvernement suisse, à mi-août au plus tard (E 7110 1/79).*

4°. Le Gouvernement italien estime que les négociations avec la Suisse pourront commencer *immédiatement après les pourparlers avec la France* qui ne dureront, à l'avis du Gouvernement italien, pas plus tard que jusqu'à la *fin de septembre*.

J'ai déclaré très nettement au Chef de Cabinet de M. Schanzer que je devais faire personnellement toutes mes réserves en ce qui concerne la date de fin septembre pour l'ouverture des négociations, étant donné que le Gouvernement fédéral a exposé clairement pour quelles raisons il s'était vu obligé d'envisager la mi-août. J'ai aussi fait observer à mon interlocuteur que le texte de sa note ne correspondait pas en réalité aux déclarations qui m'avaient été faites par le Ministre Rossi.

J'ai dit que je vous transmettrai immédiatement cette réponse du Ministère telle que je l'ai résumée dans les quatre points précités, afin de savoir en premier lieu votre avis sur une remise immédiate de notre liste de demandes.

J'ajoute que je crois personnellement que nous pourrions insister en vue de ne pas retarder nos négociations jusqu'à fin septembre, d'autant plus que M. Rossi avait fait entrevoir qu'il ne serait pas nécessaire que l'accord italo-français fût entièrement établi. Je sais d'autre part que les Français ont hâte de terminer, et je ne crois pas que la crise ministérielle puisse justifier à leurs yeux un retard aussi grand, dans la conclusion qu'ils attendent.

211

E 2200 Paris 1/1701

*Le Chargé d'Affaires de Suisse à Paris, M. de Stoutz,
au Chef de la Division des Affaires étrangères du
Département politique, P. Dinichert*

Copie

L

Paris, 18 août 1922

Par lettre B.37.1.F.Gen. du 12 août 1921¹, vous aviez bien voulu approuver les termes de la réponse ci-jointe¹ à la Fédération des Volontaires étrangers au Service de la France 1914—1919, qui avait invité la Légation à participer officiellement à une cérémonie commémorative par laquelle les étrangers qui, en 1914, s'enrôlèrent au service de la France, se proposaient de célébrer l'anniversaire de leurs enrôlements. Vous étiez, écriviez-vous, d'autant moins désireux de nous voir assister à la manifestation projetée que vous veniez d'avoir l'occasion d'attirer l'attention du Ministère public fédéral sur les agissements de certains fonctionnaires du Consulat de France à Bâle qui se livraient, sur territoire suisse, à des opérations de recrutement pour la Légion étrangère.

1. *Non reproduite, cf. E 2200 Paris 1/1645.*

La même invitation vient de m'être adressée cette année de nouveau par la Fédération des Volontaires étrangers.²

La cérémonie commémorative de l'enrôlement en 1914 des volontaires étrangers doit avoir lieu le 27 août prochain.

Les raisons qui avaient dicté votre attitude négative l'année dernière sont si sérieuses qu'elles la dicteront sans doute encore cette année. J'aurais donc, sans vous en référer à nouveau, répondu à la Fédération des Volontaires étrangers dans le même sens que l'an dernier, si je n'avais appris récemment que la Légation des Pays-Bas, d'accord avec son Gouvernement, s'est fait représenter officiellement par son attaché militaire à la cérémonie de 1921. Or, les sujets néerlandais qui contractent des engagements à la Légion étrangère, se mettent dans un cas encore plus mauvais que nos ressortissants, vu qu'aux termes de la législation de leur pays, ils perdent de ce fait la nationalité hollandaise. Et j'apprends à l'instant que les Légations scandinaves, de même que la Légation hollandaise, seront toutes trois représentées le 27 août.

Comme je n'avais pas connaissance de ce fait lors de la correspondance que nous avons échangée à ce sujet en août 1921, je crois devoir vous le signaler aujourd'hui pour n'avoir négligé de vous soumettre aucun des éléments d'appréciation de la question que je vous avais posée.

J'attendrai donc, pour répondre dans le même sens que l'année dernière à l'invitation dont il s'agit, de savoir que vous désirez persister dans la même ligne de conduite.

2. Lettre du 11 août 1922; non reproduite.

212

E 2200 Paris 1/1701

*Le Chef de la Division des Affaires étrangères du Département politique,
P. Dinichert,
au Chargé d'Affaires de Suisse à Paris, M. de Stoutz*

L

Berne, 23 août 1922

Nous avons l'honneur d'accuser réception de votre lettre du 18 de ce mois¹, qui ne nous est parvenue que le 22. Ci-joint, nous vous restituons son annexe.

Comme l'année dernière, nous croyons devoir vous prier de décliner l'invitation de la Fédération des volontaires étrangers.

Ainsi que vous le savez, la question de l'enrôlement de Suisses dans les armées étrangères est régie par la loi fédérale du 30 juillet 1859. A teneur de celle-ci, il est interdit aux citoyens suisses de prendre du service militaire à l'étranger dans un corps de troupes qui n'appartient pas à l'armée nationale du pays, sans l'autorisa-

1. Cf. n° 211.

tion du Conseil fédéral. La sanction est l'emprisonnement et la privation des droits politiques à temps.

Les enrôlés suisses dans les troupes françaises sont, pour beaucoup, des hommes qui auraient dû se rendre en Suisse à la mobilisation générale de 1914 et qui ne l'ont pas fait. Par là, ils ont contrevenu à leurs obligations militaires vis-à-vis de leur patrie.

D'autre part, pour autant qu'ils n'ont pas été incorporés dans d'autres corps de troupes que la Légion étrangère², ce qui n'a dû se produire que rarement, nos compatriotes ont contrevenu expressément à la loi de 1859.

En conséquence, nous ne croyons pas pouvoir nous donner l'air d'approuver, même tacitement, des actes qui constituent de la part de la plus grande partie des Suisses engagés en France des atteintes aux lois fédérales en vigueur. En outre, la participation de représentants de la Suisse à la réunion dont il s'agit serait contraire à notre usage constant et, quelles que puissent être les raisons qui dictent son attitude au Gouvernement néerlandais, par exemple, nous n'estimons pas pouvoir y renoncer. Nous ne nous dissimulons pas que votre refus pourra donner lieu à des commentaires. Néanmoins, les raisons de votre abstention nous semblent d'une valeur assez puissante pour vous permettre de les faire comprendre, le cas échéant.

2. *Sur les Suisses enrôlés dans la Légion étrangère, cf. n° 8. Voir aussi les dossiers «général» et par individu: E 2200 Paris 1/1701, 1645.*

213

E 2300 Wien, Archiv-Nr. 37

*Le Chargé d'Affaires a.i. de Suisse à Vienne, K. von Jenner,
au Chef du Département politique, G. Motta*

RP

Wien, 28. August 1922

Ihr vertrauliches Schreiben vom 22. ds. Mts.¹, welches mir erst am 26. ds. Mts. zugekommen ist, hat sich mit meinem Berichte N°. 31 vom 24. gekreuzt.² Ich kann Sie versichern, dass ich mir vom Anfang an der Wichtigkeit, welche die eventuellen Konsequenzen des Umschwunges in der österreichischen Aussenpolitik für die Schweiz haben können, voll bewusst war. Allein es war und ist auch heute noch nicht leicht, *zuverlässige* Informationen über die Begebnisse in Prag, Berlin und Verona zu erhalten, wenn man die nötige Vorsicht, die Sie mir selbst dringend anempfehlen, nicht ausser Acht lassen will. Noch heute sind nicht einmal die Parteiführer oder Ausschüsse, geschweige denn die Presse oder eine weitere Öffentlichkeit über die Details der Verhandlungen orientiert.

1. *Non retrouvé.*

2. *Non reproduit.*

Immerhin glaube ich doch, heute mit ziemlicher Bestimmtheit feststellen zu dürfen, dass gegenwärtig von einem völligen Anschluss Österreichs an eine Mächtegruppe oder an eine einzelne Macht oder gar von einer Aufteilung nicht die Rede ist. Viel jedoch, ja *alles* hängt davon ab, in welcher Weise der Völkerbund in den nächsten Tagen die österreichische Frage behandeln wird.

Der Minister des Äussern, den ich heute vor seiner Abreise nach Genf, die ich Ihnen bereits telegrafisch mitteilte³, gesprochen habe, hat mich ermächtigt und gebeten, Ihnen folgendes mitzuteilen:

Die Reise des Bundeskanzlers hatte einen demonstrativen und einen informativen Charakter. Demonstrativ, um nicht nur etwa den aufgesuchten Regierungen, sondern auch den anderen Mächten zu zeigen, dass Österreich vollständig am Ende seiner Kräfte sei, und dass ohne eine Hilfe von aussen unweigerlich das Chaos und der Untergang kommen werde, dass dieses Chaos für Mitteleuropa schwere wirtschaftliche und politische Folgen nach sich ziehen könne. Informativ, um die Ansicht der betreffenden Regierungen über die Mittel und Wege zur Rettung vor diesem Zusammenbruche und den daraus entstehenden Folgen kennenzulernen.

Das Ergebnis der Reise lässt sich in der Hauptsache so zusammenfassen, dass von den beteiligten Mächten, d. h. insbesondere von Italien und der Tschechoslowakei, dem Kanzler der Rat erteilt wurde, vorläufig noch den von der Londoner Konferenz vorgeschriebenen Weg zu Ende zu gehen, d. h. die Hilfe des Völkerbundes nachzusuchen. Hierbei soll Österreich von den beiden genannten Mächten der tatkräftigste Beistand werden. Minister Grünberger will dem Völkerbund folgende Fragen vorlegen:

«Kann der Völkerbund und ist er geneigt Österreich die nötige Hilfe zu gewähren, dass es im Verein mit den bereits eingeleiteten Selbsthilfemassnahmen imstande ist, seine wirtschaftliche Lage ein für allemal vollständig so herzustellen, dass seine wirtschaftliche und politische Selbständigkeit gewahrt bleibt, oder welche andere Mittel und Wege will der Völkerbund Österreich weisen, um dieses Ziel zu erreichen?»

Es werden beim Völkerbund demnach finanzielle und politische Garantien verlangt werden.

Der Minister betonte hierauf scharf, dass sich Oesterreich dieses Mal nur mit einer unzweideutigen Antwort zufrieden geben könne. Studienkommissionen brauche man keine mehr, sondern Geld.

Würde das Gesuch Österreichs auch diesmal vergeblich sein, so müsste der Weg beschritten werden, welcher durch die Kanzlerreise angedeutet und vorbereitet worden ist, nämlich Hilfeleistung von den grossen Nachbarstaaten bzw. Staatengruppen. Ob es bei dieser Aktion zu einem wirtschaftlichen Anschlusse kommen muss, ist noch nicht gesagt. Am liebsten wäre es der Regierung, wenn die Hilfe allseitig unter Wahrung der vollständigen Selbständigkeit Österreichs erfolgen könnte. Der wirtschaftliche Anschluss wäre das allerletzte und angesichts der politischen Konstellation schwierigste Aushilfsmittel und brauchte einen langen Weg, um sich definitiv auszugestalten.

Ich habe immer noch den Eindruck, dass ein wirtschaftlicher Anschluss (mit

3. *Non retrouvé.*

Zoll- und Währungsunion) am liebsten mit Italien als dem grössten und wirtschaftlich stärksten Nachbarn versucht werden sollte. In dieser Meinung bin ich noch bestärkt worden von Seiten eines hiesigen neutralen Diplomaten, der darüber mehr oder weniger direkt informiert sein will. Herr Minister Grünberger hat mich am Schlusse seiner Ausführungen noch ausdrücklich gebeten Ihnen mitzuteilen, dass durch eine ausgiebige Hilfe des Völkerbundes die mitteleuropäische Frage, wenigstens soweit sie durch Österreich berührt werde, ein für allemal ihre Lösung finde. Er wird sich in Genf auch persönlich noch an unsere Delegierten wenden.

Der Ausschuss für Äusseres wird ziemlich sicher noch diese Woche zusammentreten und dort wird der Kanzler über seine Reise Rechenschaft ablegen.

[...]⁴

4. *Suit la dernière partie de ce rapport, traitant des conditions posées par les sociaux-démocrates en vue de participer au gouvernement.*

214

E 7110 1/79

*Le Chef du Département de l'Economie publique, E. Schulthess,
au Chargé d'Affaires de Suisse à Rome, Th. von Sonnenberg*

Copie
L 94/1

Bern, 28. August 1922

Wir bestätigen den Empfang der telegraphisch übermittelten Note der italienischen Regierung, wonach sie, wie aus Ihren frühern Mitteilungen zu erwarten war, die Verhandlungen mit uns bis nach Beendigung der Besprechungen mit Frankreich hinausschieben will.¹ Es geht aus der Note ferner hervor, dass nicht einmal eine Aufnahme der Verhandlungen auf Ende September als ganz sicher angenommen werden darf.

Aus den Ihnen schon früher mitgeteilten Gründen ist es uns leider nicht möglich, die Angelegenheit so lange hinauszuschieben. Der Bundesrat hat deshalb in der heutigen Sitzung beschlossen, den *modus vivendi* mit Italien auf Ende September zu kündigen. Wir haben sie deshalb telegraphisch ersucht, der italienischen Regierung durch Note² von dieser Kündigung Kenntnis zu geben und Sie gebeten, dabei folgende Momente besonders zu betonen:

Der Bundesrat bedauert es ausserordentlich, dass die italienische Regierung glaubt, die Verhandlungen so weit hinausschieben zu müssen, nachdem doch schon bei Anlass der provisorischen Abmachung vom Juni 1921³ die italienischen Delegierten den baldigsten Beginn von Besprechungen zum Abschluss eines definitiven Handelsvertrages in Aussicht stellten. Damals war der neue italienische

1. *Cf. n° 210.*

2. *Note reproduite en annexe.*

3. *Cf. n° 97.*

Generalzolltarif nicht bekannt. Wir müssen leider konstatieren, dass derselbe fast auf der ganzen Linie Zölle aufweist, die weit über die Ansätze unseres Gebrauchstarifes hinausgehen und die für einen Grossteil der schweizerischen industriellen Produkte nahezu prohibitiv wirken. Es ist denn auch aus den Kreisen der schweizerischen Industrie immer und immer wieder an uns das Begehren gestellt worden, den unhaltbaren Zuständen ein Ende zu bereiten und die Besprechungen zum Abschluss eines neuen, für die schweizerische Industrie günstigeren Abkommens aufzunehmen. Die Lage unserer Industrie erlaubt uns nicht, die Neuregelung der Verhältnisse länger zu verschieben. Wir würden es aber ausserordentlich begrüßen, wenn es durch eine baldige Aufnahme von Besprechungen möglich wird, die Handelsbeziehungen der beiden Länder auf eine angemessene Basis zu stellen. Wir glauben, es sollte der italienischen Regierung nicht unmöglich sein, ihre Begehren in kürzester Frist zu redigieren, nachdem doch, wie Sie schreiben, die betreffenden Amtsstellen eifrig an der Arbeit sind. So könnten die Unterhändler im Laufe des September nach Zürich delegiert werden, damit die Besprechungen auf alle Fälle vor Ablauf der Kündigungsfrist aufgenommen werden können. Zeigt es sich dann bei diesen Verhandlungen, wie wir das hoffen, dass eine Einigung möglich ist, so steht nach unserer Ansicht einer Verlängerung des *modus vivendi* nichts im Wege, damit der bisherige provisorische Zustand in den neuen stabileren ohne Störung übergehen kann.

Wir sind deshalb, wie wir Ihnen schon berichteten, zum gegenseitigen Austausch der Begehrenlisten und zur Aufnahme von Verhandlungen in der Schweiz jederzeit bereit. Die gleichzeitige Übergabe der Wünsche ist schon deswegen nötig, damit auch unserer Verwaltung die Möglichkeit geboten wird, die italienischen Begehren wenigstens kurze Zeit vor Eröffnung der Verhandlungen zu kennen.

Wir glauben annehmen zu dürfen, dass die italienische Regierung unserer durch die Verhältnisse bedingten Massnahme Verständnis entgegenbringen wird, und dass sie durch die Möglichkeit einer baldigen Aufnahme der Besprechungen ihren Willen kundgibt, die beidseitigen Handelsverhältnisse zur gegenseitigen Befriedigung neu zu regeln.

Wir bitten Sie, uns von der Note, die Sie an die italienische Regierung richten, umgehend Kenntnis zu geben.⁴

ANNEXE

*Le Chargé d'Affaires de Suisse à Rome, Th. von Sonnenberg,
au Ministère italien des Affaires étrangères*

Copie
N 22.X.1

Rome, 29 août 1922

J'ai eu l'honneur de recevoir en son temps la réponse que Votre Excellence a bien voulu nous adresser en date du 19 août 1922, n°. 47774/384, concernant l'ouverture de négociations commerciales entre la Suisse et l'Italie, et je n'ai pas manqué de donner immédiatement connaissance du contenu de cette note au Gouvernement de la Confédération.

Le Conseil Fédéral, après avoir examiné avec un soin particulier les considérations et les propo-

4. Reproduite en annexe.

sitions contenues dans la note précitée, vient de me charger de transmettre à Votre Excellence, à l'intention du Gouvernement Royal, les communications suivantes:

Le Conseil Fédéral regrette enfin que le Gouvernement Royal ait cru devoir différer autant les négociations avec la Suisse, d'autant plus que les Délégués italiens, lors de la conclusion de l'arrangement provisoire du mois de juin 1921, avaient en somme déjà fait entrevoir une ouverture assez proche de pourparlers pour la conclusion d'un accord définitif.

Le Gouvernement Fédéral doit malheureusement constater que les droits de douane fixés par le nouveau tarif général italien n'étaient pas encore connus lors de la conclusion du *modus vivendi* et qu'ils dépassaient de beaucoup le montant des droits établis par le tarif d'usage suisse. Les droits perçus actuellement par l'Italie sont pour ainsi dire d'un effet prohibitif pour l'exportation en Italie, notamment pour celle d'un nombre considérable de produits industriels. Aussi le Conseil Fédéral se sent-il dans l'impossibilité d'assumer la responsabilité de différer plus encore un règlement nouveau de la situation. Il se voit en conséquence obligé de dénoncer l'arrangement du mois de juin 1921 pour la fin de septembre 1922. Mais il serait par contre excessivement heureux si l'ouverture de pourparlers au courant du mois de septembre pouvait permettre d'apporter la clarté indispensable dans les futures relations commerciales entre les deux pays.

Il exprime l'espoir que le Gouvernement Royal se trouvera à même de dresser dans le plus bref délai la liste de Ses demandes, et de déléguer Ses négociateurs à Zurich au courant de septembre, afin que les pourparlers puissent en tout cas être entamés avant le terme de la dénonciation. Au cas où la possibilité d'une entente deviendrait apparente au cours de ces pourparlers, il n'y aurait, à l'avis du Gouvernement Fédéral, aucun obstacle à la prolongation du *modus vivendi*.

Les Autorités Fédérales tiennent à déclarer qu'elles sont prêtes à effectuer à tout moment l'échange réciproque des listes de demandes, et à entamer les négociations en Suisse. Elles croient devoir faire observer à ce propos, et en se référant à la suggestion des Autorités Royales, que c'est une remise simultanée des desiderata qui leur paraît le plus indiqué. Ce mode de procéder donnerait en effet à l'Administration Fédérale également la possibilité d'examiner même peu de temps avant l'ouverture des négociations, les demandes italiennes et de prendre position à leur égard.

215

E 2001 (B) 4/28

*Le Chargé d'Affaires de Suisse à Londres, F. Borsinger
au Chef de la Division des Affaires étrangères du Département politique,
P. Dinichert*

L. Angelegenheit der Bank für
orientalische Eisenbahnen

Londres, 29 août 1922

Ich beehre mich, Ihnen den Empfang Ihres Schreibens vom 22. August¹, betreffend die schweizerischen Interessen in den orientalischen Eisenbahnen, zu bestätigen und Ihnen mitzuteilen, dass ich mit dem zuständigen Abteilungschef auf dem Foreign Office über den derzeitigen Stand der Angelegenheit Rücksprache genommen habe.

Es wurde mir zunächst erklärt, dass anlässlich meiner letzten Vorsprache auf dem Foreign Office die schwebenden Verhandlungen nicht besonders erwähnt

1. Non reproduite. Dans cette lettre, le Département transmettait le contenu de la lettre du Chargé d'Affaires de Suisse à Paris M. de Stoutz, du 12 août 1922, cf. n° 209.

wurden, weil es als selbstverständlich vorausgesetzt werden konnte, dass dieselben im Gange seien, nachdem Herr Minister Paravicini bei seiner letzten Demarche die grosse Bedeutung hervorgehoben hatte, welche schweizerischerseits dieser Sache beigemessen werde. Die Verhandlungen mit dem Quai d'Orsay seien nun in ein Stadium getreten, das eine demnächstige Einigung in der britischen und französischen Beurteilung der Sachlage gewärtigen lasse. Die ganze Angelegenheit sei dem englischen Handelsministerium zur endgültigen Begutachtung unterbreitet worden und dieses habe eine einzige Frage aufgegriffen, hinsichtlich welcher vor höchstens drei Wochen ein neuer Meinungs austausch mit Paris nötig war. Die noch ausstehende französische Antwort werde jeden Tag erwartet.

Auf meine Frage, mir ganz unverbindlich über den Charakter dieses neuen Punktes Aufschluss zu geben, wurde ausweichend geantwortet mit der Begründung, dass es unangebracht wäre, schon jetzt sich über die Bedenken des Handelsministeriums näher zu äussern. Ich griff diese Bemerkung auf und sagte, ich könne mir nur eine Schwierigkeit vorstellen, welche das Beiziehen des Board of Trade erkläre, nämlich ob das Interesse der geldanlegenden Schweizerkreise oder dasjenige der Bank als solche massgebend sei. Nach Prüfung der Akten wurde sofort zugegeben, dass dies in der Tat der springende Punkt sei, der vom englischen Handelsministerium aufgegriffen wurde.

Indem ich mich verabschiedete, bemerkte ich leichthin, man hülle sich am Quai d'Orsay in Stillschweigen unter dem Vorwand, dass dies englischerseits offenbar so gewünscht werde. Es wurde mir entgegnet, ich könne überzeugt sein, dass die französische Regierung den «Temps» oder «Matin» von den Verhandlungen unterrichtet hätte, wenn in Paris erachtet würde, dass dies im eigenen Interesse liege. Man könne sich tatsächlich nicht vorstellen, wie sich die französische Discretion gerade in dieser Angelegenheit erklären lasse; ich erwähnte, dass ich hoffe, es sei nicht infolge eines schlechten Gewissens, auf welche Bemerkung hin das Gesprächsthema gewechselt wurde.

216

EVD KW Zentrale 1914—18/29—30.

*Le Chef du Département de l'Economie publique, E. Schulthess,
au Chef du Département politique, G. Motta*

*Copie
R 95/GB*

Berne, 30 août 1922

Vous avez bien voulu nous transmettre, par office du 20 juillet 1922¹, une copie de la note² dans laquelle la Légation du Liechtenstein en Suisse propose d'amender diverses dispositions du projet de convention douanière que le Département politique lui a envoyé le 3 février dernier. Vous nous demandez d'examiner ces

1. *Non reproduite, cf. E 2001 (B) 4/5.*

2. *Non reproduite. Cette note a été remise par le Chargé d'Affaires du Liechtenstein le 17 juillet 1922. Cf. E 2001 (B) 4/5.*

amendements, dans la mesure où ils sont de notre ressort, et de vous faire connaître notre manière de voir.

Ainsi que nous avons eu l'honneur de l'exposer au Conseil fédéral, en séance du 18 janvier dernier³, une union douanière entre la Suisse et la Principauté du Liechtenstein nous paraît se heurter à de grandes difficultés et soulever de sérieuses objections, d'ordre constitutionnel notamment. A ce propos, nous renvoyons à l'extrait du procès-verbal de la séance du Conseil fédéral du 18 janvier 1922. Nous persistons dans notre opinion qu'il eût été préférable de ne pas donner suite à ce projet. Nous rappelons aussi la requête que le Comité d'initiative institué à Buchs pour combattre l'union douanière avec le Liechtenstein a adressée au Conseil fédéral, le 15 février dernier.⁴ Les arguments qui y sont exposés ne sauraient être négligés. Bornons-nous à rappeler que la nouvelle frontière douanière (entre le Vorarlberg et le Liechtenstein) serait particulièrement favorable à la contrebande et nécessiterait vraisemblablement une surveillance plus coûteuse que sur la frontière naturelle du Rhin, beaucoup plus difficile à franchir.

Il semble bien d'ailleurs que dans la population du Liechtenstein les opinions divergent quant au projet dont il s'agit. L'opinion de ceux qui y sont hostiles a trouvé un écho dans trois articles publiés par le «Lichtensteiner Volksblatt» (Voir numéros 48, 49 et 51 dès 17, 21 et 28 juin 1922). La lecture de ces articles porte à croire que la population du Liechtenstein n'est pas renseignée ou ne l'est qu'insuffisamment sur la portée de l'union douanière projetée. L'auteur de ces articles, M. Rudolf Real, commerçant à Vaduz, est d'avis que cette union douanière n'offrirait que des inconvénients pour son pays et aggraverait sa situation économique.

Tout en maintenant notre opposition de principe, nous exprimons ci-après notre opinion à l'égard des amendements proposés par le Gouvernement Liechtensteinois, dans la mesure où l'affaire relève du Département de l'Economie publique.

Ad art. 1. — a. Nous estimons que l'article 1^{er} du projet suffit amplement. Il va sans dire que si le Liechtenstein était rattaché douanièrement à la Suisse, aucune restriction ou défense d'importation et d'exportation ne pourrait plus être appliquée ni aucun droit de douane perçu à la frontière politique entre les deux pays. Néanmoins, si le Gouvernement du Liechtenstein devait insister, nous ne nous opposerions pas à ce que cela fût déclaré à l'article 1^{er}.

Par contre, nous ne pourrions pas nous rallier au texte proposé par le Gouvernement du Liechtenstein et qui est ainsi conçu:

«An der Schweizerisch-Liechtensteinischen Grenze dürfen daher während der Dauer dieses Vertrages von keiner Seite Abgaben erhoben oder Ein- und Ausfuhrbeschränkungen und -Verbote erlassen werden, die interkantonal nicht zulässig sind.»

Si ce texte était inséré dans la convention, on pourrait en inférer que, dans le trafic intercantonal, les cantons sont autorisés à percevoir des droits et à décréter des défenses ou restrictions à l'importation et à l'exportation. Or, tel n'est pas le cas.

3. Cf. n° 158.

4. *Non reproduite.* Cf. E 2001 (B) 4/5.

b. Le Gouvernement du Liechtenstein exprime le désir que l'entrée des travailleurs sur le territoire des deux pays contractants, tout au moins en ce qui concerne leurs ressortissants, soit permise. Nous estimons que cette question devrait faire l'objet d'une convention spéciale. En tout cas, si le principe proposé par le Gouvernement Liechtensteinois était adopté, il ne saurait être étendu à d'autres personnes que les nationaux des deux pays.

c. Le Gouvernement de la Principauté déclare que les communes du Bas-Liechtenstein possèdent en Vorarlberg six alpages (Tiefensee, Fahren, Ziersch, Rautz, Silbertal et Heuberg), où elles mettent en estivage 420 pièces de gros bétail. Sur l'un de ces alpages, le bétail liechtensteinois est mêlé à des animaux vorarlbergeois. Or, en cas d'union douanière entre la Suisse et la Principauté, les paysans du Bas-Liechtenstein voudraient pouvoir continuer à mettre leur bétail en estivage sur les alpages du Vorarlberg et, en automne, à le réintroduire librement dans la Principauté.

La Suisse ne peut prendre aucun engagement à cet égard. Notre Office vétérinaire fait remarquer, à juste titre, qu'au point de vue de la police des épizooties l'union douanière entre les deux pays n'offrirait pour la Suisse que des inconvénients et exposerait à un grand danger de contamination les régions suisses limitrophes du Liechtenstein. Ainsi que nous l'avons déjà dit dans notre rapport au Conseil fédéral du 14 janvier 1921, toute la législation fédérale concernant la police des épizooties et l'importation du bétail, de la viande et des préparations de viande devrait régir le Liechtenstein, s'il était rattaché douanièrement à la Suisse. Or, l'estivage est réglé par les articles 71 à 75 de l'ordonnance au 30 août 1920 relative à l'exécution de la loi fédérale sur les mesures à prendre pour combattre les épizooties, l'article 75 prévoit notamment que l'estivage de bétail à l'étranger ne peut être autorisé qu'exceptionnellement par l'Office vétérinaire. C'est donc à cet Office qu'il appartiendrait de décider chaque année si les conditions sanitaires s'opposent ou non à l'estivage de bétail liechtensteinois sur territoire vorarlbergeois. Il ne peut dès lors pas être question d'insérer dans la convention une clause qui, à cet égard, nous lierait d'une manière quelconque.

Ad art. 4. — En cas d'union douanière, toute la législation indiquée sous lettre F de l'annexe I au projet de convention devrait être appliquée au Liechtenstein. Nous n'avons rien à retrancher de cette nomenclature. Au contraire, il faut y ajouter l'arrêté du Conseil fédéral sur les *documents d'origine*, du 30 août 1918.⁵ Pour ce qui est de la législation relevant du Département de l'Economie publique, on ne saurait en différer l'application à une date postérieure à l'entrée en vigueur de l'union douanière. Il va sans dire que notamment la législation concernant les épizooties devrait régir le Liechtenstein dès son rattachement douanier à la Suisse.

Ad art. 5. — Le chiffre 2 de cet article prévoit que les dispositions de la législation fédérale en vertu desquelles la Confédération accorde des subsides aux cantons ne sont pas applicables au Liechtenstein. Le Gouvernement de la Principauté estime que cette clause n'exclut pas les cas où la Confédération serait tenue à «*indemniser*» des particuliers. Nous pourrions nous rallier à cette interprétation,

5. RO, 1918, Tome 34, pp. 927—936.

étant bien entendu que la convention douanière ne fonderait, à l'égard de particuliers du Liechtenstein, aucun droit à réclamer, à quelque titre que ce soit, une indemnité à la Confédération.

Ad art. 8. — Nous ne verrions pas d'inconvénients à ce que, lors de négociations entre la Suisse et l'Autriche relativement à la conclusion d'un traité de commerce, l'occasion fût donnée au Liechtenstein d'émettre ses desiderata. Mais il n'est pas nécessaire de le stipuler dans la convention.

Ad art. 9. — A notre avis, c'est dans la convention douanière que le Gouvernement de la Principauté aurait à s'engager à ne fonder ni à ne tolérer aucune maison de jeux sur son territoire. Cet engagement serait une des conditions sine qua non de l'union douanière et s'il était violé, la Suisse pourrait dénoncer la convention.

Ad art. 15, 16, 21, 23 et 27. — C'est au Département fédéral des Douanes qu'il appartient de se prononcer en premier lieu sur les propositions présentées par le Gouvernement du Liechtenstein relativement à ces articles du projet de convention.

Ad art. 28 et 29. — Nous insistons pour que les autorités judiciaires du Liechtenstein ne connaissent *qu'en première instance* des contraventions à la partie de la législation fédérale qui régirait la Principauté, si la convention douanière était conclue. Le Tribunal cantonal de St-Gall et non pas la Cour suprême de Vaduz serait l'instance d'appel. En cas d'union douanière, la Suisse aurait un intérêt majeur à ce que la législation fédérale dont il s'agit fût intégralement et strictement appliquée dans la Principauté. Or, il est indispensable que la Suisse ait des garanties à ce sujet. Elle ne saurait renoncer à celle que lui confèrent les articles 28, 2^e alinéa et 29, 2^e alinéa, du projet de convention.

Ad art. 34. — La question qui fait l'objet de cette disposition du projet ne nous semble pas encore élucidée. Sur quelles données se base-t-on pour fixer à fr. 150 000.— par an la somme que la Confédération verserait au Liechtenstein pour sa quote-part aux recettes douanières, au produit des taxes perçues en vertu de la législation fédérale devant être appliquée dans la Principauté et aux subsides que la Confédération pourrait se trouver dans le cas de devoir verser en vertu de cette législation, si ce versement n'était pas exclu par l'article 5, 2^e alinéa, du projet? Il est nécessaire de tirer cette question au clair.

Ad art. 36. — Le Gouvernement du Liechtenstein voudrait que fût supprimée la dernière phrase de l'article 36 prévoyant que les ordonnances d'exécution à édicter par le Gouvernement princier pour assurer l'application de la législation fédérale entrant en ligne de compte, devront être soumises à l'approbation du Conseil fédéral. Nous ne croyons pas qu'il y ait lieu, à cet égard, de traiter le Liechtenstein autrement qu'un canton suisse. Dans tous les cas où les cantons doivent soumettre leurs ordonnances d'exécution à l'approbation du Conseil fédéral, le Gouvernement du Liechtenstein devrait le faire aussi.

Ad art. 39. — Il nous semble préférable de s'en tenir au texte de cet article. En prévision des difficultés que pourrait rencontrer l'exécution de la convention, il vaut mieux ne pas se lier pour de trop longues périodes. On peut même se demander s'il ne serait pas prudent de substituer à l'art. 39 une disposition déclarant que les parties peuvent en tout temps dénoncer la convention à un an ou même à six mois. Il faut en effet prévoir le cas où le Liechtenstein appliquerait d'une façon insuffisante la législation fédérale le concernant.

P.S. Nous estimons indispensable d'insérer dans le projet de convention une disposition ainsi conçue:

«Si les autorités du Liechtenstein n'appliquent pas ou appliquent d'une façon insuffisante les prescriptions énoncées à l'annexe I⁶, notamment celles qui concernent la lutte contre les épidémies, la police des épizooties, le commerce des denrées alimentaires et d'autres objets usuels, l'interdiction de fabriquer certains produits ou d'en faire le commerce, le Conseil fédéral pourra rétablir sans délai et de plein droit, indépendamment de la dénonciation de la convention, le contrôle légal à la frontière politique entre la Suisse et le Liechtenstein. C'est au Conseil fédéral qu'il appartient de décider souverainement si ce contrôle doit être rétabli.»

6. Il s'agit de l'annexe I au projet de Convention, non reproduit, cf. n° 158.

217

E 1005 2/2

CONSEIL FÉDÉRAL Procès-verbal de la séance du 1^{er} septembre 1922

Question du Vorarlberg

Secret

Département politique
Verbal

Le Chef du Département politique expose: D'après une communication faite par M. Ender, Landeshauptmann du Vorarlberg, à M. Engensberger, président de la commune de Rorschach, la situation est très grave au Vorarlberg. On a dans ce pays la conviction que l'entrevue récente de Mgr. Seipel, chancelier de la République autrichienne et de M. Schanzer, Ministre des Affaires étrangères d'Italie, ne tenait à rien moins qu'à placer l'Autriche sous la sujétion de l'Italie; on prétend que l'Autriche a été vendue à l'Italie. Ces bruits plus ou moins fondés ont ému l'opinion publique et les autorités du Vorarlberg et celles-ci s'apprêteraient à faire une démarche décisive en vue du rattachement à la Suisse.

Dans l'état de désagrégation morale et politique où la situation économique et financière de l'Autriche a plongé ce pays, les tendances séparatistes au Vorarlberg se manifestent avec une force accrue. Nous devons donc examiner à nouveau la situation et les diverses solutions possibles. Si la domination de l'Italie s'étendait sur l'Autriche et par suite sur le Vorarlberg, cela créerait pour la Suisse une situation dangereuse au triple point de vue politique, stratégique et de la politique des transports. La tentation peut être grande pour l'Italie. Quant au rattachement à l'Allemagne, qui serait tout aussi indésirable et dangereux pour la Suisse, il paraît improbable dans les circonstances actuelles. Enfin, l'union de l'Autriche à l'un des pays de la Petite Entente ou son entrée dans ce faisceau se heurterait à l'oppo-

sition catégorique de l'Italie. Pour la Suisse, sa politique doit tendre au maintien du statu quo, tant que cela est possible. Nous devons donc user de toute notre influence auprès des autorités du Vorarlberg pour les dissuader de faire des démarches inconsidérées et qui ne pourraient pour l'instant aboutir à rien. Si d'autre part il est démontré que l'Autriche est viable et qu'elle pourrait se relever économiquement et financièrement pourvu qu'elle trouvât de l'appui à l'extérieur, nous ne devrions pas hésiter à faire de nouveaux sacrifices pour l'aider à surmonter la crise.

M. Motta a l'intention de charger un fonctionnaire du Département politique de faire auprès de M. Ender une démarche dans ce sens.

Dans la discussion qui suit, le point de vue du Chef du Département politique est généralement approuvé. De l'avis général, le Conseil fédéral ne peut suivre à l'égard du Vorarlberg d'autre politique que celle qu'il a adoptée dès 1919 et que M. Motta a exposée en son temps aux Chambres fédérales¹, ainsi qu'à la deuxième assemblée de la Société des Nations. Nous ne nourrissons à l'égard du Vorarlberg aucune arrière-pensée ni aucun désir d'annexion et nous désirons que ce pays continue à faire partie de l'Autriche, mais pour le cas où celle-ci se désagrègerait nous devons réserver pour le Vorarlberg le droit de disposer de lui-même et pour la Suisse le droit de sauvegarder ses intérêts vitaux. Au surplus, les renseignements reçus par divers membres du Conseil fédéral sur la situation en Autriche et au Vorarlberg confirment ceux donnés par M. Motta. M. Schulthess a appris à St-Gall que les patrons au Vorarlberg n'étaient plus en mesure de payer les salaires des ouvriers. On distribuerait des armes entre autres aux employés de chemins de fer, mais on ne peut dire si c'est pour la défense de l'ordre ou dans un but révolutionnaire. A St-Gall, l'opinion continue à être résolument hostile à l'idée d'un rattachement du Vorarlberg à la Suisse, sous quelle forme que ce soit, rattachement dont l'orateur a maintes fois montré les inconvénients et les dangers politiques et économiques. En ce qui concerne l'aide à accorder à l'Autriche, M. Schulthess ne croit pas qu'il soit possible de lui consentir de nouveaux prêts, mais la Suisse pourrait renoncer au remboursement de son avance de 25 millions de francs, à condition que les autres Etats créanciers fassent aussi abandon de leurs créances.

M. Scheurer estime que le rattachement du Vorarlberg à l'Italie créerait pour la Suisse, au point de vue stratégique, une situation aussi dangereuse et intenable que le rattachement à l'Allemagne, et que dans ce cas de désagrégation de l'Autriche la solution de la réunion du Vorarlberg à la Suisse, quelque indésirable qu'elle soit à d'autres égards, pourrait s'imposer à nous comme la meilleure.

M. Musy fait remarquer que, dans l'état de décomposition et de démoralisation où l'Autriche est tombée, la question de sa dislocation peut devenir aiguë d'un jour à l'autre et que nous devons être prêts à fixer notre attitude en connaissance de cause, par l'étude de toutes les faces du problème. En attendant, nous ne devrions pas faire aux autorités du Vorarlberg une déclaration leur ôtant tout

1. Sur la discussion de cette question aux Chambres fédérales dès 1919, cf. DDS 7/2, n° 157. L'interpellation du Conseiller national Gelpke du 11 novembre 1919 concernant la question du rattachement éventuel du Vorarlberg à la Suisse (*Ibid.* p. 344, note 5) n'a été retirée qu'à la session parlementaire d'été 1922, cf. Résumés des délibérations de l'Assemblée fédérale, session du 6 juin au 1^{er} juillet 1922, p. 2.

espoir et excluant à tout jamais la réalisation des aspirations du Vorarlberg à l'union avec la Suisse.

M. Häberlin fait observer que la démarche proposée par M. Motta ne devrait pas être faite directement auprès de M. Ender, mais par un intermédiaire choisi. M. le conseiller aux Etats Rusch, beau-frère de M. Ender, aurait été tout désigné pour cela, mais il est absent du pays. On pourrait penser à M. Engensberger, président de la commune de Rorschach.

M. Chuard approuve la proposition de M. Motta. Il voit dans la situation actuelle un grave danger et estime qu'on doit tout faire pour éviter que des modifications territoriales se produisent à nos frontières et fournir un prétexte à d'autres voisins de réclamer des rectifications à leur profit. Il préconise, si c'est nécessaire, une nouvelle aide financière à l'Autriche.

Sur la proposition du Chef du Département politique, il est *décidé*:

Un fonctionnaire du Département politique sera chargé de faire, par l'intermédiaire de M. Engensberger², président de la commune de Rorschach, une démarche en vue de faire entendre à M. Ender et aux autorités du Vorarlberg que le Conseil fédéral désire le maintien du statu quo en Autriche et les invite à s'abstenir de toute démarche inconsidérée en vue du rattachement du Vorarlberg à la Suisse.

2. Cf. n° 219.

218

E 2001 (B) 3/10

Le Chef du Département militaire, K. Scheurer, à la Division des Affaires étrangères du Département politique

L 50.12.12. Sch/R

Bern, 6. September 1922

Der Bundesrat hat uns beauftragt¹, die Frage des Vorarlberges vom militärischen Standpunkt aus zu prüfen. Wir unterbreiten Ihnen hiermit das Ergebnis unserer Studien²; die Einzelheiten haben wir unterdrückt, sie stehen aber auf Wunsch zur Verfügung.

ANNEXE

Le Chef du Département militaire, K. Scheurer, au Conseil fédéral

R
Geheim

Bern, 31. August 1922

Der Bundesrat hat das Militärdepartement beauftragt³, vom militärischen Standpunkt aus die Fragen zu prüfen, die sich aus den gegenwärtigen Verhältnissen der österreichischen Republik

1. Cf. n° 203.

2. Reproduit en annexe.

3. Cf. n° 203.

ergeben, und insbesondere zu untersuchen, inwieweit wir am Schicksal des Vorarlberges militärisch interessiert sind.

Bevor wir auf die heutigen Verhältnisse näher eintreten, möchten wir kurz uns über diejenigen aussprechen, die vor dem Kriege bestanden haben.

Dabei können wir die Tatsache feststellen, dass die schweizerisch-österreichische Grenze vor dem Kriege weder zu grossen Studien noch zu umfangreichen Erörterungen Veranlassung gegeben hat. Es mag dies auffallen. Allerdings wurde unsere Grenze gegen Österreich zu durch Bergzüge und den Lauf des Rheines gebildet und gab infolgedessen wenig Anlass zu Auseinandersetzungen. Dagegen war der Schutz, den die natürlichen Hindernisse uns bieten konnten, infolge der Entwicklung der Kampf- und Verkehrsmittel mit der Zeit kleiner geworden.

Das war umso nachteiliger, als in unmittelbarer Nähe der Grenze einer der empfindlichsten Punkte unseres Verkehrsnetzes liegt. Der Kanton Graubünden besitzt bekanntlich mit dem übrigen Teil unseres Landes nur eine Verbindung, diejenige über Sargans—Maienfeld, die das ganze Jahr offen steht. Die übrigen Verbindungen werden durch Gebirgspässe vermittelt, die während vielen Monaten für Truppenkörper von einiger Bedeutung ungangbar sind. Ein sicherer Schutz der Talverbindung in der Gegend von Sargans war aber bei den frühern Grenzverhältnissen fast ausgeschlossen. Könnten wir, nebenbei gesagt, über das Gebiet von Liechtenstein in irgend einer Form verfügen, so wäre das militärisch von sehr grossem Vorteil, indem dieses Gebiet gerade die empfindlichste Strecke deckt.

Die frühern Verhältnisse haben denn auch seit jeher dem Begehren gerufen, dass durch Befestigungen die Verbindung mit Graubünden geschützt werden müsse. Die Gegend von Maienfeld—Sargans ist dabei an Bedeutung neben diejenige von St. Maurice—Martigny und den Gotthard gestellt worden, wie ein Blick auf die Karte zeigt, mit vollem Recht.

Wenn trotzdem nicht nur nichts geschehen ist, sondern die Aufmerksamkeit sich auf andere Teile unserer langgestreckten Grenze gelenkt hat, so liegt die Erklärung in der politischen Lage. Das alte Österreich hatte nach und nach seinen politischen Bestrebungen eine andere Richtung gegeben. Immer mehr hatte es auf die Ausdehnung seiner Macht im alten Vorder-Österreich verzichten müssen und mit dem Kriege von 1866 war nach dem territorialen Verlust auch der politische Einfluss in jenen Gebieten, das heisst dem heutigen Süd-Deutschland, vernichtet oder doch sehr stark vermindert worden. Das Österreich-Ungarn der Vorkriegszeit sah seine Ziele im Osten, und die Linien, auf denen sich die entscheidenden Kräfte bewegten und auf denen es wahrscheinlich zu einem Zusammenstoss kommen musste, führten weitab von unserer Grenze durch. Die österreichischen Grenzgebiete gegen die Schweiz zu waren mit der übrigen Monarchie nur schlecht verbunden und spielten militär-politisch eine kleine Rolle. So kam es, dass wir uns von dieser Seite keiner Gefahr zu versehen hatten und dass die Aufrechterhaltung Österreich-Ungarns für uns geradezu den Schutz unserer Ostgrenze bedeutete. Solange seine politische und militärische Macht nicht gebrochen war, durfte man mit aller Wahrscheinlichkeit darauf zählen, dass irgendwelche Bedrohung unserer Grenze nicht zu erwarten sei.

Es fragt sich nun, wie weit sich durch den Krieg und seine Folgen diese Verhältnisse geändert haben. Bekanntlich fehlte es nicht an Stimmen, die sagen, dass wir an unserer Ostgrenze nichts mehr zu befürchten haben, da an Stelle einer Grossmacht ein verhältnismässig kleiner Staat getreten sei, der unter den gegebenen Umständen militärisch keine Bedrohung für uns darstellen könne. Nun machen wir aber nicht nur auf militärischem Gebiet die Erfahrung, wie unangenehm uns die Nachbarschaft eines allzuschwachen Staates sein kann. Die beständige Unruhe und die immer grösser werdende Unsicherheit machen sich notwendigerweise in den gegenseitigen Beziehungen geltend und ziehen uns, gewollt oder ungewollt, in Mitleidenschaft. Von der österreichischen Armee werden wir wohl noch lange Zeit nichts zu befürchten haben. Dagegen wissen wir nicht, was im Frieden und im Krieg mit dem Gebiete dieses Staates geschehen kann. Die Gefahr ist gross, dass andere Leute sich dort festsetzen, sei es auch nur deshalb, um sich vor der Benützung des unverteidigten Gebietes durch einen dritten Gegner zu schützen. War die gewaltige militärische Kraft der alten Monarchie unter den gegebenen Verhältnissen für uns nicht gefährlich, so ist es sicher heute die Schwäche der unglücklichen österreichischen Republik.

Bei der gegenwärtigen Lage ergeben sich für die Zukunft folgende Möglichkeiten, soweit wenigstens heute ein Urteil möglich ist:

1. Österreich bleibt aufrecht und das Vorarlberg fährt fort, einen Bestandteil dieses Staates zu bilden. In diesem Falle bleibt vorläufig der Zustand ungefähr wie vor dem Kriege. Allerdings geht die gemeinsame Grenze mit Österreich nun mehr bis zur Reschenscheideck; von dort bis zur Dreisprachenspitze ist an Stelle Österreichs nun Italien getreten. Immerhin hat im wichtigsten Teil der gemeinsamen Grenze keine Veränderung stattgefunden. Wenn der heutige Nachbar auch nicht mehr der gleiche ist wie vor dem Krieg, so brauchen wir, solange er Bestand hat, an eine unmittelbare Gefahr nicht zu denken. Wenn der Bundesrat den Standpunkt eingenommen hat, dass es für die Schweiz keine vorarlbergische Frage gebe solange das heutige Österreich als Staat weiter bestehe, so kann dieser Stellungnahme auch vom militärischen Standpunkt aus beige pflichtet werden.

2. Vorarlberg wird selbständig. Es ist von vornherein klar, dass ein derartiges Land auf die Dauer nicht lebensfähig sein kann. Seine Kraft ist politisch, wirtschaftlich und militärisch zu gering. In dieser letzten Hinsicht ist namentlich darauf zu verweisen, dass die Entwicklung für die kleinen Staaten besonders ungünstig ist. Eine moderne Armee verlangt eine derartige Menge von Kampfmitteln und Hilfsmitteln überhaupt, dass es einem kleinen Staate unmöglich ist, sie alle aufzubringen; weder die Finanzen noch die Zahl der Wehrfähigen noch das notwendige geistige Rüstzeug können von ihm aufgebracht werden. Leiden wir schon unter diesen Zuständen in fast unerträglichem Masse, so wird das für das Vorarlberg mit seinem Gebiet von rund 2100 km² und seiner Bevölkerung von ungefähr 130 000 Seelen noch in ganz anderem Masse der Fall sein. Es wird wie jedes derartige kleine Land der Gegenstand der Begehrlichkeit seiner Nachbarn werden und infolge seiner Schwäche eine starke Anziehung auf jeden ausüben, der in seinem Gebiete kleinere oder grössere Interessen zu finden vermeint. Jedenfalls müssen wir uns im Kriegsfall darauf gefasst machen, dass das Land von einer der kriegführenden Parteien besetzt wird und zum Kriegsschauplatz werden kann. Aus eigenen Mitteln ist ihm die Verteidigung nicht möglich. Es ist denkbar, dass auch wir in diesem Fall einschreiten sollten. Aber wenn wir auch vom Lande selbst zur Besetzung aufgefordert würden, so läge in einer solchen Massnahme eine Tat, die mit unserer Neutralitätspolitik nur schwer oder gar nicht zu vereinbaren wäre. Wir müssen gewärtigen, dass man in einem solchen Schritt den Verzicht auf die Neutralität sehen würde und dann hätten wir auf politischem oder moralischem Gebiet eines unserer aller wirksamsten Schutzmittel verloren. Dass es daneben zu einem scharfen Gegensatz mit den zunächst beteiligten Staaten kommen müsste, ist klar. Wir kommen also zum Schluss, dass militärisch gesprochen ein selbständiges Vorarlberg für uns nicht wünschbar ist.

3. Vorarlberg fällt an Deutschland. Unsere Grenze mit Deutschland würde damit von rund 10 Km. auf 250 Km. verlängert. Der Unterschied wäre allerdings nicht gross gegenüber dem Zustand, wenn das Vorarlberg zur Schweiz gehörte. Aber die Beschaffenheit der Grenze wäre eine ganz andere. Wenn wir uns im Rheintal verteidigen müssen, so stehen wir vor fast unlösbaren Schwierigkeiten. Der Rhein bildet unter den heutigen Verhältnissen kein unüberwindliches Hindernis. Das Gebiet, in dem wir unsere Verteidigung führen müssten, ist der schmale Raum zwischen dem Fluss und dem Appenzeller Hochland. Mit der heutigen Artillerie kann von sehr weit her dieses Gebiet so unter Feuer genommen werden, dass es für den Verteidiger fast unbrauchbar wird. Jedenfalls wird ihm die Bewegung sozusagen unmöglich gemacht. Er steht wie ein Mann da, der hinter sich eine grosse Mauer hat. Muss die Verteidigung weiter zurückgelegt werden, so ergibt sich sofort eine derartige Teilung unserer Kräfte, von denen die einen gegen den Walensee, die andern gegen das Toggenburg, die dritten gegen den Ruppen und Stoss, die vierten gegen Rorschach zurückgehen müssen, dass eine einheitliche Leitung und Verwendung mit den grössten Schwierigkeiten verbunden ist.

Dem gegenüber ist die Verteidigung an der gegenwärtigen vorarlbergischen Grenze bedeutend leichter. Es kann sich natürlich nicht darum handeln, genau ihren ein- und ausspringenden Winkeln entlang sich aufzustellen. Dagegen ist ihr Schutz, allgemein gesprochen, sehr wohl möglich; der Verteidiger hat die nötige Bewegungsfreiheit und hinter sich das Rheintal, das mit seinen Bahnen und Strassen und seinen Hilfsmitteln aller Art die Bewegung und Versorgung leicht durchzuführen gestattet.

Besonders unangenehm wäre aber die neue Form einer solchen deutsch-schweizerischen Grenze. Das deutsche Gebiet würde die ganze Ostschweiz von Norden und Osten her umfassen und

die Verteidigung dieses wichtigen Teiles unseres Landes sozusagen unmöglich machen. Die Karte zeigt auch dem ungeübten Auge sofort, dass jede Aufstellung nördlich vom Walen- und Zürchersee von der Seite her bedroht ist. Wenden wir uns gegen Osten, so kommt der Druck auf die Flanken von Norden; wenden wir uns gegen Norden, so kommt er von Osten. Die Gefahr liegt nahe, dass wir in kurzer Zeit den ganzen Landstrich, d. h. ungefähr das Gebiet der Kantone St. Gallen, Appenzell, Thurgau, Schaffhausen und Zürich aufgeben müssten. Damit müssen wir naturgemäss auf den grössten Teil der gewaltigen Kriegsmittel an Menschen und Sachen verzichten, die hier in grösserer Menge als irgendwo in unserem Lande angehäuft sind. Wir können mit aller Bestimmtheit erklären, dass die Angliederung Vorarlberg's an Deutschland für unsere Landesverteidigung die schwersten Nachteile zur Folge haben würden.

4. Das Vorarlberg wird von Italien besetzt. Bis heute hat in keinem der möglichen Kriegsfälle uns unsere Bodengestaltung derartige Dienste leisten können wie die Alpen in demjenigen gegen Italien. In diesem Falle können wir den Gegner an der Landesgrenze erwarten und haben hinter uns beinahe unser ganzes Land mit seinen sämtlichen Hilfsmitteln. Der Gegner kann seine grosse Übermacht in dem schwierigen Gelände nicht in der Weise zur Geltung bringen, wie es in flachern Gegenden der Fall wäre. Diese günstige Stellung ändert sich aber mit einem Schlage, wenn das Vorarlberg in der Hand Italiens ist. Dann hat es die Alpenkette bereits überschritten und kann durch einen Angriff von der Flanke her unsere ganze von West nach Ost laufende Aufstellung anpacken. Während wir unter den bisherigen Verhältnissen hoffen dürfen, dass unsere Kraft ausreicht zu einer erfolgreichen Verteidigung unseres Landes, so haben unsere Berechnungen ergeben, dass dem nicht so sein würde, wenn die Abwehr gegen Italien auch an der Grenze gegen Vorarlberg geführt werden müsste. Wollen wir uns dort mit Aussicht auf Erfolg halten, so bedürfen wir infolge der ungünstigen Grenzverhältnisse, die wir schon oben dargelegt haben, einer verhältnismässig starken Truppenmacht. Sie muss auf 9 komb. Brigaden festgesetzt werden, d. h. auf die Hälfte unseres Auszuges. Der Rest genügt zur Verteidigung des übrigen Grenzgebietes nicht mehr. Wir können in diesem Falle nur dann noch auf einigen Erfolg hoffen, wenn wir die Verteidigungslinie so stark als möglich verkürzen. Das hätte die Aufgabe des Tessins und Graubündens zur Folge. Eine kurze Prüfung der Karte genügt, um zu zeigen, wie sehr sich die ganze Sachlage zu unsern Ungunsten ändern würde. Man darf und muss dann von einer beständigen Bedrohung unserer Selbständigkeit sprechen, ein Zustand, der sicher auf die Dauer nicht nur militärisch unser Land schwer belasten würde.

Bis vor kurzer Zeit hat man bei uns die Möglichkeit, dass Italien das Vorarlberg in seinen Machtbereich einbeziehen könnte, gar nicht ins Auge gefasst. Es ist das begreiflich, denn das Land schien doch für unsern südlichen Nachbar sehr weit abgelegen zu sein. Den etwa laut werdenden Stimmen der Nationalisten gegenüber konnten wir uns auf die zweifellos anders gerichtete Politik der Regierung und die Unwahrscheinlichkeit einer derartigen Entwicklung berufen. Nun hat aber die Sache ein anderes Gesicht bekommen. Tritt Österreich, wie es sich bereit erklärt hat, in ein näheres Verhältnis zu Italien, so ist der italienische Einfluss genügend gesichert, um gegebenenfalls eine militärische Besetzung des Vorarlbergs bewirken zu können. Damit ist aber der Zustand gegeben, den wir oben angedeutet und als unerträglich bezeichnet haben. Wir verkennen dabei die zahlreichen und grossen Hindernisse, die sich einer solchen italienischen Politik entgegensetzen, durchaus nicht und möchten keineswegs behaupten, dass die Entwicklung notwendigerweise sich nach dieser Richtung vollziehen wird. Dagegen darf man doch den gewaltigen Ausdehnungsdrang des siegreichen Landes nicht unberücksichtigt lassen. Die nationalistische Bewegung geht weit über die Bedeutung ähnlicher Erscheinungen in andern Ländern und in frühern Zeiten hinaus. Ihre Führer wissen nicht nur zu reden, sondern zu handeln und sind sich der in ihren Händen liegenden Macht, die tatsächlich gegenwärtig die grösste im ganzen Königreich ist, wohl bewusst. Sie scheinen mit den militärischen Instanzen in vielfachen Beziehungen zu stehen und gerade in der Frage, die uns beschäftigt, ist es durchaus naheliegend, dass sie von der Armee her eine starke Ermutigung erfahren könnten. Wenn wir uns nämlich über die ungünstig verlaufende Grenze gegenüber Italien beklagen und es unsern Vorfahren jetzt noch zum Vorwurf machen, dass sie weder Domo d'Ossola noch Chiavenna zu behalten vermocht haben, so dürfen wir andererseits sagen, dass die Verhältnisse auch von Italien als ungünstig empfunden werden müssen. Was von der Bedrohung Veneziens und Oberitaliens überhaupt durch die Grenzgestaltung gegenüber dem alten Österreich-Ungarn gesagt worden ist, gilt zum grossen Teil, wohl verstanden soweit das Gelände in Frage kommt, auch

für die Schweiz. Das Tessin kann von einem empfindlichen Italiener wie eine gegen Mailand gezückte Lanze empfunden werden. Das gleiche gilt, ganz allgemein gesprochen, vom grössern Teil unseres Gebietes, von dem aus überall die Verbindungen in die italienischen Ebenen hinunterführen. Aus diesem Sachverhalt lässt sich unschwer die uns nicht leicht verständliche Unruhe Italiens gegenüber unsern angeblichen militärischen und politischen Absichten erklären. Verfügt dagegen unser Nachbarland in dieser oder jener Form über das Tirol und das Vorarlberg, so ändert dieser Sachverhalt von einem Augenblick zum andern vollständig. Die bereits erwähnte Bedrohung von dort aus, wäre so stark, dass von einem entschlossenen Handeln unsererseits im gegenwärtigen Grenzgebiet gegen Italien zu nicht mehr die Rede sein könnte. Die Annahme drängt sich deshalb förmlich auf, dass die Bestrebungen der Nationalisten in den führenden Armeekreisen eine starke Unterstützung finden könnten. Damit wächst aber auch die Grösse der Gefahr. Wenn irgendwo, so gilt es für uns, hier aufzupassen. Wir wiederholen, dass ein Vorarlberg in italienischer Gewalt militärisch ein ganz unabsehbarer Nachteil für uns sein müsste.

5. Ob noch an andere Möglichkeiten gedacht werden kann, lassen wir z. Zt. offen. Sie sind jedenfalls heute so unbestimmt, dass man sich mit ihnen nicht ernsthaft befassen kann. Immerhin wollen wir hier eine Meldung erwähnen, die wir allerdings nicht nachprüfen konnten und die dahin lautete, dass die Tschecho-Slowakei und Jugoslawien einen Verteilungsplan über die österreichische Republik aufgestellt hätten. Darin sei das Vorarlberg nicht erwähnt gewesen. Dass der unhaltbare Zustand in Österreich solche Vorschläge zeitigen kann, ist wohl selbstverständlich. Wie wir, werden auch die andern Nachbarn sich fragen müssen, was im Falle eines Zusammenbruches zu geschehen hätte.

6. Vorarlberg gehört zum schweizerischen Machtbereich. Wir sprechen uns über die Form und den Grad der Annäherung nicht weiter aus, sondern nehmen bloss an, dass das Land in unsere militärischen Operationen einbezogen werden kann. Dass das, militärisch gesprochen, für uns ein Vorteil sein muss, geht aus den obenstehenden Erörterungen hervor. Die Geländegestaltung ist derart, dass sie unsere Stellung gegenüber dem jetzigen Zustand verbessert. Zugleich würde die Vergrösserung des Raumes unsere Bewegungsfreiheit vergrössern, und namentlich würde es unsern allfälligen Gegnern ein Gebiet entziehen, das von uns leicht zu verteidigen ist, das aber in fremder Hand eine gewaltige Gefahr für uns bildet.

Wir kommen deshalb zum Schluss, dass, vom militärischen Standpunkt aus beurteilt, die Angliederung des Vorarlberg's an unser Land von entschiedenem Vorteil ist.

219

E 2001 (B) 3/11

Aide-mémoire du Chef de la Division des Affaires étrangères du Département politique, P. Dinichert¹

Vertraulich

Bern, 6. September 1922

Am 5. September nachmittags bin ich auf Weisung des Bundesrates² in Zürich mit dem Gemeindeammann von Rorschach, Herrn Dr. Engensperger, zusammengekommen, um mit ihm die Vorarlbergerfrage zu besprechen.

Dr. Engensperger ist seit Jahren in engen Beziehungen mit leitenden Persönlichkeiten aus dem Vorarlberg, insbesondere mit Landeshauptmann Dr. Ender.

1. *Remarque manuscrite de Dinichert en tête du document*: à Monsieur Motta, Conseiller fédéral, pour son information. D.

2. *Cf. n° 217.*

Dr. Engensperger erklärt, mit den politischen Anschauungen namentlich Dr. Enders, aber auch anderer Persönlichkeiten wie Dr. Mittelberger, Mitglied der Vorarlberger-Regierung (Landesrat), und des gewesenen Vizebundeskanzlers Fink vertraut zu sein.

Ich setzte vor allem Dr. Engensperger die derzeitige politische Lage bezüglich Österreichs, sofern sie uns bekannt ist, und die Stellungnahme des Bundesrates zu dieser Frage auseinander. Dr. Engensperger erklärt übrigens, die ihm auseinandergesetzte Auffassung zu teilen.

Aus meiner eingehenden Besprechung mit Dr. Engensperger ist kurz folgendes festzuhalten.

Die Vorarlberger (damit sind vorab die erwähnten Persönlichkeiten gemeint) sind davon unbedingt überzeugt, dass das heutige Österreich wirtschaftlich nicht lebensfähig³ ist und dass es durch allfällige Geldzuschüsse und dergleichen auf die Dauer auch nicht lebensfähig gemacht werden kann. Eine wirtschaftliche Anlehnung in dieser oder jener Form mit einem oder mehreren Nachbarn Österreichs muss gefunden werden, soll die wirtschaftliche Zukunft Österreichs einigermaßen gesichert erscheinen. Vorarlberg ist heute bereit, jede Lösung anzunehmen, die diesen Zweck zu erfüllen scheint. Es wird sich also gegen eine wirtschaftliche Annäherung weder an Italien noch an Deutschland *sträuben*. An einen Anschluss an Länder der Kleinen Entente glaubt Dr. Engensperger kaum, weil die Antipathien der österreichischen Bevölkerung gegen diese Länder dermalen zu ausgesprochen seien. Selbstverständlich wäre die von der grossen Masse der Vorarlberger ersehnte Lösung die wirtschaftliche Anlehnung an die Schweiz. Die leitenden Vorarlberger vertrauen übrigens darauf, dass die Schweiz nötigenfalls zum wirtschaftlichen Anschluss Vorarlbergs Hand bieten wird, weil die Schweiz selbst ein wesentliches politisches Interesse daran hat, dass Vorarlberg nicht einen solchen Anschluss mit einem andern Nachbar der Schweiz eingehe. Der Schweiz sollen hiefür nach Auffassung der Vorarlberger die diplomatischen Mittel zur Verfügung stehen; insbesondere würde sie auf die Unterstützung Frankreichs und der Kleinen Entente rechnen können, die den Anschluss an Italien oder Deutschland in gleicher Weise fürchten.

Die Vorarlberger werden in nächster Zukunft nichts unternehmen, um die Zerreißung Österreichs herbeizuführen. Wenn sie sich in dieser Beziehung ganz passiv verhalten werden, so würden sie aber die Initiative seitens eines andern österreichischen Landes wie Tirol oder Salzburg begrüßen, weil sie eben die Gewissheit haben, dass diese wenigstens wirtschaftliche Auflösung kommen muss und sie ihnen so bald als möglich erwünscht ist.

Der Gemeindeammann von Rorschach glaubt zu wissen, dass in St. Gallen die heutige Stimmung einem wirtschaftlichen Anschlusse Vorarlbergs an die Schweiz im allgemeinen nicht ungünstig ist; insbesondere soll das Kaufmännische Direktorium dieser Möglichkeit ohne Bedenken entgegensehen.

Dr. Enders gegenwärtige grösste Sorge soll sein, dem Vorarlberg im Falle plötzlicher Ereignisse, die den Vorarlberg vom Reste Österreichs abschneiden

3. Dans ce même dossier classé Streng vertraulich se trouve une étude préparée par un des membres du gouvernement du Vorarlberg, B. Fink, et remise à P. Dinichert par le Dr. Engensberger; elle a pour titre: Ist Österreich lebensfähig?

sollten, die Zufuhr an Lebensmitteln und andern unbedingt notwendigen Gegenständen zu sichern. Dr. Engelsperger legt mir deshalb nahe, dem Bundesrate die Frage vorzulegen, ob in einem solchen Falle Vorarlberg von der Schweiz aus, gegen genügende Sicherheiten mit dem Notwendigsten versorgt würde. Ich erkläre mich bereit, die Sache hier zur Sprache zu bringen.

Dr. Engelsperger wird Gelegenheit haben, in den allernächsten Tagen mit Dr. Ender, der zur Zeit in Appenzell weilt, zusammenzukommen und mit ihm die Lage im Sinne unserer Besprechung zu erörtern.⁴

4. *Par lettre du 14 septembre 1922, le Dr. Engelsberger rend compte à P. Dinichert de l'entretien qu'il a eu le 7 septembre avec le Dr. Ender. Il rapporte en conclusion: [...] Zu Ihrer Beruhigung diene, dass mir Herr Dr. Ender wiederum erklärt hat, dass, soweit er einen Einfluss in Vorarlberg ausüben kann, keine Abenteuer-Politik gespielt wird. Die Unabhängigkeits- und Selbständigkeitserklärung erfolgt erst dann, wenn tatsächlich keine österreichische Regierung mehr besteht, bzw. wenn sie nicht mehr in der Lage ist zu regieren oder wenn andere Länder Österreichs mit Erfolg sich von Österreich losgesagt haben oder wenn unser Land Vorarlberg den Rat erteilt, sich selbständig zu erklären und die nötigen wirtschaftlichen, finanziellen und politischen Garantien übernimmt. [...] (E 2001 (B) 3/11). Par lettre du 8 septembre 1922 à son ami Engelsberger, le Dr. Ender précise sa position sur plusieurs points et après avoir signalé diverses conditions politiques et économiques qui permettraient à l'Autriche de vivre, il conclut: [...] Wenn man Österreich jetzt nicht hilft, sondern es zerfallen lässt, so können wir vielleicht selbständig werden unter Schweizer Protektorat. Ob es uns zum Heile gereicht, ob die Schweiz uns dann selbständig erhalten oder sich angliedern will, wer kann das heute sagen?*

Hilft man aber Österreich aus seiner heutigen Not, dann soll man es gründlich tun und ihm scharfe, aber praktische und vernünftige Bedingungen setzen. Vielleicht reift dann, bis die heutige Hilfe ihre Kraft verliert, die grosse Hilfe: die vereinigten Staaten von Mittel-Europa.

Dann muss Vorarlberg als einziger Repräsentant des Alemannentums in Österreich leben, nicht in seiner natürlichen Heimat, aber vielleicht ein nützliches Salz in Österreich und durch Österreich wirtschaftlich geborgen in den vereinigten Staaten von Mitteleuropa.

Inzwischen aber schauen unser aller Augen nach Genf.

Geschieht was da wolle, so tut jedenfalls eines not:

Bern muss uns bündig wissen lassen, in welcher Art und in welchem Umfang es Vorarlberg helfen will, wenn Vorarlberg unverschuldet in die Lage kommt, sich selbständig zu machen. Dass man diesen Fall wohl überlegt und verlässlich ordnet, ist absolut notwendig, mögen die Verhandlungen beim Völkerbund enden wie immer. Das ist das eine, unbedingt und für alle Fälle notwendige [...] (E 2001 (B) 3/11).

Sur la préparation de l'aide économique à l'Autriche durant l'été 1922, cf. nos 213, 220.

CONSEIL FÉDÉRAL
Procès-verbal de la séance du 11 septembre 1922¹

Völkerbundsversammlung: die Österreichische Frage; Leistungen
der Schweiz für den Völkerbund; Abrüstungsfrage, Empfang

Geheim

Mündlich.

Der Vorsteher des politischen Departements, Führer der schweizerischen Abordnung zur Völkerbundsversammlung, erstattet über einige bei der Tagung des Völkerbunds in Genf aufgetauchte Fragen Bericht.

I. *Die Österreichische Frage.* Nach den Weisungen, die der Bundesrat der Abordnung zur Völkerbundsversammlung gegeben hat, sollte die schweiz. Abordnung bei passender Gelegenheit auf die Notwendigkeit hinweisen, dass der Völkerbund auch Fragen verfolge, die sich aus der ausserordentlich ernsten wirtschaftlichen und politischen Lage Europas ergeben, und zwar sollte er sich mit diesen Fragen, die alle Staaten Europas stark in Mitleidenschaft ziehen, auch dann befassen dürfen, wenn damit Bestimmungen der Friedensverträge berührt werden. Ferner sollte die Abordnung ganz besonders für eine Erörterung der Frage der Hilfeleistung für Österreich eintreten, für deren sachliche Behandlung nach Abklärung der Lage sie vom Bundesrate besondere Weisungen einzuholen hätte.

Bekanntlich erschien dann der Österreichische Bundeskanzler Monsignore Seipel in Genf und der Rat des Völkerbunds befasste sich mit der Hilfeleistung an Österreich in öffentlicher und in geheimer Sitzung. Nun ergab sich die Frage, ob es angezeigt erschiene, dass von der schweizerischen Abordnung in der Vollversammlung bei der Behandlung des Geschäftsberichtes des Generalsekretariates des Völkerbundes die Hilfeleistung an Österreich zur Sprache gebracht werde. In der Sitzung der schweizerischen Abordnung vom letzten Dienstag gab deren Vorsteher der Meinung Ausdruck, die schweizerische Abordnung solle bei dem genannten Anlass auf die allgemeine Lage Europas hinweisen und auch die Hilfeleistung an Österreich in die Beratung ziehen. Die Abordnung teilte diese Auffassung, und daraufhin hielt der Vorsteher des politischen Departements seine sattsam bekannte Rede.² Er und die Abordnung waren sich dabei bewusst, dass jedes Eingreifen zugunsten Österreichs der Gefahr ausdehnender Auslegung ausgesetzt sein musste und da und dort den Anschein erwecken werde, als wäre die Schweiz ohne weiteres zur Hilfeleistung bereit. Allein die Abordnung sagte sich, diese Gefahr müsse man in Kauf nehmen, wenn das Ziel, die anderen hilfsbereit zu stimmen, erreicht werden sollte, worauf die Schweiz denn doch grosses Gewicht legen muss. Die Rede beugte übrigens jener Gefahr nach Möglichkeit vor, indem sie die unerlässlichen Vorbedingungen einer Hilfeleistung für Öster-

1. *Était absent: J. M. Musy.*

2. *Discours du 7 septembre 1922, cf. SdN. J.O. 1923/I, pp. 13—14.*

reich scharf betonte, nämlich die Unantastbarkeit des jetzigen österreichischen Staatsgebietes, die politische Unabhängigkeit Österreichs und nicht zuletzt die Notwendigkeit, dass Österreich sich selbst vertraue und seinen ernstlichen Lebenswillen bekunde. Dennoch ist die Rede, wenn auch kaum in der Völkerbundsversammlung selbst, der vorgenannten Gefahr nicht ganz entronnen, und es sind sogar bedauerlicherweise ganz halt- und grundlose Gerüchte von einer Verpflichtung der Schweiz herumgeboten worden.

Nach der Rede befasste sich der Völkerbundsrat neuerdings mit der Hilfeleistung für Österreich. Er beauftragte eine Kommission mit der Prüfung der Frage, ob es nach dem Vertrag von St. Germain möglich wäre, die anscheinend zuverlässige Österreichische Gendarmerie zu vermehren, dagegen aber die ganz bolschewistisch durchtränkte österreichische Volkswehr abzuschaffen. Sodann beauftragte er den Finanzausschuss des Völkerbundes mit einer einlässlichen Prüfung der ganzen wirtschaftlichen Lage Österreichs. Dieser Finanzausschuss fasste dann den Entschluss, sich durch Cooptation zu erweitern und sich auf diese Weise die Mitwirkung eines schweiz. Sachverständigen zur Prüfung der Lage in Österreich zu sichern und es wurde schon eine bestimmte Persönlichkeit genannt. Der Führer der schweiz. Abordnung liess dann wissen, es würde beim Bundesrat lebhaftes Missfallen erregen, wenn diese Berufung eines Schweizers wiederum stattfinden sollte, ohne dass er vorher dazu hätte Stellung nehmen können. Das hatte zur Folge, dass der Finanzausschuss in einem von seinem ständigen Sekretär Salter unterzeichneten Schreiben den Führer der schweiz. Abordnung ersuchte, ihm einen schweiz. Sachverständigen zu nennen, dessen Berufung in den Ausschuss zur Mitarbeit beim genannten Geschäft dem Bundesrat genehm wäre. Die Abordnung hat die Sachlage genau besprochen. *Sie hält es für wünschbar, dass ein schweiz. Sachverständiger bei der Prüfung der Lage Österreichs mitwirke und stellt einstimmig den Antrag, der Bundesrat wolle in diesem Sinne Beschluss fassen und dem Finanzausschuss Herrn Dr. Julius Frey in Zürich als geeignete Person bezeichnen.*

Im Zusammenhang mit dieser Angelegenheit tauchte dann die weitere Frage auf, nämlich ob die Schweiz gestützt auf Art. 4, Abs. 5, des Völkerbundspaktes³ Schritte tun soll, um im Völkerbundsrat für die Behandlung der österreichischen Angelegenheit Sitz und Stimme zu erlangen. Über diese Frage herrscht in der schweiz. Abordnung keine völlige Übereinstimmung. Eines ihrer Mitglieder vertrat, namentlich nachdem auch die Tschechoslowakei für diese Angelegenheit einen Vertreter im Rat erhalten hatte, die Auffassung, die Schweiz solle dasselbe verlangen; was man tun wolle, solle man ganz tun; irgend eine Gefahr sei mit der Vertretung im Rat nicht verbunden und sie habe den Vorteil, dass sie einen unmittelbaren Einfluss auf die anzustrebende Lösung gewähre. Demgegenüber stellten sich zwei andere Mitglieder der Delegation auf den Standpunkt, eine Vertretung im Rat sei nicht anzustreben; denn erstens widerstrebe es dem Empfinden unseres Volkes, wenn die schweiz. Politik sich allzu einlässlich mit Fragen befassen wollte, die mit den Friedensverträgen zusammenhängen, weil dies den Grundsätzen

3. Le texte du Pacte dit:

Tout membre de la Société qui n'est pas représenté au Conseil est invité à y envoyer siéger un représentant lorsqu'une question qui l'intéresse particulièrement est portée devant le Conseil.

strenger Neutralität zu widersprechen scheine, und sodann rief ein solches Begehren der Schweiz unzweifelhaft sofort gleiche Gesuche Jugoslaviens, Rumäniens und Ungarns auf den Plan, was besser vermieden werde. Auch die beiden übrigen Mitglieder der Abordnung neigen mehr zur Zurückhaltung. *Der Vorsteher des politischen Departementes stellt daher im Sinne der Mehrheit der Abordnung den Antrag, der Bundesrat wolle beschliessen, es sollen keine Schritte getan werden, um für die Schweiz im Völkerbundsrat bei Behandlung der österreichischen Frage Sitz und Stimme zu erlangen.* Sollte aber der Rat des Völkerbundes von sich aus der Schweiz eine solche Vertretung anbieten⁴, so müsste der Bundesrat neuerdings Beschluss fassen.

Der Vorsteher des politischen Departementes betont, die schweiz. Abordnung habe sich in dieser ganzen Angelegenheit durchaus im Rahmen der ihr vom Bundesrat erteilten Weisungen gehalten. Wer in seiner Rede eine vorbehaltlose Bindung der Schweiz erblicke, beurteile sie falsch. Das österreichische Problem dränge sich der Schweiz auf, ob sie wolle oder nicht, und sie müsse dazu Stellung nehmen. Die gefährlichste Politik sei in dieser Hinsicht eine Politik der Untätigkeit; denn diese leiste dem Zerfall Österreichs Vorschub, der die Vorarlberger Frage sofort in ihrem ganzen Umfang aufrollen würde, weil mit ihm die Festsetzung Italiens auch an unserer Ostgrenze drohe. Soll aber der Zerfall Österreichs vermieden werden, so müsse etwas geschehen, und wenn man den Zweck wolle, müsse man auch die Mittel wollen.

Dabei muss man sich allerdings davon Rechenschaft geben, dass eine Lösung der österreichischen Frage gewaltige Schwierigkeiten bietet. Darauf wies in einer Besprechung mit dem Vorsteher des politischen Departementes besonders auch Herr Benes hin. Dieser hob hervor, die früheren österreichischen Regierungen hätten eigentlich unmittelbar auf den Zusammenbruch des Landes hingearbeitet in der Hoffnung, das werde den Anschluss an Deutschland beschleunigen. Die Inflation übersteige in Österreich mit 1200 Milliarden Kronen jedes erträgliche Mass; die Zahl der Beamten, etwa 300 000 Mann, sei doppelt so gross als nötig und als der Staat ertragen könne; im Volk sei das Selbstvertrauen und das Kraftbewusstsein geschwunden. Dennoch wäre ein gut regiertes Österreich lebensfähig und es müsse zu seiner Erhaltung unbedingt etwas geschehen, wenn nicht der Zusammenbruch kommen soll, der für Mitteleuropa die unglücklichsten Folgen hätte. Einen bestimmten Plan vermochte allerdings auch Benes nicht zu umschreiben für die Hilfeleistung. In ähnlicher Weise äusserte sich der italienische Staatssekretär Tosti di Valminuta über den gegenwärtigen Zustand Österreichs. Er fügte bei, Italien sei gegen jede Aufteilung Österreichs und würde sich einer solchen mit allen Mitteln widersetzen. Tue der Völkerbund nichts um den Zerfall Österreichs zu verhindern, so müssten sich Italien und die Kleine Entente über das Problem verständigen. Auf seine Frage, ob die Schweiz ernstlich gesonnen sei, bei einer vom Völkerbund ausgehenden Hilfeleistung für Österreich mitzuwirken, erklärte der Vorsteher des politischen Departementes, es komme darauf an, was getan werden soll. Die Beantwortung der weitem Frage, ob die Schweiz allenfalls bei einer Verständigung zwischen Italien und der Kleinen

4. *Motta fut informé le 8 septembre par une note confidentielle de Rappard, reproduite en annexe, de différents aspects de la question autrichienne abordés au sein du Conseil de la SdN.*

Entente über Österreich mitwirken würde, lehnte der Vorsteher des politischen Departementes ab.

In der Beratung wird betont, die Rede des Vorstehers des politischen Departementes an der Völkerbundstagung sei in der Tat mancherorts anders und weitergehend aufgefasst worden als sie offenbar gemeint gewesen sei. Der italienische Gesandte erkundigte sich gleich nachher im Namen seiner Regierung beim Präsidenten, ob sich die Schweiz schon schlüssig gemacht habe, ob und in welchem Umfange sie sich an einer Hülfeleistung für Österreich beteiligen wolle.

Allseitig wird auch anerkannt, wie wichtig es für die Schweiz sei, dass Österreich wenn möglich als selbständiger Staat erhalten und unser Nachbar bleibe, da selbst die Nachbarschaft eines geschwächten Österreichs an der Ostgrenze derjenigen einer andern unserer Grenzmächte vorzuziehen sei. Die Erreichung dieses Zieles, dessen militärische Bedeutung ohne weiteres einleuchtet, sei wohl ein Opfer wert, und ein solches Opfer läge im allereigensten Vorteil unseres Landes und müsste als solches verstanden und gebilligt werden. Von einer Seite wird angeführt, selbst dann liesse sich ein Opfer der Schweiz rechtfertigen, wenn es auch nur dazu dienen könnte, den Zerfall Österreichs hinauszuschieben und damit Zeit zu gewinnen, um darüber schlüssig zu werden, was beim Zerfall Österreichs zu tun wäre, eine Frage, über welche heute noch völlige Unklarheit herrscht. Von anderer Seite wird geltend gemacht, eine Hülfeleistung an Österreich sei nur unter drei Voraussetzungen möglich, nämlich: erstens dass Deutschland nicht zusammenbricht, denn sonst stürzt Österreich unfehlbar nach; zweitens, dass Österreichs Finanzhaushalt gebessert wird durch Verzicht der Alliierten auf ihre Forderungen, durch Abschreibung der bisher schon Österreich gewährten Hülfeleistungen und durch Verminderung der Schmarotzer am österreichischen Staat (überflüssige Beamte u.s.w.); drittens, dass ein Zustand geschaffen wird, der es Österreich erlaubt, wirtschaftlich zu bestehen. Ob dies möglich ist, scheint zurzeit noch durchaus unabgeklärt zu sein, und hierüber sollte die vom Finanzausschuss des Völkerbundes durchzuführende Untersuchung, die sich auf die ganze Staats- und Volkswirtschaft Österreichs erstrecken müsste, Aufschluss geben.

Wenn sich bewahrheiten sollte, dass England an der Hülfeleistung für Österreich sich finanziell nicht beteiligen will, dann ist die Sache von vornherein aussichtslos. Eine Hülfeleistung, mit welcher die Erhaltung Österreichs nicht nach aller Voraussicht gesichert würde, träfe sowohl in den eidgenössischen Räten als im Volk auf starken Widerstand. Jedenfalls müsse vorläufig das Protokoll darüber noch völlig offen bleiben, ob und wie die Schweiz sich an einer Hülfeleistung beteiligen wolle; sie könne es erst nach Prüfung aller Umstände und nur in dem Rahmen tun, den ihr ihre Finanzkraft und die von ihr dabei zu wahrenden Vorteile ziehen. Es scheine nicht angezeigt, dass die Schweiz in dieser Sache sich vordränge, da es ihr als Umworbener leichter fallen werde, für ihre Opfer angemessene Sicherheiten oder Vorteile auf anderem Gebiet (Genehmigung des Abkommens mit Deutschland in Sachen der Lebensversicherungsgesellschaften durch die Reparationskommission) zu erlangen.

Im übrigen werden die vom Vorsteher des politischen Departements in dieser Angelegenheit gestellten Anträge einstimmig zum Beschluss erhoben.

2. *Leistungen der Schweiz für den Völkerbund.* Die Abordnung hat mit der

Regierung des Kantons Genf und der Stadtbehörde von Genf in einer Sitzung die Frage besprochen, welche Leistungen zu übernehmen seien, um dem Völkerbund die Errichtung eines Versammlungsgebäudes und die bessere Unterbringung des internationalen Arbeitsamts zu ermöglichen. Übereinstimmend kam man dabei zum Schluss, dass die schweiz. Behörden nicht selbst bauen, wohl aber dem Völkerbund Baugrund zur Verfügung stellen sollten, und zwar der Bund die Liegenschaft Bloch für die Zwecke des Arbeitsamtes, der Kanton und die Stadt Genf zusammen ein in nächster Nähe des Völkerbundsgebäudes gelegenes Grundstück, welche beide Liegenschaften zur Zeit je auf ungefähr Fr. 600 000 bewertet werden können. *Die Abordnung* hält dies für genügend *und stellt den Antrag, der Bundesrat wolle sie ermächtigen, dem Völkerbund die genannten beiden Liegenschaften unter Vorbehalt aller nötigen Ratifikationen anzubieten.*

Dieser Antrag wird zum Beschluss erhoben.

3. *Die Abrüstungsfrage.* Bekanntlich hat Lord Robert Cecil einen Plan für die allgemeine Abrüstung aufgestellt, der aber vorsieht, dass einzelne Staatengruppen unter sich Sicherungsabreden treffen müssten, was für die Schweiz kraft ihrer Neutralität nicht in Betracht fallen könne. Dieser Plan wird demnächst in den Kommissionsberatungen geprüft werden. Der Vorsteher des politischen Departements ist der Meinung, der Vertreter der Schweiz in jener Kommission könne gegen diesen Plan nicht grundsätzlich Stellung nehmen, müsse aber im geeigneten Augenblick eine die besondere Stellung der Schweiz berücksichtigende Erklärung abgeben unter Hinweis auf die schweizerische Neutralität und die Londoner Erklärung. Eine solche Erklärung wird von der Abordnung vorbereitet und demnächst dem Bundesrat zur Genehmigung unterbreitet werden.

Der Rat nimmt von diesen Mitteilungen in zustimmendem Sinne Kenntnis und gewärtigt die Vorlage der Erklärung zur Abrüstungsfrage.

4. *Empfang der Abordnungen zur Völkerbundsversammlung.* Der Vorsteher des politischen Departements erinnert an die Veranstaltungen, zu welchen der Bundesrat die Mitglieder der I. und II. Völkerbundsversammlung seinerzeit eingeladen hat. Er ist der Meinung, der Bundesrat könne heuer auf eine solche Veranstaltung verzichten, da Stadt und Kanton Genf am 15. September 1922 einen grossen Empfang im Theater veranlassen werden. Zu diesem Empfang wird der Bundesrat eingeladen werden und der Vorsteher des politischen Departementes hält es für geboten, dass der Bundesrat dabei durch den Bundespräsidenten und mindestens ein weiteres Mitglied des Rates vertreten werde.

Der Rat nimmt von diesen Mitteilungen in zustimmendem Sinne Kenntnis und beschliesst, den Bundespräsidenten an den von Stadt und Kanton Genf zu veranstaltenden Empfangsabend abzuordnen. Die allfällige Entsendung eines weiteren Mitgliedes des Rates bleibt vorbehalten.

ANNEXE

E 2001 (B) 8/16

Le Professeur W. E. Rappard au Chef du Département politique, G. Motta

Genève, 8 septembre 1922

NOTE POUR M. MOTTA
SUR LA SÉANCE SECRÈTE DU CONSEIL, AU COURS DE LAQUELLE
A ÉTÉ EXAMINÉ LE PROBLÈME AUTRICHIEN

Le Secrétaire général a estimé que ma présence au Conseil, pendant la séance secrète, n'était pas compatible avec les principes administratifs. Il s'est déclaré, d'autre part, tout prêt à renseigner complètement M. Motta sur tout ce qui s'y ferait, étant donné l'intérêt particulier que la Suisse porte à la question d'Autriche. A l'issue de la séance, il a donc bien voulu me recevoir et me confier, à l'intention de M. Motta, les faits suivants que je dicte d'après les notes prises au cours de l'entretien d'où je sors.

Ont participé à la séance du Conseil, outre ses huit Membres réguliers: Monseigneur Seipel, représentant d'Autriche, et M. Bénès, représentant de la Tchécoslovaquie. Le Secrétariat n'était représenté à la séance que par le Secrétaire général et les sous-secrétaires généraux français et italien.

Au début de la séance, le Président demanda à Monseigneur Seipel s'il avait quelque chose à ajouter à sa déclaration faite en public. Monseigneur Seipel répondit qu'il n'avait rien à ajouter, mais qu'il se tenait à la disposition du Conseil pour répondre à toutes questions qu'on pourrait lui poser.

Le Marquis Imperiali déclara qu'il était assuré d'exprimer l'opinion générale en affirmant que personne ne songeait à porter atteinte à l'indépendance de l'Autriche. Tous les Membres du Conseil signifièrent leur assentiment à cette déclaration.

M. Hanotaux proposa ensuite de confier la suite de l'examen de la question autrichienne à une sous-Commission du Conseil, composée des représentants de la Grande-Bretagne, de la France, de l'Italie, de la Tchécoslovaquie et de l'Autriche. Cette sous-Commission doit se réunir vendredi prochain.

Là-dessus, Lord Balfour posa à Monseigneur Seipel les trois questions suivantes qui, disait-il, seraient posées d'emblée par tous ceux à qui l'Autriche solliciterait des secours:

- 1) Quels gages l'Autriche est-elle disposée à offrir?
- 2) Quelles sont les garanties du maintien de l'ordre intérieur?
- 3) Quelle est la nature du contrôle international que l'Autriche serait disposée à accepter, étant entendu que sa souveraineté devait, en tout cas, demeurer intacte?

A ces trois questions, Monseigneur Seipel répondit comme suit:

ad 1) Les gages que l'Autriche serait disposée à offrir seraient ses douanes, ses mines de sel et ses forêts.

ad 2) Le loyalisme de l'armée trop attachée aux doctrines et aux partis socialistes, était douteux. L'Autriche avait en vain demandé à la Conférence des Ambassadeurs d'envisager une modification des dispositions du Traité de Saint-Germain qui lui permettrait de changer son organisation militaire actuelle. Ces renseignements, Monseigneur Seipel les donnait comme étant de nature extrêmement confidentielle.

La gendarmerie, d'autre part, était animée d'un esprit excellent, et il était fort regrettable que le Traité de Saint-Germain empêchât son renforcement.

Là-dessus, Lord Balfour intervint pour émettre l'idée qu'il conviendrait de confier à une Commission de juristes l'étude du problème de l'interprétation des dispositions en question du Traité de Saint-Germain.

M. Hanotaux ajouta qu'il conviendrait de demander à cette Commission de juristes de trouver une interprétation de nature à permettre l'accroissement de la gendarmerie nationale.

Le Marquis Imperiali a déclaré qu'il pensait que toute idée de gendarmerie internationale était étrangère à l'esprit de tous ses collègues, ce que ceux-ci furent unanimes à confirmer.

Cette proposition fut agréée, et la sous-Commission constituée comme suit:

Sir Cecil Hurst,
M. de Lapradelle,
M. Scialoja,
M. Van Hamel.

ad 3) En ce qui concerne le contrôle, Monseigneur Seipel déclara qu'il n'avait rien à ajouter à sa déclaration publique à ce sujet. L'Autriche était prête, en échange des crédits qui lui seraient offerts, d'accepter tout contrôle qui ne fut pas attentatoire à son indépendance nationale. L'octroi des crédits constituait et devait constituer, cependant, la condition nécessaire à l'acceptation d'un contrôle international.

C'est à peu près en ces termes que le Secrétaire général voulût bien me résumer la séance qui venait d'avoir lieu. Il ajouta qu'il pensait que la sous-commission créée ne manquerait pas de consulter toutes les Puissances intéressées et serait, en particulier, très heureuse d'entendre les représentants de la Suisse. Je répondis que je n'avais naturellement aucune qualité pour parler au nom du Gouvernement fédéral, mais que je savais l'intérêt passionné que l'on portait à la question autrichienne. J'ai demandé comment on était arrivé à admettre la participation de la Tchécoslovaquie au Conseil, alors que les autres Etats limitrophes de l'Autriche n'étaient pas moins intéressés à son sort, et que la Suisse, en particulier, du fait de sa situation monétaire serait sans doute appelée à jouer dans la suite un rôle disproportionné à sa grandeur et à l'importance de sa population.

Le Secrétaire général me dit que la question de l'interprétation de l'article 4 du Pacte⁵ avait fait l'objet d'un examen très attentif. On avait estimé que l'intérêt particulier qui, aux termes de l'avant-dernier alinéa de l'article 4, justifiait la présence de la Tchécoslovaquie au Conseil, était constitué par les trois circonstances suivantes: 1) qualité d'Etat successeur de l'Autriche; 2) voisinage géographique; 3) secours matériel important offert à l'Autriche.

Cette interprétation a, évidemment, été fabriquée pour les besoins de la cause. On tenait essentiellement à la collaboration de la Tchécoslovaquie, mais on ne voulait pas étendre davantage le cercle des Membres du Conseil. Comme la collaboration de la Suisse eût sans doute suscité des demandes de la Yougoslavie, de la Pologne et peut-être même de la Roumanie, et que la présence de toute la Petite Entente eût inquiété l'Italie, on préféra s'en tenir à la seule Tchécoslovaquie.

Je tiens expressément à ajouter que le Secrétaire général voulut bien mettre un très grand empressement à me communiquer les renseignements rapportés ci-dessus. Il insista sur la nécessité absolue de la plus grande discrétion au sujet de toute sa communication. Je me permets, dans l'intérêt de notre information à venir, non moins que dans celui du Secrétariat général, de transmettre très respectueusement cette recommandation au Gouvernement fédéral.

5. Cf. note 3.

221

E 2001 (B) 8/31

*Le Chef de la Délégation suisse à la Société des Nations, G. Motta,
au Président du Conseil de la Société des Nations, D. da Gama¹*

L

Genève, 16 septembre 1922

Au moment où le Conseil de la Société des Nations s'apprête à délibérer sur les critères devant servir de base pour le choix des huit Etats dont l'importance industrielle paraît être la plus considérable, aux termes de l'article 297 du Traité de Versailles, je me permets de vous faire, au nom de la Délégation suisse à l'Assemblée, la communication suivante:

Le simple fait que la Suisse est actuellement représentée par un délégué gouvernemental dans le Conseil d'Administration du Bureau International du Travail² suffit à lui seul à prouver l'intérêt évident que la question soumise au Conseil présente pour elle. Le Gouvernement Fédéral estime donc qu'il pourrait apporter des explications utiles pour les débats ultérieurs du Conseil.

J'ai donc l'honneur de vous faire savoir que le Conseil Fédéral Suisse est tout prêt à faire exposer ses vues devant le Conseil de la Société des Nations si celui-ci l'estime utile.³

ANNEXE

E 2001 (B) 8/31

*Procès-verbal de la 21^e Session du Conseil de la Société des Nations
(du 31 août au 4 octobre 1922)*

Extrait

Question des huit Etats dont l'importance industrielle est la plus considérable. Demande de la Suisse.

M. Motta, représentant du Gouvernement suisse, est invité à prendre place à la table du Conseil.

M. Motta (Suisse), expose que l'intérêt que le Gouvernement fédéral porte à cette question provient de ce que ce Gouvernement est très attaché à toutes les institutions de la Société des Nations, et, par suite, à l'Organisation internationale du Travail. Il ne lui est donc pas indifférent que la Suisse occupe ou n'occupe pas une position déterminée dans l'organisme relatif à la protection du

1. Cette lettre constitue une démarche complémentaire à l'envoi au Secrétariat de la SdN en date du 26 août 1921 d'un mémoire sur l'importance industrielle de la Suisse que le Secrétaire général avait sollicité auprès des Etats membres par lettre du 7 juin 1921, afin d'établir les critères permettant de déterminer les huit Etats ayant l'importance industrielle la plus considérable (E 2001 (B) 8/31).

2. Cf. DDS 7/2, n^{os} 62, 94.

3. Le jour même, Drummond répond à Motta que le Conseil de la SdN accepte la proposition du Conseil fédéral, mais qu'en raison de la nature technique et complexe du sujet, il serait peut-être préférable que le Gouvernement fédéral voulût bien présenter ses vues sous forme d'un exposé écrit. Toutefois, le Conseil accepte d'entendre un exposé oral; Motta sera entendu. Son exposé est reproduit en annexe.

travail. Le représentant de la Suisse rappelle ensuite au Conseil dans quelles circonstances son pays fut désigné comme l'un des huit Etats d'importance industrielle la plus considérable, devant être représentés au Conseil d'administration du Bureau international du Travail, et comment, à la suite de protestations formulées par quelques Etats, le Conseil a été saisi de la question, l'article 393 du Traité de Versailles lui conférant cette compétence. Le Conseil a chargé un Comité d'études de lui donner ses avis, et la Suisse a remis au Secrétariat un mémoire à ce sujet.

Sans prendre une attitude bien nette et bien précise, étant donné ce qu'il y a d'incertain dans la situation générale, étant donné aussi les difficultés de la tâche, le Comité d'études a conclu à l'utilité, pour décider de l'importance industrielle des Etats, de se servir de deux catégories d'indices, les uns absolus, les autres relatifs. Ces indices sont les suivants: la population industrielle salariée, le rapport entre cette population et la population totale de l'Etat, les forces motrices, les forces motrices par tête d'habitant, la longueur des voies ferrées, la longueur des voies ferrées par kilomètre carré, enfin la marine marchande. Certains indices absolus devaient être multipliés par deux: par exemple, la population industrielle, les forces motrices et la marine marchande. Par contre, la longueur des voies ferrées restait un indice simple. En suivant ce système, la Suisse se verrait déclassée et passerait aussitôt après l'Inde. Le Comité d'études n'a d'ailleurs pas formulé de conclusions précises, étant donné l'incertitude des statistiques et le caractère excessivement troublé de l'économie des Etats, qui rendent presque impossible de trouver une méthode sûre et scientifique permettant de conduire aux résultats désirables.

Le représentant de la Suisse expose alors un certain nombre de considérations que son Gouvernement désire faire valoir devant le Conseil:

1. Y a-t-il lieu, pour le Conseil, de fonder sa décision exclusivement sur la méthode proposée par le Comité d'études, puisque ces hommes éminemment compétents reconnaissent eux-mêmes ce qu'elle a d'arbitraire?

2. La Suisse, pays industriel des plus anciens et dont le type est si nettement caractérisé en Europe, n'a-t-elle pas le droit d'être considérée comme l'un des Etats ayant l'importance industrielle la plus considérable?

3. L'examen des statistiques démontre que la Suisse, contrairement à ce que l'on croit parfois, n'est pas surtout un pays agricole; sa population agricole ne représente plus que 27 à 28% de sa population totale, le reste étant formé d'éléments industriels, commerçants et administratifs.

4. La Suisse a toujours marché à l'avant-garde de la protection ouvrière.

5. La Suisse n'a sans doute pas toujours montré une sollicitude particulière à ratifier certaines des conventions recommandées par la Conférence du Travail de Washington; mais le fait qu'elle n'a pas été entraînée dans la guerre a rendu chez elle les mouvements sociaux moins profonds qu'ailleurs; elle a toujours voulu, dans les questions sociales, garder le juste milieu; elle est tout le contraire d'un pays réactionnaire et tout le contraire d'un pays révolutionnaire; il y a parfois du courage à battre en brèche certaines tendances excessives; il est incontestable que quelques-unes des résolutions prises à Washington ont été dictées sous la pression des événements. La Suisse a résisté à certains entraînements. A ce point de vue, elle pourrait constituer précisément, dans le Conseil d'administration du Bureau international du Travail, un élément particulièrement utile. Car la Suisse tient les engagements internationaux qu'elle assume; elle sait que les actes écrits entraînent parfois des répercussions inattendues et elle ne signe pas une Convention ouvrière pour la laisser sur le papier.

6. La Conférence du Travail, qui va se réunir en octobre, en terminera sans doute avec la révision de l'article 393 du Traité de Versailles. Si la nouvelle procédure proposée est adoptée, le Conseil d'administration du Bureau international du Travail recevrait une autre composition: il comprendrait seize membres nommés par les Gouvernements, huit par les organisations ouvrières, huit par les organisations patronales. Parmi les sièges gouvernementaux, six seraient réservés aux grandes Puissances, y compris l'Allemagne. Les dix autres seraient choisis librement. Ainsi tomberait d'elle-même toute cette discussion sur les Etats ayant une importance industrielle plus ou moins considérable. Cette procédure d'amendement à l'article 393 ayant toute chance d'aboutir, et dans un délai prochain, est-il utile que le Conseil tranche aujourd'hui cette question qui deviendra sans objet si la révision est votée?

En résumé, la Suisse serait heureuse si le Conseil déclarait qu'elle est l'un des Etats dont l'impor-

tance industrielle est la plus considérable et si elle était maintenue dans la situation qu'elle occupe actuellement. Si le Conseil en jugeait différemment, la Suisse lui saurait gré d'ajourner sa décision jusqu'à ce que la procédure d'amendement à l'article 393 soit mise en mouvement.

Enfin, s'il ne devait rester qu'un espoir à la Suisse, elle voudrait que, au moment où serait appliqué le libre choix des Etats qui ne sont pas considérés comme ayant l'importance industrielle la plus considérable, l'on se souvienne qu'elle est l'un des Etats industriellement les plus importants et qu'elle avait donc le droit de poser sa candidature.

Le représentant de la Suisse termine en disant qu'il s'est intentionnellement abstenu de faire appel à des raisons de prestige. Son pays a pleine confiance dans l'équité et dans les lumières du Conseil.

Le Vicomte Ishii, rapporteur, propose d'ajourner la discussion.

Il en est ainsi décidé.

(M. Motta se retire.)

Question des huit Etats dont l'importance industrielle est la plus considérable.

Le vicomte Ishii donne lecture de son deuxième rapport (Annexe 418 e). Le Conseil adopte le rapport du vicomte Ishii et la résolution suivante:

«Le Conseil de la Société des Nations,

«Considérant que les demandes qui lui ont été présentées par l'Inde et la Pologne, ainsi que les objections soulevées par divers autres pays, relativement à la liste des huit membres de l'Organisation internationale du Travail, présentant l'importance industrielle la plus considérable — liste préparée par le Comité d'organisation de la première Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail et utilisée pour la constitution du Conseil d'administration du Bureau international du Travail en 1919 — ont soulevé une question d'ordre général, celle de savoir quels sont les huit Membres ayant l'importance industrielle la plus considérable;

«Considérant qu'en vertu du quatrième alinéa de l'article 393 du Traité de Versailles et des articles correspondants des autres Traités de Paix, cette question doit être tranchée par le Conseil,

«Décide que les huit Membres de l'Organisation internationale du Travail présentant l'importance industrielle la plus considérable sont actuellement, par ordre alphabétique: l'Allemagne, la Belgique, le Canada, la France, la Grande-Bretagne, l'Inde, l'Italie et le Japon.

«Conformément à la résolution adoptée à Saint-Sébastien par le Conseil le 5 août 1920, la présente décision est rendue en vue de la reconstitution du Conseil d'Administration du Bureau international du Travail, laquelle doit être opérée par la quatrième Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail. La décision ne peut être considérée comme visant à modifier le Conseil d'administration tel qu'il a été formé par la première Conférence.»

Le Conseil décide également d'adresser à M. Arthur Fontaine, par l'intermédiaire du Secrétaire général, ses remerciements pour les précieux services rendus par le Comité dont il a été le distingué Président.

222

E 2300 Wien, Archiv-Nr. 37

*Le Ministre de Suisse à Vienne, Ch. D. Bourcart,
au Chef du Département politique, G. Motta*

RP

Vienne, 21 septembre 1922

J'ai l'honneur de vous confirmer mon rapport du 18 de ce mois¹ et mes télégrammes² d'hier et de ce matin vous annonçant le départ de Mgr. Seipel et du

1. Non reproduit.

2. Non retrouvés.

Ministre des Finances Ségur pour Genève. Le départ du Chancelier, qui ne paraissait pas encore imminent lundi, a été avancé par les nouvelles reçues de Genève. La Société des Nations semblant vouloir intervenir d'une manière directe dans la constitution de la banque d'émission il devenait d'ailleurs superflu de continuer à discuter les projets du Gouvernement relatifs à cette institution et le parlement ne retenait donc plus Mgr. Seipel.

J'ai commencé une tournée chez mes collègues dès mon retour à Vienne et ai vu jusqu'ici les Ministres de France, d'Italie, d'Angleterre, des Etats-Unis, des Pays-Bas, du Danemark et de Hongrie. Tous m'ont manifesté d'une manière non équivoque leur satisfaction de voir la Suisse s'intéresser au sort de l'Autriche, mais le Ministre de France a été particulièrement chaud pour ne pas dire enthousiaste et m'a assuré que votre discours de Genève³ avait été pour ainsi dire la délivrance d'un cauchemar. M. Lefèvre-Pontalis aurait considéré une aide venant uniquement des Etats successoraux ou vainqueurs comme humiliante pour l'Autriche, d'autant plus qu'un contrôle aurait été naturellement nécessaire et qu'il aurait eu l'aspect d'une mesure d'oppression de la part de ces pays vis-à-vis d'un adversaire affaibli. Conformément au contenu de votre dernier télégramme j'ai rendu mes collègues attentif au fait que, si le Conseil fédéral était sans aucun doute animé des sentiments les plus amicaux à l'égard de l'Autriche, il n'y avait cependant encore rien de décidé au sujet d'une participation de la Suisse aux crédits actuellement en discussion à Genève. Mes collègues sont également unanimes dans leur avis que le contrôle et toutes les mesures d'économie que pourrait exiger la Société des Nations seraient illusoires et destinées à rester lettre morte si l'on ne mettait pas le Gouvernement et le contrôleur à même de faire exécuter leurs décisions; or — et c'est la manière de voir de tous les représentants étrangers à Vienne de même que c'est celle que je vous ai exposée moi-même de vive voix il y a une quinzaine de jours — on ne peut pas compter sur la force armée actuelle, la « Wehrmacht », qui n'est autre chose qu'une garde rouge, qui, avec les 23 000 hommes qu'elle compte aujourd'hui (le maximum permis par le traité de St Germain serait de 30 000) ne serait d'aucune utilité vis-à-vis d'une agression étrangère, mais qui, au lieu d'être un élément d'ordre et de tranquillité à l'intérieur, est une menace constante de tout régime qui ne respecterait pas les exigences du parti socialiste. Mgr. Seipel ne peut guère, sans se compromettre vis-à-vis du pays, demander lui-même une intervention étrangère, mais le Ministre de France et d'autres de mes collègues sont d'avis que le Chancelier se soumettrait sans grande difficulté à une mesure qui lui serait octroyée par la Société des Nations. Je le répète, chez tous mes collègues il n'y a qu'une voix pour dire: « Rien à faire sans la suppression de la Wehrmacht car il ne faut pas se dissimuler que les socialistes, (qui ne voient que l'intérêt de leur parti et ne tiennent pas compte de l'intérêt général du pays puisqu'ils méprisent l'idée de patrie) ne consentiront guère de bon gré à la suppression du travail de huit heures et de l'index comme base des indemnités de renchérissement pas plus qu'au renvoi d'un grand nombre de leurs coreligionnaires politiques employés de l'Etat.

M. Orsini-Baroni, le Ministre d'Italie, affecte de se montrer très satisfait de la tournure qu'ont prise les affaires d'Autriche; l'indépendance de ce pays semble lui tenir grandement à cœur. D'autre part cependant mes collègues de France et

3. Cf. n° 220, note 2.

d'Angleterre affirment — et me citent des sources dignes de confiance à l'appui de leurs dires — que c'est l'Italie qui avait pris l'initiative il y a quelques semaines et suggéré en premier l'idée d'une union douanière et monétaire austro-italienne. M. le Chef de section Schueller, actuellement à Genève, serait peut-être en mesure de donner quelques informations à ce sujet. Il paraît aussi y avoir eu des sondages au sujet d'un rattachement du Tyrol et de la Styrie à l'Italie en cas de partage de l'Autriche. On m'affirme que M. Orsini aurait eu des conversations à ce sujet avec le Landeshauptmann Rintelen à Graz.

Le Ministre des Etats-Unis me dit qu'on s'imaginait ici, à la suite de la visite de divers grands banquiers américains, que la banque américaine serait disposée à faire toute seule les avances nécessaires à l'Autriche pourvu qu'on lui donne des gages rémunérateurs. Mr. Washburn ne partage pas cet avis; les banques privées américaines ne s'engageront — si elles s'engagent — qu'à bon escient et si l'Autriche leur offre toutes garanties, c.à.d. des garanties allant au moins aussi loin que celles qui pourront être imposées à Genève.

Une des questions qui doivent vous intéresser en première ligne est celle de savoir si l'Autriche serait viable une fois qu'on l'aurait remise à flot. Je vous envoie sous ce pli un article paru dans le «Neues Wiener Journal» de ce matin⁴ et qui contient des indications semblant prouver que l'Autriche pourrait exister — au point de vue économique — comme Etat indépendant. Je me réserve de vous envoyer la brochure du Dr. Rausch où l'auteur semble avoir puisé. Si les renseignements du journal viennois sont exacts il y a lieu, d'autre part, de tenir compte du manque d'énergie de l'Autrichien en général ce qui pourrait mettre une ombre au tableau, mais les chiffres indiqués semblent prouver cependant qu'avec de la bonne volonté le pays pourrait se tirer d'affaire.

[...] ⁵

4. Avec le titre Die Kreditfähigkeit Österreichs. Produktivität und Naturschätze. Non reproduit.

5. Suivent d'autres informations de nature diverse.

CONSEIL FÉDÉRAL
Procès-verbal de la séance du 28 septembre 1922

III^e Assemblée de la Société des Nations. Question autrichienne

Secret

Département politique
Verbal.

M. le Conseiller fédéral Motta fait rapport oralement sur l'état des principales questions traitées par la III^e assemblée de la Société des Nations et sur l'attitude de la délégation suisse. Ces questions sont:

1. La limitation des armements;
2. La protection des minorités;
3. L'augmentation du nombre des sièges au conseil;
4. La question autrichienne.

Sur la première et la troisième de ces questions, la délégation a présenté des rapports écrits et des propositions qui sont traitées d'autre part.¹

La question de la protection des minorités, dans laquelle M. Motta a été nommé rapporteur par la 6^e commission, a été liquidée de façon satisfaisante par une résolution unanime, et ne donne pas lieu à des remarques spéciales.

La *question autrichienne* est de beaucoup la plus importante pour nous et la plus difficile de celles soumises à l'assemblée actuelle de la Société des Nations. Avant de l'aborder au fond, M. Motta fait part au Conseil fédéral de la lettre qui lui a été adressée en date d'aujourd'hui par la commission des finances du Conseil des Etats et dans laquelle celle-ci déclare qu'ayant examiné la question d'un nouveau secours à l'Autriche elle est arrivée à la conclusion que, dans notre situation financière actuelle, il nous était impossible de consentir de nouveaux sacrifices en faveur de ce pays.

M. Motta remarque qu'en faisant cette démarche, la commission a méconnu le véritable caractère de la question, d'ordre politique plutôt que financier et qu'elle est sortie de ses attributions en prenant une pareille résolution sans même avoir entendu un représentant du Conseil fédéral.

Sur le fond de la question, l'orateur expose que l'étude du problème autrichien a été confié à une commission de cinq membres, composée de Lord Balfour, M. Hanotaux, le marquis Imperiali, M. Bénès et un représentant de l'Autriche, M. Grünberger ou le Chancelier Seipel. En outre, le comité des finances, dont fait partie M. Sarasin, a été chargé de l'étude de diverses questions techniques. Lord Balfour a aimablement communiqué à M. Motta le dossier complet des travaux du comité des cinq et du comité des finances.

Le comité des cinq a pris pour point de départ de ses délibérations cette idée fondamentale qu'une action de secours en faveur de l'Autriche devait avoir pour condition première et corollaire une garantie réciproque de l'indépendance et de l'intégrité territoriale et politique de l'Autriche.

Il a donc arrêté les termes d'une résolution portant en substance que les puissances contractantes, au moment où elles entreprennent d'aider l'Autriche, déclarent solennellement, tant dans l'intérêt de l'Autriche que dans celui de la paix générale, qu'elles respecteront l'indépendance, l'intégrité politique et territoriale et la souveraineté de l'Autriche, qu'elles s'interdisent de rechercher des avantages spéciaux d'ordre économique ou financier, qu'elles s'abstiendront de toute action en vue d'obtenir des résultats contraires à l'esprit de cette convention ou pouvant porter préjudice aux garanties stipulées envers tous et enfin qu'en vue d'assurer le respect de ces principes par toutes les nations contractantes elles s'adresseront au Conseil de la Société des Nations pour aviser aux mesures nécessaires, en promettant de se conformer à ses décisions.

1. Cf. n° 205; pour l'ensemble des questions, cf. *Rapport du Conseil fédéral à Assemblée fédérale sur la 3^e Assemblée de la Société des Nations (du 22 décembre 1922)* in: *FF*, 1923, vol. I, pp. 1—76.

De son côté, l'Autriche s'engage à ne pas aliéner son indépendance et la souveraineté de son régime douanier et économique, et à s'abstenir de toute négociation à cette fin.

Ici, sur une question incidente posée par M. Schulthess, M. Motta déclare que, si la Suisse décide de participer à l'action de secours en faveur de l'Autriche, elle devrait apparemment souscrire à cette résolution et qu'elle pourrait le faire sans inconvénients, les garanties prévues étant dans l'intérêt général de la paix et sauvegardant aussi les nôtres. Mais pour le moment, la délégation suisse n'a été ni consulté officiellement sur ce pacte de garantie ni invitée à y souscrire. Elle ne le fera pas sans l'autorisation expresse du Conseil fédéral.

Six questions ont été soumises au comité des finances; elles concernent:

1. Les perspectives de rétablissement de l'équilibre budgétaire de l'Etat autrichien, et les mesures à prendre pour y arriver.
2. Montant, en couronnes-or, du déficit inévitable des finances autrichiennes durant la période transitoire.
3. Nature et valeur des garanties que l'Etat autrichien pourrait donner pour les crédits qu'il obtiendrait.
4. Projet de création d'une nouvelle banque d'émission.
5. Moyens de couvrir le déficit présumé durant la période de transition.
6. Conditions essentielles de tout contrôle à établir en vue du rétablissement de l'équilibre budgétaire et de la garantie des crédits.

Sur la *première question*, le comité a émis à l'unanimité l'opinion que si le gouvernement autrichien s'applique à réaliser les réformes nécessaires et s'il a la volonté et l'énergie, l'équilibre budgétaire pourra être rétabli dans deux ans. Comme mesures en vue d'obtenir ce résultat, le comité envisage spécialement la réforme des régies de l'Etat (postes, chemins de fer, douanes, tabacs etc.) qui devront dorénavant ou bien être gérées selon des principes commerciaux, ou bien être remises à des compagnies fermières, et une réduction de 30% du nombre des fonctionnaires publics.

2^e question. Le comité évalue le déficit inévitable de la période transitoire à 260 millions de couronnes-or par année, soit à 520 millions pour une période de 2 ans, somme à laquelle il faudrait ajouter 130 millions pour le règlement de certaines avances et dettes courantes.

3^e question. Le comité désigne comme garanties appropriées, les forêts et domaines de l'Etat, les régies du sel et du tabac, les douanes etc., en donnant les chiffres du produit probable de chacun de ces services.

4^e question. A l'encontre du gouvernement autrichien, qui estime qu'une banque nouvelle d'émission devrait être dotée d'un capital de 100 millions de couronnes-or, le comité estime qu'un capital de 30 millions suffirait.

5^e question. Le comité a subdivisé la période de transition de 2 ans en quatre sous-périodes, selon l'état de préparation et de réalisation de l'action de secours, et prévoit une graduation des mesures à prendre dans chacune de ces sous-périodes.

La *6^e question* a fait l'objet d'un rapport rédigé par le secrétaire du comité, dont M. Motta donne lecture, et qui contient en substance les propositions suivantes: Le contrôle serait exercé sous l'autorité de la Société des Nations, par un seul contrôleur, nommé par le conseil de la Société des Nations et responsable envers

celui-ci, auquel il ferait rapport tous les 3 mois et auquel il y aurait appel contre les mesures prises par le contrôleur. D'autre part il serait institué un comité de représentants des puissances garantes qui se réunirait périodiquement et aurait le droit de réclamer du contrôleur tous les renseignements et explications, mais non de lui donner des instructions. Il appartiendrait au conseil de la Société des Nations de régler les rapports entre le contrôleur et le comité des puissances garantes, ainsi que de régler et surveiller les dépenses du contrôle, qui seraient à la charge de l'Autriche.

M. Motta remarque qu'un pareil contrôle ne pourra fonctionner de façon satisfaisante que si l'Autriche, en en reconnaissant la nécessité, est disposée à l'accepter et à le seconder loyalement. Cela paraît être le cas, le chancelier Mgr. Seipel a fait une déclaration en ce sens, ajoutant qu'il était prêt aussi, pour dissiper certains doutes touchant la solidité et la puissance du gouvernement actuel, à en élargir la base en y faisant entrer des représentants des différents partis.

M. Motta relate ensuite le cours des négociations qui se sont engagées sur les bases prémentionnées. Elles ont été suspendues il y a quelques jours, pour donner aux principales délégations intéressées le temps de recevoir les instructions de leurs gouvernements. La France et la Tchécoslovaquie ont d'emblée donné leur assentiment. L'Angleterre, d'abord opposée à l'action de secours, s'y est ensuite ralliée. Quant à l'Italie, le marquis Imperiali est allé à Rome consulter son gouvernement et doit rapporter sa réponse aujourd'hui. On présume qu'elle sera affirmative. Sous réserve de l'assentiment de l'Italie, on paraît avoir abouti pour l'instant au résultat suivant.

La somme nécessaire de 520 millions de couronnes-or serait réunie au moyen d'un ou de plusieurs emprunts dont les divers gouvernements participant à l'action de secours seraient garants, chacun jusqu'à concurrence de sa part contributive, et sans solidarité.

L'Angleterre, la France, l'Italie et la Tchécoslovaquie assumeraient chacune la garantie de 20% du montant total. Pour les 20% restant à couvrir, on compte sur la participation d'autres Etats intéressés, savoir notamment la Belgique, qui paraît disposée à prendre une part de 2½%, la Hollande, les Etats scandinaves, l'Espagne et aussi la Suisse. Les Etats participants nous considèrent en effet comme devant nous joindre à eux, comme voisins de l'Autriche, ayant un intérêt politique capital au maintien du statu quo territorial et au relèvement économique de ce pays. Jusqu'ici la délégation suisse n'a pas été invitée à se prononcer sur le principe et le montant de sa participation. Mais il est à prévoir qu'à la séance de samedi de l'assemblée plénière, en présentant son rapport et ses propositions, le comité des cinq fera appel aux Etats qu'il juge devoir participer à l'action de secours et que la délégation suisse pourra se voir obligée de faire une déclaration. Dans quel sens devra-t-elle être faite? C'est la question qui se pose maintenant.

Pour la résoudre, nous ne devons consulter que l'intérêt supérieur de notre pays. Cet intérêt nous commande-t-il de participer à l'action de secours en faveur de l'Autriche? L'orateur a la conviction profonde que cette question doit être résolue affirmativement. Nous ne sommes pas les maîtres de l'avenir et nous ne savons pas ce qu'il nous réserve. Si l'action de secours échoue, la situation en Autriche peut devenir catastrophale au point de provoquer des interventions étrangères. Qu'arrivera-t-il si un des Etats voisins de l'Autriche intervient et met

la main sur ce pays? Pourrions-nous assumer la responsabilité d'avoir contribué à ce résultat en refusant de participer à l'action de secours? Si nous consultons les sentiments de nos populations de la frontière en présence de l'éventualité d'une intervention italienne, par exemple, la réponse ne peut être douteuse. L'intérêt majeur du pays, dans cette question vitale, nous commande de participer à l'action, quelque lourd que soit le sacrifice financier à consentir. L'orateur ajoute que les autres membres de la délégation suisse, ainsi que M. Sarasin, membre du comité des finances, partagent entièrement cette manière de voir.

Quant à la mesure de notre participation, elle doit être honorable, sans toutefois excéder les forces de notre pays. De l'avis de M. Motta elle pourrait être fixée dans les limites du 4 au 6% du montant total; il s'agit donc pour nous d'assumer la garantie d'un emprunt de 20,8 à 31,2 millions de couronnes-or, soit 23,4 à 33,8 millions de francs.

Dans la discussion, M. le Conseiller fédéral Schulthess pose d'abord la question suivante: Les pays participant à l'action de secours pourront-ils porter en compte sur leur participation, c'est-à-dire prélever sur leurs parts de l'emprunt, les avances qu'ils ont déjà faites à l'Autriche ou certaines de ces avances? En ce qui concerne la Suisse, M. Schulthess ne pense pas qu'elle puisse porter en compte les 25 millions de sa première avance, dont le remboursement est différé de 20 ans. Mais il en est autrement en ce qui concerne les sommes dues par l'Autriche pour les soldes de comptes des administrations des postes et télégraphes et les avances à faire par la Suisse pour la continuation des travaux de redressement du Rhin, sommes qui s'élèvent à environ 9 millions de francs. Nous estimons que ces montants devraient être portés en compte sur le produit de l'emprunt. Mais la Tchécoslovaquie et l'Italie sont aussi créanciers de l'Autriche pour des sommes considérables. Si elles portent en compte leurs créances, que restera-t-il des 520 millions pour les besoins actuels de l'Autriche?

M. Motta fait observer que l'emprunt devrait donner un produit net de 520 millions de couronnes-or, qui serait mis à la disposition du contrôleur. Mais il paraît évident que ce dernier devra, une fois en possession de ce montant, régler les dettes courantes et exigibles telles que les soldes de compte des administrations des postes et télégraphes. Toutefois, l'orateur convient avec M. Schulthess que la question devra être entièrement élucidée et que l'arrangement à conclure devra exactement déterminer quelles créances pourront être imputées sur le montant de l'emprunt ou être réglées avec son produit.

M. Schulthess expose ensuite que selon l'avis de M. Heer, expert de la Société des Nations pour les questions économiques, une aide financière à l'Autriche ne pourra être efficace qu'à condition d'être accompagnée d'un assainissement des conditions économiques de ce pays. Seule une réforme économique fondamentale peut mettre l'Autriche en état de se suffire à la longue. On a l'impression dans les milieux informés que pour l'Autriche, il s'agit avant tout maintenant d'obtenir des crédits pour vivre au jour le jour, pour passer l'hiver prochain, que le gouvernement actuel n'a pas le pouvoir et la volonté de réaliser les réformes nécessaires et que sans un contrôle international serré, les crédits à accorder à l'Autriche le seront à fonds perdus.

L'orateur ne se dissimule nullement les dangers auxquels nous exposerait l'effondrement de l'Autriche. Mais les propositions qu'a exposées M. Motta ne lui

paraissent pas de nature à y parer efficacement et définitivement. C'est une solution boîteuse.

En outre, la déclaration à faire par les Etats participants lui paraît impliquer, surtout en son préambule, des engagements politiques et des garanties que nous ne pourrions pas assumer sans danger.

M. *Musy*. Il est hors de doute que nous avons un intérêt capital à ce que l'Autriche puisse subsister. Nous devons donc nous réjouir de voir les puissances entreprendre son sauvetage et il est de notre intérêt d'y participer, à condition que les mesures prises soient efficaces. Là est la question. L'avance à consentir, nous dit-on, servirait à couvrir les déficits budgétaires de l'Autriche pendant une période transitoire qu'on a fixée à deux ans, cela plus ou moins arbitrairement. L'essentiel serait de savoir si, passé ce terme, l'Autriche sera viable économiquement. Son avenir financier dépend de ses possibilités économiques. Il faut insister sur ce que notre participation à l'action de secours n'aura lieu qu'à condition que cette action apporte à la situation actuelle un remède certain et définitif et exiger que le problème soit examiné non seulement au point de vue financier et fiscal, mais avant tout au point de vue économique.

M. *Häberlin* partage l'avis de M. *Musy*, mais il ne croit pas possible d'obtenir la certitude absolue que l'Autriche soit viable économiquement. Il se demande cependant si notre intérêt ne nous commande pas de participer à l'action de secours, même sans garanties d'efficacité au-delà de deux ans et ne fût-ce que pour maintenir l'Autriche à flot provisoirement. Il s'agit de la sauver d'abord, et de prêcher ensuite. Mais l'Autriche devra elle aussi faire un effort sérieux pour se sauver. Les mesures préconisées par le comité des finances représentent un travail d'Hercule, que seul pourra accomplir un gouvernement puissant et fort de l'appui de tous les partis. Le danger est que le gouvernement, après avoir obtenu les crédits, soit impuissant à réaliser les réformes ou soit renversé dès qu'il essaiera de le faire. Nous devons obtenir de l'Autriche, avant l'ouverture des crédits, un programme positif et complet de réformes, dont la réalisation soit assurée.

M. *Chuard* considère aussi l'amélioration des conditions économiques comme essentielle pour atteindre le but du relèvement de l'Autriche. Se référant aux rapports de M. le Ministre Bourcart et de M. Schober, il croit que l'Autriche ne pourra baser une existence durable que sur les relations économiques avec ses voisins, spécialement avec les Etats successeurs. Notre intérêt vital est de l'y aider, et l'orateur se prononce en principe pour cette aide, sous réserve des conditions. Il considère aussi la participation prévue par M. Motta comme relativement forte, si on la compare avec celle de l'Italie.

M. *Scheurer* estime, quant au principe, que la question autrichienne nous touche de si près que nous ne pouvons pas nous en désintéresser et que, ne fût-ce que pour deux ans et pour gagner du temps, nous devons secourir l'Autriche. Il sera difficile sinon impossible de prédire à coup sûr que l'action de secours aura une efficacité définitive; cependant l'exposé Schober indique bien des possibilités de relèvement économique. Si nous restions à l'écart de l'action de secours, nous n'aurions plus voix au chapitre dans une question à laquelle nous sommes intéressés au premier chef. Cependant nous devons naturellement poser nos conditions et prendre toutes les précautions possibles en vue de rendre la solution définitive. L'opposition qu'on voit poindre provient de ce que le public et les Chambres

n'ont pas encore saisi toute l'importance politique du problème. Le parlement et l'opinion publique devront être éclairés sur ce point.

M. le président *Haab* fait encore observer qu'une fois notre assentiment donné en principe, les réserves que nous pourrons faire n'auront pas grande utilité et que nous serons liés purement et simplement, car nous n'avons pas à notre disposition, comme les grandes puissances ou la Tchécoslovaquie, des moyens de pression efficaces pour obtenir l'observation de nos conditions. Aussi nos instructions doivent-elles être d'emblée d'autant plus strictes et nos précautions plus grandes.

Répondant à diverses objections, M. *Motta* relève que le projet de déclaration des puissances garantes n'implique pas de notre part des engagements ou des garanties d'ordre politique de nature à entraver notre liberté d'action ou à nous faire sortir de notre politique traditionnelle. Il comporte seulement, pour toutes les puissances garantes, la politique des mains nettes. Quant au programme positif de réformes que M. *Häberlin* a réclamé, il est prévu dans un projet de déclaration que l'Autriche aurait à faire et que sa délégation a accepté. M. *Motta* donne lecture de ce projet qui paraît satisfaire à tous les desiderata, au point de vue des réformes à accomplir, du contrôle et des garanties.

Dans la suite de la discussion, sur la question de l'intervention de la commission des finances, tous les orateurs admettent avec M. *Motta* qu'elle était intempestive et injustifiée et qu'elle constitue une ingérence inadmissible dans les compétences du Conseil fédéral. Toutefois il est nécessaire d'éclairer les cercles parlementaires sur les intentions du Conseil fédéral et sur les motifs qui détermineront son attitude, tout en réservant sa décision, et à cet effet il y a lieu d'organiser une conférence d'information.

La discussion aboutit aux conclusions suivantes:

1. M. *Motta* ne fera pas pour le moment à la Société des Nations une déclaration comportant une adhésion de principe à l'action de secours et pouvant lier la Suisse.

2. La Chancellerie fédérale convoquera les chefs de groupes et les présidents des commissions des finances des deux Chambres à une conférence qui aura lieu mardi 3 octobre à 15 heures, salle n° 3 du palais du parlement. Le Conseil fédéral y sera représenté par M. le Président *Haab*, MM. les Conseillers fédéraux *Motta* et *Musy*.

224

E 2300 Wien, Archiv-Nr. 37

*Le Ministre de Suisse à Vienne, Ch. D. Bourcart,
au Chef du Département politique, G. Motta*¹

RP

Vienne, 4 octobre 1922

L'heure du courrier m'a forcé d'abrégé mon rapport N° 40 d'hier² auquel je vous demande la permission d'ajouter un paragraphe concernant la nationalité du

1. *Note en marge de Motta*: L'opinion de M. Bourcart me paraît en tous points fondée.

2. *Non reproduit*.

contrôleur que choisira la Société des Nations. Cette question concerne naturellement en première ligne les organes de cette Société et le Conseil fédéral, mais, étant sur les lieux, je crois cependant de mon devoir de vous communiquer mes impressions à ce sujet.

Le contrôleur aura de toute manière une situation difficile. Comme représentant de la Société des Nations et personnifiant en quelque sorte l'aide accordée à l'Autriche il commencera par être acclamé avec enthousiasme et choyé de tous côtés avec la chaude amabilité qui caractérise les Autrichiens, mais lorsque viendra la mise en pratique des conditions stipulées à Genève et que l'on exigera de ces mêmes Autrichiens les sacrifices très durs et les charges très lourdes imposés par la Société des Nations le tableau risquera de changer. Il est clair qu'un Gouvernement autrichien quel qu'il soit cherchera toujours à endosser au contrôleur toutes les mesures désagréables qu'il sera forcé de prendre et le parti au pouvoir suivra son Gouvernement dans cette direction; chaque fois que le contrôleur insistera auprès du Gouvernement pour obtenir de lui des lois ou des règlements conformes aux conditions du prêt on interprètera sa démarche comme une ingérence dans les affaires intérieures du pays. Je rappelle les attaques dont a été l'objet Mr. Young, le contrôleur de l'aide anglaise de ce printemps, lorsqu'il a cherché à sauver le cabinet Schober qu'il considérait comme une garantie d'ordre et de tranquillité. Et si — ce qui n'est nullement impossible — il se produisait des troubles qui dussent être réprimés à main armée, si du sang venait à couler, quelle ne serait pas la haine que pourrait faire naître un pareil évènement dans la population à l'égard du contrôleur qui en serait considéré comme la cause; cette haine risquerait de se reporter sur la nation à laquelle appartiendrait le contrôleur. Admettez le cas (le plus vraisemblable du reste) qu'une opposition violente soit faite par les socialistes et communistes au renvoi de milliers de cheminots appartenant à leurs partis et que cette opposition soit réprimée de vive force, avec effusion de sang, emprisonnements etc, admettez encore que le contrôleur soit un Suisse, nos socialistes et communistes ne feraient-ils pas cause commune avec leurs coreligionnaires politiques d'Autriche et n'accablent-ils pas le Conseil fédéral de reproches aussi amers que mal fondés? Qu'il me soit permis de rappeler à cette occasion le 10 août 1792 et le parti que, en Suisse comme en France, les extrêmes de gauche tirèrent alors de ces évènements pour attaquer les gouvernements conservateurs des Cantons. Et cependant la garde suisse n'avait fait que son devoir et les Cantons étaient tenus par des traités de laisser leurs régiments à la disposition du roi de France. Une fusillade ordonnée sous les auspices d'un contrôleur suisse demeurerait pendant de longues années à la charge de la nation suisse toute entière. C'est pour ces raisons, Monsieur le Conseiller fédéral, que je considère la désignation d'un Suisse comme contrôleur de la Société des Nations comme hautement inopportune.³ Quelques journaux ont annoncé qu'on songeait à un Anglais ou à un Suisse; laissons je vous en prie cette tâche ingrate à l'Angleterre à laquelle l'Autriche est plus ou moins indifférente, qui n'a que peu de relations et pas de frontières communes avec ce pays et qui, enfin, a le dos assez large pour supporter les rancunes d'un petit pays, misérable et désarmé comme l'est celui-ci; on craint d'ailleurs assez la puissante Albion pour modérer vis-à-vis

3. *Note en marge de Motta*: Tout à fait d'accord!

d'elle les manifestations d'une haine qui, vis-à-vis d'un petit pays comme la Suisse, se ferait probablement jour avec beaucoup moins de modération.

De toute manière il me semble qu'un contrôleur anglais — ou encore mieux américain — le représentant d'un petit pays puissant, éloigné, séparé par les mers et presque désintéressé — serait ce qu'il y aurait de préférable; tandis que chez un Italien ou un Tchécoslovaque on appréhenderait des intentions tendant à l'établissement d'un protectorat, et qu'un Français serait suspect de haine à l'égard de tout ce qui aurait quelque sympathie pour l'Allemagne.

Encore une fois, M. le Conseiller fédéral, je vous prie de m'excuser si je vous sou mets mes réflexions au sujet d'une question qui n'est qu'indirectement de ma compétence, réflexions dictées uniquement par mes appréhensions patriotiques.

225

E 2001 (B) 8/16

*La Division des Affaires étrangères du Département politique,
au Jurisconsulte du Département politique, M. Huber*

Copie

L. Hilfsaktion für Österreich

Bern, 6. Oktober 1922

Im Auftrage von Herrn Bundesrat Motta erlaube ich mir, mich in folgender Angelegenheit von neuem an Sie zu wenden.

Wie Sie wissen, beschäftigt sich der Bundesrat seit der Rückkehr der Delegation aus Genf auf das einlässlichste mit der geplanten Hilfsaktion für Österreich. In seiner Sitzung von gestern nachmittag¹ hat er den grundsätzlichen Beschluss gefasst, sich für einen Betrag von 20 Millionen an der Garantie zu beteiligen. Die Zahl der Prozente, welche die Schweiz damit übernimmt, ist noch nicht endgültig festgestellt; die Beteiligung dürfte jedoch 3% nur unwesentlich übersteigen. Obschon diese Quote nicht so hoch ist, wie man während der Verhandlungen in der österreichischen Frage erwartete und auch nicht die Summe erreicht, welche die Delegation beantragte, so schien doch Herr Monnet, dem ich gestern die gefallene Entscheidung mitteilte, über den grundsätzlichen Beschluss der Teilnahme eher erfreut.

Es stellen sich jedoch nun eine Anzahl von Fragen, zu deren Beantwortung Herr Bundesrat Motta gern Ihren Rat² einholen möchte. Zunächst fragt es sich, in welche Weise die Schweiz sich in formeller Hinsicht an die in Genf ausgearbeiteten Akten anschliessen soll. Ich übermittle Ihnen beiliegend den bereinigten Text der Protokolle³ samt den in letzter Stunde getroffenen Modifikationen. Das letzte dieser Protokolle, das von der Kontrolle handelt, stellt einseitige Verpflichtungen

1. Sur cette séance du Conseil fédéral du 5 octobre, cf. E 1004 1/285, n° 2507.

2. L'avis de M. Huber est reproduit en annexe.

3. Pour le texte des trois Protocoles de Genève du 4 octobre 1922, cf. FF, 1922, vol. III, pp. 868—879.

der österreichischen Regierung auf und wurde daher bloss von den Delegierten Österreichs unterzeichnet. Die beiden ersten Protokolle dagegen stehen den an der Hilfsaktion beteiligten Staaten zur Unterschrift offen.

Gegen die Unterzeichnung des ersten Protokolls, welches die politische Akte betreffend die Unabhängigkeit und die politische und wirtschaftliche Souveränität Österreichs darstellt, seitens der Schweiz scheinen einzelne Bedenken inner- und aussenpolitischer Art zu bestehen. Vom Standpunkt der neutralen Politik der Schweiz kann namentlich die Artikel 80 des Vertrages von St-Germain ausdrücklich erwähnende Klausel angefochten werden, denn wenn auch die Unantastbarkeit der Souveränität Österreichs den schweizerischen Interessen entspricht, so ist es doch schwer vorauszusehen, ob in vielleicht 10 Jahren ein Anschluss des Landes an eine angrenzende Macht wirklich verhindert werden kann. Und es könnte wohl bedenklich sein, wenn Österreich *uns* gegenüber eine formelle Verpflichtung eingegangen hätte, seine Souveränität nicht zu veräussern. Diese aussenpolitische Erwägung würde jedenfalls auch intern bei Behandlung der Frage im Parlament mitspielen. Dazu kommt die rein technische Schwierigkeit, dass eine gegenseitige Erklärung von derartiger Tragweite, d. h. ein Staatsvertrag von unbegrenzter Dauer, dem Referendum zu unterstellen wäre, was unter Umständen die Teilnahme der Schweiz an der Hilfsaktion verzögern könnte.

Herr Bundesrat Motta fasst nun ins Auge, das erste Protokoll nicht namens des Bundesrates zu unterzeichnen, sondern *einseitig* eine Erklärung abzugeben, wonach die Schweiz, soweit an *ihr*, die gleichen Verpflichtungen übernehme wie dies zu Anfang des Protokolls erwähnten Staaten, dass sie aber entsprechend ihrer traditionellen Politik auf die aussenpolitische Bindung Österreichs ihr gegenüber verzichte. Dabei würde jedoch bemerkt werden, dass das Prinzip der Abmachung zwischen den Mächten und Österreich durchaus die Zustimmung der Schweiz findet.

Was das *zweite Protokoll* anbetrifft, so scheint dessen Unterzeichnung mit der finanziellen Beteiligung der Schweiz unmittelbar verknüpft zu sein. Die formelle Signatur dieses Protokolls liegt auch deshalb in unserm Interesse, weil damit gewissermassen unser Anspruch auf Beteiligung in der Kontrollkommission angemeldet wird. Herr Bundesrat Motta würde ganz besonderen Wert darauf legen, von Ihnen zu erfahren, welcher Ansicht Sie in Bezug auf die interne Ratifikation dieses Protokolls sind. Es wäre jedenfalls sehr zu begrüssen, wenn die Genehmigung des Beitritts zu der in diesem Protokoll enthaltenen Konvention nicht noch dem Referendum unterstellt werden müsste. Es scheint auch, dass es sich mehr um Übergangsbestimmungen handelt, welche die Konsolidierung des Finanzhaushaltes Österreichs in *nächster Zukunft* in die Wege leiten sollen. Verpflichtungen, die *nach 15 Jahren* noch wirksam werden, scheinen nicht begründet zu werden. Über diesen Punkt, der eine ganz besondere Aufmerksamkeit verdient, wird der Bundesrat noch weiter beraten. [...]

E 2001 (B) 8/16

ANNEXE

*Le Jurisconsulte du Département politique, M. Huber,
au Chef du Département politique, G. Motta*

L

Ossingen, 21. Oktober 1922

Herr Dr. Rügger telefonierte mir gestern abend wegen der österreichischen Angelegenheit und bat mich, meine Äusserungen für Sie schriftlich zu resumieren. Ich versuche dies so gut als möglich zu tun, doch nicht ohne Bedenken, da ich nicht genau orientiert bin über die verschiedenen staatsrechtlichen Lösungen, die auf schweizerischer Seite ins Auge gefasst werden.

1. Als ich vor 10 Tagen in Bern war und von den referendumpolitischen Bedenken hörte, machte ich u. a. den Vorschlag, dass die Schweiz selber Obligationen in der Höhe des für die Garantie in Aussicht genommenen Betrages zeichnen würde. Für die von ihr übernommene Tranche müsste sie auf die Garantie der Garantiestaaten verzichten. Unter diesen Umständen würde sich das Risiko und die Belastung der andern Staaten, die an der Aktion teilnehmen, nicht vermehren. Für Österreich wäre dieses direkte Mitwirken durch Zeichnen der Obligationen seitens der Schweiz eher vorteilhafter, da auf diese Weise ein Teil des Kapitals unmittelbar gesichert wäre, während bei blosser Garantierung es erst noch darauf ankommt, ob das Geld wirklich vom Publikum geliefert wird.

Vom schweizerischen Standpunkt aus hätte die direkte Zeichnung den Vorteil, dass sie sich als rein fiskalisch-civilrechtliche Transaktion darstellte, sofort ausführbar wäre und jedenfalls keine Referendumsfrist abzuwarten wäre. Als blosser Zeichner hätte die Schweiz natürlich nicht die Kontrollrechte, die den Staaten zustehen, welche das Protokoll 2 unterzeichnen. Das hätte aber den Vorteil, dass das Odium und die politischen Risiken, welche die Ausübung des Kontrollrechts mit sich bringen kann, wegfielen, und überdies ist anzunehmen, dass die Kontrolle ohne die Schweiz im wesentlichen gleich und jedenfalls nicht weniger wirksam sein würde. Die von der Schweiz übernommenen Obligationen würden, von der Garantie abgesehen, die gleiche Bonität besitzen wie die von den andern Staaten garantierten Teile des Anleihens. Es ist aber auch denkbar, dass einem so grossen Zeichner, wie es die Schweiz wäre, in irgend einer Form mindestens die Stellung eines offiziellen Beobachters «à l'américaine» zugestanden würde.

Das Risiko, das die Schweiz bei der direkten Übernahme einer Tranche des Anleihens liefe, ist nicht grösser als bei blosser Garantie. Wickelt sich die ganze Transaktion nach Wunsch ab, so macht die Schweiz einen Gewinn auf der Zinsdifferenz zwischen dem österreichischen Anleihen und dem Preis, den sie für das zur Zeichnung benötigte Geld braucht. Ist Österreich insolvent, so verliert sie das Kapital, muss aber nicht die wohl ziemlich hohen Zinsen des garantierten Betrages den Obligationären bezahlen.

2. Die Limitierung der Accession zu Protokoll 2⁴ auf 15 Jahre scheint mir unmöglich. Auch wenn die Signatäre mit einer solchen Reserve der Schweiz als Accedentin einverstanden wären, würde diese Beschränkung die Garantie der Schweiz für die Obligationäre sehr entwerten, denn es ist ja ausgeschlossen, dass das Anleihen in 15 Jahren amortisiert oder in ein nicht-garantiertes Anleihen innerhalb dieses Zeitraums konvertiert werden könnte.

3. Die Abgabe einer einseitigen Erklärung an den Völkerbund scheint mir aus zwei Gründen kaum ein gangbarer Weg zu sein: erstens ist der Völkerbund keine völkerrechtliche Person, die als solche rechtsverbindliche, materiell Staatsverträgen gleichkommenden Erklärungen entgegennehmen könnte. Jedenfalls liegt es nicht in unserem Interesse, einen Präcedenzfall von schwer übersehbarer Tragweite zu schaffen. Zweitens müsste die Erklärung doch irgendwie vertraglichen Charakter haben, da die schweizerische Garantie sonst auf einem juristisch zweifelhaften Grund stünde. Für den Wert der Garantie ist es aber von Bedeutung, dass die Haftung der garantierenden Staaten eine klare, den Obligationenzeichnern leicht verständliche Rechtsgundlage habe.

Ich habe den Eindruck, dass man entweder auf eine klare civilrechtliche oder eine klare völkerrechtliche Lösung tendieren sollte. Die letztere wird nach Natur der Verhältnisse wohl immer ein Staatsvertrag von unbestimmter Dauer sein.

4. FF, 1922, vol. III, pp. 869—875.

*Le Comité fédéral pour le rejet de la Convention des Zones
au Conseil fédéral¹*

L

Genève, 9 octobre 1922

Nous avons l'honneur de vous exprimer respectueusement la satisfaction que nous a causée la déclaration faite par M. le Conseiller fédéral Motta dans la séance du Conseil des Etats du 4 Octobre², en réponse à la question que lui avait posée M. Böhi.

En lisant dans les journaux que le Conseil fédéral renvoyait la votation populaire sur la Convention des zones après la décision du Parlement français³, nous avons éprouvé le même sentiment que l'interpellateur, savoir qu'il n'était pas conforme à nos saines traditions démocratiques de faire peser sur l'opinion du peuple suisse le poids d'une argumentation étrangère.

Il est déjà regrettable que la vérification des signatures référendaires⁴ ait duré si longtemps. Si elle avait été moins lente, il aurait été possible d'achever la procédure de ratification par la Suisse, y compris le vote populaire, avant que la France eût entamé la sienne. Et si la Convention avait été repoussée cette année encore par la Suisse, la ratification par l'autre partie serait tombée d'elle-même, et on aurait ainsi préparé un terrain beaucoup plus favorable pour les négociations d'une nouvelle Convention et pour l'entente amicale et équitable, respectueuse des anciens traités, à laquelle tendent les efforts des adversaires de celle du 7 Août 1921.

Si le Gouvernement français, qui est certainement désireux de tenir compte de la déception qu'éprouvent beaucoup de ses excellents amis les Suisses, s'inspirait de cette considération et renvoyait la décision après l'achèvement de la procédure de ratification par la Suisse, il ferait un geste qui serait hautement apprécié de ce côté-ci de la frontière.

Les choses en étant arrivées où elles en sont, nous prenons la liberté d'exprimer le désir que, dans la fixation de la date de la votation⁵, le Conseil fédéral ne se laisse guider que par les considérations pratiques auxquelles il ne peut échapper, pour que la votation soit aussi mûrie et objective que possible, considérations telles que celle des dates déjà fixées d'autres scrutins populaires et le soin de laisser au peuple suisse le temps d'exprimer une opinion bien mûrie sur un sujet aussi grave pour l'indépendance de notre pays.

1. La lettre est signée par le Président du Comité, Paul Pictet.

2. Pour le texte de la déclaration de Motta, cf. E 1401 I /182.

3. Le débat à la Chambre des Députés aura lieu les 31 janvier, 1^{er} et 2 février 1923.

4. Le Comité référendaire avait recueilli 56 835 signatures déposées le 10 juillet 1922.

5. La votation aura lieu le 18 février 1923.

*Le Chef du Département politique, G. Motta,
au Chef du Département fédéral des Finances, J.-M. Musy*

Copie
L

Berne, 13 octobre 1922

Au début de cette année, M. Gustave Ador fut désigné arbitre par les Gouvernements français et espagnol en vue de déterminer si, à teneur de la Convention franco-espagnole, du 7 janvier 1862, les Espagnols établis en France ne pouvaient être exonérés de l'impôt sur les bénéfices de guerre. M. Ador rendit la sentence arbitrale dont nous vous remettons, sous ce pli, la copie.¹

Notre Légation en France nous demanda aussitôt d'examiner la possibilité d'invoquer les dispositions de l'article 6 de notre Traité d'établissement de 1882² avec la France pour requérir du Gouvernement français l'extension aux citoyens suisses de l'exemption accordée aux sujets espagnols. Cette proposition fut soumise au Département fédéral de Justice et Police qui nous répondit par le rapport dont vous voudrez bien trouver, sous ce pli, la copie, daté du 21 juillet de cette année.³

Ainsi que vous le verrez, une étude approfondie a conduit le Département à une conclusion négative. En effet, pour étendre aux Suisses, en vertu de la clause de la nation la plus favorisée contenue dans l'article 6 du Traité de 1882, l'exonération due aux Espagnols, il faudrait interpréter cet article 6 dans un sens beaucoup plus extensif que celui que les négociateurs ont évidemment entendu lui attribuer. En plus de cet argument contre l'éventualité d'une démarche auprès du Gouvernement français, surgit également une importante objection dans l'obligation qui nous serait certainement imposée, au cours de négociations, d'accorder un traitement de réciprocité aux Français établis en Suisse.

Nous nous rallions certainement, quant à nous, à l'opinion du Département de Justice et Police et croyons que l'ouverture de pourparlers dans ce sens avec le Gouvernement français n'irait pas sans soulever de sérieuses objections. Toutefois, nous ne nous dissimulons pas, d'autre part, que de gros intérêts sont engagés dans des entreprises de nos compatriotes en France et nous désirerions ne rien omettre pour remédier à leur situation.

Nous venons notamment d'être saisis de deux cas (l'un en Tunisie, l'autre en France) où le fisc réclame à des Suisses le paiement d'un très lourd impôt sur les bénéfices de guerre. Dans l'un de ces cas le montant réclamé s'élève à près de deux millions et l'insistance du fisc a entraîné la faillite du contribuable.

1. *Non reproduite.* La sentence de G. Ador a été rendue le 15 juin 1922.

2. *Cet article stipule:* Tout avantage que l'une des parties contractantes aurait concédé ou pourrait encore concéder à l'avenir, d'une manière quelconque, à une autre puissance, en ce qui concerne l'établissement des citoyens et l'exercice des professions industrielles, sera applicable, de la même manière et à la même époque, à l'autre partie, sans qu'il soit nécessaire de faire une convention spéciale à cet effet. RO, Tome 6, p. 365.

3. *Non reproduit.*

De leur côté, les Gouvernements britannique et italien sont en voie d'aboutir à un règlement dans cette matière en ce qui concerne leurs nationaux en *Tunisie*, en faveur desquels ils espèrent obtenir l'exonération demandée. Ces Gouvernements paraissent, à vrai dire, disposer d'une base juridique plus solide que la nôtre. Dans ces conditions, et tout en réservant encore ce côté juridique de la question, nous attacherions du prix à ce que votre Département voudût bien, à son tour, examiner celle-ci et nous exprimer sa manière de voir. Nous vous saurions gré, en particulier, de nous faire connaître si votre Département, dans l'éventualité de démarches auprès du Gouvernement français, consentirait à la diminution de ressources qui résulterait de l'exonération en faveur de citoyens français établis en Suisse de l'impôt sur les bénéfices de guerre.⁴

4. Dans sa réponse datée du 17 novembre 1922, le Département des Finances estime que: [...] La perception d'une contribution, si elle est incontestablement en rapport avec l'industrie, n'est pas, néanmoins, une mesure touchant à l'essence même de l'activité industrielle. Il nous paraît qu'à vouloir invoquer l'art. 6 de la Convention précitée, la Suisse ne pourrait obtenir qu'un échec.

Au sujet de la question plus spéciale de l'exonération éventuelle, en faveur des citoyens français domiciliés en Suisse, de l'impôt sur les bénéfices de guerre, nous devons vous faire observer que la situation en ce domaine se présente sous un jour tout particulier. En effet, l'impôt sur les bénéfices de guerre n'est plus perçu en Suisse sur les bénéfices extraordinaires réalisés après le 31 décembre 1920. Or, sauf quelques exceptions les taxations des bénéfices de guerre sont terminées et la partie de beaucoup la plus importante de l'impôt est déjà rentrée; le solde non encore recouvré est minime et il est probable qu'au moment où serait conclue — si elle pouvait l'être — une Convention franco-suisse exonérant de l'impôt sur les bénéfices de guerre les citoyens français domiciliés dans notre pays, les dernières contributions recouvrables seraient rentrées, de telle sorte que cette exonération n'aurait plus aucune portée pratique. Dans ces conditions la France ne voudrait certainement pas se contenter d'une réciprocité purement platonique, n'existant que sur le papier. Quant à la question du remboursement éventuel de la somme de plus de frs. 10 000 000. — d'impôts sur les bénéfices acquittés en Suisse par des citoyens français, elle ne saurait faire l'objet d'une discussion. C'est en effet un principe admis universellement en matière fiscale qu'un Etat ne rembourse pas les contributions qui lui ont été versées en vertu de taxations exécutoires. Les demandes de remboursement d'impôt sur les bénéfices de guerre qui ont été adressées par des citoyens suisses ou des corporations professionnelles ont toutes été écartées par les autorités fédérales et on ne comprendrait pas en Suisse que la Confédération accorde à des ressortissants français le remboursement d'impôts qu'elle avait refusé à ses propres citoyens.

La réciprocité en ce domaine, sous une forme quelconque, serait donc absolument exclue. Cette considération, ajoutée aux difficultés d'ordre juridique signalées par le Département fédéral de Justice permet de conclure à l'impossibilité matérielle d'aboutir à un accord avec la France dans le sens de l'extension aux citoyens suisses de l'exemption accordée aux sujets espagnols (E 2001 (c) 6/14).

E 1004 1/285

CONSEIL FÉDÉRAL
*Procès-verbal de la séance du 14 octobre 1922*¹

2582. Extension de la juridiction du Consulat de Cologne
au bassin de la Sarre

Département politique (Affaires étrangères)
Proposition du 6 octobre 1922

Le Département politique s'est attaché à étudier comment notre représentation consulaire dans le territoire du Bassin de la Sarre pourrait être régularisée. En laissant de côté les combinaisons qui consisteraient, soit à créer un Consulat dans le territoire du Bassin de la Sarre même ou dans le Grand-Duché de Luxembourg, soit à rattacher le Bassin à la juridiction consulaire d'un de nos Consulats en France, le Département politique est arrivé à la conclusion que la solution la meilleure était de charger notre Consulat général à Cologne de la représentation des intérêts suisses dans le territoire du Bassin de la Sarre.

Le Territoire de la Sarre, tel qu'il est défini par l'article 48 du Traité de Versailles, n'est pas un Etat, au sens que le droit commun attache à ce mot. Aucun publiciste ne le conteste et le Traité de Versailles n'affirme pas non plus le contraire. Il n'en reste pas moins que, si la Sarre n'est pas un Etat et ne peut être normalement considérée comme un membre de la communauté internationale, elle n'est pas qu'une simple province allemande détachée temporairement de la métropole. Le régime purement provisoire sous l'empire duquel elle se trouve n'ajoute ni n'enlève rien à cette constatation. Le Bassin de la Sarre forme actuellement, dans le concert des Nations, une entité qui, pour toute bizarre et insolite qu'elle soit, a une existence propre et bien distincte de celle de l'Empire allemand.

L'Allemagne n'a pas renoncé à sa souveraineté sur ledit territoire, mais s'est simplement engagée, d'après le § 35 de l'annexe à l'art. 50, à renoncer à cette souveraineté dans la mesure où, les résultats du plébiscite connus, la Société des Nations le jugerait nécessaire. Mais elle a renoncé à quelque chose qui, pratiquement, vaut autant sinon plus que ce qu'elle a conservé. En vertu de l'art. 49 du Traité de Paix, elle a renoncé, en effet, en faveur de la Société des Nations, au Gouvernement du Territoire de la Sarre. Le § 19 de l'annexe susvisée précise la portée de cette renonciation en stipulant que «la Commission de Gouvernement aura sur le territoire du Bassin de la Sarre tous les pouvoirs de gouvernement appartenant antérieurement à l'Empire allemand, à la Prusse et à la Bavière, y compris celui de nommer et de révoquer les fonctionnaires et de créer tels organes administratifs et représentatifs qu'elle estimera nécessaire». Pour mieux marquer encore l'étendue de cette renonciation, d'autres dispositions du traité confèrent

1. *Etait absent: K. Scheurer.*

en termes exprès à la Commission de Gouvernement des compétences qui, juridiquement, découlent déjà du paragraphe précédent. Elle a seule, dit le § 26, le pouvoir de lever des taxes et impôts dans la limite du territoire du Bassin de la Sarre. Le § 25 proclame que la justice sera rendue au nom de la Commission de Gouvernement. Il appartient à la Commission d'assurer comme elle l'entendra la protection à l'étranger des intérêts des habitants du Territoire. Elle est autorisée de par le § 23 à légiférer et en particulier à modifier, moyennant quelques réserves, les lois et règlements en vigueur sur le territoire du Bassin de la Sarre au 11 novembre 1918.

Il ne reste plus grand'chose, à la lumière de ces dispositions, de la souveraineté de l'Allemagne. Cette souveraineté est dépouillée des ses attributs essentiels. L'Allemagne se trouve, en quelque sorte, dans la même situation que si elle avait renoncé pour 15 ans à l'exercice de son droit de souveraineté. Tout bien considéré, elle n'a plus guère d'autre droit que celui d'exiger le plébiscite à l'expiration du délai prévu de 15 ans.

Dans ces conditions, il ne saurait être question de demander au Gouvernement allemand l'exequatur pour celui de nos consuls qui exercera ses fonctions dans le Bassin de la Sarre. Tout le monde est d'accord sur le caractère juridique de l'exequatur, qui contient reconnaissance officielle de la mission du consul et lui garantit le bénéfice des prérogatives coutumières et conventionnelles et la possibilité d'accomplir sa mission. Or, le gouvernement allemand ne serait pas en état de garantir à notre consul le bénéfice de prérogatives coutumières, ni surtout conventionnelles, puisqu'il ne saurait prendre un engagement quelconque à l'égard de la Sarre. D'un autre côté, n'ayant plus aucun pouvoir de gouvernement vis-à-vis du Bassin, il lui serait matériellement impossible de faire quoi que ce soit pour permettre au consul d'accomplir sa mission.

Il ne paraît pas douteux non plus que l'exequatur ne doive être demandé à la Commission de Gouvernement à Sarrebruck. Un consul ne peut, en effet, entrer en fonctions sans avoir reçu l'autorisation expresse du Gouvernement local. Tous les auteurs se prononcent dans ce sens. La Commission de Gouvernement possède, comme on l'a vu plus haut, les attributs essentiels de la souveraineté. Elle est en fait et en droit à la tête du Territoire de la Sarre. Elle a indiscutablement le droit de ne reconnaître que les consuls qui lui conviennent.

Il convient au reste de relever que, d'après une lettre de la Chambre de Commerce de Sarrebruck adressée à notre consulat général à Cologne, de nombreux Etats ont sollicité et obtenu pour leur consul l'exequatur de la Commission de Gouvernement. La Suisse n'apporterait, dès lors, aucune innovation en ce domaine. La plupart des Etats en question ont chargé, il est vrai, un de leurs consulats en France de la représentation de leurs intérêts dans la Sarre. La Grande-Bretagne, cependant, a confié ce soin à son consul général à Cologne, pour lequel elle a également obtenu l'exequatur de la Commission de Gouvernement. Les Pays-Bas ont chargé leur consul au Luxembourg de la protection des intérêts néerlandais dans le Territoire de la Sarre. L'Espagne, le Danemark, la Finlande sont actuellement représentés dans la Sarre par leurs consulats à Francfort et Cologne, pour lesquels il semblerait qu'ils se trouvent dans la même situation que la Suisse, n'ayant pas encore sollicité d'exequatur de la Commission de Gouvernement.

En vue de ménager les susceptibilités du Gouvernement allemand, il conviendrait de le tenir officieusement au courant de la démarche entreprise.

Il est *décidé*:

1) d'étendre la juridiction du Consulat général de Suisse à Cologne au territoire du Bassin de la Sarre;

2) de charger le Département politique de faire les démarches nécessaires en vue d'obtenir pour le Consul général de Suisse à Cologne l'exequatur de la Commission de Gouvernement du territoire du Bassin de la Sarre;

3) d'informer, à titre officieux, le Gouvernement allemand de ces démarches.

229

E 1004 1/285

CONSEIL FÉDÉRAL *Procès-verbal de la séance du 20 octobre 1922*

2640. Förderung der Auswanderung

Politisches Departement (Innerpolitische Abteilung)
Antrag vom 6. Oktober 1922

Der Bundesrat hat durch Schlussnahme vom 7. Juli¹ abhin dem Antrage zugestimmt, es sei zu prüfen, ob nicht im Wege der Auswanderung nach überseeischen Kolonisationsgebieten für einen Teil der erwerbslosen Bevölkerung unseres Landes neue Existenzbedingungen geschaffen werden könnten. Es wurde zu diesem Zwecke die Einberufung einer gemeinsam vom politischen Departement und vom Volkswirtschaftsdepartement zu bezeichnenden Kommission in Aussicht genommen, welche zur Lösung der Aufgabe Vorschläge einzubringen hätte.

Diese Schlussnahme hat in der Öffentlichkeit eine lebhafte Erörterung der bestehenden Kolonisationsmöglichkeiten ausgelöst und dies bewirkte, dass beim Auswanderungsamt zahlreiche Anträge und Projekte einliefen, welche, zumeist von beteiligter Seite ausgehend, das Interesse der Bundesbehörde für einzelne Kolonisationsgebiete zu gewinnen suchen.

Die Prüfung so zahlreicher Projekte — es liegen deren nunmehr 26 vor — einer Kommission zu übertragen, erwiese sich als umständlich und zeitraubend. Auch ist es schwer, in unserem Lande Personen zu finden, die durch frühere kolonistische Tätigkeit und Erfahrung in der Lage wären, die einzelnen Projekte vom Verhandlungstische aus zu begutachten. Zur Vereinfachung des Verfahrens und zur Vermeidung fruchtloser Zersplitterung ist zunächst ein direkterer Weg einzuschlagen.

1. Cf. E 2001 (B) 10/18.

Die vorliegenden Kolonisationsprojekte sind von den zuständigen Organen der beiden beteiligten Departemente gesichtet worden und man hat sich dahin geeinigt, vorerst einige wenige Projekte mit anscheinend solider Basis einer Prüfung an Ort und Stelle zu unterwerfen. Dabei wäre es nicht ratsam, alle Kräfte auf die Gründung einer einzigen grossen Schweizerkolonie einzustellen, vielmehr dürfte es vorteilhafter und zweckentsprechender sein, wenn irgend möglich gleichzeitig mehrere Kolonisationsprojekte vorzubereiten und durchzuführen. Hiezu eignen sich am ehesten Kanada sowie der Westen der Vereinigten Staaten von Nordamerika und andererseits Süd-Brasilien und Argentinien. Von einem Vertreter der kanadischen Regierung und einem Vertreter der Canadian Pacific Bahngesellschaft liegen bereits Angebote vor, wonach in den westkanadischen Provinzen Saskatchewan und Alberta einige tausend Landlose an die Eidgenossenschaft oder eine zu bildende Kolonisationsgesellschaft abgetreten werden könnten. In den Vereinigten Staaten dürften Unterhandlungen in erster Linie mit der Handelskammer in Portland (Staat Oregon) geführt werden. Für Brasilien ist die hanseatische Kolonisationsgesellschaft (mit Sitz in Hamburg), eine volles Zutrauen verdienende Unternehmung, bereit, zur Abgabe von Landlosen bei Hammonia mit uns in Beziehung zu treten; auch dürften in Brasilien der weite Landkomplex des Herrn Ferdinand Grillet (Lausanne) am Berge Alvao, Staat S. Paolo, und die Landlose der Gesellschaft Luce Rosa & Comp. im Staate Rio Grande do Sul wenigstens als in zweiter Linie berücksichtigungswerte Kolonisationsgebiete zu prüfen sein. In Argentinien könnte das Angebot der Familie Gut (Zürich), ihre Viehzuchthacienda in Ackerbaulose umzugestalten, in Betracht gezogen werden.

Gleichzeitig mit diesen Vorbereitungen für gruppenweise Auswanderung dürften aber auch Massnahmen ergriffen werden zur Förderung der Einzelauswanderung. Man ist bisher von dem Grundsatz ausgegangen, dass eine eigentliche Begünstigung der Auswanderung nicht im Interesse unseres Landes liege und daher nicht Sache der Landesbehörden sei. Heute muss dieser Standpunkt offenbar verlassen werden, und es empfiehlt sich, auch der Einzelauswanderung vermehrte Begünstigung angedeihen zu lassen. Dies kann geschehen auf Grund von Art. 22, Abs. 2, des Bundesgesetzes betreffend den Geschäftsbetrieb der Auswanderungsagenturen vom 22. März 1888, welcher lautet: «Der Bundesrat wird innerhalb der Grenzen der ihm hiefür bewilligten Kredite die nötigen Anordnungen treffen, dass die Auswanderer in den hauptsächlichsten Ein- und Ausschiffungshäfen Hülfe und Rat finden.» Dazu tritt noch der Bundesratsbeschluss betreffend die Organisation des schweizerischen Auswanderungsamtes vom 31. Dezember 1900, welcher in Ziffer 14 die «zweckmässige Ausrüstung dürftiger, zur zielbewussten Auswanderung entschlossener Personen und Familien» zu den Obliegenheiten des Auswanderungsamtes zählt.

Entsprechend diesen Bestimmungen sollen Massnahmen getroffen werden, damit Personen, die ihr Auswanderungsziel selbst wählen, im Ausschiffungshafen einen Vertrauensmann (Einwanderungskommissär) vorfinden, der sich ihrer annimmt und sie dahin leitet, wo sie Unterkunft, Arbeit und Brot finden. Dieser Einwanderungskommissär hätte sich mit Behörden und Privaten seines Wohnsitzes und des dazu gehörigen Hinterlandes in Verbindung zu setzen, um in Erfahrung zu bringen, wo unsere Landsleute der einzelnen Berufsgattungen Verdienst

finden und eine Existenz gründen könnten, und darüber sowohl die ankommenden Auswanderer zu unterrichten als auch die Behörden in der Heimat fortdauernd auf dem Laufenden zu halten. Arbeitslose, welche nach überseeischen Staaten auszuwandern wünschen, wo für sie Arbeitsgelegenheit in Aussicht steht, sind, falls sie die erforderlichen Reisemittel nicht besitzen, von den Behörden zu unterstützen.

Das Arbeitsprogramm, das das Departement sich vorsetzt, wird demnach, in zeitlicher Reihenfolge, folgende Vorkehren umfassen:

1. Bestellung von Einwanderungskommissären in den überseeischen Hafenorten.
2. Prüfung einzelner Kolonisationsprojekte in Kanada, den Vereinigten Staaten, Süd-Brasilien und Argentinien durch dort wohnende Fachmänner vom Standpunkt der Ertragsfähigkeit und der finanziellen Anforderungen aus.
3. Nach Eingang der Gutachten, Vorlage dieser Projekte an eine vom politischen Departement und vom Volkswirtschaftsdepartement zu bezeichnende Kommission, welche über die Auswahl der Projekte und deren Finanzierung den genannten Departementen Antrag zu stellen hätte.
4. Beschlussfassung durch den Bundesrat und Schaffung einer dem Auswanderungsamt beigegebenen Zentralstelle zur Organisation und Durchführung der Kolonisationsunternehmungen.

Dabei wird angenommen, dass die erforderlichen Geldmittel zunächst dem vom Bundesrat mit Botschaft vom 1. September abhin nachgesuchten Kredit für Weiterführung der Arbeitslosenfürsorge entnommen werden sollen, entsprechend dem in der bezüglichen Botschaft entwickelten Programm.

Mit der Prüfung der Kolonisationsprojekte in Kanada wäre durch unsere dortigen Konsulate ein Fachmann zu betrauen, desgleichen ein solcher durch unsere Gesandtschaft in Buenos Aires mit der Prüfung des Kolonisationsprojektes Gut im argentinischen Staate Corrientes. Herr Minister Gertsch in Rio de Janeiro würde eingeladen, das Kolonisationsgebiet der Hanseatischen Kolonisationsgesellschaft im brasilianischen Staate St. Catharina — sowie eventuell den Landbesitz des Herrn Grillet im Staate S. Paolo und denjenigen der Gesellschaft Luce Rosa & Comp. im Staate Rio Grande do Sul — als (erfahrener) Sachverständiger an Ort und Stelle zu prüfen. Ferner würde das schweizerische Konsulat in Portland beauftragt, mit der Handelskammer daselbst Verhandlungen über die Ansiedelung von schweizerischen Landsleuten anzuknüpfen.

Für diese Vorbereitungsarbeiten ist ein Kredit bis zur Höhe von Fr. 50 000 erforderlich.

In der Beratung wird betont, dass die Förderung der Auswanderung sehr dringlich sei und dass die Führung der Angelegenheit, in steter enger Fühlung mit dem Volkswirtschaftsdepartement, dem politischen Departement zukommen soll, das genötigt sein werde, sich die Mitwirkung eines tatkräftigen und sachverständigen Mitarbeiters zu sichern.

Auf Grund der Vorlage und der Beratung wird *beschlossen*:

Dem politischen Departement wird zur Durchführung der Vorbereitungsarbeiten für Förderung der Auswanderung und Prüfung von Kolonisationsprojekten gemäss dem mitgeteilten Arbeitsprogramm ein Kredit von Fr. 50 000 ausgesetzt, in der Meinung, dass dieser Betrag dem bei den eidgenössischen Räten

nachgesuchten Kredit von 50 Millionen Franken für Weiterführung der Arbeitslosenfürsorge entnommen werde und darüber nach Annahme des bezüglichen Beschlusses von der innerpolitischen Abteilung verfügt werden könne.²

2. *Dans sa séance du 1^{er} décembre 1922, le Conseil fédéral décidait de charger l'Association Suisse de Colonisation intérieure et d'agriculture industrielle des questions d'émigration: [...]* Inzwischen ist die Angelegenheit in ein neues Stadium getreten durch eine Eingabe der Geschäftsstelle der schweiz. Vereinigung für Innenkolonisation und industrielle Landwirtschaft in Zürich vom 30. Oktober abhin, worin diese Stelle sich anbietet, im Auftrage der Bundesverwaltung die Aufgaben einer schweiz. Zentralstelle für das koloniasatorische Auswanderungswesen zu übernehmen und zu diesem Zwecke sich eine neu zu bildende Auslandsabteilung anzugliedern.

Damit würde diese Auslandsabteilung die Funktion übernehmen, für welche im obenerwähnten Arbeitsprogramm die Schaffung einer «Zentralstelle zur Organisation und Durchführung der Kolonisationsunternehmungen» vorgesehen war. Für die zu entfaltende Tätigkeit, die sowohl europäische als überseeische Gebiete umfassen soll, hat der Direktor der Geschäftsstelle der Vereinigung für Innenkolonisation, Dr. Bernhard, in einem Memorial vom 30. Oktober einen einlässlichen Plan aufgestellt. Auf Grund der Vorlagen wird *beschlossen*:

1. Das politische Departement wird ermächtigt, der Geschäftsstelle der schweiz. Vereinigung für Innenkolonisation und industrielle Landwirtschaft in Zürich die Funktionen einer schweizerischen Zentralstelle für das koloniasatorische Auswanderungswesen im Sinne des dargestellten Arbeitsprogramms versuchsweise zu übertragen. Die Arbeitsvermittlung nach den europäischen Ländern bleibt indessen Aufgabe des eidg. Arbeitsamtes [...]

4. Gegenwärtige Schlussnahme tritt in Kraft, nachdem der Vorstand der schweiz. Vereinigung für Innenkolonisation und industrielle Landwirtschaft folgende Voraussetzungen erfüllt haben wird:

a) Er erklärt sich einverstanden mit der seiner Geschäftsstelle erwachsenden neuen Arbeitsaufgabe, übernimmt die hieraus entstehenden Verbindlichkeiten und Verantwortlichkeiten namens des Vereins und wird hiefür die Zustimmung der Hauptversammlung des Vereins anlässlich ihrer nächsten Tagung einholen.

b) Er erklärt sich damit einverstanden, dass vom politischen Departement ein Vertreter in den Vorstand, als ordentliches Mitglied desselben, abgeordnet werden. (Hr. Möhr) (E 1004 1/285).

230

E 1005 2/2

CONSEIL FÉDÉRAL Procès-verbal de la séance du 31 octobre 1922¹

Einweihung eines Soldatendenkmals im italienischen Spital in Lugano

Geheim

Mündlich

Der Stellvertreter des Vorstehers des Militärdepartements macht auf die Pressemeldung aufmerksam, wonach am 5. November 1922 im Hof des italienischen Spitals in Lugano zum Andenken an die aus der Schweiz in den Krieg gezogenen

1. *Absent: K. Scheurer.*

und gefallenen italienischen Soldaten ein Denkmal eingeweiht werden soll, bei welcher Feier der italienische General Caviglia, einer der hervorragendsten Führer der italienischen Armee im Entscheidungskampf gegen die Österreicher, die Weihrede halten wird. Der Sekretär des Militärdepartementes meint, es sei nicht ausgeschlossen, dass es bei diesem Anlass zu unliebsamen Vorfällen kommen könnte, zu deren Unterdrückung dann keinerlei Militär im Kanton Tessin vorhanden wäre, da die gegenwärtig in Bellinzona stattfindende Rekrutenschule am 4. November zu Ende geht. Denkbar wäre es nun allerdings, diese Rekrutenschule noch einen Tag länger im Dienst zu behalten; sofern dies aber nicht beliebt sollte, könnte man einen Teil der Mannschaft des heute in St.-Maurice beginnenden Wiederholungskurses über den 5. November am Monte Ceneri üben lassen. Der Stellvertreter des Vorstehers des Militärdepartementes ersucht den Rat, seine Meinung darüber zu äussern, ob überhaupt militärische Massnahmen zur Verhütung und Unterdrückung allfälliger unliebsamer Vorfälle bei dieser Denkmalweihe getroffen werden sollen. Es wäre jedenfalls gut, wenn man von der tessinischen Regierung genauern Bericht darüber erhalten würde, wie die geplante Feier sich abspielen soll.

Der Vorsteher des politischen Departementes betont, dass er nach den Vorkommnissen bei der Denkmalsweihe in Mendrisio² gemäss dem Wunsch des Bundesrates die tessinische Regierung eingeladen hat, inskünftig bei ähnlichen Fällen rechtzeitig nach Bern zu berichten. Da überdies mit der italienischen Gesandtschaft eine Verständigung darüber stattgefunden hat, dass bei ähnlichen Fällen inskünftig die Bewilligung zur Teilnahme italienischer Militärpersonen in Uniform durch die Gesandtschaft beim Bundesrat erwirkt werden soll und ein solches Gesuch bis anhin für die in Frage stehende Feier nicht eingegangen ist, so darf wohl angenommen werden, der General Caviglia werde in Zivil erscheinen. Die Teilnahme bewaffneter italienischer Militärpersonen oder von Fascisten mit ihren Knütteln ist von vornherein ausgeschlossen. Von Bundes wegen gegen die Abhaltung der geplanten Feier einzuschreiten, dürfte sich in keiner Weise empfehlen und ebensowenig erscheint es angezeigt, im Hinblick auf diesen Anlass militärische Vorsichtsmassnahmen zu ergreifen. Namentlich die Zurückbehaltung der Rekrutenschule in Bellinzona über den festgesetzten Entlassungstag hinaus kann nicht in Betracht fallen. Im Übrigen anbietet sich der Vorsteher des politischen Departementes bei der tessinischen Regierung nähere Erkundigungen einzuziehen und wenn nötig auch die italienische Gesandtschaft über die Sachlage anzuhören.

In der Beratung herrscht Übereinstimmung darüber, es seien aus Anlass der in Frage stehenden Denkmalsweihe keine militärischen Anordnungen zu treffen. Überdies wird der Meinung Ausdruck gegeben, die Fascistentracht sei als Uniform zu betrachten, so dass also für die Teilnahme von Fascisten im schwarzem Hemd eine besondere Bewilligung einzuholen wäre.

Auf Grund der Beratung wird *beschlossen*:

1. Von der Anordnung militärischer Massnahmen anlässlich der Einweihung des Soldatendenkmals im italienischen Spital in Lugano ist abzusehen.
2. Der Vorsteher des politischen Departementes wird beauftragt, bei der tessi-

2. Cf. n° 204.

nischen Regierung Erkundigungen über die nähern Umstände einzuziehen, unter denen die Denkmalsweihe vor sich gehen soll, sich wenn nötig auch mit der italienischen Gesandtschaft in derselben Angelegenheit in Verbindung zu setzen und dem Bundesrat über das Ergebnis seiner Schritte zu berichten, damit er in Stand gesetzt wird, rechtzeitig allfällig nötige sachdienliche Beschlüsse zu fassen.

231

E 2300 Rome 22

*Le Ministre de Suisse à Rome, G. Wagnière,
au Chef du Département politique, G. Motta*

RP Personelle et
confidentielle

Rome, 10 novembre 1922

Le Président du Conseil¹ m'a fait savoir hier qu'il me recevrait ce matin.

Je me suis rendu à la Consultà à l'heure indiquée, et j'ai été reçu par M. Mussolini, qui m'a fait le plus aimable accueil.

J'ai commencé par lui dire toute la satisfaction que j'avais éprouvée en lisant le télégramme² qu'il vous avait envoyé. Il m'a répondu que son ferme désir et sa ferme intention étaient de maintenir entre nos deux pays une parfaite amitié et une entière confiance. Et il a ajouté:

«Non ci devono essere questioni territoriali fra l'Italia e la Svizzera.»

Ces paroles, qu'il m'a adressées sans que j'eusse fait la moindre allusion à la question qui préoccupe en ce moment-ci l'opinion suisse, étaient sans doute dictées par le désir de M. Mussolini d'effacer complètement l'impression produite par son discours à la Chambre³, auquel M. Giolitti avait répondu de façon à nous donner entière satisfaction. M. Mussolini a ajouté encore, sans doute dans la même intention et comme pour mieux expliquer son intervention à la Chambre l'année dernière: «Pour vous parler très franchement, nous devons nous préoccuper de l'affluence de l'élément allemand dans le Tessin, cet élément pouvant finir par changer le caractère de ce pays et par créer un danger pour l'Italie, car au lieu d'avoir des amis dans le Tessin, nous pourrions y avoir des ennemis.»

Je lui ai répondu que les journalistes italiens ne distinguent pas toujours entre Suisses allemands et Allemands de l'Empire. La présence des premiers n'a rien d'anormal, tous les Suisses ayant le droit de vivre en Suisse où ils veulent et comme ils l'entendent, et la présence d'éléments suisses d'autres Cantons dans le Tessin est un fait tout naturel et qui ne saurait porter ombrage à aucun voisin.

Le Président m'a déclaré qu'il n'entendait parler que d'Allemands de l'Em-

1. Depuis le 28 octobre, Benito Mussolini.

2. Ce télégramme fut remis à Motta par le Ministre d'Italie à Berne; le texte en a été publié dans les journaux, le 7 novembre 1922.

3. Cf. n° 98.

pire. Je lui ai répondu que le nombre de ces étrangers n'avait en ce moment rien d'alarmant, que les différences de change en avaient considérablement réduit le nombre et que, du reste, j'avais rencontré beaucoup plus d'Allemands même avant la guerre sur les bords du Lac de Garde qu'à Lugano. Mon interlocuteur s'est mis à rire et a bien voulu reconnaître que j'avais raison.

Je lui ai dit encore que, si on voulait voir un sujet d'inquiétude dans la présence d'Allemands en Suisse, on ne devait pas oublier le nombre considérable d'Italiens qui vivent sur tout le territoire de la Confédération. A Genève, il y a presque autant d'Italiens qu'il y a de Suisses dans toute l'Italie.

M. Mussolini m'a demandé alors des indications précises, que je lui ai fournies. Cela nous a amenés à parler de la question des ouvriers, que je lui ai exposée dans son ensemble. Il a reconnu très nettement que les ouvriers engagés pour la saison ne pourraient pas prétendre demeurer davantage. Il n'a formulé aucun grief quelconque au sujet des mesures prises à l'égard des ouvriers étrangers. Il m'a demandé des renseignements sur la crise économique et sur les perspectives d'une reprise du travail industriel en Suisse. J'ai répondu à ses questions, et me réserve de lui envoyer quelques détails complémentaires par écrit.

L'antichambre du Président était pleine de monde. A un moment donné, il a interrompu lui-même notre entretien en se levant, et, en me serrant la main, il m'a répété avec gravité et en pesant chacun de ses termes, ses paroles du début, en insistant sur sa ferme intention et sur la nécessité d'entretenir entre nos deux pays des rapports d'amitié et de confiance.

Je l'ai vivement remercié, en lui promettant de vous faire part de ses déclarations.

J'ai reçu après-midi la lettre que vous m'avez fait l'honneur de m'écrire en date du 8 novembre.⁴ Il ne m'a donc pas été possible de transmettre au Président le message et le vœu que vous m'exprimez. Mais je compte retourner demain chez son chef de Cabinet⁵, avec lequel j'ai l'intention de revenir sur l'entretien qui précède, de façon à obtenir si possible quelque déclaration qui serait de nature à dissiper certaines inquiétudes.

J'insiste sur le fait que notre conversation de ce matin a été très cordiale et m'a laissé une bonne impression. Comme je vous l'ai dit plus haut, je suis convaincu que, si le Président a cru devoir aborder une question si délicate, c'était afin d'expliquer son fameux discours à la Chambre plus que pour nous adresser un avertissement quelconque.

Je vous remercie vivement de votre lettre, sur le contenu de laquelle j'aurai l'occasion de revenir. J'ajoute qu'au cours de la conversation, M. Mussolini montrait de se rendre parfaitement compte de l'utilité de la Suisse au point de vue italien, et du rôle que joue l'élément de langue italienne dans la Confédération.⁶

4. *Non reproduite*, cf. J.I. 1/1, 22.

5. *Notes en marge de G. Motta*: Le Chef de Cabinet est M. Barone Russo (gendre de M. Paulucci) qui a été à Berne quelques années.

6. *Notes en marge de G. Motta*: J'ai écrit à M. Wagnière une longue lettre dans laquelle j'ai expliqué l'état d'âme d'une partie de notre pays et j'ai indiqué que quelques mots de M. Mussolini, dans ses déclarations parlementaires à l'adresse de la Suisse, auraient pu influencer favorablement les relations entre les deux pays; le tout à traiter avec une grande prudence.

CONSEIL FÉDÉRAL
*Procès-verbal de la séance du 7 novembre 1922*¹

Währungsbeiträge an die Uhrenindustrie
Haltung Frankreichs

Geheim

Mündlich

Der Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartementes teilt mit, Herr de Lacroix von der französischen Botschaft habe bei ihm vorgesprochen und im Namen seiner Regierung darauf gedrungen, dass die Beiträge des Bundes an die Uhrenindustrie² eingestellt würden. Die französische Uhrenindustrie sei beim Ministerium in dieser Angelegenheit mit Nachdruck vorstellig geworden und schon sei ein Gesetzesentwurf Girod eingebracht, wonach der Zoll auf Uhren nicht mehr vom Stück, sondern vom Wert der Ware erhoben werden soll. Sollten die Bundeszuschüsse an die Uhrenindustrie bestehen bleiben, so würde sich Frankreich jedenfalls genötigt sehen, für Uhren Zusatzzölle einzuführen. Frankreich wünsche daher eine grundsätzliche Erklärung, wonach die Schweiz sich verpflichte, keine Beiträge zum Währungsausgleich mehr auszurichten.

Der Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartementes hat demgegenüber darauf hingewiesen, dass es sich bei den angefochtenen Massnahmen nicht um Ausfuhrprämien handle mit dem Zweck, die schweiz. Waren auf den ausländischen Märkten billiger anbieten zu können als im Inland, sondern nur um einen entwelchen Ausgleich der viel teureren Erzeugungskosten, dass die Folge der Aufhebung dieser Beiträge ein Zunehmen der Arbeitslosigkeit wäre, dass der für die Beitragsleistung massgebende Währungsansatz schon wesentlich herabgesetzt worden sei und endlich, dass die Haltung Frankreichs namentlich in der Westschweiz böses Blut machen werde. Allein alle diese Vorstellungen nützten nichts, Frankreich will offenbar der Schweiz gegenüber auch in dieser Sache seine Machtstellung ausnützen, unbekümmert um die Folgen für die Schweiz. Ihr wird kaum etwas anderes übrig bleiben als dem Druck Frankreichs nachzugeben. Denn erstens waren die Währungsbeiträge von vornherein als eine vorübergehende Massnahme gedacht und sodann käme man, wenn Frankreich gemäss seiner Drohung Zuschlagszölle einführt, in eine differenzielle Zollbehandlung hinein, die schliesslich zu einem Zollkrieg führen könnte. Das muss aber angesichts der Bedeutung Frankreichs für unsere Ausfuhr im Allgemeinen vermieden werden. Wenn es möglich wäre, durch weitere Herabsetzung des für die Beiträge an Liefe-

1. *Etait absent: K. Scheurer.*

2. *Pour l'aide financière de la Confédération à l'industrie horlogère, cf. l'arrêté fédéral du 6 décembre 1921 (RO, 1921, Tome 37, pp. 863—864) par lequel un crédit de 5 millions de francs est ouvert à cet effet; l'arrêté du Conseil fédéral du 12 décembre 1921 (Ibid, pp. 865—872) qui stipule les conditions d'octroi des subsides; l'arrêté fédéral du 12 octobre 1922 qui ouvre un nouveau crédit de 6 millions de francs. (RO, 1922, Tome 38, p. 543).*

rungen nach Frankreich massgebenden Ansatzes um diese Aufhebung der Bundeszuschüsse heranzukommen, so wird es angezeigt sein, diesen Ausweg zu wählen, weil damit kein grundsätzlicher Verzicht, keine vorbehaltlose Abschaffung der Bundeszuschüsse gegenüber Frankreich verknüpft wäre, auf welche sich andere Staaten sofort berufen würden. Jedenfalls fällt die Abgabe einer den grundsätzlichen Verzicht auf Währungsbeiträge aussprechenden Erklärung ausser Betracht, es kann sich im äussersten Fall darum handeln, auf die Gewährung solcher Beiträge für Lieferungen nach Frankreich in Zukunft zu verzichten.

Der Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartementes wird die Sachlage von den berufenen, an der Durchführung der Bundeshülfe nächstbeteiligten Vertretern der Uhrenindustrie prüfen lassen. Für den Fall, dass auch diese zum Schlusse kommen sollten, dass kein anderer Ausweg übrig bleibe, ersucht der Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartementes den Rat, ihn zu ermächtigen, die Bundesbeiträge an die Uhrenindustrie in bezug auf Frankreich fallen zu lassen.

Der Rat nimmt von dieser Mitteilungen Kenntnis und erteilt dem Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartementes die gewünschte Ermächtigung.

233

E 2001 (B) 4/28

*La Division des Affaires étrangères du Département politique
au Ministre de Suisse à Paris, A. Dunant*

Copie

L. Ek

Berne, 15 novembre 1922

Nous vous accusons bonne réception de votre dépêche du 9 novembre¹ dernier concernant la sauvegarde des intérêts de la Banque des Chemins de fer orientaux à Zurich et avons appris avec satisfaction que les droits de cette banque dans les chemins de fer d'Asie-Mineure ne seraient pas préterités à la conférence de la paix qui va s'ouvrir à Lausanne, puisque les plénipotentiaires français auront communication du dossier et de la note que nous vous avons prié d'adresser au Gouvernement français par notre office du 27 mars 1922.²

Nous vous prions de bien vouloir faire d'urgence une démarche au Quai d'Orsay pour demander que M. Julius Frey, président du Conseil d'administration, M. Escher, directeur de la dite banque, tous deux domiciliés à Zurich, puissent exposer et défendre verbalement les intérêts considérables de l'épargne suisse dans les entreprises ferroviaires de l'Asie-Mineure auprès des plénipotentiaires français à

1. Dans cette dépêche, Dunant rendait compte d'un entretien avec Clinchant au Quai d'Orsay, le 8 novembre, lequel m'a promis que le dossier de cette affaire (de la Banque des Chemins de fer orientaux) serait mis, à Lausanne, à la disposition des plénipotentiaires que la France envoie à la future Conférence de la Paix. (E 2001 (B) 4/28).

2. Cf. n° 176.

la conférence de Lausanne et pour que des instructions dans ce sens soient données à ces derniers. Vos collègues de Londres et Rome feront une démarche semblable auprès des autorités anglaises et italiennes.

Comme la Suisse ne sera pas représentée à cette conférence, nous ne voyons pas d'autre possibilité de défendre les intérêts de nos compatriotes au cours des négociations qui vont décider de la mesure en laquelle ils seront effectivement reconnus.³

3. Si le *Quai d'Orsay* et la *Consultà* consentent à ce que leurs délégations reçoivent les banquiers zurichois, le *Foreign Office* répond, le 24 novembre, au *Ministre de Suisse*: [...]it seems doubtful whether there would be any advantage in explanations being given to the delegation by a representative of the Banque, as suggested in your Aide Memoire of the 20th instant; [...] (E 2009 (B) 4/28), mais, le 27 novembre, il invite sa délégation à Lausanne à accorder l'entrevue sollicitée. Cf. *Télégramme de la Légation de Suisse à Londres au Département politique fédéral du 27 novembre 1922. Par ailleurs, Motta s'est adressé au Président de la Délégation turque, Ismet Pacha, le 22 novembre 1922*:

Si les circonstances m'avaient fourni l'occasion de me rencontrer et de m'entretenir avec Votre Excellence à l'occasion de mon très court séjour à Lausanne, lundi dernier, j'aurais été heureux d'en profiter pour recommander à votre bienveillant accueil et à celui de votre Délégation mes compatriotes M. Julius Frey, Président du Conseil d'Administration de la Banque des Chemins de fer orientaux, à Zurich, et M. Escher, Directeur de cette même banque, qui attacheraient un grand prix à pouvoir vous exposer certaines questions relatives à des entreprises ferroviaires en Asie-Mineure. N'ayant pu, à mon regret, le faire verbalement, j'ai donc l'honneur de vous informer par la présente lettre du désir de ces Messieurs. (E 2001 (B) 4/28).

234

E 1004 1/285

CONSEIL FÉDÉRAL

*Procès-verbal de la séance du 17 novembre 1922*¹

2858. Eröffnung der Orientkonferenz in Lausanne

Mündlich

Der Präsident teilt mit, der französische Botschafter habe den Vorsteher des politischen Departements angefragt², ob es möglich wäre, dass der Bundespräsident die Orientkonferenz in Lausanne eröffne, wenn ein solcher Wunsch offiziell geäußert würde. Der Vorsteher des politischen Departements hat geantwortet, es

1. *Etaient absents: Motta, Chuard, Häberlin.*

2. *Le 16 novembre, le Ministre de Suisse à Paris avait déjà télégraphié à Berne: Le Ministère m'avise que vous recevrez incessamment invitation officielle priant Conseil fédéral faire ouverture première séance par un de ses membres.* (E 2001 (B) 3/59).

stehe der Erfüllung eines solchen Wunsches voraussichtlich nichts im Wege; doch müsste er selbstverständlich von allen einladenden Mächten ausgehen. Der französische Botschafter und die Gesandten Grossbritanniens und Italiens haben sich nun für heute beim Bundespräsidenten angemeldet, um ihm den genannten Wunsch offiziell zu eröffnen. Unter den gegebenen Umständen muss diesem Wunsch offenbar stattgegeben werden und der Präsident ersucht daher den Rat, ihn zur Eröffnung der Lausanner Konferenz zu ermächtigen. Er gedenkt in seiner Eröffnungsrede der Hoffnung Ausdruck zu geben, dass die Konferenz zu einem Friedensschluss gelangen werde, der auch dem Besiegten gestatte, fortzubestehen und einer gedeihlichen Entwicklung in der Zukunft entgegenzusehen.

Auf Grund der Beratung, in welcher sich Übereinstimmung mit der Ansicht des Präsidenten ergibt, wenn schon betont wird, es sei einigermassen ungewöhnlich, dass der Bundespräsident eine Konferenz über Dinge eröffnen soll, an denen die Schweiz eigentlich in keiner Weise beteiligt ist, wird die vom Präsidenten erbetene Ermächtigung erteilt.³

3. *Pour le discours du Président de la Confédération, R. Haab, tenu le 20 novembre 1922, cf. E 2001 (B) 4/20.*

235

E 1004 1/285

CONSEIL FÉDÉRAL *Procès-verbal de la séance du 22 novembre 1922*

2897. Bekämpfung der Arbeitslosigkeit durch Beschaffung von Arbeit in Nordfrankreich

Volkswirtschaftsdepartement.
Antrag vom 20. November 1922

I.

Die Idee, schweizerischen Arbeitslosen Beschäftigung im Wiederaufbauggebiet Nordfrankreichs zu verschaffen, ist schon seit längerer Zeit verfolgt und auf ihre praktische Durchführbarkeit hin geprüft worden.¹

So wurde die Schweizerische Gesandtschaft in Paris bereits im November 1921 vom politischen Departement nach getroffener mündlicher Vereinbarung mit dem Volkswirtschaftsdepartement ersucht, der Angelegenheit ihre Aufmerksamkeit zu schenken und sich offiziös über die nähern Einzelheiten zu erkundigen.

1. *Gf. n° 132.*

Mitte Dezember 1921 sandte das Volkswirtschaftsdepartement den seither verstorbenen Ständerat Sigg nach Paris mit dem Auftrag, dort die Frage näher zu untersuchen. Er stattete am 4. Januar 1922 einen schriftlichen Bericht ab.² Gleichzeitig trat das eidgenössische Arbeitsamt mit schweizerischen Unternehmern, welche Arbeiten im Wiederaufbauggebiet Nordfrankreichs übernommen oder sonst die dortigen Verhältnisse geprüft hatten, in Verbindung, um von ihnen Aufschluss über die Frage zu erhalten.

Aus allen diesen Erkundigungen ging übereinstimmend hervor, dass es nicht ratsam ist, Schweizerarbeiter aufs Geratewohl oder auf Anwerbung französischer Unternehmer hin ins Aufbauggebiet Frankreichs zu senden, dass vielmehr eine Einrichtung geschaffen werden müsste, um sich der Sache an Ort und Stelle anzunehmen. Als zweckmässigste Lösung erschien zudem die Beteiligung schweizerischer Unternehmer am Wiederaufbau und die Verwendung schweizerischer Arbeitskräfte durch sie.

Um völlige Abklärung zu gewinnen, wurde Herr Nationalrat Dr. Rothpletz im April abhin mit der nähern Prüfung der Angelegenheit beauftragt. Nach eingehenden Erkundigungen bei den zuständigen Ministerien in Paris, bei den Unternehmern, und nach Besichtigung eines Teiles des Wiederaufbauggebietes selbst, erstattete Herr Rothpletz am 26. Mai einen ersten Bericht³, worin er zu folgenden Schlüssen kam:

1) Es sei zweckmässig, wenn der Bund der Unterbringung schweizerischer Unternehmer und Arbeiter in der durch den Krieg verwüsteten Zone Nordfrankreichs näher trete.

2) Bei richtiger Vorsorge bestehe für das aufzuwendende Kapital keine grössere Gefahr als bei jeder andern Hochbauunternehmung.

3) Die bezahlten Preise seien gut und Arbeit sei auf Jahre hinaus in reichlichem Masse vorhanden.

4) Zur Durchführung der Aufgabe sei die Gründung einer französischen Aktiengesellschaft mit einem Kapital von 50 bis 100 Millionen Franken notwendig; an der Spitze der Gesellschaft müsse ein Franzose stehen, im übrigen aber würden die Aktionäre Schweizer sein. Das Kapital sei vom Bund, von den Schweizerbanken und schweizerischen Unternehmern aufzubringen. Die Gesellschaft habe die Arbeiten an die Unternehmer, die Aktionäre sind, zu vergeben und diese seien zur Verwendung eines gewissen Prozentsatzes schweizerischer Arbeiter zu verpflichten.

Nach eingehender Prüfung dieses Entwurfes kam das Volkswirtschaftsdepartement zum Schluss, dass eine unmittelbare finanzielle Beteiligung des Bundes an der zu schaffenden Einrichtung Gefahren und Unzukömmlichkeiten in sich schliesse und infolgedessen ausser Betracht falle. Seiner Auffassung nach sollte das ganze Unternehmen auf rein privater Grundlage durchgeführt und die Mitwirkung des Bundes nur für die Erleichterung der Kapitalbeschaffung und die Vermittlung der Arbeitskräfte in Aussicht genommen werden. Herr Rothpletz wurde ersucht, auf dieser Grundlage die Sache weiter zu verfolgen und dem

2. *Pour le rapport de Jean Sigg, cf. E EVD 20/9 + 10.*

3. *Non retrouvé.*

Departement Vorschläge einzureichen. Dies geschah durch Eingabe vom 28. Oktober 1922.⁴

II.

Aus der Erkenntnis heraus, dass die Wirtschaftskrisis noch auf lange Zeit hinaus ihre Rückwirkung haben wird und unser Land infolgedessen noch weiter mit einer ausserordentlichen Arbeitslosigkeit rechnen muss, hat sich der Bundesrat bereits grundsätzlich mit der Prüfung der Frage, wie die Aus- und Abwanderung zu fördern sei, einverstanden erklärt. Es ist zu diesem Zwecke auch im Bundesbeschluss vom 13. Oktober 1922 betreffend Gewährung neuer Kredite für die Arbeitslosenfürsorge⁵ eine Bestimmung aufgenommen worden, wonach der Bund auch Beiträge gewähren kann, um die Ausnützung von Arbeitsgelegenheiten im Ausland zu erleichtern.

Nach den Feststellungen auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt sind es hauptsächlich die ungelerten Arbeiter und die Arbeiter des Baugewerbes, welche ständig einen grossen Bestandteil der Arbeitslosen ausmachen. Nach der letzten, auf Ende Oktober 1922 abgeschlossenen Statistik fallen von den 48218 gänzlich Arbeitslosen 10068 auf das ungelernete Personal und 7759 auf das Baugewerbe. Die Assichten einer Besserung für diese Arten von Arbeitern sind gering. Die Zahl der Beruflosen wird sich im Gegenteil eher vermehren infolge der Tatsache, dass die heranwachsende Jugend in bedeutend vermindertem Masse Gelegenheit zur Erlernung eines Berufes hat. Das Baugewerbe hat auf Jahre hinaus kein genügendes Betätigungsfeld in der Schweiz. Durch die Notstandsarbeiten sind vielfach Arbeiten ausgeführt worden, die ordentlicherweise vielleicht erst in einigen Jahren zur Ausführung gelangt wären. In der bisherigen Weise kann auf die Dauer nicht weitergewirtschaftet werden, einerseits weil die Mittel nicht mehr aufzubringen sind und andererseits, weil es vom wirtschaftlichen Standpunkt aus seine Gefahren hat, die vorzeitige Ausführung von Bauten künstlich allzu sehr zu beschleunigen. Soll für das ungelernete Personal und die Bauarbeiter vermehrte Arbeitsgelegenheit beschafft werden, so kann das nur im Ausland geschehen. Hierzu eignen sich die Wiederaufbaugebiete in vorzüglicher Weise.

Wie bereits zu Anfang erwähnt wurde, bedarf es einer besondern Vorbereitung und Einrichtung, wenn ein Erfolg erwartet werden soll. Am sichersten tritt er ein, wenn sich Schweizerunternehmer selbst am Wiederaufbau beteiligen und Schweizerarbeiter hiezu verwenden.

Das hat einen doppelten Vorteil: Arbeit für die Arbeitslosen und Arbeit für die Unternehmer. Diese sind durch das andauernde Darniederliegen der Bautätigkeit vielfach in eine schwierige Lage geraten. In ihrem Inventar liegen grosse Kapitalien, die sich seit Jahren nicht verzinsen. Gelingt es den Unternehmern nicht, sich Arbeit zu beschaffen, so werden ihre letzten Reserven allmählig aufgebraucht. Es ist daher volkswirtschaftlich von Wichtigkeit, wenn ihnen geholfen werden kann, mag auch die zu übernehmende Arbeit im Auslande liegen. Die Beteiligung schweizerischer Unternehmer am Wiederaufbau Nordfrankreichs

4. *Le dossier de l'Office fédéral du Travail relatif à cette affaire n'a pas pu être reconstitué.*

5. *RO, 1922, Tome 38, pp. 541–542.*

bringt aber auch Beschäftigung für ihr technisches und kaufmännisches Personal, was sehr zu begrüssen ist, da sich die Not in diesen Kreisen stark geltend macht.

Aus allen diesen Gründen rechtfertigt es sich daher, der Aufgabe von Bundes wegen näher zu treten.

III.

Die Ausführung von Arbeiten in den zerstörten Gebieten Nordfrankreichs setzt genaue Kenntnisse der dortigen Verhältnisse voraus. Es fehlt an Verbindungen, Unterkunft, Nahrungsmitteln und Material. Eine planmässige Vorbereitung ist zum Gelingen notwendig. Ferner ist ein vollständiges Vertrautsein mit den gesetzlichen und verwaltungsrechtlichen französischen Vorschriften und der Zahlungsweise des Staates unerlässlich.

Damit nicht jeder einzelne Unternehmer gezwungen ist, diese Vorbedingungen selber zu studieren und die nötigen Vorkehren zu ihrer Erfüllung zu treffen, ist die Schaffung eines besondern Organs erforderlich, das für die Gesamtheit der Unternehmer diesen Teil der Aufgabe übernimmt. Ein solches Organ nimmt am zweckmässigsten die Form einer französischen Aktiengesellschaft an, deren Aktionäre schweizerische Unternehmer sind, deren Präsident aber ein Franzose sein muss.

Die Aufgaben einer derartigen Aktiengesellschaft lassen sich ungefähr folgendermassen umschreiben:

1. Sie schliesst die Verträge über alle auszuführenden Arbeiten ab und übergibt die Ausführung den einzelnen Unternehmern, ihren Aktionären, in Unterakkord.

2. Sie hat ausschliesslich den Geldverkehr mit dem französischen Staat oder den einzelnen Kriegsgeschädigten oder deren Verbänden («Coopératives»). Sie besorgt die Zahlungen an die Unternehmer nach Massgabe der vom französischen Staat geleisteten Zahlungen.

3. Sie besorgt den Verkehr mit den französischen Behörden, die rechtliche und technische Beratung der einzelnen Unternehmer und den Einkauf von Baustoffen, Lebensmitteln u. s. w. soweit er nicht den Unternehmern selbst überlassen ist; dabei sind die schweizerische Industrie und das schweizerische Gewerbe soweit tunlich zu berücksichtigen.

Der Unternehmer seinerseits führt die ihm übertragenen Arbeiten im Rahmen des mit ihm abgeschlossenen Vertrages selbständig und auf eigene Rechnung aus.

Die Baupreise sind nach dem Urteil der Fachleute gut und gewähren dem Unternehmer bei richtiger Einrichtung seiner Arbeit einen angemessenen Gewinn. Eine besondere Schwierigkeit liegt aber in der Zahlungsweise des französischen Staates. Die im Rahmen der bewilligten Kredite ausgeführten Arbeiten werden vom Staat vollständig bezahlt; die Zahlungen erfolgen je nach den Fortschritten der Bauten; es ist aber öfters mit Verspätungen der einzelnen Zahlungen zu rechnen. Der Unternehmer kann dadurch in Verlegenheit geraten. Da er ohnedies für das Inventar, die Installation u. s. w. auf Inanspruchnahme seiner eigenen Mittel angewiesen ist, so sollten ihm Kredite zur Verfügung stehen, welche ihm über die Schwierigkeit bei eintretender Verspätung der staatlichen Zahlung hinweghelfen. Das geschieht am zweckmässigsten durch Gewährung eines Kredites an die Aktiengesellschaft, den diese dann an Vorschüsse an die Unternehmer verwendet.

Nach der Eingabe des Herrn Rothpletz vom 28. Oktober 1922 sollte der Bund diesen Kredit im Höchstbetrage von acht Millionen Schweizerfranken zur Verfügung stellen. Dafür wären die Unternehmer zu verpflichten, schweizerische Arbeiter zur Hälfte der von ihnen benötigten Arbeitskräfte einzustellen.

IV.

Das Volkswirtschaftsdepartement hält dafür, dass die Aufgabe aus der erwähnten Grundlage gelöst werden sollte. Allein um Verluste infolge der starken Schwankungen der französischen Währung zu vermeiden, ist es wohl richtiger, den Kredit nicht in schweizerischer, sondern in französischer Währung zu geben. Zudem sollte er den Betrag von 15 Millionen französischer Franken nicht übersteigen. Die Krediteröffnung würde bei einer französischen Bank erfolgen; der Bund hätte, sei es unmittelbar, sei es durch Vermittlung einer oder mehrerer schweizerischer Banken, hiefür Sicherheit zu leisten.

Eine Aktiengesellschaft in der Form und mit der Aufgabe wie hievor beschrieben besteht bereits. Es ist die «Société des Travaux Publics et de Reconstitution» mit Sitz in Paris; Aktionäre sind schweizerische Unternehmer; Präsident ist Herr Ninaud, ein Franzose, der mit der Schweiz auch sonst in regen Geschäftsverbindungen steht und allgemeines Vertrauen geniesst. Diese Gesellschaft ist bereit, die ihr zuge dachte Aufgabe zu übernehmen und sich zu dem Zwecke umzugestalten. Sie würde vorerst ihr Kapital von einer Million französischer Franken auf fünf Millionen erhöhen, wovon sofort ein Viertel = Fr. 1 250 000 bar und der Rest nach und nach, gemäss den zu übernehmenden Arbeiten, einzuzahlen wäre. Der Beitritt weiterer Schweizerunternehmer als neuer Aktionäre steht in Aussicht. Diese Lösung bietet den Vorteil, dass sich die Gründung einer neuen Gesellschaft erübrigt, womit Zeit und Geld gewonnen wird.

Sollte dem Bund aus einer solchen Sicherheitsleistung Schaden entstehen, so müsste er aus dem durch Bundesbeschluss vom 13. Oktober 1922 gewährten 50-Millionenkredit gedeckt werden. Zu diesem Zweck ist auf diesem Kredite eine entsprechende Rückstellung zu machen.

Was die Verwendung schweizerischer Arbeiter in Frankreich anbetrifft, so fällt diese Aufgabe naturgemäss in den Geschäftskreis des eidgenössischen Arbeitsamtes. Dieses hat bereits von sich aus die Arbeitsvermittlung nach Frankreich planmässig an die Hand genommen. Da dieses Land überall Mangel an Arbeitskräften hat, so lässt sich bei richtiger Einrichtung der Arbeitsvermittlung voraussichtlich viel erreichen. Notwendig ist vor allem aus die Errichtung einer Arbeitsvermittlungsstelle in Paris. Sie hätte die gesamte Arbeitsvermittlung nach Frankreich planmässig zu prüfen und durchzuführen, also auch die Vermittlung für das Wiederaufbaugebiet. Sie müsste zu diesem Zwecke Hand in Hand mit dem eidgenössischen Arbeitsamt und nach dessen Weisungen handeln. Eine solche Vermittlungsstelle ist notwendig, damit planmässig vorgegangen wird und sich nicht grosse Enttäuschungen einstellen. Ob sie halbamtlichen oder amtlichen Charakter haben soll, ob sie dem Arbeitsamt unterstellt werden soll u. s. w. sind Fragen, die noch näherer Abklärung bedürfen. Die Mittel für die daherigen Aufwendungen sind ebenfalls dem 50-Millionenkredit zu entnehmen.

Soll der ganze Plan möglichst rasch ein Ergebnis zeitigen, so muss der Beginn

von Wiederaufbauarbeiten durch Schweizerunternehmer auf nächstes Frühjahr in Aussicht genommen werden. Um das zu erreichen, müssen die Vorbereitungen jetzt getroffen werden. Obschon noch nicht alle Einzelheiten des Vorgehens festgelegt sind, rechtfertigt es sich, ihm grundsätzlich zuzustimmen und das Volkswirtschaftsdepartement zu den weiteren Vorkehren zu ermächtigen.

In der Beratung, in welcher sich grundsätzlich Zustimmung zu dem vom Volkswirtschaftsdepartement entwickelten Plan ergibt, wird betont, es werde notwendig sein, dafür zu sorgen, dass die Geschäftsführung der Société des Travaux publics et de Reconstitution, vielleicht durch Entsendung eines Mitgliedes in den Aufsichtsrat, überwacht werde, um allfälligen Missbräuchen in der Verwendung der Bundesmittel entgegenzutreten zu können. Auch wäre es wünschenswert, Näheres darüber zu erfahren, welche Sicherheiten bei der Unterbringung von Arbeitern in Frankreich in bezug auf die Anstellungs- und Kündigungsbedingungen verlangt werden, um diese Arbeiter vor schlimmen Erfahrungen zu bewahren und ihnen soweit möglich rechtlichen Schutz angedeihen zu lassen; denn es sei zu erwarten, dass z. B. Italien ähnliche Sicherheiten auch für seine Arbeiter in der Schweiz verlangen werden, wenn bekannt werde, dass die Schweiz solche für seine Arbeiter in Frankreich fordere.

Auf Grund der Vorlage und der Beratung wird *beschlossen*:

1. Dem vorstehenden Projekt zur Beschaffung von Arbeit für Schweizerische Unternehmer und Arbeiter in Nordfrankreich wird grundsätzlich zugestimmt.

2. Das eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement ist ermächtigt, im Namen der schweizerischen Eidgenossenschaft die Garantie eines Kredites von 15 Millionen französischen Franken im Sinne der vorstehenden Ausführungen zu übernehmen.

Ein allfälliger Verlust aus dieser Sicherheitsleistung geht zu Lasten des durch den Bundesbeschluss vom 13. Oktober 1922 bewilligten Kredites von 50 Millionen Franken; es ist auf diesem Kredit eine entsprechende Rückstellung zu machen.

3. Das eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement ist ferner ermächtigt, zur Durchführung einer planmässigen Arbeitsvermittlung nach Frankreich eine besondere Arbeitsvermittlungsstelle in Paris einzurichten.⁶

Die daherigen Kosten gehen ebenfalls zu Lasten des erwähnten 50-Millionenkredites.

4. Über die Durchführung des Projektes und dieser Beschlüsse im einzelnen hat das Volkswirtschaftsdepartement dem Bundesrat Antrag zu stellen.⁷

6. Dans sa séance du 19 janvier 1923, le Conseil fédéral approuvait la création et les statuts d'une Société des Travaux publics et de reconstitution qui aura son siège à Paris. E 1004 1/286, n° 155.

7. La proposition du Département de l'Economie publique sera déposée le 18 janvier et approuvée le 19 janvier 1923. E 1004 1/286, n° 155.

E 2200 Wien 1/13

*Le Chef du Département politique, G. Motta,
au Ministre de Suisse à Vienne, Ch. D. Bourcart*

L. Urgent. Reconstruction de l'Autriche

Berne, 24 novembre 1922

En nous référant à votre lettre C.14.22.72 du 21 novembre,¹ nous avons l'honneur de vous faire connaître que si nous n'avons pas répondu à bref délai, comme nous l'eussions désiré, à votre télégramme du 13 de ce mois², c'est que la question autrichienne était demeurée stationnaire et qu'une solution positive n'a pu être envisagée que ces tout derniers jours.

Nous sommes aujourd'hui en mesure de vous informer que le Conseil fédéral saisira incessamment, par voie de message, les Chambres fédérales d'un projet d'arrêté relatif à la participation financière de la Suisse à la reconstruction de l'Autriche.

D'après ce projet d'arrêté, la participation de la Confédération serait limitée à une somme de vingt millions de couronnes-or. Mais toute liberté serait laissée au Conseil fédéral quant à la forme même à donner à cette participation. Cette dernière pourrait être assurée par différents moyens, par exemple, par une avance directe de fonds ou par l'achat de titres autrichiens d'une valeur correspondant aux vingt millions mis à la disposition du Conseil fédéral.

Pour des raisons qui seront exposées dans le message³ au Parlement, le Conseil fédéral n'a pas signé et ne signera pas les deux protocoles de Genève⁴ concernant la reconstruction de l'Autriche. Nous ne coopérons pas directement, dès lors, au contrôle qui sera exercé sur l'Autriche par le Comité des Etats garants. Mais nous aurons toujours la possibilité de suivre le développement de l'action des secours, de façon à pouvoir sauvegarder utilement nos intérêts.

Le concours de la Suisse devra nécessairement faire l'objet d'un accord spécial

1. *Non reproduite.* E 2001 (B) 8/17.

2. *Ce télégramme n° 16, 13. 11. 22, 18 h 00, rapportait:* Ministre des Affaires étrangères me demanda, à l'occasion réception hebdomadaire, explication sur le sens de télégramme agence télégraphique suisse publié par journaux du 12, selon lequel Conseil fédéral aurait décidé avance spéciale de 20 000 000 à Autriche pour éviter référendum que nécessiterait la signature des arrangements de Genève. Télégramme d'agence peu clair en ce qui concerne manière selon laquelle Conseil fédéral compte procéder pour accorder aide à l'Autriche. J'ai répondu au Ministre que, n'ayant reçu aucune information sur projets de mon Gouvernement, je regrettais de n'être pas en mesure de le renseigner et dus me borner à lui expliquer alinéa 3 article 89 constitution fédérale introduit par initiative 1921. Ministre Grünberger exprima désir être tenu au courant des intentions du Conseil fédéral étant constamment questionné à ce sujet et pouvant être à chaque instant interpellé au Parlement. Ministre fait remarquer qu'autres Gouvernements qui, comme Espagne et Pologne, n'ont pas donné leur adhésion à arrangements de Genève, ont tenu à le renseigner sur leurs projets et décisions par entremise de leurs Ministres à Vienne. (E 2001 (B) 8/17.

3. *Du 1^{er} décembre 1922;* cf. FF, 1922, vol. III, pp. 833—851.

4. *Du 4 octobre 1922,* cf. FF, 1922, vol. III, pp. 868—875.

avec l'Autriche; cet accord aura toutefois ceci de particulier que, ne portant que sur une simple transaction financière, il apparaîtra comme une convention conclue, non pas entre les deux Etats comme tels, mais entre les fiscs des deux pays. Les rapports juridiques qui découleront d'un arrangement maintenu dans ces limites ne forment pas la matière d'un traité international au sens de l'article 89 de la Constitution fédérale. L'arrêté fédéral précité ne serait donc pas soumis au referendum; de plus, comme il revêt un caractère d'urgence indiscutable, le Conseil fédéral insistera pour qu'il soit discuté dans la prochaine session des Chambres, qui s'ouvrira, ainsi que vous le savez, le premier lundi de décembre.

Si, comme nous l'espérons, le Parlement consent à entrer dans les vues du Conseil fédéral, l'arrêté soumis à son approbation entrera immédiatement en vigueur⁵, de sorte que la participation de la Suisse à l'action de secours en faveur de l'Autriche pourra être assurée dans un avenir très rapproché.

Nous aurons soin de vous faire parvenir, dès que le Conseil fédéral en aura approuvé les termes, le texte du message qui sera adressé aux Conseils législatifs.

Ajoutons que M. le Ministre Di Pauli n'a fait aucune démarche auprès de nous en vue d'obtenir des éclaircissements sur l'attitude du Conseil fédéral à l'égard du plan de reconstruction de l'Autriche.

5. Pour l'arrêté fédéral concernant la participation financière de la Suisse à la reconstruction de l'Autriche, approuvé par le Conseil des Etats, le 21 décembre 1922, et par le Conseil national, le 6 février 1923, cf. RO, Tome 39, pp. 41—42.

237

E 2001 (C) 6/14

*Le Ministre de Suisse à Paris, A. Dunant,
au Chef du Département politique, G. Motta*

L

Paris, 17 novembre 1922

J'ai pris connaissance avec le plus vif intérêt de votre dépêche du 22 courant B. 31.231.F.I. DD.¹ par laquelle vous avez bien voulu me remettre l'avis du Département fédéral des Finances² au sujet d'une intervention éventuelle de la Légation en vue d'obtenir du Gouvernement français que l'exemption de l'impôt sur les bénéfices de guerre accordée aux sujets espagnols, en vertu d'une décision arbitrale de M. Ador, soit étendue aux ressortissants suisses.

Je crois devoir vous signaler que, parmi nos nationaux établis en France, l'idée d'invoquer les dispositions de l'article 6 de notre Traité d'établissement avec la

1. Non reproduite.

2. Cf. n° 227, note 4.

France³ pour obtenir le privilège fiscal consenti aux Espagnols, fait des progrès rapides et constants.

Il ne se passe pas de jour que la Légation ne soit questionnée à ce sujet par les uns ou les autres.

Conformément à l'avis exprimé par le Département fédéral de Justice et Police, elle a réondu jusqu'ici à toutes les interrogations que le Gouvernement fédéral, pour des raisons d'ordre juridique, ainsi que pour des motifs de réciprocité, ne songeait pas à réclamer pour ses ressortissants résidant en France le bénéfice de l'exonération accordée aux Espagnols.

Je ne vous cache pas cependant que ces arguments ne paraissent guère impressionner les intéressés. Certains d'entre eux se montrent fermement résolus à poursuivre par tous les moyens le but qu'ils se sont proposé. Il va sans dire qu'ils ne négligent pas cette occasion pour dénoncer le mauvais vouloir des représentants diplomatiques de la Suisse et même des autorités fédérales à l'égard des colonies suisses à l'étranger.

Ce qui renforce encore leurs dispositions d'esprit, c'est qu'ils prétendent savoir que les contribuables espagnols, actuellement exonérés à la suite de l'arbitrage Ador, ont triomphé de l'opposition qu'ils avaient rencontrée soit auprès de M. Quiñones de Leon, Ambassadeur d'Espagne, soit auprès du Cabinet de Madrid lui-même. Ils assurent que le Gouvernement espagnol n'a entamé avec la France les négociations qui ont abouti à la sentence rendue par notre éminent compatriote que sous la pression d'un formidable mouvement d'opinion. Certains d'entre eux se proposent donc de déclencher en Suisse une campagne d'opinion. Ils comptent même trouver l'appui des contribuables français de Suisse qui, pensent-ils, les seconderont en réclamant de leur Gouvernement l'exonération des contribuables suisses de France, dans l'espoir d'obtenir par réciprocité la restitution des sommes payées par eux au fisc fédéral.

Devant l'insistance de certains intéressés, je n'ai pu que me retrancher derrière mes instructions et leur répondre qu'il leur appartenait de soumettre aux départements compétents du Gouvernement fédéral une argumentation susceptible de modifier l'attitude adoptée par ce dernier.

Si donc le Conseil fédéral estime devoir rester dans ce débat sur ses positions actuelles, il importe qu'il fasse étudier très attentivement toutes les faces du problème afin de pouvoir répondre victorieusement à tous les assauts qui se préparent car, je le répète, il y a parmi les contribuables suisses résolus à réclamer l'exonération en France des gens extrêmement déterminés.

En vue des études dont vous ne manquerez pas de prescrire la continuation, je crois devoir vous signaler, dans l'exposé de M. le Conseiller fédéral Musy, un passage qui pourrait prêter à des contestations. Il s'agit du «principe admis universellement en matière fiscale qu'un Etat ne rembourse pas les contributions qui lui ont été versées en vertu de taxations exécutoires».

Ce principe a reçu une atteinte en France par les remboursements que le Ministère des Finances a dû ordonner depuis l'arbitrage Ador en faveur de certains contribuables espagnols. Il en subirait de nouvelles si les intéressés suisses obtenaient gain de cause, soit par leurs propres moyens (ce qui est infiniment peu pro-

3. Cf. n° 227, note 2.

nable), soit avec l'appui de leur Gouvernement (ce qui ne paraît pas absolument impossible). Seulement il paraît bien difficile d'admettre que, si le Gouvernement français dégrevait ou remboursait les réclamants suisses, il n'exigerait pas le même traitement en faveur des intéressés français frappés en Suisse par notre impôt sur les bénéfices de guerre!

238

E 2001 (B) 8/17

*Le Ministre de Suisse à Vienne, Ch. D. Bourcart,
au Chef du Département politique, G. Motta*

L

Vienne, 28 novembre 1922

En vous confirmant mon rapport d'hier¹ et en vous remerciant de votre dépêche du 24 novembre² concernant l'aide financière à accorder à l'Autriche, j'ai l'honneur de vous informer que, au cours d'une conversation que je viens d'avoir avec le Ministre des Affaires étrangères je lui ai exposé verbalement, en me basant sur vos informations, l'état de la question en Suisse. M. Gruenberger se montre reconnaissant de votre désir d'éviter la clause référendaire, désir qui concorde avec les intérêts de l'Autriche; il vous sera très obligé de lui communiquer par mon entremise, aussitôt que faire se pourra, les modalités qui auront été adoptées par le Conseil fédéral pour le prêt de 20 millions destiné à ce pays. D'autre part le Ministre s'est montré un peu ennuyé du texte d'un télégramme de l'agence télégraphique suisse paru dans les journaux du 25 de ce mois et dans lequel il était dit que le Conseil fédéral ne signerait pas les protocoles de Genève et ne prendrait pas part au contrôle institué par la Société des Nations, attendu qu'il ne serait pas conforme aux traditions de la Suisse de demander à un Etat étranger une déclaration selon laquelle celui-ci ne renoncerait en aucun cas à sa souveraineté. Ce télégramme a été pris comme prétexte, d'une part par M. Seitz, chef du parti socialiste, pour attaquer au Parlement l'œuvre de Mgr. Seipel, d'autre part par la «Deutschösterreichische Tageszeitung» (organe des pangermanistes) du 26 novembre pour critiquer l'acte tyrannique de l'Entente consacré par les protocoles de Genève. Ce journal va jusqu'à dire que la déclaration du Conseil fédéral suisse (il ne me semble toutefois pas qu'il y ait eu aucune *déclaration* gouvernementale) peut être considérée comme un soufflet à l'Entente!

Il est grand temps d'ailleurs que les discussions parlementaires sur l'oeuvre de Genève et ses conséquences législatives en Autriche prennent fin; les esprits sont exaspérés de part et d'autre et dans la séance de nuit de samedi à dimanche les orateurs des deux partis se sont laissé entraîner à des expressions rien moins que parlementaires; même Mgr. Seipel a un peu perdu patience à un moment donné. Les

1. Non reproduit.

2. Cf. n° 236.

lois adoptées par le Conseil national seront sans doute votées ce soir par le Conseil fédéral autrichien (correspondant à notre Conseil des Etats) quoique les partis se tiennent la balance. On a trouvé un expédient pour permettre aux socialistes de laisser passer la mesure.³

3. *Note de Motta en marge*: Envoyé à notre ministre quelques exemplaires de notre message. Cela suffira pour dissiper tout malentendu. *Motta se réfère au message du 1^{er} décembre 1922*, FF, 1922, vol. III, pp. 833—880.

239

E 1005 2/2¹

CONSEIL FÉDÉRAL
Procès-verbal de la séance du 5 décembre 1922

Handelsvertragsunterhandlungen mit Italien
Konferenz mit der schweiz. Abordnung²

Geheim

Herr Nationalrat *Frey* erstattet zunächst über den gegenwärtigen Stand der Verhandlungen Bericht. Er verweist auf die dem Bundesrat von der schweiz. Abordnung erstatteten fünf schriftlichen Berichte³ und hebt hervor, dass die Verhandlungen von beiden Seiten mit bestem Willen und in einem guten Geist geführt werden. Aus wirtschaftlichen und politischen Gründen hat dieser gute Wille aber bei den Verhandlungen eine harte Probe zu bestehen. In Italien besteht eine gewaltige Strömung, die das Land namentlich industriell unabhängig machen will; so soll beispielsweise die Metallindustrie, die durch den Krieg einen mächtigen Antrieb bekommen hat, unter allen Umständen erhalten und so ausgebaut werden, dass sie die Verarbeitung des Eisens von der Verhüttung des Erzes an bis zur Herstellung der allerverschiedensten Enderzeugnisse, einschliesslich der Uhrenbestandteile, im eigenen Land zu bewältigen vermag, und hierzu soll auch der Zollansatz beitragen. Einwände wie der, dass hiezu vor allem auch Kohle nötig sei, die Italien ja stets vom Ausland beziehen muss, prallen an jenem starken Willen ohne Eindruck zu machen ab. Erschwerend wirkt auf die Verhandlungen

1. *Ce texte se trouve également dans le PVCF*, E 1004 1/285, 3032.

2. *Sont aussi présents à la conférence*. «Von der mit den Handelsvertragsunterhandlungen mit Italien betrauten Abordnung: die Delegierten H. H. Nationalrat Frey, Prof. Laur, Oberzolldirektor Gassmann, Dr. Wetter, der Experte, H. Nationalrat Francesco Rusca, H. Legationsrat von Sonnenberg und der Sekretär, H. Dr. Leo Bindschedler. Überdies wohnt den Verhandlungen H. Dr. Eichmann, Chef der Handelsabteilung des Volkswirtschaftsdepartements, bei.»

3. *Non reproduits*, cf. E 7100 1/79.

auch ein die Ausgestaltung des italienischen Zolltarifs, der an sich bis in die Einzelheiten folgerichtig ausgebaut, aber für den praktischen Gebrauch gerade wegen seiner Verstiegheiten kaum tauglich ist. Dass hier ein entwelcher Abbau nötig ist, beginnt auch die italienische Abordnung einzusehen.

Bis anhin ist die Angelegenheit in 21 gemeinschaftlichen Sitzungen mit der italienischen Delegation behandelt und schon wesentlich gefördert worden; jetzt setzt der entscheidende Endkampf ein, für welchen die schweiz. Abordnung noch bestimmter Weisungen des Bundesrates zu bedürfen glaubt.

Der Text des Vertrages (Der Text stand dem Protokollführer nicht zur Verfügung.)

Art. 1. Er enthält die Meistbegünstigungsklausel mit der Beifügung, dass Vorteile, die vom einen Vertragschliessenden einem andern Staat auf Grund einer Zollunion eingeräumt werden, vom andern Vertragschliessenden nicht für sich in Anspruch genommen werden können. Der Artikel kann als erledigt betrachtet werden.

Art. 2. Dieser, die Ein-, Aus- und Durchfuhrverbote behandelnde Artikel kann als Bestandteil des Vertrages als erledigt betrachtet werden. Damit ist aber namentlich die Frage der Einfuhrbeschränkungen noch nicht erledigt. Die Schweiz möchte sich angesichts der gegenwärtigen Krise in dieser Hinsicht noch eine gewisse Freiheit wahren und sie hatte zu diesem Zweck die Aufnahme einer Bestimmung nach der Genueser-Formel ins Schlussprotokoll in Aussicht genommen. Dies lehnt nun Italien ab, und man sucht gegenwärtig eine Lösung, wonach der für die Einfuhrbeschränkungen zu schaffende Übergangszustand im Vertrag überhaupt nicht erwähnt, sondern ausserhalb des Vertrages z. B. durch einen Notenwechsel geordnet werden sollte. Die Italien gegenüber gültigen Einfuhrbeschränkungen erfassen nur noch 35 Warengattungen. Eine Anzahl dieser Einfuhrbeschränkungen kann demnächst aufgehoben werden. Andere sind aber noch recht wichtig, so diejenige für gewisse Lederwaren, namentlich Schuhe, für Käse und für gewisse Arten von Automobilen. Wichtig ist auch, dass die Aufhebung gegenüber Italien sofort auch die Aufhebung gegenüber Frankreich nach sich ziehen müsste. Es lässt sich aber nicht umgehen, Italien in dieser Hinsicht entgegenzukommen. Vielleicht lässt sich eine Lösung finden, indem man Italien gegenüber die Verpflichtung eingeht, bis zum Ablauf der festen Vertragsdauer (sie ist noch nicht bestimmt, in Aussicht genommen ist ein Jahr mit nachheriger Kündigung auf 6 oder 3 Monate) die Einfuhrbeschränkungen aufzuheben, oder indem Italien das Recht auf Kündigung des Vertrages mit verkürzter Kündigungsfrist (vielleicht vier Wochen) eingeräumt wird, wenn die Schweiz die Einfuhrbeschränkungen nicht bis zu einem bestimmten Datum aufgehoben haben sollte.

Art. 3. Zölle und Zollerhebung. Italien hat hier eine Formel aufgestellt, die uns zwar nicht völlig passt, die wir aber kaum ablehnen können, da sie auf dem Umweg über den französisch-polnischen Vertrag von uns schon anerkannt worden ist. Eine längere Erörterung hierüber wurde eingestellt, weil sie auf theoretische Schwierigkeiten führte, die aber praktisch kaum grosse Bedeutung haben dürften. Die Zahlung der Zölle in Papier mit entsprechendem Aufgeld wird hier im Grundsatz zugestanden.

Art. 4. Ursprungszeugnisse, ist erledigt. Gebühr für das Zeugnis — Fr. 1.—.

Über die Bezeichnung der zur Zeugnisausstellung zuständigen Stellen soll eine Verständigung zwischen den Regierungen Platz greifen.

Ein Art. 4^{bis}, den Italien vorgesehen hatte und der Vorschriften über Analysezeugnisse aller Art enthielt, wurde abgelehnt. Die Frage der Analysezeugnisse für Weine, die nicht zu entbehren sind, wird bei der betreffenden Zollposition geregelt.

Die Art. 5 (Gleichstellung der Veredlungswaren mit den Waren aus dem freien Verkehr), 6 (betr. Veredlungsverkehr mit Seide), 7 (Einfuhr von Medikamenten) und 8 (Transit), können als erledigt betrachtet werden.

Art. 9 ist als Vertragsartikel gestrichen, aber damit nicht erledigt. Die Frage, die darin behandelt werden sollte, nämlich inwieweit die Bahnagenturen sich das Obligatorium der Zolldeklaration beilegen dürfen, steht im Zusammenhang mit der internationalen Übereinkunft für den Frachtverkehr, welcher Italien eine von der bisherigen abweichende Auslegung geben möchte. Die Frage muss weiter verfolgt werden; sollten die zu gewärtigenden weiteren Erklärungen der italienischen Delegation nicht befriedigen, so sollen die zuständigen Organe der Frachtunion um eine authentische Interpretation angegangen werden.

Die Art. 10 bis und mit 19 können als erledigt betrachtet werden.

Art. 20. Er handelt von der Anerkennung der Handelsgesellschaften, und Italien macht hier einen Vorbehalt für sein Landesrecht, der dem Justiz- und Polizeidepartement zu Bedenken Anlass gab. Die Abordnung teilt diese Bedenken nicht und ist der Meinung, dass man sich gegen Überraschungen auf diesem Gebiet der Gesetzgebung nicht durch einen Handelsvertrag schützen könne. Sie betrachtet daher, wenn nicht Gegenteiliges beschlossen wird, den Artikel als erledigt.

Art. 21. enthält die Schiedsgerichtsklausel; die Abordnung hat den etwas weit-schweifenden Vorschlag auf Wunsch des politischen Departementes vorgelegt. Er wurde von der italienischen Abordnung abgelehnt und die schweizerische Abordnung zöge selbst die in Art. 18 des jetzigen Vertrages für diese Frage vorgesehene Lösung vor, die sich bewährt hat; die Abordnung ersucht um die Ermächtigung, den alten Art. 18 wieder aufzunehmen.

Art. 22. Angesichts der Fortdauer der noch ganz unabgeklärten wirtschaftlichen Verhältnisse hüben und drüben kann auch nach der Meinung der italienischen Abordnung keine längere als eine einjährige feste Dauer des Vertrages ins Auge gefasst werden.

Die Bestimmungen der Art. 5 (?) und 13 des alten Vertrages wurden in den neuen Vertrag nicht mehr übernommen.

Der Bundesrat nimmt von diesen Mitteilungen über den Vertragstext in zustimmendem Sinne Kenntnis und erteilt der Abordnung insbesondere die zu Art. 21 erbetene Ermächtigung.

Zolltarifpositionen.

A. Italienisches Begehren. Italien hat 220 Begehren gestellt, genau halb so viel als die Schweiz. 70 davon gingen auf die Bindung des im schweiz. Gebrauchstarif vorgesehenen Zollansatzes; sie wurden sämtliche bewilligt, mit Ausnahme derjenigen, welche Waren betreffen, die mit dem Einfuhrmonopol für Getreide im Zusammenhang stehen. Hier hat Italien auf die Bindung verzichtet, 15 weitere italienische Begehren sind durch Zugeständnisse erledigt worden, die dem schweizerischen Wirtschaftsleben keinen Schaden bringen (s. Beilage).

Von den übrigen noch zur Erörterung stehenden italienischen Begehren sind die folgenden besonders wichtig, und die schweizerische Abordnung ersucht den Bundesrat um Weisung darüber, welche Stellung sie dazu einnehmen soll:

12. *Reis*. Während Italien selbst für ungeschälten und geschälten Reis eine Spanne in den Zollansätzen von 6 Goldlire vorsieht, welche Spanne nach unserm Tarif höchstens Fr. 3.50 beträgt, verlangt Italien von uns, dass diese Spanne nach dem Vertragstarif Fr. 2.— auf 100 kg nicht übersteigen dürfe. Die Annahme dieses Begehrens würde zum Untergang unserer Reisschälereien und Reismühlen führen, die während des Krieges dem Lande wichtige Dienste geleistet haben. Die Abordnung ist daher der Meinung, das *italienische Begehren müsse kategorisch abgelehnt werden*.

Der Bundesrat pflichtet dieser Ansicht bei.

31^c. *Tafeltrauben* in eichenen Fässchen unter 18 kg Bruttogewicht. Italien verlangt Herabsetzung des Zolles auf Fr. 10.—. *Die Abordnung möchte dieses Begehren namentlich auch unter Berufung auf die Phylloxeragefahr ablehnen*.

Der Bundesrat stimmt zu.

36^a. *Citronen*. Italien verlangt Herabsetzung des Zolles von 5.— auf 2.— Fr.

Die Abordnung ist der Meinung, man könnte auf Fr. 3.— gehen, was Italien voraussichtlich annehmen würde.

Der Rat stimmt zu; wenn es durchaus nötig sein sollte, soll die Abordnung ermächtigt sein, auf Fr. 2.— herunter zu gehen.

36^b. *Orangen, Mandarinen*. Im Vertrag mit Spanien⁴ ist ein Zoll von Fr. 10.— vorgesehen, Italien verlangt Herabsetzung auf Fr. 5.—. *Die Abordnung ist der Meinung, das Begehren sei abzulehnen*, da der Zoll von Fr. 10.— den Absatz aus Italien in keiner Weise beeinträchtigt, während seine Herabsetzung für die Schweiz einen empfindlichen Einnahmefall zur Folge hätte. Ein entgegenkommen in der Weise, dass die Herabsetzung jeweils vom Februar an zugestanden würde, hätte eine verschiedene Behandlung Italiens und Spaniens zur Folge, was doch auch nicht erwünscht wäre.

Unter diesen Umständen beauftragt der Bundesrat die Abordnung, an dem Zollansatz von Fr. 10.— festzuhalten.

ex 37^b. *Getrocknete Feigen zu industriellen Zwecken*. Italien verlangt hierfür Zollfreiheit, während der Gebrauchstarif einen Zoll von Fr. 2.— vorsieht. Die Abordnung ist der Meinung, es könnte eine Herabsetzung auf Fr. 0.50 zugestanden werden.

Der Bundesrat stimmt zu.

43^a. *Tomatenkonserven. ex. 44 Tomatenkonserven, in Gefässen aller Art, im Gewicht von mindestens 5 kg*. Italien verlangt bei 43^a Herabsetzung des Zollansatzes von Fr. 15.— auf Fr. 10.—, bei ex 44 von 40 auf 30. *Die Abordnung ist der Meinung, diese Begehren seien mit Rücksicht auf unsere Konservenindustrie abzulehnen*. Dagegen wäre sie bereit, Italien eine *Herabsetzung des Zolles für frische Tomaten von 10 auf 5 Franken anzubieten*. Ob Italien darauf eingeht, ist nicht sicher.

Der Bundesrat pflichtet den Vorschlägen der Abordnung bei.

4. Pour cette convention signée le 15 mai 1922, cf. FF, 1922, vol. II, pp. 152—180.

80^a. *Salami usw.* Italien verlangt Herabsetzung des Zolles von Fr. 75.— auf Fr. 50.—. *Die Abordnung hat Fr. 70.— schon zugestanden und wäre bereit, bis auf Fr. 60.— herunterzugehen.*

Der Bundesrat billigt dieses Vorgehen.

914^c. *(Automobile) Personenwagen, karossiert, im Eigengewicht von weniger als 2200 kg.*

914^d. *(Automobile) andre.*

Italien verlangt hier Bindung des Zollansatzes des Gebrauchstarifs. *Die Abordnung will dies zugestehen.*

Der Bundesrat stimmt zu.

Ausfuhrzoll auf Schrotteisen. Der Gebrauchstarif sieht einen Ausfuhrzoll von Fr. 2.— vor. Italien verlangt Befreiung vom Ausfuhrzoll oder doch Zubilligung eines Ausfuhrzolles von Fr. 0.40 für eine bestimmte Menge. Diese Eisenabfälle sind sehr gesucht, namentlich auch von gewissen Eisenwarenfabriken (von Moos, Kriens; von Roll, Gerlafingen) im Inland. Um ihnen den schweiz. Schrott zu erhalten, wurde ein Ausfuhrverbot erlassen. *Die Abordnung hat Bedenken gegen Gewährung eines Vorzugszolles auf einer bestimmten Menge. Sie ist aber der Meinung, es könnte mit aller Vorsicht ein kleines Zugeständnis gemacht werden, wobei aber der Zollansatz unter keinen Umständen tiefer als Fr. 1.50 festgelegt werden dürfte.* Bei diesem Zollansatz könnte das Ausfuhrverbot dann aufgehoben werden.

Der Bundesrat stimmt dem geplanten Vorgehen zu.

Über die Weinposition erstattet H. Prof. Laur Bericht.

117^a. *Naturweine in Fässern, bis und mit 13,0° Alkoholgehalt.*

Weinmost. Hier verlangt Italien Herabsetzung des Zolles auf Fr. 20.—. Im Vertrag mit Spanien sind Fr. 24.— vorgesehen. *Die Abordnung ist der Meinung, am Zollansatz von Fr. 24.— dürfe nicht mehr gerüttelt werden und das Begehren Italiens sei somit abzulehnen.*

117^b. *Naturwein, in Fässern, von 13,1° Alkoholgehalt und darüber.*

Die Abordnung ist der Meinung, auch bei dieser Position komme eine Herabsetzung der Zollansätze im Vertrag mit Spanien gegenüber Italien nicht in Betracht.

Ad. 117^a und ^b. Italien verlangt für Wein in Fiaschi von mindestens 2 Litern Gleichbehandlung mit Wein in Fässern. *Die Abordnung glaubt, hier sei ein Entgegenkommen möglich, aber mit Beschränkung auf Chianti und unter Ausschluss der Luxuspackungen.*

ex. 117^c. *Spezialitäten und süsse Weine von 13,1 und mehr Alkoholgraden (Marsala, Vernaccia, Vino Santo, Aleatico, Malvoisie, Muscat).* Italien verlangt hier einen Zollansatz von Fr. 24.—.

Die Abordnung will nur den Zollansatz der entsprechenden Position des Vertrages mit Spanien (Fr. 30.—) zugestehen.

119. *Naturweine in Flaschen.* Italien verlangt einen Zollansatz von Fr. 28.—. *Die Abordnung will einen Zoll von Fr. 50.— anbieten, eventuell Bindung.*

ex 119. Für die Spezialitäten Marsala, Vernaccia, Aleatico, Vino Santo, Malvoisie und Muscat verlangt Italien einen Zoll von Fr. 24.—. *Die Abordnung will einen Zoll von Fr. 40.— zugestehen.*

Überdies verlangen die Italiener, dass auf neuem, trübem oder noch nicht aus-

gegorenem Wein ein Abzug von 6 Gewichtsprozent zugestanden werde, wenn diese Weine vor dem 1. Dezember des Jahres, in dem sie gekeltet wurden, eingeführt werden. *Die Abordnung ist der Meinung, dieses Begehren sei wegen der Unbestimmtheit der darin angeführten Merkmale (trüb, noch nicht ausgegoren) abzulehnen, da es zu vielen Anständen Anlass geben würde.*

Die Abordnung beabsichtigt, folgende, vom italienischen Vorschlag in der gleichen Sache etwas abweichende Noten zu den Positionen 117 und 119 vorzuschlagen:

1. Les vins naturels, même s'ils ont subi une légère addition d'alcool, et dont la force alcoolique totale ne dépasse pas 15 degrés-volume, et les spécialités de vin dites Marsala, Vernaccia, Aleatico, Vino Santo, Malvoisie et Muscat, ne titrant que plus de 18 degrés d'alcool en volume, n'acquitteront pas les droits de douane suivant le no 117 (en fûts) ou suivant le no 119 (en bouteilles). Les vins naturels dont la force alcoolique totale dépasse 15 degrés-volume et les spécialités de vin dits Marsala, Vernaccia, Aleatico, Vino Santo, Malvoisie et Muscat titrant plus de 18 degrés d'alcool, payeront, en sus du droit de douane suivant le n° 117 (en fûts) ou suivant de n° 119 (en bouteilles), la finance de monopole légale pour chaque degré excédant les limites susmentionnées.

2. Dans le cas où la Suisse accorderait à une tierce puissance des faveurs ultérieures quant au régime d'une spécialité quelconque de vin, ces faveurs seront immédiatement étendues, dans la même mesure, aux spécialités italiennes de vins Marsala, Malvasia, Aleatico, Moscato, Vernaccia, Vino Santo.

3. Pour les vins naturels d'origine italienne importés en Suisse, les autorités suisses reconnaîtront les certificats établis en bonne et due forme et basés sur une analyse, émanant des instituts officiels italiens dont la liste sera arrêtée entre les deux Pays. Cette disposition ne porte toutefois pas atteinte au droit de la Suisse de vérifier, de son côté, l'analyse des vins importés.

4. Les Gouvernements des deux Etats se mettront d'accord pour la nomination d'une Commission d'experts spécialistes des deux Pays, chargée d'établir les conditions que doivent remplir les vins italiens importés en Suisse en ce qui concerne leur qualité et leur conditionnement, ainsi que les mesures garantissant l'identité des vins accompagnés de certificats d'analyse.

Der Bundesrat pflichtet allen Vorschlägen der Abordnung zu den Weinpositionen bei.

(Das von Italien betr. Position 129^a Vermuth, in Fässern, Flaschen oder Krügen bis zu einem Alkoholgehalt von 18° gestellte Begehren wurde in der Beratung nicht berührt.)

Der Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartementes kommt auf die Frage der *Einfuhrbeschränkungen* zurück. Auf diesem Gebiet wird nach Möglichkeit auch gegenüber Italien abgebaut werden, allein bei einer Bindung auf gänzliche Aufhebung aller Einfuhrbeschränkungen gegenüber Italien innert einer bestimmten Zeitspanne könnte die Schweiz doch in grosse Verlegenheit kommen, wenn z. B. durch einen, doch nicht von vornherein ausgeschlossenen politischen Umschwung in Italien der Lirekurs plötzlich wieder stark sinken sollte. Unter diesen Umständen wäre es vielleicht besser, überhaupt keine feste Vertragsdauer vorzusehen, sondern den Vertrag von vornherein auf 6-monatige Kündigung zu stellen.

Herr Prof. *Laur* ist der Meinung, es sollte für die Lösung dieser Frage eine Formel gefunden werden, besagend, dass, wenn der eine der vertragschliessenden Staaten innert der festen Vertragsdauer Einfuhrbeschränkungen einführt, der andere berechtigt sein soll, den Vertrag auf vier Wochen zu kündigen. Daneben würde die Schweiz dann erklären, welche Einfuhrbeschränkungen sie aufzuheben gewillt ist, die andern würden dann bestehen bleiben. Wenn nötig könnte noch das Zugeständnis gemacht werden, dass, wenn die Schweiz innert einem Jahre nicht alle Einfuhrbeschränkungen gegenüber Italien aufhebt, Italien zur Kündigung auf vier Wochen berechtigt sein soll.

Herr Nationalrat *Frey* ist der Meinung, es werde sich eine annehmbare Lösung finden lassen; Italien werde aus dieser Frage keine Staatsfrage mehr machen, da ihm ausserordentlich viel am Abschluss eines Vertrages mit der Schweiz gelegen sei.

Der Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartementes ersucht die Abordnung, doch noch einen Vertreter des Gewerbes hierüber anzuhören und ihn über den Stand der Frage genau zu unterrichten.

B. Die schweizerischen Begehren. Herr *Frey* verbreitet sich zunächst über die Anlage des italienischen Tarifs, der sich nach seiner Überzeugung praktisch nicht lange wird halten können. Die Abordnung ist mit 440 Begehren in den Kampf gezogen. Diese Zahl wird sich stark vermindern, weil sich die Abordnung entschlossen hat, einen grossen Teil fallen zu lassen und bei einem andern Teil die italienischen Angebote, die leider nicht überall auf die Grundzölle zurückgehen, anzunehmen.

Der Redner verliest dann die Zusammenstellung (stand dem Protokollführer nicht zur Verfügung) derjenigen Positionen, die auf Grund der bisherigen Verhandlungen als erledigt betrachtet werden können, bei denen also eine mehr oder weniger befriedigende Einigung zu Stande gekommen ist.

Sodann verliest der Redner das Verzeichnis (stand dem Protokollführer nicht zur Verfügung) derjenigen Positionen, durchweg Industrieprodukte, bei welchen die italienischen Erklärungen noch durchaus unbefriedigend sind. Bei einer ganzen Anzahl dieser Positionen wird kaum mehr viel erreicht werden können, bei einigen scheint jedes weitere Zugeständnis von Italien ausgeschlossen zu sein, so beispielsweise bei Emailwaren, elektrischen Lokomotiven, Glühlampen. Nachdem Italien schon eine grössere Zahl von Zollnummern gegenüber seinem Tarif durch besonderes Gesetz noch masslos erhöht hat, glaubt die Abordnung, bei einigen Positionen sich auf die Bindung beschränken zu müssen.

Was bis jetzt erreicht worden ist, wird dem, was die Schweiz erhalten sollte, also noch in keiner Weise gerecht. Auf gewissen Positionen will Italien keine Zugeständnisse machen, weil es erklärt, es müsse seine im Krieg entwickelte Industrie schützen und sei genötigt, die Arbeitslosigkeit, die in Italien so gross sei wie in der Schweiz, auch durch das Mittel der Zölle zu bekämpfen. Wenn Italien die Schweiz auf die Meistbegünstigung vertröstet, so hat das leider nur sehr geringe Bedeutung, wie sich aus dem italienisch-französischen Vertrag ergibt, aus dem der Schweiz sozusagen gar kein Vorteil erwächst. Es ist klar, dass die Abordnung noch ihr Möglichstes tun wird, um weitere Zugeständnisse von Italien zu erhalten. Aller Voraussicht nach wird das Endergebnis der Unterhandlungen derart sein, dass ein grosser Teil der an der Ausfuhr nach Italien Beteiligten davon befriedigt

sein kann, ein mittlerer Teil wird sich mit dem Erreichten zufrieden geben müssen, ein letzter Teil wird nichts Befriedigendes bekommen. Bei der Beurteilung der Verhandlungen darf nicht ausser Acht gelassen werden, dass unser Gebrauchstarif leider keine taugliche Waffe für solch schwierige Unterhandlung darstellt, da seine Ansätze keine Kampfansätze sind.

Die Abordnung ist der vollendeten Überzeugung, dass die Schweiz es nicht zu einem Bruch und allenfalls zu einem Zollkrieg mit Italien kommen lassen sollte. Der Abschluss eines Vertrages mit Italien hat grosse moralische Bedeutung. Die Schweiz muss sich unter allen Umständen in der Reihe der vertragsfähigen Staaten erhalten. Auch die politische Bedeutung der Angelegenheit darf nicht leicht genommen werden.⁵ Italien ist uns gegenwärtig entschieden günstig gesinnt. Käme aber die italienische Abordnung zu der Meinung, dass wir über eine berechtigte Wahrung dessen, was die Schweiz nötig hat, hinausgehen, so könnte diese Stimmung von einem Tag zum andern umschlagen und die Verhandlungen würden weit unangenehmer und aussichtsloser als sie jetzt sind. Diejenigen, die da glauben, man sollte es zu einem Bruch kommen lassen, haben meist nur ihre eigenen Wünsche im Auge und es fehlt ihnen der klare Blick für das Ganze und die volle Tragweite der Angelegenheit. Es muss aber klar erkannt werden, dass die Lage zur Zeit sehr gespannt ist. Dies sollte namentlich auch nach Aussen hin, wo es nötig ist, betont und es sollte beigefügt werden, dass Italien noch ein erkleckliches weiteres Entgegenkommen zeigen müsse, wenn es zu einem Vertragsabschluss kommen soll. Die Abordnung fühlt sich nicht in einem Rückzugsgefecht, sie hat das Gefühl, erst jetzt in die eigentliche Schlacht einzutreten. Trotzdem die Italiener glauben, uns jetzt schon weiter entgegengekommen zu sein als sie ursprünglich glaubten entgegenkommen zu müssen, ist die Abordnung genötigt, noch auf weitere Zugeständnisse zu dringen.

Die Abordnung ersucht den Bundesrat, ihr fernerhin sein Zutrauen zu schenken und sie zu beauftragen, nach ihrem besten Wissen und Gewissen weitere Versuche zu machen, um zu einem annehmbaren Ergebnis und Vertrag zu gelangen. Sie wird voraussichtlich genötigt sein, den Bundesrat in nächster Zeit noch einmal um bestimmte Weisungen zu ersuchen.

Herr Prof. *Laur* fügt diesen Ausführungen noch bei, die Zugeständnisse Italiens seien für die Landwirtschaft voll befriedigend. Auch für einzelne Gruppen der Industrie seien die Zugeständnisse annehmbar, einschliesslich ungefähr 2/3 der Maschinenindustrie. Für die Erzeugnisse des 3. Drittels allerdings sei die Zollbelastung zum grossen Teil geradezu prohibitiv; es wird sich dabei um etwa 15 Millionen der Ausfuhr nach Italien handeln. Hier wird die Abordnung noch alles aufwenden müssen, um Zugeständnisse zu erreichen. Das wird ihr aber nur

5. *Le Ministre de Suisse à Rome rapportait dans une lettre à E. Schulthess du 18 décembre 1922, les propos que le Duce venait de lui tenir: M. Mussolini tient à ce que je fasse savoir au Conseil fédéral qu'il ne pense pas qu'on puisse fonder l'organisation future de l'Europe sur de vastes accords internationaux, mais qu'il considère comme nécessaire la conclusion d'accords particuliers d'Etat à Etat, qui entoureront l'Europe et le monde d'un réseau étroit et qu'à ses yeux, l'accord avec la Suisse serait une des premières mailles de ce réseau pacifique. C'est dire toute l'importance qu'il attache à la conclusion de notre traité. Il m'a parlé avec beaucoup de chaleur et de la manière la plus amicale. (EVD 20/24 + 25).*

möglich sein, wenn die italienische Abordnung das Gefühl bekommt, dass wir unter keinen Umständen nachgeben werden.

Der *Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartementes* ist der Meinung, es müsse der Abordnung für die Fortführung der Verhandlungen, soweit nicht soeben feste Beschlüsse gefasst worden sind, freie Hand gelassen werden in dem Sinne, dass sie alles tun wird, um noch etwas, um noch weitere Zugeständnisse zu erlangen. Wie sich beim schweizerisch-spanischen Vertrag gezeigt hat, ist man in der Schweiz, namentlich auch im Parlament, ziemlich kritisch gestimmt. Von den Weinzöllen werden die Weinbauern nicht befriedigt sein, die Sozialisten werden sowieso gegen den Vertrag stimmen, und wenn nun noch grössere Industriegruppen zur Bekämpfung übergehen würden, dann könnten im Parlament ernstliche Schwierigkeiten entstehen. Wir möchten daher die Abordnung dringend bitten, noch einige ansehnliche Zugeständnisse heimzubringen. Die Wohlgesinntheit Italiens muss sich doch noch in tatsächlichem weiterem Entgegenkommen äussern, sonst nützt sie uns nichts. Wir können nicht grössere Industriegruppen einfach preisgeben, die jetzt noch in Frage stehen. So sehr auch das Zustandekommen des Vertrages zu wünschen ist, so müssen wir uns doch darüber das Protokoll noch offen halten, bis das letzte Wort in den Unterhandlungen gesprochen ist.

Diesem Standpunkt schliessen sich die übrigen Mitglieder des Bundesrates an bei aller Anerkennung der grossen Bedeutung, die ein Vertragsabschluss mit Italien in wirtschaftlicher und politischer Hinsicht hat.

Der Bundespräsident spricht der Abordnung namens des Rates den verbindlichsten Dank für ihr bisheriges Wirken aus, versichert sie des vollen Zutrauens der Behörde und fordert sie auf, die Verhandlungen im bisherigen Geist weiterzuführen und zu einem annehmbaren Abschluss zu bringen.

Der Protokollführer wird beauftragt, der Presse eine kurze Mitteilung über die heutige Konferenz zukommen zu lassen.

Die Sitzung, die um 15 Uhr eröffnet wurde, wird um 17 Uhr geschlossen.

BEILAGE

Verzeichnis der Italien bereits zugestandenen Konzessionen

<i>Tarif-Nr.</i>	<i>Bezeichnung der Ware:</i>	<i>Konzession:</i>
1.	32 Keltertrauben	Fr. 40 statt 50
2.	101 ^a Orangenschalen	Fr. 40 statt 55
3.	158 Korallen	Fr. 40 statt 50
4.	160 Schwämme	Fr. 35 statt 40
5.	202 Handschuhe aus Leder	Fr. 550 statt 600
6.	442 Ausschuss-Seide	Fr. 5 statt 10
7.	453 ^a Pettenuzzo-Decken	Fr. 80 statt 100
8.	599 Vorgearbeitete Statuenkörper	Fr. 5 statt 10
9.	664 Kunstgebilde aus Terra-cotta	Fr. 25 statt 30
10.	699 Glasflüsse	Fr. 20 statt 30
11.	ex 961 Gitarren, Mandolinen, Okarinen	Fr. 70 statt 100
12.	1044 Kupfervitriol	Fr. 8 statt 12 resp. 10
13.	ex 1048 Kalziumcitrat	Fr. 1 statt 3
14.	1137 Wachsarbeiten	Fr. 40 statt 50
15.	ex 1144 Quincaillerie aus Alabaster	Fr. 300 statt 400

*Aide-mémoire du Chef du Bureau du Contentieux du
Département politique, G. Sauser-Hall*

Berne, 8 décembre 1922

M. Frey, Président de la Banque des Chemins de fer orientaux, m'informe qu'il est allé le lundi et le mardi, 4 et 5 décembre à Lausanne, sans rendre cependant visite aux délégations française et anglaise disposées à le recevoir¹. Il avait été convoqué par une de ses connaissances, membre de la délégation italienne, dont il n'a pas cru pouvoir me dire le nom.

L'impression existe dans les sphères officielles de la Conférence que les Turcs partiront dès qu'on aura réglé la question des Détroits et celle de leurs frontières. Ils se montrent intransigeants sur le régime des capitulations qu'ils veulent abolir, sur les concessions ferroviaires et minières et ne veulent pas lâcher les pétroles de Mossoul demandés par les Anglais; le pacte national d'Angora leur en fait une obligation; leur antagonisme avec les Anglais est aigu.

Pour ce qui est des chemins de fer d'Anatolie, les Turcs ont bien accueilli la requête de la Banque des chemins de fer orientaux²; ils seraient disposés à renouveler les concessions à des Suisses qui n'ont pas d'arrière-pensées politiques. Mais les chemins de fer ont subi des dégâts importants au cours des dernières hostilités gréco-turques; le montant en est diversement apprécié; la délégation anglaise a formulé le chiffre de 4 à 5 millions de pounds; M. Huguenin, ancien directeur des chemins de fer, actuellement à Constantinople, ne les évalue qu'à 20 millions de francs, chiffre qui paraît insuffisant à M. Frey. Quoi qu'il en soit, il est impossible d'obtenir des capitalistes suisses les 50 millions, environ, nécessaires au rétablissement du service des diverses lignes de l'Anatolie. La personnalité italienne qui a documenté M. Frey lui a demandé à brûle-pourpoint si les Suisses seraient disposés à participer à un grand consortium financier international, composé surtout d'Anglais, de Français et d'Italiens et qui se proposerait de reprendre tous les chemins de fer de l'Asie Mineure, et non seulement les lignes d'Anatolie; la banque serait alors admise avec son paquet d'actions. M. Frey a réservé sa réponse. Il a appris que les Turcs craignent ce projet pour des raisons politiques et il craint lui-même qu'en acceptant, il ne compromette sa situation vis-à-vis des Turcs, pour le cas extrêmement probable où ceux-ci se refuseraient d'accorder des concessions ferroviaires à ce consortium. Il estime qu'il faudrait si possible avoir l'appui des Américains, qui, politiquement, ne portent pas aux Turcs le même ombrage que les grandes Puissances européennes.

Comme il désire savoir mon avis, je lui réponds qu'il ne me paraît pas opportun de traiter uniquement entre Turcs et Suisses pour les deux raisons suivantes: a) financièrement, les milieux suisses ne pourront ou ne voudront pas fournir les

1. Cf. n° 233.

2. Pour le contenu de cette requête, cf. n° 176.

capitiaux nécessaires à la remise en état des chemins de fer; b) politiquement, la Suisse, sans Légation à Constantinople³, ne serait pas en état d'assurer l'observation des concessions si les Turcs venaient à en enfreindre les dispositions; un consul général n'aurait pas non plus le prestige nécessaire pour le faire. Les Suisses ne peuvent donc se passer de l'appui de grandes Puissances étrangères, et comme la Turquie n'a qu'une confiance modérée dans le désintéressement des grandes Puissances européennes, je demande à M. Frey s'il n'y aurait pas moyen de faire l'affaire à trois, à savoir Turcs d'une part, et Suisses et Américains de l'autre.

M. Frey me répond qu'à première vue, il ne lui semble pas impossible d'intéresser de puissants milieux financiers à la question des chemins de fer, d'autant plus que les Etats-Unis s'intéressent aux gisements pétrolifères d'Asie Mineure et n'ont pas appuyé, à Lausanne, les prétentions anglaises. Il se mettra en rapports à ce sujet avec ses correspondants américains; ce sont les chemins de fer d'Anatolie qui ont obtenu la concession de la ligne Bagdad, concession comprenant celle des mines et puits de pétrole se trouvant dans un certain rayon des deux côtés de la ligne; lorsque la Compagnie des chemins de fer d'Anatolie a, par la suite, cédé à la Compagnie du Bagdad les concessions de chemins de fer qui lui avaient été accordées, elle en a excepté le droit d'exploiter les mines de pétrole; elle s'est donc réservé les concessions minières et pétrolifères et celles-ci appartiennent, en fait, à la Banque de Zurich, principal actionnaire des chemins de fer d'Anatolie. Il y a donc espoir d'avoir l'appui américain.

M. Frey nous tiendra constamment au courant.

3. *A propos de la représentation des intérêts suisses en Turquie, cf. n° 325, note 2.*

241

E 2300 Varsovie 2

*Le Ministre de Suisse à Varsovie, H. Pfyffer von Altishofen,
au Chef du Département politique, G. Motta*

RP

Varsovie, 17 décembre 1922

Par mon télégramme N° 50¹, j'avais eu l'honneur et le plaisir de vous annoncer l'élection de notre compatriote, M. Gabryel Narutowicz, comme Président de la République de Pologne; par mon télégramme N° 51 d'hier², j'ai eu la douleur de vous apprendre son assassinat.

Tout le pays éprouve une profonde émotion pour le premier crime politique qui se soit produit dans toute l'histoire de la Pologne. Vingt-quatre heures se sont écoulées depuis le moment où le peintre Niewiadomski a abattu à coups de révol-

1. *Télégramme du 9 décembre 1922, non reproduit, cf. E 2001 (B) 3/20.*

2. *Non reproduit, cf. E 2001 (B) 3/20.*

ver le premier Président de la République polonaise, au moment où ce dernier inaugurerait le salon d'hiver. Après mûre réflexion, je suis arrivé à la conviction que M. Narutowicz tombe victime des élections ou, en remontant encore plus haut, victime de l'impérialisme polonais qui refusa en 1919 la ligne-frontière Curzon, éliminant les territoires de l'Est avec leurs populations non polonaises. Aussi le cri unanime de «La Pologne aux Polonais» a rendu la personnalité de M. Narutowicz odieuse aux yeux de la majorité du pays car, ainsi que vous le savez, il avait été élu avec l'aide des Minorités nationales et des Juifs. Ce qui me confirme dans ce sentiment, c'est que l'atmosphère, excessivement fiévreuse depuis le jour de l'élection, s'est apaisée depuis hier, jour du crime. On aurait pu s'attendre à des troubles et on a au contraire, l'impression que le calme va régner. Les journaux de la droite déplorent et condamnent l'acte du meurtrier et tous, qu'ils appartiennent à la gauche ou à la droite, invitent le peuple au calme.

J'ai l'honneur de vous confirmer ma dépêche de ce jour ainsi conçue:

«Cinquante deux. Assassin président sexagénaire déséquilibré aucune trace complot trouvée. Général Sikorski Chef Etat Major Président nouveau Ministère garde ancien cabinet avec Skrzynski Ministre Bucarest aux Affaires étrangères. Assemblée nationale convoquée vingt courant pour élection Président République»³.

Conformément à la Constitution, l'ancien Ministre Nowak avait remis jeudi dernier 14 décembre, sa démission au nouveau Président, dès que les pouvoirs eussent été transmis à ce dernier. M. Narutowicz chargea alors M. Dabrowski, ancien Ministre des Travaux publics, de former le nouveau Ministère. Avant que celui-ci eût réussi à remplir sa mission, la page noire de l'histoire polonaise était tournée, le premier Président de la République ne vivait plus. Rataj, Maréchal de la Diète, en sa qualité de remplaçant constitutionnel du Président défunt, chargea, inspiré par le Maréchal Pilsudski, quelques heures après le crime, le Chef d'Etat-Major de l'Armée, le Général Sikorski, de constituer le Cabinet. Dans un manifeste aux «Polacy», Sikorski déclare qu'il a accepté cette tâche à contre-cœur et seulement par sentiment du devoir envers le pays qui se trouve dans une crise si grave. En effet, le Général Sikorski fait un grand sacrifice en quittant l'Etat-Major pour se lancer dans la politique à un moment si difficile et si l'ordre et le calme peuvent être maintenus, c'est bien grâce à cet officier connu pour son énergie et sa loyauté. Dans mon rapport N° 24⁴ j'ai déjà eu l'honneur de vous donner une caractéristique de sa personnalité. Son Cabinet se compose dans la plus grande partie, des membres du Ministère sortant et il n'aura sans doute qu'une durée de quelques jours. Le Général Sikorski a pris le Ministère de l'Intérieur qui, vu la situation, est en ce moment le plus important; dans le cas où le pays devrait finir avec une dictature, le Dictateur prédestiné aurait déjà en quelque sorte, en mains tous les fils. Le Ministère des Affaires étrangères, qui était devenu vacant par la nomination de M. Narutowicz, est confié à M. Skrzynski, Ministre de Pologne à Bucarest; il appartient à l'aristocratie galicienne et était précédemment au service diplomatique austro-hongrois.

J'avais eu l'honneur de vous faire savoir que le Président de la République

3. Cf. E 2001 (B) 3/20.

4. Rapport du 14 juin 1922, non reproduit, cf. E 2300 Varsovie 2.

m'avait accordé, mardi 12 décembre, une longue audience. Nous avons parlé entre autres d'une question très délicate, celle du règlement de la situation légale du Maréchal Pilsudski, qui avait déclaré aux Chefs des Missions militaires, lors de leur audience d'adieu «qu'il se retirait comme Chef de l'Etat, mais qu'il restait à la tête de l'armée, aussi bien en temps de paix que de guerre et que personne ne pourrait le déloger de là». M. Narutowicz prévoyait qu'une loi spéciale devrait être faite. J'osai alors exprimer ma crainte que la création de cette loi rencontrerait non seulement des difficultés d'ordre constitutionnel (le Président de la République est en effet Chef de l'armée en temps de paix, de par la Constitution), mais aussi d'ordre personnel: car comment une telle loi pouvait-elle, sans soulever un conflit entre le Maréchal Pilsudski et le Général Sikorski, les compétences de l'Inspecteur en Chef de l'armée et du Chef d'Etat-Major général? Cette difficulté a trouvé sa solution la nuit dernière, par le fait que le Maréchal de la Diète, disposant actuellement des pouvoirs dévolus au Président de la République, a nommé le Maréchal Pilsudski Chef de l'Etat-Major Général, au moment même où le Général Sikorski acceptait la Présidence du Conseil. Le Maréchal rentre dans le service actif, en occupant immédiatement les fonctions de Chef d'Etat-Major. Cette solution présente pour le moment le grand avantage que Sikorski et Pilsudski, aux postes qu'ils occupent, offrent une garantie sérieuse pour le maintien de l'ordre général dans le pays.

L'interrogatoire du meurtrier n'a donné aucun résultat concernant des complices éventuels ou l'existence d'un complot. Cependant j'ai appris par le fils de M. Narutowicz lui-même que son père avait reçu le jour de l'attentat, deux lettres le menaçant de mort. Des perquisitions ont été opérées chez des officiers supérieurs appartenant à la Droite, notamment chez le Général Haller. Mais on assure que jusqu'à présent aucune trace de complot n'a été découverte.

Avant que ce rapport soit entre vos mains, je vous aurai informé télégraphiquement du résultat de l'élection du nouveau Président de la République, fixée au mercredi 20 décembre. Pour moi, les candidats qui ont été les adversaires de M. Narutowicz sont exclus. On parle, mais encore d'une manière vague, du Général Sikorski, de Nowak et de l'ancien Président du Conseil Ponikowski. Les deux derniers ne sont certainement pas les candidats du Maréchal Pilsudski. En ce qui concerne Sikorski, j'ai de la peine à admettre qu'il aurait quitté l'Etat-Major et aurait cédé son poste à Pilsudski, uniquement pour se mettre à la tête d'un Gouvernement dont l'existence sera fort limitée; il doit penser avoir son avenir politique assuré.

J'en arrive aux conclusions suivantes:

1. La Pologne s'est donné en mars 1921 une Constitution excessivement démocratique. D'après ce qui vient de se passer à l'occasion de l'élection de son premier Président, on peut avoir des doutes si le pays, ou tout au moins ses Chefs politiques, sont mûrs pour ce système de Gouvernement. En Angleterre, on doit penser que la Droite polonaise s'est montrée «bad loser».

2. L'élection du premier Président de la République prouve combien la situation représentée par la constellation des partis à la Diète et au Sénat est dangereuse et peu favorable au développement politique et économique du pays.

3. M. Narutowicz a été la victime évidente du résultat des élections générales qui ont donné aux Minorités nationales et aux Juifs un poids trop considérable

dans la balance politique du Parlement. La Nation polonaise toute entière, aussi bien la droite que la gauche, est imbuë d'un esprit national tel qu'elle ne peut supporter une influence déterminante du bloc des Minorités et des Juifs.

4. En nommant le Maréchal Pilsudski Chef de l'Etat Major Général de l'Armée, le Maréchal de la Diète a pris une décision précipitée d'une importance extrême, dans un moment excessivement critique. Cette nomination s'explique seulement en admettant que le Maréchal Pilsudski en a donné lui-même l'idée, désirant profiter de la vacance du poste pour créer un fait accompli avant la prochaine élection du Président de la République. Il est à espérer que la Pologne ne va pas traverser après tout une période d'intrigues entre les Chefs supérieurs de son armée.

5. A juger d'après la situation d'aujourd'hui, l'assassinat si déplorable du Président ne déclenchera pas de troubles dans le pays; ils seraient du reste étouffés dans l'œuf.

6. La disparition si tragique de notre illustre compatriote, Gabryel Narutowicz, est une grande perte pour les intérêts suisses en Pologne et moi personnellement, j'ai eu la douleur de perdre en lui un ami.

242

E 2001 (B) 4/28

La Division des Affaires étrangères du Département politique au Ministre de Suisse à Rome, G. Wagnière

Copie
L EK

Berne, 18 décembre 1922

Nous n'avons pas manqué, au reçu de votre télégramme du 12 de ce mois¹ concernant la Banque des chemins de fer orientaux, d'informer M. Julius Frey à Zurich que la délégation italienne à Lausanne avait reçu des instructions lui permettant ainsi qu'à M. Escher de plaider leur cause devant elle.

En vous remerciant de cette communication, qui complète celles que nos Légations de Paris et Londres nous avaient déjà adressées, nous ne croyons pas inutile de vous donner quelques éclaircissements sur l'attitude de la Suisse au sujet des capitulations, puisque la question paraît vous intéresser.²

Il n'est pas tout à fait exact de dire que la Turquie a jusqu'à présent contesté à la Confédération le droit de consulat; ce droit n'a jamais été expressément stipulé de part ni d'autre, il est vrai; mais les simples exigences de réciprocité eussent permis à la Confédération de l'exercer, puisque des consuls de Turquie ont, de longue date, reçu l'exequatur en Suisse et puisque, pendant la guerre, l'Empire ottoman a

1. Non reproduit. A ce sujet, cf. n° 233.

2. Dans deux lettres successives datées du 13 et du 15 décembre, Wagnière donnait des informations et son avis sur la question du régime des capitulations en Turquie. cf. E 2001 (B) 4/28.

même créé une légation dans notre pays. En réalité, c'est la Suisse qui n'a pas voulu exercer son droit de légation actif en Turquie, précisément parce que cet Etat, depuis le Congrès de Paris de 1856, a adopté une politique hostile au régime capitulaire qui l'a amené à refuser toute nouvelle juridiction consulaire sur son territoire à des Etats étrangers ne pouvant pas en bénéficier en vertu d'anciens traités. La Suisse était de ce nombre et, comme elle ne voulait pas avoir des consuls ayant un rang et des prérogatives de beaucoup inférieurs à ceux des autres Etats chrétiens en Turquie, elle préféra ne pas créer de légation ni de consulat dans ce pays.

La situation des autres Etats neutres appelés à donner leur avis sur le régime capitulaire est fort différente. Ces Etats — Suède, Norvège, Danemark, Hollande et Espagne — sont représentés à la Conférence de Lausanne et participent aux délibérations pour autant qu'elles portent sur le régime capitulaire, car les grandes Puissances ont décidé que tous les pays ayant conclu des Capitulations avec la Turquie pouvaient, dans le cas où ils le demanderaient, être admis à la Conférence. Or, vous n'ignorez pas que la Suède et la Norvège sont au bénéfice de la Capitulation du 16 février 1737, que le Danemark en a conclu une le 14 octobre 1756, que la Hollande était déjà puissance capitulaire en Turquie en 1598 et que ses accords à ce sujet ont été confirmés en 1612, 1634 et 1680, que l'Espagne enfin est partie à la Capitulation du 14 septembre 1782. Tous ces Etats sont donc des Puissances capitulaires; ils ont leur mot à dire dans toute modification ou suppression des Capitulations, car leurs droits conventionnels ne peuvent subir aucune atteinte sans leur consentement. Nous n'avons pas besoin de relever que la situation juridique de la Suisse est loin d'être aussi favorable et qu'elle ne lui a pas permis de demander à être admise à la Conférence de Lausanne.³

3. *La question des capitulations en Turquie est présentée par Motta à la séance du Conseil fédéral du 23 janvier 1923*: Der Vorsteher des politischen Departementes weist auf den Umstand hin, dass die an den Kapitulationen mit der Türkei beteiligten neutralen Staaten Vertreter an die Orientkonferenz nach Lausanne geschickt haben, um die Entwicklung der Kapitulationsfrage an den Konferenzverhandlungen zu verfolgen. Da aller Voraussicht nach auch die Schweiz späterhin mit der Türkei in gewisse Vertragsverhältnisse kommen wird, schien es angezeigt, dass auch sie in irgendeiner Form einen Schritt zur Abklärung der Erwartungen tue, mit denen sie späterhin an Vertragsunterhandlungen herantreten wird. Ein solcher Schritt war auch geboten, um zu verhindern, dass der Schweiz später entgegengehalten werde, sie habe sich in der ganzen Angelegenheit nicht gerührt. Aus diesen Gründen hat der Vorsteher des politischen Departementes einen Herrn von der türkischen Gesandtschaft zu sich gebeten und ihm mitgeteilt, wir hoffen, dass man der Schweiz seinerzeit bei Anbahnung von Vertragsunterhandlungen, z. B. zum Abschluss eines Handelsvertrages, keine ungünstigern Bedingungen mache, als andern Staaten. Der Herr von der türkischen Gesandtschaft konnte keine genaueren Angaben machen, erklärte aber, er halte dies für selbstverständlich.

Der Rat nimmt von diesen Mitteilungen in zustimmendem Sinne Kenntnis (E 1004 1/286).

*Le Chef de l'Office central de la Police des Etrangers
H. Rothmund, au Chef du Département de Justice et Police,
H. Häberlin*

Bern, 27. Dezember 1922

NOTIZEN
ÜBER DIE EINREISE VON RUSSEN

Ich hatte heute eine längere telephonische Besprechung mit Frau Dr. Bagotzky vom russischen roten Kreuz, die ich im folgenden kurz wiedergebe:

«Im Anschluss an den Fall *Kotow* wird angefragt, ob die Behandlung dieser Fälle wirklich so viel Zeit beanspruche. Es würden nun eine grössere Zahl kranker Russen beurlaubt zu Krankheitsaufenthalt in der Schweiz. Der russische Arbeiter, der bei der Arbeit krank geworden sei, habe nach russischem Gesetz das Recht auf Krankheitsurlaub auf Kosten des russischen Staates. — Frau Bagotzky ist Ärztin. Sie sagte, man habe eben in Russland noch die durchaus falsche Auffassung, die Lungenkranken könnten nur in der Schweiz geheilt werden, während ja in Russland selbst (Kaukasus) und dann auch in Deutschland Sanatorien seien mit denselben Erfolgen. Die Schweiz habe aber ein Interesse daran, solche Kurgäste zu beherbergen. — Ich antwortete, unsere Sanatorien hätten gewiss ein finanzielles Interesse an gut zahlenden Gästen, doch sei für uns das allein nicht massgebend. Über Angehörige von Staaten, mit denen wir nicht im Verkehr stehen, müssten besondere Erkundigungen eingezogen werden, bevor das Visum erteilt werde. Das Visum könne an Russen nur erteilt werden, wenn durch einen Vertrauensarzt der schweizerischen Gesandtschaft in Berlin festgestellt sei, dass nur ein Aufenthalt *in der Schweiz* Heilung bringen könne. — Als Frau Bagotzky merkte, dass der Einwand, die Schweiz habe ein Interesse an diesen Einreisen, nicht Erfolg hat, sagte sie, in den deutschen und russischen Sanatorien sei die Verpflegung nicht genügend (Mangel an Milch). Es handelt sich also für Russland einfach darum, möglichst viele Sovietrussen nach der Schweiz zu bringen. — Frau Bagotzky wollte namentlich, dass das Einreiseverfahren in Berlin rascher gehe als im Falle *Kotow*. Ich machte ihr keine Zusicherungen, sondern erklärte ihr gegenteils, es müssten eben stets noch Erkundigungen eingezogen werden; es würde deshalb immer eine gewisse Zeit dauern bis das Visum erteilt werden könne. Auf die deutlich gestellte Frage, man wolle also die Einreise überhaupt verweigern, antwortete ich unter Hinweis auf die bereits bewilligten Gesuche ausweichend. Frau B. ersuchte um schriftliche Bestätigung meiner Mitteilungen, was ich verweigerte mit der Begründung, die zuständige Stelle für uns für Visaangelegenheiten sei die Gesandtschaft in Berlin und nicht das russische rote Kreuz in Bern. Sie erklärte sich legitimiert gerade als rotes Kreuz, da es sich um Kranke handelt. (Ich bin der Ansicht, dass gerade mit diesem Vorgehen B. versucht, langsam de facto anerkannt zu werden als russischer Vertreter.) — Ich sicherte am Schlusse zu, dass ich die Frage nochmals prüfen werde.»

Unsere Stellungnahme ist schwierig, solange wir nicht wissen, welcher Ansicht das politische Departement ist gegenüber den Russen. Wohl sagt mir Dr. Ratzenberger, er betrachte meine Stellungnahme als richtig, doch ist er nicht orientiert über die Ansicht der Herren Dinichert und Motta. Vermutlich stellt sich das politische Departement auf den Standpunkt, es sei eine Politik des Zuwartens zu befolgen, da sich Herr Motta jüngst geäußert hat, man werde wohl in absehbarer Zeit so oder so mit den Russen in Beziehungen kommen. In diesem Falle wäre ein schroffes Auftreten B. gegenüber vielleicht unklug. — Da aber die russische Regierung mit allen Mitteln in Beziehungen kommen will mit der Schweiz (die sich häufenden Gesuche von Handelsdelegierten für die Einreise zur Anbahnung privater geschäftlicher Beziehungen und die heutigen Gesuche des Dr. B. zur Einreise von Kranken lassen darauf schliessen¹) so werden wir vielleicht bald zu einer Entschliessung gedrängt.

Ich frage mich deshalb, ob es nicht an der Zeit wäre, dem Bundesrat die Angelegenheit vorzulegen, da er heute noch frei entschliessen kann, währenddem er sonst bald vor ein *fait accompli* gestellt werden und dann eben nicht mehr anders als ja sagen könnte.

ANNEXE

*Le Chef de l'Office central de la Police des Etrangers, H. Rothmund,
au Chef du Département de Justice et Police, H. Häberlin*

Bern, 27. Dezember 1922

ALLGEMEINE NOTIZEN ÜBER DIE RUSSLANDFRAGE

Als Ergänzung zu meinen Notizen über die Einreise von Russen habe ich im folgenden einige allgemeine Überlegungen zur Russlandfrage zusammengestellt.

1.) Russland hat stets versucht und tut es heute noch, da, wo es Fuss gefasst hat, durch politische Propaganda und Umtriebe den Umsturz herbeizuführen. Die Aussagen des Herrn Platten geben wohl die wahren Überlegungen der russischen Machthaber wieder. Solange das Sovietregime besteht, ist eine Kursänderung nicht zu erwarten. Heute ist wohl Russland auf dem Wege, die Kapitalwirtschaft wieder einzuführen. Doch jedenfalls nur, um Kredit zu erhalten und zum mindesten Handelsverträge mit den anderen Staaten abschliessen zu können. Beide Dinge sind notwendig einmal aus inneren Gründen: Russland geht zu Grunde, wenn es nicht Hilfe von aussen bekommt; zum anderen auch für die Machthaber zur Hebung ihres Prestiges und zu ihrer Festigung. Dies ist nur möglich, wenn es gelingt, die heutige russische Staatsform auch in anderen Ländern einzuführen. Das kann nur dadurch geschehen, dass die Propaganda mit Hochdruck aufgenommen wird und dazu muss der Russe mit viel Geld an Ort und Stelle arbeiten. Jahrelang wird jedoch wohl nicht mehr Geld zur Verfügung stehen. Deshalb offenbar auch das heutige Drängen. — Eine Politik auf Zeitgewinn kann diese Bestrebungen vielleicht paralysieren.

2.) Die Abwicklung der von Russen angebahnten Geschäfte wird anfänglich eine gute sein; sobald Kredit gewährt wird, werden unsere Produzenten aber hereingelegt werden. Das kann man als Sache jedes einzelnen schweizerischen Unternehmens betrachten. Es besteht aber die Gefahr, dass die ersten gut abgewickelten Geschäfte eine solche Atmosphäre des Zutrauens schaffen, dass sich die Unternehmen allgemein zu stark engagieren, was einen weiteren Rückschlag unseres Wirtschaftslebens zur Folge haben könnte.

1. *Sur cette question, voir annexe.*

3.) Die Stellung der Schweiz ist bei einem eventuellen Sturz des Sovietregimes, den man nicht für ausgeschlossen erachten darf, eine bedeutend bessere, falls sie keinerlei Beziehungen unterhalten mit letzterem. Ich kann mir nicht denken, dass das russische Volk die Sovietmachthaber länger am Ruder lässt als es eingeschüchtert werden kann von ihnen. Denn wenn vielleicht auch die Beseitigung der früheren Machthaber bis zu einem gewissen Grade als Erleichterung empfunden wird, so doch gewiss nicht der Umstand, dass ein Gewinn für niemanden da ist als für die Beamten und für die nur so lange als sie genügend verdienen können. Alle andern leiden so unter dem heutigen Zustand, dass eine Gegenpartei mit vernünftigem Programm bald die grosse Masse des Volkes zu Anhängern haben muss. Dies scheint mir deshalb heute wahrscheinlicher als früher, da infolge des dieses Frühjahr freigegebenen internen Handels auch die Verkehrsmöglichkeiten der Russen unter sich wieder geschaffen sind und damit auch die Möglichkeit, dass die Gegner des Sovietregimes wieder zusammenkommen und den Kampf gegen dasselbe in Ruhe vorbereiten können. Dass die Sovietmachthaber mit dieser Möglichkeit heute noch rechnen, zeigt sich aus den jüngst erfolgten Ausweisungen Intellektueller, die als rein präventative Massnahme aufgefasst werden muss.

4.) Die Einreisegesuche von Sovietbeamten zu Kurzwecken gibt zu folgenden Erwägungen Anlass: Beinahe alle Schweizer die aus Russland heimkehren konnten, kamen nicht nur aller Mittel beraubt hier an, sondern haben durch die ausgestandenen Schrecken auch an der Gesundheit gelitten (Fall Blumer). Das ihnen geraubte verstaatlichte Vermögen soll nun dazu verwendet werden, Sovietbeamte zu kurieren. — Der Bund zahlt grosse Summen zur Heilung bereits in der Schweiz befindlicher kranker Russen. Russland schickt wenig Geld dafür. Solange Russland nun nicht voll entschädigt, wollen wir nicht seinen Beamten ermöglichen, sich mit russischem Geld in der Schweiz zu kurieren, das eigentlich der Schweiz gegeben werden sollte als Entschädigung für ihre Aufwendungen zu Gunsten von Russen. Endlich sind menschliche Rücksichten durchaus nicht am Platze. Wer hat die in Russland gegenüber dem politischen Gegner? Da wir ja keine sichern Erkundigungen einziehen können über die Gesuchsteller, so riskieren wir, dass wir irgend einem Mitglied der Exekutionskomitees Aufenthalt gewähren. Es ist doch anzunehmen, dass die Sovietbehörden in erster Linie ihren bewährtesten Anhängern Dollars schenken zu Kurzwecken und nicht einem x-beliebigen Beamten oder Arbeiter zehnter Klasse. In diesem Sinne darf hier wohl der Verbrecher präsumiert werden.

5.) Der Faktor, der offen politisch verwertet werden kann, ist die Entschädigungsfrage. Es scheint mir, dass ohne irgend eine ganze oder eventuell teilweise sichere Lösung dieser Frage irgendwelche offiziellen Beziehungen nicht angebahnt werden dürfen. Auch hier wird es heissen aufzupassen, dass wir nicht dadurch, dass wir zu sehr auf die heutigen russischen Intentionen eingehen, plötzlich de facto eine Anerkennung Russlands haben und nichts mehr einhandeln können dafür.

Zum Schlusse noch ein Wort über das geschickte taktische Vorgehen der Russen. Die schweizerische Regierung verhält sich Russland gegenüber ablehnend. Also wird versucht, die notleidende Industrie zu ködern und sie gegen die Regierung auszuspielen. Es werden Produkte gekauft, die man zum grossen Teil wesentlich billiger auch anderswo bekommt. Es wäre wirtschaftlich verständlich gewesen, wenn Russland sich für irgend *ein* schweizerisches Produkt, an dem es ein besonderes Interesse hat und das es am vorteilhaftesten in der Schweiz erhalten kann, interessiert und dasselbe in denjenigen grossen Mengen bestellt hätte, die dem russischen Warenhunger auch nur einigermaßen entsprochen hätten. Die Russen haben aber gegenteils bei den verschiedenartigsten Unternehmungen angeklopft: chemische Industrie, Maschinenindustrie, Uhrenindustrie, Lebensmittelindustrie (Schokolade), bei der Landwirtschaft (Vieheinkauf) und neuestens bei der Hotelindustrie, also bei den wichtigsten und zugleich am stärksten darniederliegenden Zweigen unserer Volkswirtschaft. Wenn ein Geschäft abgeschlossen wurde, so ersuchte man um Publikation (BBC). — Damit soll die Möglichkeit, mit Russland in reguläre Handelsbeziehungen einzutreten bewiesen und den schweizerischen Unternehmern auch der Appetit darnach geweckt werden. Ist man erst so weit, so — denkt sich die Sovietregierung — wird schon der nötige Druck auf die schweizerische Regierung ausgeübt und dieselbe zur Änderung ihrer Haltung gezwungen werden.

Leute wie Bopp, die alles auf die russische Karte gesetzt haben, oder wie Platten, deren Politik dahin orientiert ist, treiben natürlich auf Anerkennung der Sovietregierung. Es scheint mir aber, dass der Bundesrat in seiner bis heute eingenommenen zurückhaltenden Stellung solange verblei-

ben sollte als nicht andere Staaten, die wohl dieselben Überlegungen anstellen wie wir, die Beziehungen zu Russland aufnehmen. Auch der Wunsch unserer Sozialdemokraten auf Aufnahme dieser Beziehungen kann unsere Überlegungen nur bestätigen. Diese Leute hoffen lediglich einen Erfolg für ihre Politik und nicht für das Wohl des Landes. Hätte irgend ein Staat wirklich Erfolg gehabt oder würde sich das Risiko des Handelsverkehrs mit Russland auch nur abschätzen lassen, so wären bestimmt die grossen Staaten dem Beispiele Deutschlands längst gefolgt und hätten die Beziehungen zu Sowietrussland aufgenommen. Aber diese Staaten wissen wahrscheinlich bedeutend mehr als wir von den russischen Verhältnissen. Die Schweiz kann deshalb meines Erachtens ruhig zuwarten, muss sich aber während dieser Zeit hüten, zu stark bearbeitet zu werden von der russischen politischen und wirtschaftlichen Propaganda. Wir müssen wohl auch nicht zu zartfühlend sein bei unseren Massnahmen gegenüber den Sowietrussen, denn der Sowietvertreter ist heute wie der Jude überhaupt: wirft man ihn zu einer Türe hinaus, so kommt er durch die andere wieder herein. Wir dürfen ihm deshalb mit aller Deutlichkeit sagen, dass wir ihn nicht wollen bei uns, wenn er uns nichts bringt.

244

E 1004 1/285

CONSEIL FÉDÉRAL
Procès-verbal de la séance du 28 décembre 1922¹

3187. Convention avec la Belgique en remplacement du traité d'amitié, de commerce et d'établissement conclu avec l'ancien Etat libre du Congo.

Département politique (Affaires étrangères)
Proposition du 11 décembre 1922

En exécution de la décision du Conseil fédéral du 8 juillet 1921², le Département politique avait chargé la Légation de Suisse à Bruxelles de faire connaître au Gouvernement belge que le Conseil fédéral avait été heureux de recevoir sa déclaration du 2 mai³ de la même année, à teneur de laquelle il était disposé à conclure avec la Suisse une convention particulière assurant à celle-ci, au Congo belge, les mêmes avantages que ceux qui résultent de la Convention de St-Germain du 10 septembre 1919 pour les Puissances parties à cet accord international. Le Département prenait note, en même temps, de la promesse du Gouvernement Royal de continuer, jusqu'à l'entrée en vigueur de cette Convention, à faire bénéficier la Suisse des dispositions du Traité du 16 novembre 1889⁴ conclu par elle avec l'Etat libre du Congo, étant entendu que le régime de la Nation la plus favorisée auquel il est fait allusion dans ce Traité serait, pour l'instant, celui qui résulte de la Convention de St-Germain. Enfin, le Département exprimait le désir de se voir communiquer par le Gouvernement belge le projet d'une convention destinée à remplacer,

1. *Etaient absents*: E. Schulthess, J.M. Musy.

2. *Non reproduite*, cf. E 1004 1/280, 2035.

3. *Non reproduite*, cf. E 2001 (C) 4/20.

4. RO, 1886—1890 Tome 11, pp. 394—404 et DDS 3, n° 301, note 3.

dans le sens indiqué, celle conclue le 16 novembre 1889 avec l'Etat libre du Congo.

En réponse à la note par laquelle la Légation de Bruxelles se conforma à ces instructions, le Gouvernement Royal lui remit, le 16 août dernier, un projet de traité.

Dans la note accompagnant ce projet, le Ministère des Affaires étrangères attirait l'attention sur le fait que l'approbation des Chambres législatives, exigée par le droit public belge, prendra peut-être un certain temps, et assurait en même temps que les ressortissants suisses n'en subiront aucun préjudice.

Relevant la faculté donnée par l'art. 2 du projet au Gouvernement du Roi de dénoncer avec un préavis d'un an le régime instauré par la Convention, le Ministère belge ajoutait que, sur ce point encore, il pouvait donner l'assurance que le Gouvernement belge n'userait pas de cette faculté avant l'expiration du délai prévu à la Convention de St-Germain-en-Laye pour la revision de cet instrument diplomatique.

En réponse à une question soulevée par le Département politique, le Gouvernement belge faisait encore remarquer qu'il n'avait pas cru devoir insérer dans le projet de convention une disposition en étendant le bénéfice, en dehors du Congo belge proprement dit, aux territoires du Ruanda et de l'Urundi, soit aux régions de l'Afrique orientale allemande sur lesquelles un mandat a été conféré à la Belgique par la Société des Nations; en effet, en sa qualité de membre de la Société des Nations, la Suisse jouit de plein droit, dans ces territoires, de tous les avantages assurés aux Etats Membres de la Société par les diverses clauses du mandat, rédigé en conformité avec les règles de l'article 22 du Pacte.⁵

Il a paru au Département politique que les garanties résultant des clauses du mandat, notamment de son article 7, qui assure aux Etats Membres de la Société des Nations l'égalité de traitement dans les domaines «excepté pour les travaux et les services publics essentiels, que la Belgique reste libre d'organiser dans les termes et conditions qu'elle estime justes», étaient pleinement suffisantes et qu'il n'y avait, dès lors, pas lieu d'insister pour que les régions de l'Afrique qu'elles concernent fussent mentionnées dans la convention à intervenir.

En revanche, l'article 2 du projet suggérait les questions suivantes:

puisque le Gouvernement belge pouvait donner l'assurance qu'il ne ferait pas usage de la clause de dénonciation avant l'expiration du délai de dix ans prévu pour la revision de la Convention de St-Germain, pourquoi ne pas stipuler cela expressément?

Quand le Gouvernement belge faisait-il expirer ce délai de dix ans?

Le doute était permis en présence des dispositions peu claires de l'article 15 de la Convention de St-Germain, qui stipule, d'une part, que «la présente Convention entrera en vigueur, pour chaque Puissance signataire, à dater du dépôt de sa ratification» et, d'autre part, que «les Puissances signataires se réuniront à l'expiration d'une période de dix ans, à dater de la mise en vigueur de la présente Convention».

L'incertitude née du rapprochement de ces deux dispositions avait déjà conduit le Département à solliciter que le délai de validité de la déclaration qui nous a été accordée par la France fût formulé de la manière la plus générale et

5. Article ayant trait aux mandats, cf. FF, 1919, vol. 4, pp. 691—692.

indéterminée possible. Elle devait justifier de même une tentative de s'entendre avec la Belgique sur un texte qui ferait durer la Convention avec elle aussi longtemps que le régime visé par la Convention de St-Germain n'aurait pas été modifié. Aux suggestions que lui fit à ce sujet la Légation suisse de Bruxelles, le Gouvernement belge répondit par note du 10 octobre⁶, qu'à son grand regret il se voyait dans l'impossibilité de s'y rallier. En insérant dans le traité la déclaration que la Belgique ne fera pas usage du droit de dénonciation stipulé à l'article 2, avant l'expiration du délai prévu pour la révision de la Convention de St-Germain-en-Laye, le Gouvernement du Roi créerait un précédent de nature à entraver sa liberté dans les négociations qu'il aura vraisemblablement avec d'autres Etats sur le même sujet, et auxquels le Gouvernement du Roi n'est pas disposé à accorder la faveur qu'il a faite à la Suisse. D'autre part, le Gouvernement du Roi ne pensait pas que la détermination de l'échéance prévue puisse soulever les difficultés exposées par le Gouvernement fédéral. Si cette question se posait un jour, le Gouvernement fédéral pourrait être assuré que le Gouvernement du Roi la règlera dans l'esprit le plus amical et le plus conciliant.

La Légation à Bruxelles tenta encore de concilier le point de vue belge et celui du Département en proposant de consigner dans un protocole, qui ne serait pas publié, les assurances que le Gouvernement du Roi avait déjà données au sujet de sa renonciation à faire usage de la clause relative à la résiliation de la Convention et celles qu'il pourrait peut-être donner aussi quant à la durée de cette Convention. Le Ministère des Affaires étrangères, bien que sous une forme courtoise, est resté irréductible, alléguant qu'à son avis la formalité d'un tel protocole n'ajouterait rien aux garanties qui sont déjà fournies par sa note du 16 août dernier⁷, ainsi que par l'attitude toujours bienveillante du Gouvernement belge à notre égard dans le passé.

Rendant compte de son dernier entretien avec le Ministère, M. Barbey émet l'avis que l'incertitude sur l'entrée en vigueur de la Convention de St-Germain n'entraînera pas de difficultés pour la Suisse. La Convention de St-Germain a été ratifiée par la Belgique et d'après l'opinion du Ministre des Affaires étrangères, son entrée en vigueur est assurée, pour toutes les clauses d'ordre général, par le dépôt de la première ratification. Il n'est, d'ailleurs, pas à prévoir que les difficultés et les contestations au sujet de la validité viennent des parties pour lesquelles la Convention représente uniquement des avantages, de sorte que, bien que théoriquement la question de la date de l'entrée en vigueur de la Convention puisse donner lieu à des discussions, pratiquement la Suisse n'aura rien à craindre à ce sujet. M. Barbey relève de l'entretien en question la phrase suivante, employée par le Ministre des Affaires étrangères: «Ne nous faites pas repentir des concessions que nous vous avons faites.»

Dans ces conditions, il est évident qu'une plus grande insistance serait plus nuisible qu'utile. Les concessions obtenues de la Belgique sont purement gratuites, le projet de convention qui nous est soumis ne comportant aucun engagement de la part de la Suisse; le Conseil fédéral n'est donc pas des mieux armés dans la discussion et ne saurait rien gagner à la prolonger.

6. *Non reproduit*, cf. E 2001 (C) 4/20.

7. *Non reproduite*, cf. E 2001 (C) 4/20.

Le Département politique a encore examiné, de concert avec le Département fédéral de Justice et Police⁸, la question de savoir si la Convention projetée, qui devra être ratifiée par le Parlement belge, sera, du côté suisse, également sujette à ratification parlementaire ou si, étant donné qu'elle ne crée d'obligations qu'à la Belgique et ne confère à la Suisse que des droits, la ratification du Conseil fédéral doit suffire.

Le Département précité a exprimé l'avis qu'on ne se trouvait pas ici en présence d'un traité tel que l'article 85, chiffre 5, de la Constitution les fait rentrer dans la compétence de l'Assemblée fédérale; de même donc, que la Déclaration française, — dont elle ne diffère que par la forme, le caractère unilatéral des obligations contractées en notre faveur étant commun à ces deux actes diplomatiques, — il suffira que la Convention avec la Belgique soit ratifiée par le Conseil fédéral, qui, par cette ratification, se bornera, en somme, à prendre acte des obligations que le Gouvernement belge veut bien contracter vis-à-vis de nous.

En considération de ce qui précède, il est *décidé*:

1) de donner à M. Barbey, Ministre de Suisse à Bruxelles, pleins pouvoirs de signer au nom du Conseil fédéral, avec le Gouvernement belge, une Convention conforme au projet joint à la proposition du Département politique⁹;

2) de charger le Département politique de porter cette décision à la connaissance de M. Barbey et, par lui, à celle du Gouvernement belge, en informant ce dernier que le Conseil fédéral est très heureux de prendre acte des bienveillantes assurances, contenues dans les notes du 16 août et du 10 octobre 1922, que le Gouvernement Royal ne fera pas usage de la faculté de dénonciation stipulée à l'article 2 de la Convention avant l'expiration du délai prévu à la Convention de St-Germain pour la révision de cet instrument diplomatique et que, si la question de la détermination de l'échéance envisagée devait se poser un jour, elle serait réglée par le Gouvernement Royal dans l'esprit le plus amical et le plus conciliant.

8. *Rapport du Département de Justice et Police du 7 nov. 1922, non reproduit, cf. E 2001 (C) 4/20.*

9. *Le Ministre de Suisse à Bruxelles, F. Barbey, signa le 16 février 1923 la convention avec la Belgique; elle fut ratifiée le 9 mars 1923 par le Conseil fédéral (E 1004, 1/286, n° 609).*

245

E 2001 (C) 7/2

*Le Jurisconsulte du Département politique, M. Huber,
au Chef du Département politique, G. Motta*

L

Ossingen, 28. Dezember 1922

Da es uns gestern leider nicht möglich war, eingehend über alle Fragen zu sprechen, erlaube ich mir, im folgenden Ihnen meine Auffassung über verschiedene Punkte darzulegen, die gestern teils berührt worden, teils gar nicht zur Sprache gekommen sind.

1. Schiedsgerichtsverträge

a. Nach dem letzten Bericht von Herrn Minister Lardy scheint es ausgeschlossen¹, mit Japan zu einem Vertrag zu gelangen, der über die früheren im Grunde wertlosen Formeln hinausginge. Da mit Rücksicht auf die grosse Distanz und die vergleichsweise wenig entwickelten Beziehungen der Abschluss eines Vertrages keinen grossen praktischen und politischen Wert hat, kann die Angelegenheit wohl fallen gelassen werden.

b. Was Italien anbelangt, so bietet vielleicht der von Herrn Minister Garbasso geäusserte Wunsch nach Kenntnis des Vertrages mit der Tschechoslowakei den Anlass, die Besprechung aufzunehmen. Aus einem Privatbrief von Herrn Anzilotti glaube ich schliessen zu dürfen, dass ich vielleicht im Haag demnächst einige Aufschlüsse erhalten werde. Mit Rücksicht auf die wenig entgegenkommende Haltung von Frankreich und England würde es doch recht erwünscht sein, wenn wir mit Italien zu irgend einem annehmbaren positiven Ergebnis kämen. Sie werden ja gewiss keine Ihnen passend erscheinende Gelegenheit nach dieser Richtung unbenützt lassen.

c. Von Amerika bleibt zunächst die Herr Peter in Aussicht gestellte Antwort des Staatsdepartementes abzuwarten.

d. Ähnliches gilt für Argentinien und Chile.²

e. Von Belgien hat man in den letzten Monaten nichts gehört. Sofern die belgische Regierung den Wunsch haben sollte, mit uns ins Gespräch zu kommen, könnte ich vielleicht auf dem Heimweg vom Haag mich kurz in Brüssel aufhalten, um mich bei der belgischen Regierung zu informieren, auf welchen Grundlagen ein Vertragsentwurf ausgearbeitet werden sollte. Ich habe den Eindruck, dass Herr Minister Barbey der Sache kein besonderes Interesse entgegenbringt. Immerhin möchte ich nicht in Brüssel erscheinen, wenn Belgien im Grunde die Absicht hat — aus Gründen die uns vielleicht nicht direkt übermittelt werden —, die Frage dilatorisch zu behandeln. Sofern es Ihr Wunsch wäre, mir einen Auftrag in der gedachten Art zu geben, würde ich in meiner Eigenschaft als Mitglied des Gerichtshofes kein Hindernis sehen. So ist jetzt der amerikanische Richter, Herr Moore, erster Delegierter der Vereinigten Staaten an der Kriebsrechtskonferenz im Haag, die eine Fortsetzung der Washingtoner Abrüstungskonferenz ist. Herr Anzilotti vertritt nur wegen Zeitmangel Italien nicht an der gleichen Konferenz.

2. Das Studium des mit dem Abrüstungsplane zusammenhängenden Garantiepakts kann meines Erachtens noch etwas herausgeschoben werden, weil es sich dabei wesentlich nur um die sorgfältige Formulierung eines möglichst klaren weitgehenden Vorbehaltes für die schweizerische Neutralität handeln kann.

3. Was allfällige Nominationen für den Oberrechnungs-Revisor des Völkerbundes anbelangt, so habe ich Herrn Dr. Rüeegg die nötigen Angaben für eine schriftliche Notiz zu Ihren Händen gemacht. Mir ist persönlich besonders bekannt Herr Schlöpfer, bisheriger Direktor der Kohlenzentrale. Für die Bau-Jury des Arbeitsamtes erlaubte ich mir, Herrn a. Ständerat Usteri zu nennen.

1. *Lettre du 1^{er} novembre 1922, non reproduite, cf. E 2001 (C) 7/5.*

2. *Notes en marge de P. Dinichert: Minister Egger ist instruiert.*

4. In der von Herrn Aeschlimann in London aufgeworfenen Flaggenfrage scheinen mir folgende Gesichtspunkte von besonderer Wichtigkeit:

a. Den Anlass zur Petition geben offenbar finanzielle privatwirtschaftliche Interessen, möglicherweise besteht vor allem ein Interesse der Promotoren daran, nicht unter die englische Steuergesetzgebung zu fallen. Es ist deshalb denkbar, dass das heute vorhandene Interesse der Gesuchsteller unter veränderten Verhältnissen wieder dahin fallen wird. Für den Bund entsteht daher die Frage, ob er die durch die Einführung der Schweizer-Flagge bedingte gesetzgeberische Aktion unternehmen und die mit der Führung der Schweizer-Flagge auf hoher See verbundene politische Verantwortung übernehmen will, wenn das Ganze nicht getragen ist von einem allgemeineren und dauernden schweizerischen Interesse.

b. Zu Gunsten eines Eintretens auf die Sache sprächen namentlich folgende Umstände:

a.a. Nachdem die Konferenz von Barcelona³ auf Wunsch der Schweiz und tatsächlich allein für die Schweiz die Deklaration betreffend das Flaggenrecht der Binnenstaaten erlassen hat, ist es beinahe eine moralische Pflicht der Schweiz, ihrerseits legislatorisch von der international bestehenden Möglichkeit Besitz zu ergreifen, zumal jetzt, wo ein konkretes Begehren nach dieser Richtung vorliegt und die früher bestehenden völkerrechtlichen Bedenken wenigstens in einem Hauptpunkt beseitigt sind.

b.b. Die Erfahrungen des Jahres 1918 haben gezeigt, dass die Improvisation einer Schweizerflotte in Kriegszeiten sowohl nach der diplomatischen und gesetzgeberischen wie nach der wirtschaftlichen und organisatorischen Seite ausserordentlich schwierig ist, ja so kompliziert, dass eben die Sache in nützlicher Frist kaum zu verwirklichen sein würde. Wenn man die Möglichkeit haben will, in Kriegszeiten, um ausserordentlichen Anforderungen genügen zu können, unter Schweizer-Flagge zu fahren, so muss diese Schiff-Fahrt schon in Friedenszeiten organisiert werden, beziehungsweise, es muss die Entstehung privater schweizerischer Reedereien begünstigt werden.

c.c. Da sehr viele Gesetzgebungen ausländisches Kapital von der Schiff-Fahrt ausschliessen, so ist dem schweizerischen Kapital und dem schweizerischen Unternehmertum die Betätigung in der Schiff-Fahrt im weiten Umfange verschlossen. Wenn man diese wirtschaftlichen Möglichkeiten den Schweizern erschliessen will, bleibt in der Tat nichts anderes übrig, als die Schiff-Fahrt unter Schweizer-Flagge, nachdem sie völkerrechtlich ausdrücklich anerkannt worden ist, auch staats- und verwaltungsrechtlich möglich zu machen. Der gegenwärtige Zeitpunkt ist unzweifelhaft geeignet, weil die Schiffspreise heute auf einem ausserordentlich tiefen Niveau angekommen sind.

c. Staatsrechtlich und politisch kommt wohl nur ein allgemein verbindlicher, aber dringlicher Bundesbeschluss in Betracht, der eine möglichst weitgehende Ermächtigungsklausel enthalten sollte. Eine eingehende gesetzliche Regelung wäre inopportun, weil allzu sehr zeitraubend und weil, mangels besonderer Erfahrungen im Lande, die ganze Regelung einen mehr provisorischen, tastenden Charakter haben müsste. Ob die Bundesversammlung geneigt ist eine solche

3. *Sur la conférence de Barcelone sur les communications et le transit*, cf. nos 43, 86, 92.

Blanko-Vollmacht zu geben, wenn auch nur bis zum Erlass eines Bundesgesetzes, mag fraglich erscheinen. Aber wenn etwas geschehen soll, wird ein anderer Weg wohl nicht bleiben.

5. Wie Sie sich erinnern, wurden seit 1916 verschiedentlich Verhandlungen mit der Türkei wegen eines Consular- und Niederlassungsvertrages geführt.⁴ Da, wenn die Konferenz von Lausanne zu einem Ergebnis gelangt, auch das Fremdenrecht der Türkei aller Wahrscheinlichkeit nach auf einen neuen Boden gestellt wird, so kann es zweckmässig erscheinen, jetzt schon mit den Türken Verhandlungen wieder anzuknüpfen. Da fast alle in Betracht kommenden Staaten in der Angelegenheit der Kapitulationen in Lausanne gehört worden sind, könnte für uns die Gefahr entstehen, dass uns der Anschluss an die Abmachungen von Lausanne seitens der Türkei nicht bewilligt würde, wenn wir zuwarten bis ein neuer Rechtszustand eine vollendete Tatsache geworden ist. Wir haben im Jahre 1921 in Bezug auf den belgischen Kongo bereits eine ähnliche Erfahrung gemacht.⁵

Einige andere Fragen könnten vielleicht zur Sprache kommen, wenn ich nach meiner Rückkehr aus dem Haag mir wieder erlauben darf Sie zu besuchen.

4. Cf. DDS 7/2, n° 180.

5. Cf. n° 244.

246

E 2001 (B) 4/17

*Le Ministre de Suisse à Rome, G. Wagnière,
au Chef du Département politique, G. Motta*

L

Rome, 5 janvier 1923

J'ai eu l'honneur de recevoir votre lettre du 26 décembre concernant l'affaire de l'*Ambrosiano*.¹

Depuis lors notre Consul de Livourne m'a signalé une assemblée des Tessinois de cette ville qui, à l'exemple de leurs concitoyens de Milan, ont voté un ordre du jour tout aussi énergique et dont je vous remets copie ci-inclus.²

Sur l'origine des articles de l'*Ambrosiano*, je pense que vous êtes suffisamment renseigné. On retrouve dans la lettre des «Giovani Ticinesi» le style et certaines locutions habituelles à Rosetta Parini.³ Son mari était autrefois rédacteur à la *Perseveranza* qui a cessé de paraître. Le ménage Parini, à ce qu'on me dit, se trouverait dans une situation assez gênée. Quant à Carmine, nos journaux lui font trop d'honneur en le nommant continuellement. Ce jeune homme goûte fort tout ce bruit autour de sa personne. Ses millions lui donnent une grande assurance.

1. Le journal milanais «l'Ambrosiano» avait commencé une campagne de presse contre la Suisse et avait proclamé dans un article rédigé par l'Associazione dei Giovani Ticinesi la nécessité de la frontière au Gothard, cf. E 2001 (B) 4/17.

2. Lettre du 30 décembre 1922, non reproduite cf. E 2200 Rome 13/1.

3. Note en marge de G. Motta: d'accord.

Cependant il se défend d'avoir collaboré à cette dernière manifestation. Je sais, par contre, que durant son séjour à Rome, il a fait de nombreuses visites aux rédactions de certains journaux en cherchant à provoquer une campagne contre la Suisse. Il a été reçu à Milan par Mussolini tout récemment.

Je dois du reste noter que, dans ces derniers temps, à l'exception d'un article dans l'*Idea Nazionale* et dans quelques obscures feuilles de province, nous n'avons rien relevé sur ce sujet irritant. Le *Popolo d'Italia* a mis une sourdine à ses constantes attaques à l'adresse de la Suisse; on y trouvait encore le mois dernier de petites notes aigres sous forme de lettres de Locarno. Par exemple une correspondance à ce journal tirait argument des manifestes électoraux en allemand pour démontrer les progrès de la germanisation au Tessin; on oubliait de dire que dans tout le reste de la Suisse on affiche à la même occasion des manifestes en italien. Ces petits coups d'épingle constants peuvent entretenir une certaine hostilité à notre égard dans la jeunesse fasciste et provoquer même quelque incident.

A ce propos, je suis toujours fâcheusement impressionné du ton acrimonieux des journaux italiens paraissant en Suisse⁴: jamais un mot de respect ou d'amitié pour le pays qui procure du travail à tant de milliers d'Italiens, et qui s'impose des sacrifices, dont personne ne lui est reconnaissant, pour les Italiens dans le dénuement. Il semble que dans ces milieux on se plaise à nous faire peur en élevant la voix; il ne s'agit plus de faire aimer l'Italie, il faut la faire craindre. C'est une tendance nouvelle qui s'affirme dans les discours et les écrits de la jeune école.

Un autre fait plus important consiste à prendre la défense des Suisses de langue italienne contre les autres Confédérés. J'ai reçu à ce propos une lettre de Clemente Maraini, de Lugano, ancien député italien, qui réclame l'abolition du visa des passeports pour le bien de l'hôtellerie tessinoise.⁵ Dans la commission parlementaire pour les relations ferroviaires italo-suisse, présidée par Falcioni, il a été question, je le sais, des tarifs du Gothard et des intérêts tessinois: il serait de toute importance que les justes satisfactions accordées au Tessin n'eussent pas l'apparence de concessions faites à la requête du Gouvernement italien. Ce point me paraît capital, et je souhaite que la Confédération sache faire à temps les sacrifices nécessaires afin d'éviter l'apparence d'agir sous une pression de l'étranger.

Il faut déplorer aussi qu'un journal comme le *Démocrate* ait cru devoir publier à l'occasion de la campagne de l'*Ambrosiano* un article odieux, signé E.C.⁶, contenant de graves attaques contre le haut commandement de notre armée. Cet article a été naturellement reproduit par des journaux italiens.

En résumé, nous devons prêter foi aux déclarations répétées et si amicales de Mussolini. Il a trop de sens politique pour vouloir se mettre mal avec la Suisse; il attache aussi trop d'importance à nos relations commerciales, à l'émigration italienne en Suisse et à notre trafic avec le port de Gênes pour encourager des actes de nature à créer en Suisse des courants hostiles. Mais on ne doit pas pour cela méconnaître les dangers du fascisme; il contient des éléments redoutables, fanatiques et aveugles. Il possède de solides organisations dans les moindres bourgades

4. *Notes en marge de G. Motta*: Cette appréciation me paraît exagérée.

5. *Notes en marge de G. Motta*: Ce désir est trop naturel pour être surprenant.

6. *Note en marge de G. Motta*: Colombi.

du Royaume; il est grisé par ses succès et encore altéré d'aventures. Cela requiert de notre part une constante vigilance.⁷

Quant aux déplorables incidents de Domodossola⁸ signalés par un journal socialiste tessinois, j'en ai eu connaissance par les journaux suisses le 2 janvier. J'ai immédiatement demandé un rapport circonstancié que je n'ai pas encore reçu.

P.S. Le Roi m'a reçu le 2 janvier comme d'habitude. Il m'a parlé de la Conférence de Lausanne et de la question des capitulations dont il connaît tout l'historique. Le Souverain, très aimable comme toujours, m'a paru vieilli et fatigué. Je remets cette lettre à mon fils qui rentre en Suisse.

7. Note en marge de G. Motta: d'accord.

8. Lors de la fête de Noël de la Colonie suisse à Domodossola, des incidents éclatèrent entre fascistes et Suisses, cf. E 2001 (B) 4/17.

247

E 2001 (B) 4/17

*Le Chef du Département politique, G. Motta,
au Ministre de Suisse à Rome, G. Wagnière*

Copie

L

Berne, 8 janvier 1923

Je vous remercie cordialement des lettres que vous m'avez écrites les 23 et 29 décembre¹ ainsi que les 4², 5³ et 6⁴ janvier.

Le Département s'était adressé directement au Consulat de Milan⁵ pour avoir des informations rapides et sûres au sujet des affaires de Domodossola. Nous avons donc reçu le même rapport que vous avez reçu vous-même et en même temps une copie du procès-verbal, signé par les Suisses et les fascistes⁶, qui a liquidé l'incident.

Je ne pense pas qu'il y ait lieu de donner une suite diplomatique à cette affaire en somme peu importante. Il est évident que même le plus petit incident peut, d'après les circonstances, causer des ravages. Mais, dans le cas spécial, le mal le plus grave a été fait par la «Libera stampa», le quotidien socialiste tessinois, qui, obéissant à des buts de parti, a exagéré les faits et semé l'alarme dans la presse suisse.

1. Non reproduites, cf. J.I. 1/1, 2.

2. Non reproduite, cf. E 2300 Rome 23.

3. Cf. n° 246.

4. Non reproduite.

5. Lettre du 29 décembre 1922, non reproduite.

6. Procès-verbal du 28 décembre, non reproduit. Ce procès-verbal mit fin à l'affaire de Domodossola.

J'ai lu avec beaucoup d'intérêt vos appréciations générales sur l'évolution du fascisme. Je partage, en bonne partie, vos vues et je suis particulièrement très d'accord qu'il faut garder les yeux ouverts. Mais en somme, en faisant la balance du mal et du bien, j'incline à penser que le bien l'emporte sur le mal, même et surtout au point de vue des rapports entre l'Italie et la Suisse.

L'attitude bienveillante de Mussolini envers la Suisse ne répond pas à un sentiment personnel. Mussolini a dû examiner sérieusement la question tessinoise et a fini par comprendre que la *question tessinoise c'est la question suisse tout entière*. De là son retour à des idées saines dans les relations avec nous.

Quant à l'attitude des journaux italiens en Suisse, je crois devoir vous indiquer que le «Corriere italiano» paraissant à Berne, a eu récemment des articles excellents. «L'Opera Bonomelli» publie également un journal hebdomadaire; je n'ai jamais eu à me plaindre sur son compte.

Ce qui parfois me préoccupe, c'est l'attitude de plusieurs journaux de la Suisse allemande qui saisissent chaque occasion pour montrer leurs inquiétudes et leur défiance vis-à-vis de l'Italie, et qui croient avoir rempli leur devoir lorsqu'ils ont exalté le *patriotisme* des Tessinois. Cette exaltation fréquente et *inutile* du patriotisme tessinois a quelque chose *d'involontairement blessant*. Je considère comme une erreur qu'il continue à paraître au Tessin un journal allemand «Die Südschweiz»; je n'ai malheureusement pas les moyens de la faire disparaître. *Il ne répond à aucune utilité*.

P.S. Votre télégramme au sujet des «danneggiati»⁷ est arrivé à session déjà close. L'affaire est devant le Conseil des Etats qui témoigne de peu de bonne volonté.

7. Sur les Suisses lésés en Italie par la guerre, cf. E 2001 (C) 4/110.

248

E 1005 2/2

CONSEIL FÉDÉRAL Procès-verbal de la séance du 9 janvier 1923¹

Schweizerisch-deutsches Abkommen zu Gunsten der bei deutschen Lebensversicherungsgesellschaften Versicherten. Schritte bei der Entente

Geheim

Mündlich

Der Vorsteher des politischen Departementes teilt mit, er habe, in Ausführung des Beschlusses des Bundesrates vom 22. Dezember 1922², die Vertreter der Schweiz in Paris, London, Rom und Brüssel beauftragt, unverzüglich bei den

1. *Etaient absents: E. Schulthess, J.-M. Musy, H. Häberlin.*

2. *Non reproduit, cf. E 1005 2/2.*

Regierungen, bei denen sie akkreditiert sind, vorzusprechen und darzulegen, welch grosses Gewicht die schweizerische Regierung auf einen günstigen Entscheid der Reparationsinstanzen über das schweizerisch-deutsche Abkommen zu Gunsten der bei deutschen Lebensversicherungsgesellschaften Versicherten legen müsse. Der Vorsteher des politischen Departementes hat sodann auch die Vertreter Frankreichs, Englands, Italiens und Belgiens in der Schweiz zu sich beschieden und ihnen den Standpunkt des Bundesrates in dieser Angelegenheit eindringlich auseinandergesetzt. Der französische Botschafter erklärte sich bereit, seiner Regierung von diesen Mitteilungen Kenntnis zu geben, betonte aber, der französische Ministerpräsident stehe seines Wissens auf dem Standpunkt, dass die Regierungen der in der Reparationskommission vertretenen Staaten sich in dieser Angelegenheit nicht einzumischen haben, sondern dass der Entscheid ausschliesslich bei den Reparationsinstanzen liege. Demgegenüber verwies der Vorsteher des politischen Departementes darauf, dass bei andern Anlässen die Regierungen sich nicht immer streng an diese Richtlinie gehalten haben. Der Vertreter Belgiens hob hervor, die belgische Regierung habe, von einer Bestimmung des Versailler Vertrages Gebrauch machend, die Ansprüche der in Belgien wohnenden Versicherungsnehmer gegenüber den deutschen Gesellschaften in einer Weise geregelt, dass sie nicht zu Schaden kommen; es schein nun nicht ausgeschlossen, dass die Durchführung des schweizerisch-deutschen Abkommens geeignet wäre, die für die belgischen Versicherten getroffene Regelung zu beeinträchtigen und in diesem Fall müsste die belgische Regierung sich gegen die Durchführung des Abkommens erklären.

Die Aussichten für die Erlangung eines befriedigenden Entscheides der Reparationsinstanzen in dieser Angelegenheit sind somit nach der Ansicht des Vorstehers des politischen Departementes sehr ungünstig.³

Der Rat nimmt von diesen Mitteilungen in zustimmendem Sinne Kenntnis.

3. *Le procès-verbal de la séance du Conseil fédéral du 23 mars 1923 résume le résultat des démarches:* Die Reparationskommission hat es vorgestern abgelehnt, der deutschen Regierung zu gestatten, das schweiz.-deutsche Abkommen betr. eine gemeinsame Hilfe zugunsten der bei deutschen Lebensversicherungsgesellschaften Versicherten zu ratifizieren. Die Vorstellungen, die die Schweiz in dieser Sache bei den in der Reparationskommission vertretenen Ententestaaten erhoben hat, sind also erfolglos geblieben. Voraussichtlich wäre übrigens auch bei einem gegenteiligen Entscheid der Reparationskommission Deutschland kaum in der Lage gewesen, das Abkommen durchzuführen. Das Justiz- und Polizeidepartement hat denn auch vorsorglich nach einer andern Lösung Umschau gehalten und die von ihm bei den schweizer. Lebensversicherungsgesellschaften unternommenen Schritte haben zur Aufstellung eines Vorentwurfes zu einer Vereinbarung geführt, wonach die schweiz. Gesellschaften unter der Voraussetzung einer ansehnlichen Bundeshilfe den gefährdeten Versicherungsbestand der deutschen Gesellschaften übernehmen sollen. Dass eine solche Bundeshilfe weitere ähnliche Hilfeleistungen zu Gunsten anderer Versicherter, deren Versicherungsnehmer ebenfalls mehr oder weniger notleidend geworden sind, nach sich ziehen könnte, ist kaum zu befürchten. Ansprüchen anderer, durch das Währungselend zu Verlust gekommener Personen könnte aber mit Grund entgegengehalten werden, dass die Versicherungsnehmer sich doch schon deshalb dem Staat gegenüber in einer andern Stellung befinden, weil dem Staat auf dem Gebiete des Versicherungswesens ein Aufsichtsrecht zusteht, wenschon hieraus weder eine rechtliche, noch eine moralische Verpflichtung des Staates zu ihrer Schadloshaltung bei Verlusten aus dem Versicherungsvertrag entsteht [...](E 1004 1/286, n° 714).

CONSEIL FÉDÉRAL
*Procès-verbal de la séance du 10 janvier 1923*¹

Handelsvertragsverhandlungen mit Italien

Geheim

Mündlich

Der Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartements führt über den Stand der Handelsvertragsunterhandlungen mit Italien² folgendes aus:

Zur Zeit bestehen noch Meinungsverschiedenheiten über einige Zollansätze, namentlich für Maschinen; die grösste Schwierigkeit bereitet aber die Frage der Einfuhrbeschränkungen. Der italienische Unterhändler Luciulli war über Neujahr in Rom, um Weisungen einzuholen. Bei seiner Rückkehr erklärte er Herrn Nationalrat Frey, die italienische Regierung halte unbedingt fest an der Forderung, dass die sämtlichen noch gegenüber Italien wirksamen Einfuhrbeschränkungen mit Inkrafttreten des Vertrages ganz aufzuheben seien und dass während der Dauer des Vertrages keine neuen Einfuhrbeschränkungen gegenüber Italien aufgestellt werden dürften. Solange diese Forderung nicht zugestanden werde, könne er sich über die übrigen noch bestehenden Meinungsverschiedenheiten gar nicht aussprechen. Am selben Tage sprach der italienische Gesandte bei mir vor und erklärte unter Hinweis auf die Rückkehr Luciullis aus Rom, dass, wenn die Schweiz noch einiges Entgegenkommen zeige, wohl eine völlige Einigung zustande kommen könne. Ähnlich lautete auch ein Telegramm der Schweizerischen Gesandtschaft in Rom, das gleichen Tages einging und u. a. berichtete, die italienische Regierung werde nicht unbedingt auf der Aufhebung der Einfuhrbeschränkungen bestehen. Ich machte den italienischen Gesandten auf den Widerspruch zwischen seinen und Luciullis Mitteilungen aufmerksam und der Gesandte übergab mir dann eine Aufzeichnung, worin ausgeführt war, aus der Tatsache, dass die Schweiz auf die Einfuhrbeschränkungen nicht verzichten wolle, ergeben sich für Italien Bedenken; denn es laufe Gefahr, dass die Zugeständnisse, die Italien bei den Vertragsunterhandlungen erlangt habe, durch schweiz. Einfuhrbeschränkungen wirkungslos gemacht würden, während die Schweiz im Genuss der italienischen Zugeständnisse verbliebe. Davon, dass ohne Verzicht auf die Einfuhrbeschränkungen nicht mehr weiter verhandelt werden könne, enthielt diese Aufzeichnung nichts, und die Sachlage blieb vorläufig unabgeklärt. Als dann am vergangenen Montag der Vorsteher des Finanz- und Zolldepartementes und ich zu den Verhandlungen der Zollkommissionen der eidg. Räte nach Zürich kamen, suchte Herr Luciulli um eine Besprechung mit uns nach. Bei dieser Besprechung bestätigte Luciulli die Weisung, die er hinsichtlich der Einfuhrbeschränkungen aus Rom mitgebracht habe. Ich setzte ihm dann neuerdings

1. *Etait absent: H. Häberlin.*

2. *Cf. n° 239.*

unsern Standpunkt in dieser Frage auseinander. Im Anschluss an einen Gegenvorschlag Luciollis wurde dann in Aussicht genommen, dass im Fall des Vertragsabschlusses ein Notenwechsel über die Einfuhrbeschränkungen stattfinden soll. Die von uns dem italienischen Gesandten zu überreichende Note würde unter Bezugnahme auf Art. 2 des Vertrages diejenigen Einfuhrbeschränkungen aufzählen, die mit Inkrafttreten des Vertrages gegenüber Italien sofort ausser Wirksamkeit treten, sodann würde in der Note im Einzelnen festgestellt, dass die Schweiz bestimmte Mengen von solchen Waren, für die die Einfuhrbeschränkung noch bestehen bleiben soll, zur Einfuhr zugelassen werden und endlich würde für drei noch verbleibende mit Einfuhrbeschränkungen belegte Warengattungen eine weitherzige Behandlung der Einfuhrbegehren zugesichert. Hinsichtlich des Erlasses neuer Einfuhrbeschränkungen legte Lucioli einen Entwurf vor, wonach sich die Schweiz verpflichten würde, für etwa sechzig einzeln aufgezählte Vertragspositionen auf den Erlass von Einfuhrbeschränkungen zu verzichten. Demgegenüber erklärte ich, dass für einen grossen Teil dieser Positionen wie z. B. für Reis, Südfrüchte usw. eine Einfuhrbeschränkung überhaupt gar nie in Betracht fallen werde, dass aber im übrigen die Schweiz sich auf eine solche Liste nicht festlegen könne, da dies eine unzulässige Beschränkung ihrer Hoheitsrechte bilden würde. Dagegen seien wir bereit, von vornherein zuzusichern, dass von den Waren, für welche allfällig späterhin eine Einfuhrbeschränkung aufgestellt werden sollte, eine der mittleren Einfuhr der Jahre 1911/13 entsprechende Menge zur Einfuhr aus Italien zugelassen würde. Weiter zu gehen sei uns bei der allgemeinen Unsicherheit der politischen Verhältnisse und der damit verknüpften fortdauernden Währungsschwankungen nicht möglich. Unsere Vertragsunterhändler teilen hierüber einstimmig meine Meinung. Es scheint mir in der Tat nicht möglich, vor den eidg. Kammern einen andern Standpunkt einzunehmen ohne den Vertrag überhaupt zu gefährden. Beispielsweise würden sicherlich die Weinbauern einer Vereinbarung ihre Zustimmung verweigern, die einen ihnen sowieso zu gering erscheinenden Weinzoll enthält, überdies aber noch für die Zeit der Vertragsdauer jede Möglichkeit ausschliesse, die Weineinfuhr einzuschränken. Da Lucioli unsern Einwänden unzugänglich blieb und sich neuerdings auf seine Instruktionen berief, blieb die Besprechung erfolglos. Ich beabsichtige nun, durch unsere Unterhändler in Zürich Herrn Lucioli einen Gegenvorschlag betr. die Einfuhrbeschränkungen überreichen zu lassen und ihn gleichzeitig dem italienischen Gesandten zu übergeben. Dieser Gegenvorschlag würde bezüglich der bestehenden Einfuhrbeschränkungen die Zusicherungen enthalten, die oben als Inhalt einer dem italienischen Gesandten beim Vertragsabschluss zu überreichenden Note angeführt wurden. Bezüglich allfälliger neuer Einfuhrbeschränkungen würde darin festgestellt, dass solche während der Vertragsdauer nur erlassen werden sollen, wenn ein Produktionszweig ernstlich bedroht wäre oder die Lebensinteressen des Staates solche Einschränkungen gebieterisch verlangen sollten. Überdies sollen solche Einfuhrbeschränkungen der andern Vertragspartei einen Monat zum voraus angekündigt werden, damit in der Zwischenzeit die trotz der Einfuhrbeschränkung zur Einfuhr zuzulassenden Warenmengen vereinbart werden können, für deren Bemessung der Einfuhrdurchschnitt der Jahre 1911, 1912 und 1913 massgebend sein soll. Würde durch diese Bestimmung der Warenmenge die Ausfuhr des von der Einfuhrbeschränkung betroffenen Landes

wesentlich verändert, so könnte eine Erhöhung der zugestandenen Warenmenge eintreten. Für den Fall, dass eine Einigung über die Einfuhrmenge innert der monatlichen Frist nicht zu Stande käme und die Einfuhrbeschränkungen doch in Kraft gesetzt würden, wäre der davon betroffene Staat berechtigt, den Vertrag auf einen Monat zu kündigen.

Der Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartements ersucht um die Ermächtigung zu dem eben geschilderten Vorgehen. Dabei soll dem italienischen Gesandten erklärt werden, dass dies das äusserste Entgegenkommen der Schweiz in der Frage der Einfuhrbeschränkungen bedeute, dass sie nicht weiter gehen könne.

Der Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartementes weist zur Begründung dieses Standpunktes namentlich auch auf den Unterschied der Stellung Italiens und der Schweiz bei den Vertragsunterhandlungen hin, welcher Unterschied darin besteht, dass Italien der Einfuhrbeschränkungen entraten kann, weil seine hohen Tarife teilweise die Einfuhr schlechthin verhindern, während die Schweiz angesichts der geringen Ansätze des Gebrauchstarifes, über den sie allein verfügt, unter Umständen einer Überflutung mit Valutawaren nur durch Einfuhrbeschränkungen wehren kann.

Der Vorsteher des Finanzdepartementes ist ebenfalls überzeugt und hat daraus Herrn Lucioli gegenüber kein Hehl gemacht, dass die vom Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartementes für die Frage der Einfuhrbeschränkungen vorgeschlagene Lösung so weit gehe als überhaupt möglich. Auch er ist der Meinung, ein unwiderruflicher Verzicht auf Einfuhrbeschränkungen, z. B. für Wein, würde von den eidg. Kammern nicht gutgeheissen.

Der Vorsteher des politischen Departementes ist auch der Meinung, dass auf dem nun vorgeschlagenen Weg vorgegangen werden soll, macht aber immerhin darauf aufmerksam, dass es sich schliesslich beim Verzicht auf neue Einfuhrbeschränkungen nur um eine Bindung für verhältnismässig kurze Zeit (Vertragsdauer plus ordentliche Kündigungsfrist = 18 Monate) handle. Und wenn in diesem Zusammenhang insbesondere auf die Weineinfuhr abgestellt werde, so sei doch daran zu erinnern, dass es der Bundesrat vor noch nicht langer Zeit abgelehnt habe, einem Begehren um Beschränkung der Weineinfuhr aus Spanien, Frankreich und Italien stattzugeben. Es sei kaum anzunehmen, dass der Bundesrat, der diesen ablehnenden Entscheid fällte, trotzdem die heurige Weinernte eine ganz aussergewöhnlich ergiebige war, wie sie überhaupt nur ganz selten vorkommt, in absehbarer Zeit doch zu einer Beschränkung der Weineinfuhr Hand bieten werde. Einem zeitlich beschränkten Verzicht auf eine Einfuhrbeschränkung für Wein käme also offenbar keine wesentliche Bedeutung zu und es würde sich kaum rechtfertigen, aus diesem Grund die Vertragsverhandlungen scheitern zu lassen. Es lasse sich nicht verkennen, dass ein gutes Einvernehmen mit Italien heute für die Schweiz ganz besonders wichtig sei. Unser Verhältnis zu Frankreich werde im laufenden Jahre durch die Zonenfrage und das Vorgehen Frankreichs in andern Fragen einer schweren Belastungsprobe ausgesetzt werden und ähnliches gelte für die Beziehungen zu Belgien, das ja ganz im französischen Fahrwasser segle. Deutschlands Geschick im kommenden Jahr sei sehr unsicher und auch da sei eine Trübung der Beziehungen unter dem Druck der Verhältnisse nicht ausgeschlossen. Unter diesen Umständen wäre es doch aufs Höchste zu bedauern, wenn das bestehende gute Einvernehmen mit Italien ohne ganz zwingenden

Grund gestört würde. Ob als solcher das Begehren Italiens hinsichtlich der Einfuhrbeschränkungen anzusehen sei und von den Kammern und dem Volk angesehen werde, sei immerhin fraglich, da doch im Lande auch eine nicht zu unterschätzende Strömung bestehe, die sich gegen die Politik der Einfuhrbeschränkungen richte. Die Sachlage sei also ungemein heikel. Wenn auch zuzugeben sei, dass der Vorschlag des Volkswirtschaftsdepartementes ein weitgehendes Entgegenkommen darstelle und von Italien eigentlich angenommen werden könnte, so müsste er sich doch seine endgültige Stellungnahme vorbehalten, sofern wegen der Frage der Einfuhrbeschränkungen der Abbruch der Verhandlungen mit Italien drohen sollte.

Demgegenüber wird neuerdings betont, die Unsicherheit der gegenwärtigen Lage gestatte keinen absoluten Verzicht auf Einfuhrbeschränkungen für die Dauer von anderthalb Jahren. Ein solcher sei auch wegen der Rückwirkung auf die Handelsbeziehungen zu Frankreich wegen der Meistbegünstigung sehr gefährlich. Überdies werde ja die Bedeutung des Festhaltens an der Möglichkeit, neue Einfuhrbeschränkungen einzuführen, durch die Zusicherung einer der mittlern Einfuhr der Jahre 1911, 1912 und 1913 entsprechenden Einfuhr in einer Weise abgeschwächt, dass Italien, wenn es guten Willens sei, wohl darauf eingehen könne. Dagegen sei es durchaus nötig zu erklären, dass das im Vorschlag des Volkswirtschaftsdepartementes gezeigte Entgegenkommen nicht mehr überschritten werden könne, ansonst Italien immer neue Forderungen geltend machen werde. Das werde sicher auch von den Kammern und vom Grossteil des Volkes gebilligt werden; denn es fehle denn doch auch nicht an gewichtigen Stimmen, die den Bundesrat eines allzuweiten Entgegenkommens gegenüber dem Ausland *zeihen*. Der Vorsteher des politischen Departementes hält seinen Vorbehalt aufrecht.

Auf Grund der Beratung wird dem Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartementes die von ihm erbetene Ermächtigung erteilt.

250

E 2001 (B) 8/17

*Le Ministre de Suisse à Vienne, Ch. D. Bourcart,
au Chef du Département politique, G. Motta*

L

Vienne, 15 janvier 1923

En vous remerciant de votre lettre personnelle du 8 de ce mois¹ relative à l'œuvre de secours en faveur de l'Autriche j'ai l'honneur de vous informer que, m'étant rendu à la réception hebdomadaire du Ministre des Affaires étrangères pour prendre congé de lui avant son départ pour Genève, la conversation est tombée tout naturellement sur le sujet en question. J'ai pu placer, sans avoir l'air d'être

1. *Non reproduite, cf. E 2200 Vienne 14/1.*

chargé d'une commission, les explications que vous avez bien voulu me donner; M. Gruenberger les a, du reste, fort bien comprises: «Je trouve tout naturel» a-t-il observé, «que vous ne veuillez pas verser vos vingt millions pour que nous les mangions et qu'après, l'aide des autres prêteurs faisant défaut, nous nous trouvions au même point que l'année dernière; ce serait de l'argent perdu; mais nous tenons beaucoup à l'appui moral qu'un vote favorable du Conseil national nous procurera.» D'après le Ministre, les ressources dont dispose l'Autriche lui permettraient de marcher jusqu'au mois de mars prochain. Voici comment se décompose le compte (renseignements fournis à M. de Jenner par le secrétaire du Commissaire général): la commission de la Société des Nations a émis l'avis que l'Etat aurait besoin d'une somme de 130 millions de couronnes or de novembre 1922 jusqu'à la rentrée du grand crédit au printemps de 1923. Pour se procurer ces fonds on avait prévu: 1. un emprunt intérieur de 50 millions de couronnes or dont 30 millions à prendre fermes par les banques et 20 millions à offrir au public; 2. le solde de 80 millions devait être trouvé à l'étranger.

Or la situation semble être meilleure qu'on ne la jugeait au début c. à d. que le déficit serait moindre que celui qu'on avait prévu. D'autre part le Gouvernement dispose des fonds suivants: 1. les 30 millions or versés par les banques en dollars. 2. Produit de l'emprunt-or interne environ 240 milliards de couronnes papier soit environ les 20 millions or prévus. 3. Reste des prêts anglais, français et tchèques de l'année dernière et quote-part de l'Autriche dans la liquidation de l'ancienne banque d'émission, environ 60 millions or. La moitié du produit de cette liquidation de la Banque austro-hongroise soit 7½ millions or a déjà été lombardé auprès des banques; le reste des 60 millions devrait servir de gage à un emprunt à courte échéance à conclure à l'étranger; si un pareil emprunt n'était pas faisable l'Etat absorberait directement ces 52½ millions or pour ses besoins. L'emprunt étranger de 80 millions or prévu dans le programme ci-dessus pourrait donc, à la rigueur, être superflu, mais on s'efforcera cependant de le réaliser afin de pouvoir au besoin prolonger l'attente.

En ce qui concerne les perspectives pour l'emprunt à conclure sous la garantie de la Société des Nations, M. Gruenberger m'a dit qu'il y a quelques semaines elles paraissaient un peu compromises, notamment en Angleterre où se trouve cependant le centre financier de l'action. Aussi le Ministre a-t-il fait venir à Vienne pour quelques jours son envoyé auprès du roi George pour examiner la situation avec lui; rentré à Londres le Ministre d'Autriche a été en mesure de donner de meilleures nouvelles à son Gouvernement; M. Niemeyer, le nouveau délégué financier anglais notamment lui donnerait bon espoir. — Du côté de la France on est dans l'attente, craignant les conséquences des événements de la Ruhr. Cependant M. Gruenberger n'est pas trop pessimiste; il espère que précisément plus la situation sera troublée du côté de l'Allemagne plus l'intérêt de la France à maintenir l'ordre et la tranquillité dans nos parages sera grand. Je dois cependant placer ici la remarque que me faisait il y a quelques jours le directeur d'une des grandes banques de Vienne: d'après lui les banques françaises, il citait en première ligne la Banque de Paris, sont obligées de consacrer tous leurs fonds liquides à soutenir le cours du franc français menacé par la chute du marc allemand; il se demande où et comment la France pourrait trouver l'argent destiné à venir en aide à l'Autriche.

Ainsi que je vous l'ai télégraphié, Mgr. Seipel et M. Gruenberger tiendraient beaucoup à avoir une audience du Président de la Confédération et une entrevue avec vous et, s'il y a moyen, avec M. Schulthess avant de se rendre à la réunion de la commission pour l'Autriche du Comité de la Société des Nations; cela pour le cas où cette réunion aurait lieu à Genève (si la commission se réunissait dans une autre ville, ce qui n'est, paraît-il, pas impossible, ces messieurs ne passeraient pas par la Suisse). Le Ministre m'a demandé de vous communiquer officiellement cette intention de rendre visite au Conseil fédéral; c'est, je crois, une idée de Mgr. Seipel. Donc, au cas où la réunion aurait lieu à Genève le 23 de ce mois, les Ministres autrichiens quitteraient Vienne le vendredi soir 19 janvier, passeraient le lendemain dans l'après-midi à Buchs, coucheraient à Zurich et viendraient à Berne dimanche matin 20 janvier pour en repartir le soir à destination de Genève.

J'avais à rendre visite à M. Zimmermann, commissaire général de la Société des Nations. Je suis allé le voir en sortant de chez M. Gruenberger. La conversation a naturellement porté aussi sur l'aide de la Suisse et j'ai pu lui faire remarquer que nos vingt millions ne seraient pas versés avant et dans d'autres conditions que les sommes provenant des emprunts garantis par d'autres Etats. Le commissaire général m'a paru un peu déçu; il n'a formulé aucune objection ni critique, mais il m'a semblé qu'il comptait un peu sur notre argent pour faire face aux besoins de l'Etat quand les ressources dont celui-ci dispose encore seront épuisées, soit en mars, et jusqu'à l'arrivée des autres fonds. Comme je vous l'ai écrit déjà, M. Zimmermann reconnaît les efforts faits par le Gouvernement pour mettre en pratique les stipulations de Genève mais trouve que, pour le moment du moins, les pensions et indemnités qu'entraîne la mise à la retraite ou le renvoi de tant de fonctionnaires sont une charge fort lourde presque trop lourde pour l'Etat. Le commissaire général n'est pas content non plus de l'institution du Conseil de Cabinet élargi (voir mon rapport du 27 novembre 1922)² «qui est une concession au socia-

2. *Dans ce rapport, Bourcart donnait les renseignements suivants: [...] La Commission de la Société des Nations tenait à ce que l'œuvre que le Gouvernement autrichien aura à accomplir ces deux prochaines années sous le contrôle de la Société des Nations et de son Commissaire ne se fit pas avec l'abstention complète des socialistes, contre et malgré eux. En effet, l'«Abbau» et les autres mesures projetées, auraient rencontré leur opposition constante, des grèves générales auraient pu éclater; ils auraient trouvé mille moyens de faire de l'obstruction. D'autre part, la Société des Nations voulait éviter que toute cette action ne tournât uniquement au triomphe d'un parti (chrétien-social) et ne dégénère en une question de politique intérieure (écrasement des socialistes). Le but des délégués a été de trouver un moyen de conciliation qui puisse assurer le développement paisible de l'exécution des arrangements de Genève et de l'œuvre à accomplir ces deux prochaines années. Il fallait donc rallier les socialistes en leur permettant de sauver la façade vis-à-vis des lecteurs de l'«Arbeiterzeitung», qui jusqu'à présent n'ont entendu parler que de «haute trahison du Chancelier», «pactes d'esclavage» etc. C'est alors que fut suggérée la création d'un Conseil de Cabinet extraordinaire, dans lequel les socialistes seront représentés, et qui entrera en fonctions chaque fois que le Gouvernement devra faire usage de pouvoirs plus étendus que ceux prévus par le «programme de réforme financière».*

Les délégués de la Société des Nations ont communiqué directement avec les chefs du parti socialiste (Seitz, Bauer, Renner) et il a été convenu que l'initiative de la création du Conseil de cabinet extraordinaire aurait l'air de venir de leur part (des socialistes). On leur a ainsi ménagé également un petit succès devant leurs électeurs et les a amenés à voter *pour* la loi sur les pleins pouvoirs (après qu'ils aient, comme cela était prévu, rejeté les protocoles de Genève et la loi de

lisme inventée par la délégation financière de la Société des Nations et qui a réintroduit le parlementarisme et l'ingérence des partis que les protocoles de Genève voulaient précisément écarter».

M. Zimmermann se rendra aussi à la conférence du 23 janvier que ce soit à Genève ou à Paris.

reconstruction). Grâce à leur vote favorable, la loi sur les pleins pouvoirs a passé avec la majorité du $\frac{2}{3}$ exigée pour les lois constitutionnelles. Bien qu'au début, le Gouvernement ait cru devoir se placer au point de vue qu'il n'y avait pas de modification à la Constitution, les délégués de la Société des Nations ont été d'un avis contraire et tenaient à la majorité des $\frac{2}{3}$, pour empêcher que la loi ne fût éventuellement cassée plus tard par le «*Verwaltungsgerichtshof*» et que des critiques justifiées ne puissent être faites au point de vue du droit constitutionnel.

Les délégués de la Société estimaient que, du moment que M. Seipel ne voulait pas entendre parler de former, pour l'application des mesures arrêtées, à Genève, un cabinet de coalition comprenant les socialistes, il convenait que ces derniers fussent tout de même amenés à participer aux décisions concernant les réformes financière et administrative et à leur application. Par l'institution du «*Conseil de Cabinet extraordinaire*» ou «*Comité de Reconstruction*», dans lequel figurèrent 12 chrétiens-sociaux, 3 «*Grossdeutsche*», 1 paysan allemand et 9 socialistes et grâce à diverses modifications apportées à la loi de reconstruction, que l'«*Arbeiterzeitung*» a naturellement fait valoir comme «*triomphe*» du prolétariat, le Gouvernement a fait à bon compte quelques concessions à l'extrême-gauche et a, en pratique, fortement ému l'opposition, qui s'annonçait au début intransigeante et féroce. Le tapage mené par l'organe ouvrier et les orateurs socialistes dans les Assemblées publiques et au Parlement masquent en réalité une retraite des socialistes, qui, craignant de nouvelles élections, ont, sur le fond de la question plus ou moins déposé les armes (E 2001 (B) 8/17).

251

E 1004 1/286

CONSEIL FÉDÉRAL *Procès-verbal de la séance du 16 janvier 1923*¹

126. Droit de préséance du Nonce apostolique à Berne

Département politique (Affaires étrangères)
Proposition du 30 novembre 1922

La remise par Mgr. Maglione, le 8 novembre 1920, de lettres de créance² l'accréditant auprès du Conseil fédéral, comme Nonce Apostolique, soulève, d'une part, la question de la préséance éventuelle à reconnaître à ce diplomate sur l'Ambassadeur de France, jusqu'ici seul agent diplomatique de première classe accrédité à Berne, et, d'autre part, la question du décanat du corps diplomatique.

1. *Etait absent: R. Haab.*

2. Cf. E 2001 (B) 4/11.

Le décanat ne concerne pas le Conseil fédéral. D'après la coutume internationale, c'est, en effet, au corps diplomatique qu'il appartient de désigner son doyen, c'est-à-dire la personne appelée à le réunir et à porter la parole en son nom. Il semble qu'à cet égard, une décision n'ait pas été prise par le corps diplomatique «in corpore»; toutefois, il y a un an environ, l'Ambassadeur de France, M Allizé, à annoncé verbalement au Nonce que le Gouvernement Français, «fidèle aux anciennes et constantes traditions de son protocole», l'avait invité à lui céder le décanat³; en même temps, M. Allizé fit savoir aux autres membres du corps diplomatique que leur doyen était désormais le Nonce.

Il est évident que l'attitude du Gouvernement français et la reconnaissance du Nonce comme doyen du corps diplomatique, qui en a été la conséquence, ne sont nullement des facteurs déterminants quant au rang à reconnaître à l'Envoyé du Saint-Siège *par le Conseil fédéral*. Celui-ci n'a, pour déterminer sa décision, de directives à chercher que dans les traités, la coutume internationale et dans ses propres traditions.

Le Conseil fédéral ayant, l'an dernier, exprimé le désir de ne prendre position que pleinement informé, la question de la préséance du Nonce fut laissée alors en suspens, de façon à procurer au Département politique le temps de réunir les données juridiques, historiques et diplomatiques nécessaires. Les renseignements recueillis par l'entremise, entre autres, de nos Légations ainsi qu'aux Archives fédérales, se trouvent condensées dans une Notice jointe⁴ à la proposition du Département politique et dont les grandes lignes sont relevées ci-après.

Le rang des agents diplomatiques est déterminé, dans le monde civilisé, par les dispositions du «Règlement sur le rang entre les agents diplomatiques» approuvé par le Congrès de Vienne le 19 mars 1815. Ce Règlement (complété, en ce qui concerne les Ministres résidents, par la Résolution d'Aix-la-Chapelle, du 21 novembre 1818) fait partie intégrante de l'Acte de Vienne. Par leur observation générale depuis plus d'un siècle, les dispositions de ce Règlement sont, d'ailleurs, considérées comme ayant acquis aujourd'hui, en tant que normes de droit coutumier, force juridiquement obligatoire pour tous les Etats, qu'ils aient été ou non parties à l'Acte de 1815.

Le Règlement de Vienne (combiné avec le Protocole d'Aix-la-Chapelle, déjà cité) distingue, ainsi qu'on sait, 4 classes d'agents diplomatiques, à l'intérieur desquelles le rang est déterminé exclusivement par l'ancienneté, soit par la «date de la notification officielle» de l'arrivée du diplomate à son poste. Une exception, toutefois, a été prévue; elle ne concerne que les agents de première classe, soit les Ambassadeurs, Légats et Nonces, et est ainsi conçue: «Le présent règlement n'apportera aucune innovation relativement aux représentants du Pape.»

Cette réserve formelle, qui se borne à sauvegarder un privilège sans en préciser la nature ni les limites, en consacrant un état de fait, qu'elle s'abstient de définir, demande à être interprétée.

Si l'on consulte, sur ce point, la littérature du droit diplomatique, on trouve les juristes presque unanimes à définir le privilège comme un droit de préséance

3. A ce sujet, cf. nos 148, 151, 154.

4. Non reproduite, cf. E 2001 (B) 4/11.

appartenant aux Nonces, sur les Ambassadeurs, *dans les pays catholiques seulement.*

Le Département politique s'est appliqué à contrôler cette opinion courante, en cherchant, tout d'abord, à rétablir la vérité historique et en recueillant, d'autre part, à titre officieux et informatif, l'opinion des chancelleries des Puissances protestantes signataires de l'Acte de Vienne.

En ce qui concerne la question de fait, il était nécessaire, pour que la thèse des auteurs se confirmât, que jamais, jusqu'en 1815, un droit de préséance n'eût été reconnu à un Nonce dans un Etat *non* catholique; il fallait, notamment, qu'un droit de préséance n'eût point été reconnu, par exemple, aux Nonces qui, à partir de l'année 1803, furent accrédités auprès de la Confédération suisse. Or les recherches faites ont abouti à des constatations opposées. De 1803 (date à laquelle un Nonce fut, pour la première fois, accrédité auprès de la Confédération et non point seulement auprès des Cantons catholiques) jusqu'au remplacement, en 1848, de Mgr. Maciotti par un Chargé d'Affaires, les Nonces accrédités en Suisse se virent constamment reconnaître par les Directoires fédéraux un droit de préséance sur tous les autres représentants diplomatiques, y compris l'Ambassadeur de France et bien que celui-ci eût été, à plusieurs reprises, plus ancien dans le poste. En outre le droit de préséance du Nonce est expressément réservé dans les Règlements de cérémonie de la Confédération (Règlements des 24 décembre 1818 et 8 juillet 1830).

Les archives du Congrès de Vienne et, notamment, les procès-verbaux relatifs à la discussion du Règlement du 19 mars 1815 ne contiennent aucune déclaration permettant de présumer, chez les délégués au Congrès, l'intention de restreindre à certains Etats seulement le privilège des Nonces.

Ces points d'histoire une fois établis et du moment où le Règlement de Vienne se borne, en ce qui concerne la préséance des Nonces, à consacrer un état de fait, il devenait évident que le droit de préséance consacré, en faveur des Nonces, par le Congrès de Vienne avait force obligatoire, non pas dans les pays catholiques seulement, ni, d'ailleurs, dans tous les pays catholiques, *mais dans tous les pays, catholiques ou non catholiques, où, en 1815, des Nonces étaient accrédités.*

Bien qu'en bonne logique, cette conclusion parût inéluctable, le Département politique a jugé qu'il pouvait y avoir, néanmoins, quelque intérêt à la contrôler encore en recueillant, à Berlin et à Londres, l'opinion officieuse des chancelleries des deux grandes Puissances protestantes signataires de l'Acte de Vienne.

D'après un mémoire que Monsieur F. Adam, du Foreign Office, a adressé (sous une forme personnelle) à notre Ministre à Londres, le 20 mars dernier⁵, le Foreign Office, *qui considère la Grande-Bretagne, quoiqu'Etat non catholique, comme liée par le Règlement de 1815*, interprète ce Règlement comme conférant aux Nonces un droit de préséance *dans tous les Etats où cette préséance était reconnue en 1815.*

Les renseignements procurés, en août dernier, par notre Légation à Berlin ont montré que la question de la préséance du Nonce, malgré son caractère d'actualité en Allemagne, n'y avait été que très superficiellement étudiée. Notre Légation reçut alors, en effet, communication, à titre officieux, d'une note informative

5. *Non retrouvée.*

adressée au Ministre d'Allemagne à Berne par son Gouvernement, le 4 avril 1922, dans laquelle, à l'appui de l'opinion des auteurs, reproduite purement et simplement, étaient invoqués, d'une part, l'attitude du Gouvernement britannique et, de l'autre, le refus récent du Gouvernement néerlandais, d'accorder à La Haye la préséance à un Internonce! Mais, depuis lors, le Ministre d'Allemagne, M. Müller, est venu déclarer au Département politique que la note informative qui lui avait été envoyée, le 4 avril dernier, n'exprimait plus la manière de voir du Gouvernement allemand et que la reconnaissance, par le Conseil fédéral, d'un droit de préséance au Nonce Apostolique à Berne ne soulèverait, si elle avait lieu, aucune difficulté de sa part.

Dans ces circonstances, le Département politique formule les conclusions suivantes:

Attendu que l'article 4 du «Règlement sur le rang entre les agents diplomatiques», du 19 mars 1815, doit être interprété comme consacrant, en faveur des Nonces, un droit de préséance sur les Ambassadeurs dans tous les Etats dans lesquels cette préséance était accordée en 1815,

attendu qu'un droit de préséance a été reconnu par la Confédération à tous les Nonces qui furent accrédités auprès d'elle, soit de 1803 à 1848,

attendu que le Règlement du 19 mars 1815 fait partie intégrante de l'Acte de Vienne, dont la Suisse réclame, par ailleurs, l'application à son égard,

attendu, au surplus, que, par son observation générale depuis un siècle, ce Règlement a acquis, en droit diplomatique, la valeur d'une norme juridique obligatoire pour tous les Etats, le Département politique propose:

de reconnaître au Nonce Apostolique à Berne un droit de préséance sur les autres agents de première classe accrédités auprès de la Confédération, c'est-à-dire, actuellement, sur l'Ambassadeur de France.

Conformément aux instructions qui lui ont été données par le Conseil fédéral dans sa séance du 12 janvier, le Département politique a aussi demandé à M. le professeur Burckhardt une consultation juridique sur la question de la préséance du Nonce. Dans son rapport du 15 janvier, M. Burckhardt conclut comme suit:

«Zusammenfassend ist, unter Vorbehalt der konfessionell-politischen Erwägungen, zu sagen: dass der Bundesrat rechtlich frei ist, dem päpstlichen Nuntius den Vorrang vor dem Botschafter einzuräumen oder nicht einzuräumen; dass aber erhebliche Gründe der Konvenienz dafür sprechen, ihm den Vorrang zu gewähren.»⁶

Dans la discussion, le Chef du Département politique modifie les propositions écrites de son Département en ce sens que le Conseil fédéral déclarerait reconnaître, pour des raisons de courtoisie, la préséance du Nonce, mais sans considérer la question de droit comme résolue et en se réservant de l'étudier et d'y revenir. D'autre part, le Chef du Département de Justice et Police, sans partager l'avis du prof. Burckhardt sur la force obligatoire du Règlement de Vienne, fait observer que celui-ci n'a point institué la préséance des Nonces, mais simplement réservé les usages existants, et que la seule règle qu'il institue pour la préséance est celle de l'ancienneté. Il propose donc de déclarer que le Conseil fédéral s'en tient en prin-

6. Cf. E 2001 (B) 4/11.

cipe à cette règle, mais que dans le cas particulier il ne croit pas devoir en faire application, étant donnée la renonciation de l'Ambassadeur de France.

La majorité du Conseil est au contraire d'avis que la question de droit n'est pas suffisamment éclaircie pour que le Conseil fédéral puisse fixer ainsi son attitude.

Sur la proposition de M. Schulthess à laquelle se rallie le chef du Département politique, il est *décidé* de faire la déclaration suivante:

«Der Bundesrat lässt die Frage offen, ob dem Vertreter des Heiligen Stuhles als solchem der Vortritt im diplomatischen Korps zukommt. Er nimmt davon Kenntnis, dass der französische Botschafter, der neben dem Nuntius für den Vortritt einzig in Betracht fiel, den Verzicht erklärt hat. Er betrachtet daher die Frage für einmal als gegenstandslos, weil er sich nicht veranlasst fühlt, gegen diese Stellungnahme Einspruch zu erheben.»

(Le Conseil fédéral laisse en suspens la question de savoir si la préséance dans le corps diplomatique revient de droit au représentant du Saint-Siège. Il prend acte de ce que l'Ambassadeur de France, qui seul pouvait concourir pour la préséance avec le Nonce, a déclaré y renoncer. Il considère par conséquent la question de la préséance comme sans objet pour l'instant, car il n'estime pas devoir s'opposer à cette manière de faire.)

Il est *décidé en outre*:

Le Département politique est chargé de confier l'étude de la question de la préséance à une commission de trois à cinq membres, dont il soumettra la composition au Conseil fédéral.⁷

7. Par note du 18 janvier 1923, le Nonce apostolique à Berne, L. Maglione, répond à la note que lui a transmise G. Motta à la suite de la décision du Conseil fédéral: Con la Sua pregiata Nota B.22.32.J.2-FV. Vostra Eccellenza ebbe ieri la bontà di significarmi che il Consiglio federale, nella sua seduta del 16 di questo mese, pur stimando di dover lasciare attualmente aperta la questione di principio, aveva deciso d'accordarmi la precedenza su gli altri Capi di Missione accreditati presso la Confederazione.

Aggiungeva Vostra Eccellenza che la decisione del Consiglio federale, ispirata da motivi di alta cortesia, era stata determinata, soprattutto, dal fatto che l'Ambasciatore di Francia, in conformità delle istruzioni del suo Governo, aveva dichiarato di riconoscere la precedenza del Nunzio Apostolico.

Ringrazio vivamente Vostra Eccellenza di tale comunicazione e La prego di voler esprimere all'Alto Consiglio Federale la mia profonda riconoscenza per l'amabilità, che si è compiaciuto dimostrarmi eziandio in questa occasione. Debbo, peraltro, nel prendere atto della surriferita decisione del Consiglio Federale, affermare di nuovo, per la questione di principio, e naturalmente riservare il diritto del Nunzio Apostolico alla precedenza, qual è contenuto nel Regolamento Diplomatico del 1815 e venne riconosciuto dal Governo Svizzero col suo Regolamento dell'8 luglio 1830, in confronto sia dell'Ambasciatore di Francia, sia di ogni altro agente diplomatico di prima classe, che eventualmente fosse accreditato presso la Confederazione.

Nella fiducia che il Consiglio Federale vorrà, nel suo ben noto desiderio di giustizia e nella provata sua lealtà, riconoscere tale diritto, ho l'onore di rinnovare a Vostra Eccellenza l'espressione della mia più alta e devota considerazione (E 2001 (B) 4/11).

CONSEIL FÉDÉRAL
Procès-verbal de la séance du 23 janvier 1923

Intervention beim Völkerbund wegen der Besetzung des
Ruhrgebiets durch Frankreich

Geheim

Mündlich

Der Vorsteher des politischen Departementes erstattet dem Rat Bericht über die Frage der Intervention der Schweiz beim Völkerbund wegen der Besetzung des Ruhrgebiets durch Frankreich und der daraus sich ergebenden Folgen. Die Delegation für auswärtige Angelegenheiten hat gestern zu der Frage Stellung genommen.

Es liegen drei Eingaben an den Bundesrat vor, die sich mit der internationalen Lage befassen:

1. die bekannte Eingabe der sozialdemokratischen Partei¹;
2. eine Eingabe der christlich-sozialen Organisationen², die gegen die Vergewaltigung Deutschlands protestiert und den Wunsch ausspricht, der Bundesrat wolle dieser Angelegenheit seine Aufmerksamkeit schenken und zur Wahrung des Friedens tun, was er könne;
3. eine Eingabe der schweiz. Vereinigung für den Völkerbund³, die den Bundesrat anruft, dass er den Völkerbundrat darin bestärke, sich die Resolution XVI der letzten Völkerbundsversammlung zu eigen zu machen und damit die drohende Kriegsgefahr zu beseitigen (vgl. BBl. 1923, I. 48).

Die Lage ist nun folgende:

Nach den beim Generalsekretariat des Völkerbundes eingezogenen Erkundigungen tritt der Völkerbundsrat am 29. Januar nächsthin in Paris zu einer Tagung zusammen. Italien und England hätten Genf als Ort der Tagung vorgezogen, scheinen nun aber dem Drängen Frankreichs nachgegeben zu haben, das die Tagung in Paris haben wollte, u. a. auch, weil sein Gesundheitszustand Herrn Bourgeois nicht zu reisen gestatte. Das Generalsekretariat hat von sich aus nichts unternommen, um in der Tagung des Völkerbundsrates die Frage der Ruhrbesetzung zur Sprache zu bringen; es ist aber der Meinung, es sei unmöglich, dass der Rat jetzt zusammentrete, ohne sich in irgendeiner Form mit jener und den damit zusammenhängenden Fragen zu befassen.

Über die mutmassliche Stellungnahme der übrigen neutralen Staaten zu einer Intervention beim Völkerbund in dieser Sache ist folgendes zu sagen:

Spanien. Etwas Bestimmtes war nicht zu erfahren, doch ist anzunehmen, dass es nicht gewillt ist, etwas zu tun. *Dänemark* dürfte schon mit Rücksicht auf den

1. *Lettre de pétition du 11 janvier 1923, non reproduite cf. E 2001 (B) 8/23.*

2. *Lettre de pétition du 16 janvier 1923, non reproduite. Ibid.*

3. *Lettre de pétition du 22 janvier 1923, non reproduite. Ibid.*

ihm zugefallenen Landgewinn nicht geneigt sein, eine solche Intervention zu unterstützen. Über *Norwegen* war bis jetzt nichts zu erfahren. *Holland*: Der Minister van Karnebeek äusserte sich dem schweiz. Gesandten gegenüber, er halte eine Intervention des Völkerbundes nicht für möglich, wenn England, Italien und Amerika nichts auszurichten vermögen, wie könne man da glauben, der Völkerbund werde etwas erreichen? Wenn er (V. Karnebeek) seine Auffassung ändern sollte, so würde er dies mit in erster Linie die Schweiz wissen lassen. *Schweden*: In einer ersten Sitzung war der parlamentarische Ausschuss für Auswärtiges zu dem Schluss gelangt, das schwedische Parlament solle einen Appell an Amerika richten, wobei der Ausschuss von der Meinung ausging, der Völkerbund würde, wenn er interveniere, etwas Unrichtiges tun. In einer zweiten Sitzung beschloss der Ausschuss aber, von einem Appell an Amerika abzusehen; dagegen sollte Branting ermächtigt werden, eine Intervention im Völkerbund zu versuchen, nachdem er sich vergewissert habe, dass England, Frankreich und Deutschland damit einverstanden wären. Es besteht also keine Aussicht, dass Schweden zusammen mit der Schweiz beim Völkerbund intervenieren würde.

Staaten der Entente.

Frankreich würde es sicher sehr übel nehmen, wenn ein Neutraler sich in diese Angelegenheit einmischen wollte. Der Botschafter äusserte: «une intervention d'un neutre serait une chose très grave». Das Gleiche gilt von *Belgien*. Bezeichnend für die Stimmung ist ein Artikel in der *Action française*, worin ausgeführt wird, wenn man den Frieden gefährden wolle, dann müsse man nur den Widerstand Deutschlands versteifen und man müsse Herrn Branting sagen, dass er sich ruhig verhalten solle.

In *England* würde zwar der Schritt eines Neutralen kaum wie in Frankreich als etwas Unfreundliches angesehen, aber er würde sicherlich auch dort keine grosse Freude erwecken. Über *Italien* fehlen zuverlässige Angaben; es würde vermutlich eine Intervention des Völkerbundes nicht ungerne sehen und jedenfalls einen dahinzielenden Schritt eines Neutralen nicht unfreundlich aufnehmen.

Unter diesen Umständen ist folgendes festzustellen: Entweder behandelt der Völkerbundsrat in seiner nächsten Tagung die Angelegenheit und dann ist eine Intervention beim Völkerbund weiter nicht nötig, oder der Rat tritt auf die Angelegenheit nicht ein, und dann muss diese Haltung auf Hindernisse von so grosser Bedeutung zurückgeführt werden, dass auch eine Intervention der Schweiz sie nicht zu beseitigen vermöchte. Dazu kommt für den Bundesrat die Überlegung, dass das Schweizervolk in dieser Angelegenheit nicht einig ist. Weite Kreise der Ostschweiz wünschen eine Manifestation des Bundesrates, um gewissermassen unser Gewissen zu salvieren; doch gibt es auch dort eine grosse Zahl von Leuten, die sich über die Tragweite und die allfälligen Folgen eines solchen Schrittes richtig Rechenschaft geben, wie ein in der Thurgauer Zeitung erschienener vortrefflicher Artikel beweist. Trotz einstimmiger Verurteilung der Ruhrbesetzung ist also die deutsche Schweiz in der Frage der Intervention beim Völkerbund geteilter Meinung. Die welsche Schweiz ist offenbar geschlossen der Meinung, dass der Bundesrat in dieser Sache keinen Schritt tun solle. In der italienischen Schweiz würde ein Schritt des Bundesrates nicht ohne weiteres als unerwünscht betrachtet.

Endlich ist noch darauf hinzuweisen, dass unter den gegenwärtig obwaltenden

Umständen ein Schritt des Bundesrates offenbar keine Aussicht auf Erfolg hätte; einen Schritt aber zu tun, der nichts nützt oder gar, was hier auch im Bereich der Möglichkeit liegt, schadet, wäre unsinnig.

Auch die Fraktionspräsidenten des Nationalrates, vor denen der Vorsteher des politischen Departementes gestern die Sachlage darlegte — Herr Graber fehlte und Herr Walther musste vorzeitig weg —, kamen zur Überzeugung, dass der Bundesrat besser jetzt nicht interveniere, wobei allerdings grosse Besorgnisse wegen unserer gefährdeten Lage geäußert wurden und betont wurde, der Völkerbund werde, wenn er jetzt nichts tue, in der Schweiz starke Einbusse an Ansehen und Vertrauen erleiden.⁴

Der Vorsteher des politischen Departementes ist daher der Meinung, der Bundesrat solle zurzeit keine Intervention beim Völkerbund einleiten, könne die Beschlussfassung hierüber aber bis zur nächsten Sitzung verschieben. Für die Zukunft müsse er sich seine Stellungnahme vorbehalten, da jederzeit Umstände eintreten können, die eine Intervention als aussichtsreich erscheinen lassen.

Aus der Beratung ergibt sich, dass der Rat grundsätzlich die Auffassung des Vorstehers des politischen Departementes teilt. Es wird hervorgehoben, dass in der welschen Presse die ganze Sache lediglich als ein Streit zwischen Frankreich und Deutschland aufgefasst und die ungeheure Gefahr des Vorgehens Frankreichs für unsere wirtschaftliche und politische Existenz nirgends gewürdigt werde, während die deutschschweizerische Presse diese Seite der Angelegenheit ganz richtig erkannt habe. Betont wird auch, dass der Völkerbund, selbst wenn er wollte, nichts erreichen würde, da er auf dem Grundsatz der Einstimmigkeit der Beschlüsse beruht. Allein deshalb dürfe man den Stab nicht über ihn brechen und die Schweiz dürfe dies um so weniger tun, als sie ja gar nicht im Völkerbund sein könnte, wenn nicht das Einstimmigkeitsprinzip darin herrschte. Gewiss lasse sich nicht verkennen, dass wir gegenwärtig in grosser Gefahr schweben, doch sei von dieser Erkenntnis noch ein grosser Schritt bis zu dem Entschluss zu intervenieren, auch wenn die Intervention die Gefahr noch steigern könnte. Einen solchen Schritt aber zu unternehmen, lediglich um das Gewissen zu entlasten, könne eine Regierung nicht verantworten.

Auf Grund der Beratung wird *beschlossen*:

Unter den gegenwärtigen Umständen sieht sich der Bundesrat zur Zeit nicht veranlasst, beim Völkerbund wegen der Besetzung des Ruhrgebietes durch Frankreich zu intervenieren; er behält sich aber für die Zukunft alle weiteren Entschliessungen vor.

4. *A la suite d'une interpellation du Conseiller national Grimm, du 7 février 1923, sur l'attitude de la Suisse dans la question de la Ruhr, Motta exposa le 9 février les vues du Conseil fédéral, cf. Bulletin sténographique des séances du Conseil national, Session ordinaire d'hiver 29 janvier—9 février 1923, pp. 159—164.*

CONSEIL FÉDÉRAL
Procès-verbal de la séance du 23 janvier 1923

Handelsvertragsunterhandlungen mit Italien

Geheim

Volkswirtschaftsdepartement
Antrag vom 18. Januar 1923

Das Volkswirtschaftsdepartement legt seinen Bericht über den Stand der Handelsvertragsunterhandlungen mit Italien vor. Es ergibt sich daraus im wesentlichen folgendes:

1. Der italienische Gesandte hat dem Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartementes Dienstag, den 16. Januar, ersucht, Herrn Lucioli, den Chef der italienischen Delegation, empfangen zu wollen zur Besprechung der Situation.

Herr Lucioli hat erklärt, dass die Instruktion, die er von seiner Regierung besitze, zusammengehalten mit den letzten Erklärungen der schweizerischen Delegation, den Bruch bedeuten würde. Es liege ihm aber daran, persönlich noch einen letzten Schritt zu tun, um wo möglich eine Einigung herbeizuführen. Die Differenzen, die noch bestehen, liegen auf 2 Gebieten: bei den Einfuhrbeschränkungen und bei den Maschinenzöllen. Er habe sich nun überzeugt, dass die Schweiz grundsätzlich ihren Standpunkt nicht verlassen könne und nicht verlassen werde und er sei deshalb seinerseits bereit, einen Vertrag auf Basis der letzten Vorschläge der Schweiz mit Bezug auf die Einfuhrbeschränkungen seiner Regierung zur Annahme zu empfehlen.

Mit Bezug auf die Maschinenzölle sei es der italienischen Regierung nicht möglich, die schweizerischen Begehren ganz zu erfüllen, indem infolge des ganzen Tarifaufbaues die gegenwärtig erklärten Konzessionen schon das Maximum dessen bedeuten, was die Regierung geben könne. Dagegen sei es nicht ausgeschlossen, in der einen oder andern Position noch eine Korrektur im Sinne der schweizerischen Begehren vorzunehmen.

2. In dieser ersten und zwei weitem Besprechungen mit Hrn. Lucioli hat der Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartementes in steter Fühlung mit den Mitgliedern der schweizerischen Delegation die beiden strittigen Gebiete durchgesprochen. Das Ergebnis ist folgendes:

a. *Einfuhrbeschränkungen*: Die Frage würde geregelt im Sinne des in der Sitzung des Bundesrates vom 10. Januar 1923¹ in Aussicht genommenen Notentwurfs, wonach die Schweiz ungefähr die Hälfte der Italien gegenüber bestehenden Einfuhrbeschränkungen aufhebt und bei der übrigen noch weiter bestehenden Hälfte gewisse Kontingente zusichert. Beim allfälligen Erlass neuer Einfuhrbeschränkungen würde Italien ein Kontingent zugesichert, dass der

1. Cf. n° 249.

Normaleinfuhr der Jahre 1911/1913 entspricht, unter gewisser Rücksichtnahme auf die veränderten Verhältnisse.

b. *Maschinenzölle*: Die vorläufigen Besprechungen zeitigten bezüglich der noch offenen Maschinenzölle einen Kompromiss, d. h. eine Halbierung der noch bestehenden Differenzen. Herr Luciulli will nun sofort seine Regierung informieren, um die endgültige Antwort in möglichst kurzer Zeit übergeben zu können.²

Der Rat nimmt von diesem Bericht in zustimmendem Sinne Kenntnis.

2. *Le Traité de commerce avec l'Italie a été conclu à Zurich le 27 janvier 1923, dans le sens proposé par Schulthess. Dans sa séance du 29 janvier 1923, le Conseil fédéral donna son accord au Traité, cf. E 1004 1/286, n° 250.*

Pour l'ensemble des négociations et le contenu du Traité, cf. aussi Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale FF, 1923, vol. I, pp. 259—415. Le Traité, approuvé par l'Assemblée fédérale, le 8 février, est entré en vigueur le 20 février 1923, sous réserve de ratification par l'Italie. Sur l'approbation du Traité par les Chambres italiennes, cf. n° 302.

254

J.I. 1,1/22

*Le Chef du Département politique, G. Motta,
au Ministre de Suisse à Paris, A. Dunant*

Copie
L¹

Berne, 25 janvier 1923

Je voudrais attirer, par quelques lignes, votre attention particulière sur l'importance de la prochaine séance du Conseil de la Société des Nations qui aura lieu à Paris, à partir du 29 courant.

Vous avez sans doute connaissance du mouvement d'opinion très fort qui s'est produit dans la Suisse allemande tendant à demander que le Conseil fédéral intervienne auprès de la Société des Nations en vertu de l'art. 11 du Pacte. Vous connaissez également la décision prise par le Conseil fédéral dans sa dernière séance, à ce sujet.²

L'argument décisif pour *l'abstention expectante* a été celui-ci. Ou bien le Conseil de la Société vouera toute son attention à la question de la Ruhr (ce qui semblerait bien naturel et par conséquent bien probable) et le but de l'intervention serait pleinement atteint dans la meilleure et plus utile manière. Ou bien le Conseil ne voudra pas s'occuper de la question et cela signifiera qu'il s'est trouvé sur son chemin des obstacles politiques et juridiques qu'il était impuissant à éliminer même si la Suisse lui avait demandé d'intervenir sur la base de l'art. 11 du Pacte.

1. *Lettre manuscrite.*

2. *Cf. n° 252.*

L'opinion suisse est, d'ailleurs, très divisée. On peut admettre que la majorité de la Suisse allemande désirait une démarche du Conseil fédéral, mais il faut admettre également que l'unanimité de la Suisse française condamnait toute idée d'intervention. Cette intervention n'est pas seulement un mal pour notre politique intérieure, elle aurait par avance paralysé et pire encore détruit la valeur morale et politique du geste du Conseil fédéral.

Je suis donc persuadé que *l'expectative* était la seule attitude raisonnable.

Cela ne m'empêche pas de considérer que si le Conseil de la S.d.N., réuni à Paris, devait faire semblant de demeurer dans une *passivité absolue*, cela serait d'un discrédit sérieux pour l'institution de la S.d.N., en Suisse et dans le monde entier.

Je désire donc ardemment que le Conseil montre par un acte ou par un geste qu'il a saisi toute la gravité de la situation internationale et qu'il est prêt, pour sa part, à offrir son concours pour une solution juste et équitable du problème des réparations et des problèmes connexes.

J'ai quelques raisons d'espérer que M. Branting — qui voulait s'arrêter à Berne entre deux trains, si la session du Conseil avait eu lieu à Genève, pour avoir avec moi une conversation confidentielle — voudra bien d'une manière ou d'une autre, provoquer une discussion. Je vous prie de tâcher de le voir d'une manière prudente et de lui dire à *titre tout à fait officieux* et sans qu'il puisse s'en prévaloir officiellement, que le Conseil fédéral suivrait avec sympathie une initiative tendant à rappeler l'attention du Conseil de la S.d.N. sur le conflit franco-allemand et sur les questions qui s'y rapportent.

Je sais que M. Jean M. de Montenach, votre ancien collaborateur, sera à Paris à l'occasion du Conseil. Il se tiendra sans doute en contact avec vous; il me l'a même déclaré expressément. Vous m'obligerez beaucoup en *me tenant au courant* d'une manière suivie sur ce qui se passera dans le Conseil au sujet de la question des réparations. Le Conseil fédéral s'est réservé, en effet, toute liberté d'action, si la situation qu'il avait devant les yeux au moment de sa décision, devait se modifier d'une façon considérable.

Nous ignorons, malheureusement, les idées de l'Allemagne vis-à-vis d'une intervention de la S.d.N. Je ne crois pas me tromper beaucoup en admettant que ces idées sont de profonde défiance. Cela complique encore la situation. J'ai même des raisons pour penser que le Gouvernement allemand n'aurait pas envisagé avec plaisir une intervention suisse.

J'ai tenu à vous écrire moi-même, de ma main, pour vous montrer que j'attache une très grande importance à être renseigné d'une manière exacte et rapide.³ Je

3. Par lettre du 26 janvier, Dunant répondait: Votre lettre personnelle d'hier retient ma plus sérieuse attention; Vous pouvez être certain que je suivrai de très près ce qui se fera ou se dira au Conseil de la S.d.N. qui s'ouvre après-demain à Paris sous la présidence de M. Viviani. Avant-hier, j'ai dîné avec ce dernier à l'Élysée et je lui ai demandé tout-à-fait incidemment s'il avait entendu dire que M. Branting eût l'intention d'aborder — au cours du prochain Conseil — la question des réparations. M. Viviani, dont vous connaissez le vocabulaire plutôt fort, m'a tout de suite répondu que si le délégué suédois faisait une incursion dans le domaine de la Ruhr, il ne le laisserait pas parler! M. Viviani a même employé une expression beaucoup plus «coloriée» et

compte d'ailleurs sur votre dévouement bien éprouvé et auquel je me plais à rendre un sincère hommage.

a ajouté que la question des réparations ne regarde que les signataires du Traité de Versailles, et personne d'autre.

Pendant que l'ancien Président du Conseil me tenait ce ferme langage, un de mes collègues s'entretenait avec le Directeur politique Peretti et recueillait de lui le propos suivant: « nous sommes absolument décidés à être fermes dans la Ruhr et comme nous avons le bon droit pour nous, nous n'accepterons aucune proposition de médiation. »

Vous voyez que si M. Branting veut tenter quelque chose, même aussi délicatement que possible, il trouvera un terrain peu propice à y recevoir sa semence. Mais je surveillerai de près ce qu'il fera pendant son séjour à Paris et je Vous promets de Vous tenir au courant.

Je suis frappé de constater combien les milieux politiques français affectent d'être satisfaits de la marche des événements dans la Ruhr: on a l'air de trouver que s'il y a des difficultés, elles sont conformes au programme; il y a, dans les sphères gouvernementales, une sereine résolution d'aller jusqu'au bout; et l'on est certain que l'homme qui tomba Lloyd George saura avoir raison de la résistance allemande (E 2001 (B) 11/1).

255

E 2001 (B) 4/28

La Banque des Chemins de fer orientaux au Chef du Département politique, G. Motta

L Urgent

Zurich, 2 février 1923

Nous venons de recevoir le texte des articles les plus importants du projet de traité de paix qui a été rédigé par les Puissances alliées et a été remis avant-hier à la Délégation turque à la Conférence de la paix à Lausanne. Supposant que vous n'êtes peut-être pas encore en possession de ce document¹, nous vous en envoyons ci-joint une copie que nous avons pu nous procurer. Nous nous permettons d'attirer l'attention du Gouvernement fédéral tout particulièrement sur l'article 95 de ce traité qui est ainsi conçu:

« En vue d'assurer la transformation en un réseau d'Etat turc de chemins de fer dans lesquels les intérêts turcs ou alliés ne sont pas prépondérants, le Gouvernement turc procédera, dans un délai d'un an à dater de la mise en vigueur du présent Traité, soit au rachat, soit à la reprise desdits chemins de fer. Au cas où le Gouvernement turc procéderait à leur reprise, un arbitre désigné par la Société des Nations fixera le montant de l'indemnité à verser au concessionnaire d'après la valeur réelle et actuelle de l'entreprise, diminuée du montant des travaux effectués depuis le 30 Octobre 1918.

Les Gouvernements alliés, dont les ressortissants ont des intérêts prépondérants dans les entreprises de chemins de fer faciliteront, en ce qui les concerne, la transformation prévue au paragraphe précédent. Des accords ultérieurs détermi-

1. Note marginale de Dinichert: en effet.

neront la nature de ce concours et les modes de cette transformation. Il sera assuré aux capitaux turcs dans l'organisme d'exploitation une participation au moins égale à celle du groupe étranger le plus important.»

Ce règlement des questions et intérêts ferroviaires implique une violation des plus graves et des plus dures de tous les droits que possèdent des ressortissants de pays neutres, tels que notamment ceux de notre Banque dont nous nous sommes permis de soumettre à votre bienveillante attention la situation pénible et dange-reuse à plusieurs reprises déjà. Nous nous sommes donc vus dans la nécessité de lancer un protêt formel contre l'introduction et l'application de tout traitement différentiel des intérêts neutres vis-à-vis des intérêts alliés dans le traité de paix.

En vous remettant ci-joint une copie de ce protêt adressé à la Conférence de la Paix², nous serions extrêmement reconnaissants au Haut Gouvernement Fédéral s'il voulait bien prendre les mesures et faire les démarches, comme bon lui semblera, pour seconder auprès des Puissances alliées³ notre opposition contre la

2. *Non reproduit.*

3. *Par lettre du 13 février 1923, le Département politique répondait: [...] La Conférence s'étant dissoute sans qu'il soit possible de savoir si et quand les négociations de paix reprendront, vous comprendrez aisément que, tout en nous déclarant disposés à continuer à vous prêter notre appui, il ne nous paraisse pas opportun de saisir d'ores et déjà les Puissances de l'Entente d'une protestation officielle contre une solution qui n'existe qu'à l'état de projet; nous préférons réserver nos efforts pour le moment où les perspectives d'arrangement entre l'Entente et la Turquie seront plus favorables.*

Afin de nous permettre d'étudier, dans ses relations avec d'autres parties du projet de Lausanne, la situation qui devait vous être faite par le traité de paix, nous vous serions extrêmement obligés de bien vouloir nous confier pour quelques jours un exemplaire de ce traité. Nous avons appris avec un intérêt tout particulier la protestation que le représentant des Etats-Unis à la Conférence de Lausanne, M. Child, a élevée contre les clauses économiques du projet de traité et nous saisissons la première occasion qui se présentera pour amener le Ministre des Etats-Unis à Berne, M. Grew, à nous préciser l'attitude que le Gouvernement de son pays aura l'intention d'observer à l'avenir à l'égard de toute solution qui ne serait pas basée sur une égalité complète entre les ressortissants alliés et neutres ayant des intérêts dans les entreprises ferroviaires en Turquie (E 2001 (B) 4/28).

D'après la documentation, le Département politique n'est plus intervenu directement dans cette affaire. Le Président de la Banque pour les Chemins de fer orientaux, Julius Frey, négocia directement avec la délégation turque à la Conférence de Lausanne. Par lettre du 24 juillet 1923, annexée au Traité de Lausanne, Ismet Pacha précisait: J'ai l'honneur de vous faire savoir que les contrats de concession, ainsi que les accords subséquents y relatifs, dûment intervenus avant le 29 octobre 1914 avec le Gouvernement ottoman, concernant les entreprises ci-après énumérées: Chemins de fer d'Anatolie, de Bagdad, de Mersina Adana, Chemins de fer orientaux et Port de Haidar Pacha, sont maintenus. Les clauses desdits Contrats et accords seront, dans le délai d'une année à compter de la mise en vigueur du Traité de Paix en date de ce jour, mises en conformité des conditions économiques nouvelles (E 2001 (B) 4/28). Sur la base des engagements stipulés dans le traité de paix, les intérêts de la Banque des Chemins de fer orientaux étaient sauvegardés. Mais l'accord de restitution du réseau des chemins de fer aux Sociétés mentionnées dans la lettre d'Ismet Pacha du 23 juillet 1923, négocié entre les représentants de ces Sociétés et les autorités turques, n'a pas été ratifié. Le 24 mai 1924, l'Assemblée nationale turque vota deux lois sur le rachat des lignes des Chemins de fer d'Anatolie et du port de Haidar-Pacha, et sur le maintien de l'exploitation des lignes des Chemins de fer par l'administration de l'Etat turc. C'est à la suite de ces nouvelles décisions du gouvernement turc que le Département politique sera à nouveau appelé à intervenir. Pour les nombreux échanges entre la Banque des Chemins de fer orien-

solution envisagée par l'article 95 du projet, tout en les engageant à examiner une modification de cet article dans ce sens que tous les droits et intérêts incorporés dans notre Banque comme société suisse, donc *neutre, soient reconnus comme bien-fondés et, par conséquent, comme devant être respectés dans toute leur étendue.*

Nous vous demandons mille fois pardon de l'embarras que nous sommes inévitablement obligés de vous causer et en vous remerciant à l'avance de tout le secours et appui précieux que vous voudrez bien nous prêter pour sauvegarder les intérêts de notre Banque et, en l'espèce, ceux de nos obligataires presque exclusivement de nationalité suisse, nous saisissons l'occasion pour vous réitérer...

taux et le Département politique, pour les notes internes de ce dernier et ses échanges de correspondance avec les Légations de Suisse à Berlin, Paris, Londres, Rome et dès 1926 à Constantinople, cf. E 2001 (C) 1/96.

256

E 2/1671

*Le Ministre de Suisse à Paris, A. Dunant,
au Chef du Département politique, G. Motta*

L Zones franches

Paris, 3 février 1923

En vous confirmant mon rapport d'hier¹, j'ai l'honneur de vous remettre sous ce pli le compte rendu sténographique de la séance du 2 courant, au cours de laquelle la Chambre des Députés a

1) accepté par 424 contre 7 voix le projet de loi (légèrement amendé) concernant le statut douanier des zones franches;

2) ratifié, malgré le préavis défavorable de la commission de l'agriculture et les critiques de quelques députés, la convention franco-suisse du 7 août 1921; je vous rends spécialement attentif à ce qu'a répondu M. le Président du Conseil à M. Borrel, député de la Savoie: «Si la convention était si défavorable aux intérêts français, elle serait, j'imagine, favorable aux intérêts suisses et vous n'auriez pas la crainte que vous énoncez de la voir repousser demain par la Suisse.» Un peu plus loin, M. Poincaré a ajouté: «Par conséquent, si nous n'adoptons pas cette convention, nous sommes devant le néant. Nous entrerons avec la Suisse, soit dans une période de négociations, qui sera plus difficile encore que la précédente, si vous ne nous donnez pas la force pour négocier par l'approbation de ce qui a été précé-

1. *Non reproduit. Dunant rapporte entre autres les propos de Poincaré devant la Chambre au sujet de la prochaine consultation populaire suisse: Je ne veux ni préjuger le résultat du prochain référendum politique ni même déterminer dès maintenant la conduite que la France adoptera dans le cas d'un vote défavorable. J'espère que, de toutes façons, rien ne viendra troubler nos relations amicales avec la Suisse (E 2/1671).*

demment fait, soit dans une guerre de tarifs qui sera très pénible pour les deux pays, étant données les relations amicales qui ont toujours existé entre l'un et l'autre et que, quant à nous, nous entendons maintenir.»

La parole est maintenant au Sénat; ainsi que je viens de vous le télégraphier², celui-ci aurait le temps matériel de traiter l'affaire avant la date de notre votation populaire et M. Laroche m'a demandé de lui donner mon avis à ce sujet; j'estime que vu les probabilités d'un referendum négatif, il serait préférable que le Sénat liquidât cette question maintenant, plutôt que d'avoir une discussion aigre après le 18 février.

2. *Non reproduit. Le télégramme n° 15 du 3 février faisait part d'une communication de Laroche à Dunant indiquant que Sénat pourrait matériellement discuter zones avant 18 février. Le Département politique répondait le même jour par le télégramme n° 4: Considérons comme certain rejet convention zones par peuple. Dans ces conditions acceptation par Sénat ne paraît désirable, à notre point de vue, ni avant ni après 18 février. Devons laisser France apprécier à son point de vue ce qu'il convient de faire (E 2/1671). Dans sa lettre du 9 février 1923, Dunant rapportait: Le Gouvernement français a examiné cette affaire et il a estimé qu'à son point de vue, il serait préférable de faire terminer par le Parlement avant le 18 février l'étude tant du projet de loi que de la convention; en conséquence, il a déposé hier sur le bureau du Sénat, les deux «messages» qui ont été renvoyés aux commissions compétentes; celles-ci ont été incitées à rapporter le plus vite possible; il est donc fort probable, d'après ce que me dit au Quai d'Orsay, M. Laroche, que la discussion du Sénat aura lieu d'ici à la fin de la semaine prochaine, sauf difficulté d'ordre du jour. (Ibid.) C'est le 16 février que le Sénat adopte le projet de loi sur le Statut des Zones par 283 voix contre 9 et la convention franco-suisse par tous les sénateurs à part trois opposants de Haute-Savoie. Cf. Télégramme de Dunant du 16 février 1923, ibid.*

257

E 2001 (B) 8/16

*Le Secrétaire général de la Société des Nations,
E. Drummond, au Chef du Département politique, G. Motta*

L Urgent

Genève, 10 février 1923

Le Comité de contrôle des Puissances garantes, agissant en vertu des Protocoles de Genève du 4 Octobre 1922¹, par lesquels fut établi le programme de reconstruction de l'Autriche, vient, au cours de sa récente réunion², de détermi-

1. Cf. n° 225, note 3.

2. La réunion se tint le 27 janvier 1923 à Paris. Dans une dépêche du 24 janvier, adressée au Secrétaire général de la SdN, le Département politique annonce[...] que M. Dinichert est malheureusement empêché de se rendre à la réunion de Paris du Comité de Contrôle et que, dans ces conditions, la Suisse n'y sera pas représentée à titre officieux.

Le Département croit, d'ailleurs, pouvoir admettre que l'absence d'un représentant officieux du Conseil fédéral à cette réunion n'aura pas pour effet de retarder, en aucune manière, les travaux du Comité. Ainsi que le Secrétariat Général le sait, le Conseil fédéral n'a, en effet, pas signé les

ner les conditions selon lesquelles les représentants de l'Autriche seraient autorisés à négocier l'émission d'un emprunt à court terme qui serait contracté par anticipation sur l'emprunt à long terme, et dont le montant n'excéderait pas 3¹/₂ millions de livres sterling.

J'ai l'honneur de vous transmettre ci-joint, à titre d'information, un exemplaire du rapport du Comité contenant un exposé des décisions qu'il a prises à ce sujet.³

Il résulte de celles-ci que les Gouvernements qui se sont déclarés disposés à garantir ce premier emprunt à court terme ont résolu de créer des bons collatéraux représentant proportionnellement leur garantie respective, et de les déposer dans une Banque, choisie comme «mandataire» par le Comité de contrôle.

Je suis chargé par ce Comité de porter à la connaissance de Votre Excellence son vif désir de voir la Banque Nationale Suisse accepter s'il se peut le mandat dont il s'agit.

J'ai donc l'honneur de solliciter l'obligeante entremise de Votre Excellence auprès des organes directeurs de la Banque Nationale Suisse, en vue de leur faire demander s'ils estiment pouvoir réserver un accueil favorable à cette proposition.

Si, comme j'ose l'espérer, la Banque Nationale veut bien y consentir, les dispositions exactes de l'arrangement prévu seraient arrêtées directement et d'un commun accord par la Banque d'une part et par le Président du Comité de contrôle agissant au nom de tous ses collègues de l'autre.

Bien que je ne veuille en aucune façon anticiper sur les modalités de cet arrangement, je crois devoir me faire l'interprète du Comité de Contrôle en exprimant à Votre Excellence l'espoir que la Banque Nationale Suisse, considérant l'intérêt général et la nature particulière de l'œuvre à laquelle elle serait appelée à contribuer, comme aussi le caractère très limité de la responsabilité que cette contribution impliquerait, pourra consentir des conditions aussi favorables que possible et atténuer ainsi les charges du budget autrichien.⁴

trois Protocoles de Genève relatifs à la reconstruction de l'Autriche et ne pourrait donc pas prendre une part directe aux discussions sur les opérations de contrôle envisagées par les Etats garants, qui feront sans doute l'objet des délibérations de la prochaine réunion.

D'autre part, une décision définitive des Chambres fédérales interviendra très probablement au cours de la session parlementaire qui s'ouvre le 29 de ce mois. Or, si l'Assemblée fédérale se rallie à la manière de voir que le Conseil fédéral a exposée dans son message du 1^{er} décembre 1922, il est assez certain que la participation de la Suisse s'effectuera sous la forme d'une avance directe de fonds par la Confédération et non pas au moyen d'une participation à l'emprunt. La somme de vingt millions de couronnes or pourrait donc être déduite du total de la somme à emprunter (E 2001 (B) 8/17). *L'arrêté a été approuvé le 6 février 1923.*

3. *Non retrouvé.*

4. *En transmettant cette demande à la Direction de la Banque Nationale suisse, le 1^{er} février 1923, Motta ajoute: [...] la collaboration purement technique que le Comité de contrôle sollicite de la part de la Banque Nationale ne pourrait, en aucun cas, être considérée comme une participation de la Suisse aux mesures de contrôle prises à l'égard de l'Autriche et que nous ne saurions, en conséquence, qu'appuyer la demande dont le Secrétaire Général se fait l'interprète. [...] (E 2001 (B) 8/16). Par lettre adressée le 17 février à Motta, la Direction générale de la Banque Nationale suisse acceptait la tâche proposée en indiquant que nous avons dû limiter notre collaboration à l'œuvre en questions, aux fonctions bancaires ou techniques [...], hormis toutes autres questions revêtant un caractère politique [...] Nous ne fonctionnerons que comme simple mandataire ou banquier du Comité spécial pour le relèvement de l'Autriche (E 2001 (B) 8/16).*

CONSEIL FÉDÉRAL
Procès-verbal de la Séance du 20 février 1923

425. Zonenfrage

Mündlich

Der Vorsteher des politischen Departementes erstattet Bericht über eine Unterredung, die er gestern abend mit dem französ. Botschafter über die Abstimmung betr. das Zonenabkommen¹ hatte und worin er namentlich auch betonte, die Abstimmung dürfe nicht als feindselige Kundgebung gegenüber Frankreich aufgefasst, sie müsse in erster Linie von dem Gedanken aus beurteilt werden, das Volk habe zum Ausdruck bringen wollen, dass alle Anstrengungen gemacht werden müssten, um Genf die Kleinen Zonen gemäss den Verträgen von 1815 und 1816 zu erhalten. Sollte Frankreich an der Auffassung festhalten, diese Verträge seien auf Grund des Versailler-Vertrages als hinfällig zu betrachten, so würde sich die Schweiz doch genötigt sehen, darauf zu dringen, dass diese Frage vom internationalen Schiedsgerichtshof oder von einem besonders zu bestellenden Schiedsgerichtshof entschieden werde. Über das weitere Vorgehen in dieser Angelegenheit deutete der Vorsteher des politischen Departementes an, der Bundesrat werde zunächst die neue Sachlage mit den genferischen Behörden besprechen. Er gab der Hoffnung Ausdruck, dass Frankreich in der Sache keine neuen Vorkehren treffe, bevor nicht neue Verhandlungen durchgeführt worden seien. Der Botschafter wies auf Vorgänge und Presseäusserungen hin, die doch auf das Vorhandensein einer Frankreich feindlichen Stimmung in einem Teil der Bevölkerung der deutschen Schweiz schliessen lassen und sprach die Hoffnung aus, dass dies, nachdem der Volksentscheid gefallen sei, nun wieder besser werde; über das weitere Vorgehen und die Haltung, die Frankreich dabei einnehmen werde, war er mangels an Weisungen seiner Regierung nicht in der Lage sich zu äussern. Was das Ergebnis der Abstimmung anbelangt, so glaubte er es dahin deuten zu dürfen, dass die romanische Schweiz das Abkommen eigentlich angenommen habe, da die verwerfende Mehrheit in Genf augenscheinlich auf Rechnung der sozialistischen Partei zu setzen sei, die in gleicher Weise dem Bundesrat und Frankreich Schwierigkeiten bereiten wollte.

Der Vorsteher des politischen Departementes führt sodann aus, von den Aussetzungen am Abkommen seien es namentlich zwei, denen nach seinem Dafürhalten Gewicht zukomme. Die erste betreffe die Vorzugsstellung, die den Kantonen Genf, Waadt und Wallis für die zollfreie Einfuhr nach Frankreich durch das Abkommen eingeräumt wird und die offensichtlich darauf zurückzuführen ist, dass Frankreich glaubt, diese Kantone bieten grössere Gewähr für die richtige Überwachung in bezug auf die schweizer. Herkunft der Waren als die übrige

1. *La consultation populaire a eu lieu le 18 février. C'est par 414 305 voix contre 93 892 que la convention des Zones a été rejetée par le peuple suisse.*

Schweiz. Der zweite betrifft die Beschränkung der Dauer des Abkommens auf zehn Jahre, da damit der bisher als dauernd gedachte Zustand von einem zeitlich beschränkten abgelöst wird. Auch die allzu eng begrenzte Schiedsgerichtsabmachung gab zu berechtigter Kritik Anlass. In diesen Punkten erscheint also vornehmlich eine Verbesserung des Abkommens wünschbar. Zu diesem Schluss kommt man wenigstens bei rein verstandesmässiger Erwägung der Sachlage. Der Volksentscheid, bei dem Gefühle und Stimmungen eine grössere Rolle spielen, muss vielleicht in anderer Weise, nämlich dahin gedeutet werden, dass vor allem die Kleinen Zonen als notwendiger freier Spielraum für Genf erhalten bleiben sollen, welche Forderung auf das gute Recht der Verträge von 1815 und 1816 gegründet werden kann. Möglich, dass sich das Volk auf den Standpunkt stellte, die Schweiz solle eben einfach nicht an ihrem Recht von einem Stärkeren gekränkt werden, alles übrige sei Nebensache. Wenn nun, was doch nicht ganz ausgeschlossen erscheint, Frankreich einen Schiedsspruch über den Fortbestand der Verträge von 1815 und 1816 annehmen würde, so ergäbe sich folgende Möglichkeiten: Entscheidet das Gericht zu Ungunsten der Schweiz, dann wird das mit Frankreich zu treffende neue Abkommen sicherlich wesentlich schlechter als das eben verworfene, da Frankreich bei diesem, eben um einen Schiedsspruch zu vermeiden, Zugeständnisse gemacht hat. Fällt der Schiedsentscheid zu Gunsten der Schweiz aus, so verbessert sich die Sachlage für uns; allein auch dann muss ein Abkommen getroffen werden für die Kleinen Zonen und dabei wird dann die leidige Gegenrechtsfrage wieder eine Rolle spielen.

Es wird sich also fragen, ob man sich bei künftigen Verhandlungen damit begnügen soll, auf den reinen Rechtsboden abzustellen, oder ob man versuchen soll, auf andere Weise grössere Vorteile einzuheimsen.

Bevor aber weitere Entschliessungen gefasst werden, ist es unumgänglich nötig, dass eine Abordnung des Bundesrates mit einer Delegation der Regierung von Genf die neue Sachlage und das weitere Vorgehen bespreche. Dabei entsteht die Frage, ob zu dieser Besprechung auch zugezogen werden sollen die Unterhändler für das eben verworfene Abkommen, die Vertreter der Parteien, die Vertreter des genferischen Komitees für die Erhaltung der Kleinen Zonen und endlich Vertreter der Kantone Waadt und Wallis. Vielleicht wäre der genferischen Abordnung auch anheimzustellen, Sachverständige zu der Besprechung mitzubringen. Der Vorsteher des politischen Departementes ersucht den Rat, sich namentlich auch hierüber auszusprechen.

In der Beratung wird die Notwendigkeit einer Besprechung mit einer Abordnung der Genferischen Regierung allseitig anerkannt, wozu auch die Unterhändler für das eben verworfene Abkommen einzuladen wären. Dagegen wird mindestens vorläufig die Anwesenheit weiterer Sachverständiger als überflüssig erachtet. Auch die Beiziehung von Vertretern der Kanton Waadt und Wallis zu dieser ersten Besprechung erscheint dem Rat nicht nötig. Von der Beiziehung der Vertreter der Parteien wäre Umgang zu nehmen, da die Parteien in dieser Angelegenheit völlig versagt haben, und den Vertretern des Komitees für die Erhaltung der Kleinen Zonen würde nach Ansicht des Rates mit der Beiziehung zur Besprechung zu viel Gewicht beigelegt. Der Präsident erklärt sich bereit, neben dem Vorsteher des politischen Departementes als Vertreter des Bundesrates an der Besprechung teilzunehmen.

Im übrigen wird betont, es wäre gut, wenn sich in der Sache etwas Zeit gewinnen liesse. So lange die jetzt in gewisser Kreisen herrschende Erregung andauere, könne ein neues Zonenabkommen, auch wenn es besser wäre als das verworfene, dem Volk nicht mit Aussicht auf Erfolg vorgelegt werden. In der Besprechung mit der Genferischen Delegation wäre mit aller Bestimmtheit zu betonen, dass es sich um eine gemein schweizerische Angelegenheit handelt, und ebenso bestimmt wäre von vornherein festzulegen, dass die Frage des Gegenrechts für die zollfreie Einfuhr aus dem Gebiet der bisherigen Frei-Zonen in das ganze Gebiet der Schweiz nicht wieder aufgerollt werden könne. Endlich wird dringend gewünscht, dass über die in Aussicht genommene Besprechung ein Protokoll aufgenommen werde.

Auf Grund der Beratung wird *beschlossen*:

Das politische Departement wird ermächtigt, die Regierung des Kantons Genf einzuladen, zur Besprechung der gegenwärtigen Lage in der Zonenfrage und des weiteren Vorgehens in dieser Angelegenheit eine Abordnung zu entsenden. Als Vertreter des Bundesrates werden zu dieser Besprechung abgeordnet die Herren Bundespräsident Scheurer und Bundesrat Motta. Überdies sind zu dieser Besprechung vom politischen Departement die schweizer. Unterhändler für das eben verworfene Zonenabkommen, die HH. Nationalräte Maunoir, Professor Laur und Staatsarchivar Martin, einzuladen.²

ANNEXE

E 2/1671

*Conférence sur les Zones de Haute-Savoie et du Pays de Gex*³

CR. Confidentiel

Berne, 26 février 1923

M. le Président de la Confédération, après avoir souhaité la bienvenue à la délégation genevoise, constate que la votation populaire du 18 février n'a pas mis fin à la question des zones. Le Conseil fédéral, désireux avant tout de prendre contact avec les représentants du Gouvernement genevois, a décidé de donner à ces derniers l'occasion de faire connaître leur opinion au sujet de la question. Il s'est adressé également aux négociateurs de la Convention et sera heureux de les entendre exposer leur point de vue. Le Conseil fédéral se réserve de solliciter ultérieurement les avis des cantons du Valais et de Vaud.⁴ *M. Scheurer* donne la parole au Chef du Département politique.

M. Motta rend compte de la visite que lui fit, très peu de temps après le rejet de la Convention par le peuple, *M. Allizé*, Ambassadeur de France⁵, qui paraissait vivement désireux de connaître l'im-

2. Pour ces consultations qui eurent lieu à Berne, le 26 février, cf. Annexe.

3. Il s'agit du Procès-verbal de la Conférence entre des représentants du Conseil fédéral et une délégation genevoise au sujet du rejet de la Convention des Zones. Ont pris part à la séance ouverte à 10 h 35: le Président de la Confédération, Scheurer, le Chef du Département politique, Motta, le Chef du Département des Finances, Musy, le Chef de la Division des Affaires étrangères du Département politique, Dinichert, le Président du Conseil d'Etat de Genève, Gavard, les Conseillers d'Etat genevois Gignoux et Rutty, le Conseiller national Maunoir, le Directeur de l'Union Suisse des Paysans, Laur, et Martin, Archiviste d'Etat du Canton de Genève.

4. Le 12 mars, une délégation du Conseil fédéral entendra les représentants des Gouvernements genevois, valaisan et vaudois; pour le procès-verbal de cette conférence, cf. E 2/1671.

5. Cf. PVCF, ci-devant.

pression produite au Conseil fédéral par la votation. M. Motta se déclara dans l'impossibilité de se prononcer sur les intentions des autorités fédérales, attendu que le Conseil fédéral n'avait pas encore été amené à délibérer au sujet de la situation nouvelle. Il déclara avoir attiré l'attention spéciale de l'Ambassadeur sur la question du transfert du cordon douanier à la frontière politique, transfert qui, selon le point de vue toujours admis par le Gouvernement suisse, ne pourrait se faire qu'avec le consentement de la Suisse. M. Motta ajoute que le vote populaire est une manifestation de la volonté du peuple de maintenir les petites zones et qu'en conséquence, si de nouvelles négociations doivent intervenir, elles ne pourront avoir lieu que sur la base du non transfert du cordon douanier à la frontière politique. Si la France se récusait, il ne resterait plus qu'à porter la question devant des arbitres, par exemple devant la Cour internationale de Justice à La Haye.

M. Motta souleva ensuite les deux points qui paraissent avoir attiré le plus de critiques à la Convention, à savoir les privilèges signalés que l'accord donne aux trois cantons-frontière, Genève, Vaud et Valais, d'une part, et, d'autre part, le fait qu'en échange de droits perpétuels nous n'avons obtenu que des avantages temporaires (durée de 10 ans pour les clauses concernant le trafic entre la campagne genevoise et les zones). M. Motta reconnaît, qu'à teneur de la Convention les parties devront après ces 10 années faire tout ce qui dépendra d'elles pour obtenir un arrangement avantageux aux deux pays, mais il n'en demeure pas moins incontestable que le droit de dénonciation de la France n'est pas soumis à la clause arbitrale, défaut capital qui doit être mis à la charge de la France qui insista pour que toute servitude grevant son territoire disparût. M. Motta s'efforça de faire comprendre à l'Ambassadeur que le public suisse eut des raisons très sérieuses de rejeter la Convention, laquelle est entachée de vices considérables. M. Motta ajoute qu'il a revu, le 24 février, l'Ambassadeur de France qui l'a interpellé à nouveau; M. Motta crut devoir manifester une extrême réserve.

Le Chef du Département politique donne ensuite lecture d'un télégramme du Ministre de Suisse en France⁶, aux termes duquel le Gouvernement français regrette très vivement le résultat de la votation populaire dont il ne songerait nullement à incriminer le Conseil fédéral. Le Quai d'Orsay paraît désirer des nouvelles négociations renouées, toutefois, sur la base du cordon douanier porté à la frontière politique. Les autorités françaises ne songent, toutefois, pas à prendre une mesure violente. M. Dunant ajoute avoir eu un entretien avec M. Laroche au cours duquel il indiqua que l'indignation en Suisse serait extrêmement vive si, par suite de mesures unilatérales, la France reportait le cordon douanier à la frontière politique. Notre Ministre a remarqué que, dans ces circonstances, la patience s'impose.

Le Chef du Département politique annonce ensuite, confidentiellement, qu'il a reçu de source officielle une information⁷ selon laquelle une divergence de vues se serait élevée entre M. Millebrand et M. Poincaré quant à la ligne de conduite à suivre, le premier voulant, dès à présent, porter le cordon douanier à la frontière politique, le Président du Conseil se montrant désireux de ne pas brusquer les choses.

M. Motta déclare ensuite que les cantons de Vaud et Valais seront appelés ultérieurement à faire connaître leur opinion dans une conférence plus importante.⁸ Il fait allusion à la demande du Comité fédéral pour le rejet de la Convention des zones d'être reçu par les autorités fédérales. Ces dernières se réservent également de donner suite à cette requête, tout en considérant, toutefois, que ce Comité n'a pas de qualité officielle.⁹

M. Motta examine ensuite la ligne de conduite à suivre et soumet à la conférence les deux voies suivantes: 1° attendre que la France fasse des ouvertures et lui répondre que nous sommes disposés à négocier; dans ce cas, quelle sera la base de nos négociations? 2° que la Suisse prenne l'initiative et, invoquant le rejet de la Convention, se déclare disposée à négocier. Dans ce cas, nous ne pourrions négocier que sur la base du maintien du cordon douanier à la limite des petites zones. Nous ajoutez-

6. Non reproduit; il s'agit du télégramme n° 28 du 22 février 1923, cf. E 2/1671.

7. L'information est tirée d'une lettre privée de René de Weck, dont on trouve un extrait relatif à la divergence de vues entre l'Elysée et la Présidence du Conseil dans la question des Zones, dans E 2/1671.

8. Voir note 4 ci-dessus.

9. Les délégués de ce Comité seront reçus par une délégation du Conseil fédéral, le 5 mars 1923. Pour le compte rendu de cette conférence, cf. E 2/1671.

rions, dans nos offres à la France, qu'en cas de non acceptation de sa part il ne resterait plus qu'à recourir à l'arbitrage. On pourrait aussi attendre la réponse de la France et préconiser, à ce moment, le recours au tribunal d'arbitrage. Si la France devait répondre qu'elle n'accepte ni le maintien des petites zones ni l'arbitrage, le conflit deviendrait aigu, ce qu'il faudrait éviter. Il pourrait être à ce moment fait appel à la Société des Nations.

M. Motta ajoute qu'il n'a pas à prendre parti et que l'essentiel est de recueillir l'avis de Genève. Il signale que le Conseil fédéral s'est toujours appliqué, suivant la devise nationale «un pour tous, tous pour un» à suivre avant tout les aspirations et à servir les intérêts du canton de Genève, mais il a dû constater, à son regret, qu'à Genève non plus une unanimité ne régnait pas. On peut se demander, dans ces circonstances, s'il existe une solution qui doive recueillir l'unanimité de la population genevoise. M. Motta en doute et son sentiment est que le scrutin populaire doit être interprété loyalement et correctement, tenant compte avant tout de la volonté du peuple. Il invite ensuite les représentants genevois à exposer leur point de vue.

M. Ruty remercie les représentants du Conseil fédéral d'avoir convoqué une délégation genevoise à Berne et déclare que la question devra être examinée de nouveau avec tranquillité et sans passion. Il regrette l'attitude du Canton de Genève et déclare que le Conseil fédéral n'a pas à se départir de la position que lui font les circonstances. A son avis, la Suisse est redevenue défenderesse; le statu quo lui convient, elle ne demande rien; c'est la France qui, la première, a exprimé le désir d'apporter un changement à la situation qui existe depuis un siècle. La volonté populaire s'étant manifestée, il appartient à la France de faire les démarches qu'elle jugera opportunes. M. Ruty a l'impression que le Gouvernement de Paris ne fera pas un coup de force actuellement. (Il a recueilli à ce sujet des renseignements à Paris). Il croit que la France demandera à négocier mais que, bien entendu, la situation provisoire actuelle ne saurait se prolonger indéfiniment. Il déclare que le Conseil d'Etat genevois est unanimement de l'avis que la première condition pour des négociations sera le maintien des petites zones. En cas de refus de la part de la France, il ne voit pas quelle voie pourrait mener à une solution; il pourrait être fait appel, peut-être, à l'arbitrage. Le sentiment très ferme du Conseil d'Etat genevois est que la Suisse n'entame pas de négociations elle-même.

M. Gignoux se joint aux conclusions de M. Ruty et recommande de demeurer dans l'expectative et de ne pas brusquer les choses. Calmer les esprits et retarder les négociations lui paraît désirable.

M. Gignoux tient à répondre à la surprise exprimée par M. Motta au sujet des divergences de vues entre les intéressés genevois. Il remarque que l'esprit de parti a joué à Genève un rôle déplorable et que les socialistes n'ont point, malgré leur attitude initiale et en dépit des conseils de leurs chefs de parti, conservé leur appui au Conseil d'Etat. Le parti socialiste a agi, à cet égard, par raisons de pure politique. Le parti radical a été désavoué par ses membres. Il résulte de cela que la question des zones a fait le jeu d'une politique mesquine et que les intérêts du pays ont passé après ceux des partis.

M. Gignoux ajoute qu'après la conférence intervenue à Berne, en 1921¹⁰, les représentants genevois avaient eu l'espoir d'avoir gagné les partis à leur cause. Ils ont constaté avec peine qu'un revirement s'était produit. M. Gignoux croit pouvoir affirmer que, malgré la votation négative du 18 février, la population genevoise est partisane de la Convention. Bon nombre de communes lui ont donné leur approbation quoique, grâce à une propagande habile, les agriculteurs l'aient rejetée pour des motifs économiques. M. Gignoux estime que, si le Comité en faveur de la Convention des zones avait disposé de moyens plus larges, la Convention aurait été acceptée avec une forte majorité. Il estime que des négociations sont impossibles sur la base d'un cordon douanier ne se confondant pas avec la frontière politique. Depuis un siècle les circonstances ont changé. Il remarque que si un reproche d'intransigeance a pu être adressé au Conseil d'Etat genevois, il faut en attribuer la cause au fait que les déclarations du Gouvernement genevois étaient entendues au Quai d'Orsay et que force lui était, en conséquence, de tenir ferme devant l'opinion publique. L'opinion du Conseil d'Etat n'en est pas moins que la solution apportée par la Convention était la bonne, malgré le vote genevois.

10. Cf. n° 62.

M. Gignoux déplore la situation actuelle et, appuyant les conclusions de M. Rutty, préconise l'attente d'une demande de négociations émanant de la France. Les nouvelles négociations ne pourront être poursuivies que sur la base de la votation populaire. La question de l'interprétation de l'article 435 du Traité de Versailles pourrait être soumise à un arbitrage.

M. Gignoux remarque ensuite que les dirigeants genevois n'ont cessé, lors de leurs négociations avec la France, de demander au Conseil fédéral de soumettre la question à un arbitrage. Le Conseil fédéral s'est toujours récusé, ce qui a permis à Genève de croire que la dernière tentative en vue d'un règlement définitif a été négligée. M. Gignoux croit qu'il faudra arriver à une solution arbitrale.

M. Gavard remarque que les adversaires de la Convention ont soulevé au premier plan la question des petites zones et qu'il serait, en conséquence, nécessaire de faire interpréter l'article 435 d'une manière décisive. Il remarque encore, à l'appui de ce qui précède, que la campagne soulevée en France contre la Convention a été provoquée par la question des petites zones. M. Gavard remercie le Conseil fédéral d'avoir convoqué à Berne des représentants du Gouvernement genevois.

M. Rutty croit devoir remarquer que depuis un siècle les choses ont changé. Il constate aussi que le peuple demande avant tout le maintien des petites zones, mais il est persuadé que cette question *n'a pas d'importance réelle*.

M. Maunoir déclare que les explications de ses collègues le dispensent de rentrer dans le vif du sujet. Il importerait, selon lui, de disséquer les résultats de la votation. C'est en vain, dit-il, que le Comité pour le rejet de la Convention déclare que les motifs déterminants des votants n'ont pas été des motifs politiques. Il rapporte, à ce propos, un mot de M. Lohner, rapporteur de la question au Conseil National. M. Lohner dont M. Maunoir avait demandé l'appui peu de temps avant la votation populaire, lui aurait répondu: «Il n'y a rien à faire avec la Ruhr».¹¹ M. Maunoir remarque qu'il est impossible de nier l'évidence de l'animosité contre la France en Suisse allemande¹², mais il reconnaît aussi qu'il convient de s'incliner devant les résultats du vote. Selon lui, la majorité a été obtenue au sujet du point capital du maintien des petites zones qui domine la question. Il remarque que la période de 10 ans prévue par la Convention était énorme, vu l'instabilité des relations économiques actuelles. La Convention de 1881 a duré 40 ans alors qu'elle n'avait été signée que pour 30 ans.

M. Maunoir voit dans le rejet de la Convention à Genève une question de sentiment. Il signale, à ce propos, que les viticulteurs vaudois ont approuvé l'accord et que la majorité des viticulteurs genevois l'ont aussi accepté. Il regrette que, prévoyant ce rejet, de nombreux citoyens se soient abstenus de voter. Le 51% de la population seulement s'est rendu aux urnes. Dans ces circonstances, devons-nous persister dans l'exigence du maintien des petites zones? Trois voies pourraient être admises:

1° appel à la Société des Nations;

2° demande d'intervention de la Cour Internationale de Justice à La Haye. Refus de la France;

3° demande d'intervention de la Cour Internationale de Justice à La Haye. Acceptation de la France.

M. Maunoir examine successivement ces trois points et constate que ce serait une folie de faire appel à la Société des Nations qui, sans aucun doute, se déclarerait incompétente. Il en résulterait un discrédit certain de la Société et peut-être une campagne de presse toute à l'avantage de ses ennemis qui y verraient un prétexte pour en faire sortir la Suisse.

Quant à la seconde voie, M. Maunoir craint qu'un refus de la France ne fournisse également prétexte à une campagne contre la Cour Internationale à La Haye, organe de la Société des Nations.

11. *Note marginale vraisemblablement de Lohner*: J'aurais plutôt dit: cela (c. à d. l'opposition dans la Suisse allemande) n'a rien à faire avec la Ruhr. *Signé L.*

12. *Dans une dépêche du 22 février, le Ministre de Suisse à Londres, Paravicini, rapporte les commentaires de la presse britannique à la suite du rejet par le peuple suisse de la convention sur les Zones*: [...] On ne manque pas de prétendre que la manifestation suisse est en même temps et surtout une manifestation contre la France et pour l'Allemagne. On admet sans autre que les mesures prises par la France [l'occupation militaire de la Ruhr] ont influencé l'attitude du peuple suisse de façon décisive [...] (E 2/1671).

Enfin, si la France accepte l'intervention de la Cour de Justice il est très probable que cette dernière nous donnerait tort.

M. Maunoir rappelle que les réserves du Conseil Fédéral au sujet de l'article 435 ne correspondent plus à la situation économique actuelle. Il mentionne que la structure douanière française a été supprimée par cet article 435.

M. Motta remarque à ce propos que l'article 435 n'opère pas contre nous tant que nous ne sommes pas partie.

M. Maunoir craint que toutes ces solutions risquent de provoquer une nouvelle campagne. Aussi préconise-t-il comme unique moyen d'aboutir à une solution un autre arbitrage auquel il pourrait être fait allusion dans des conférences préliminaires avec l'Ambassade. Cet arbitrage interviendrait en dehors de la Société des Nations ou de la Cour Internationale de Justice. M. Maunoir demande si l'on ne pourrait peut-être pas lier cette question avec l'élaboration d'un traité de commerce avec la France. On prévoirait en faveur des populations des cantons de Genève et des zones des avantages réciproques, pénétration des zones et pouvoir d'achat aux zoniens; les contingentements seraient à éviter et l'on élaborerait des dispositions tenant compte, mieux que dans la Convention, de l'alimentation de Genève.

M. Maunoir reconnaît la difficulté d'arriver à une conclusion.

M. Martin déclare ne représenter aucune autorité. Son opinion diverge de celle du Conseil d'Etat. Il s'est efforcé, depuis la signature de la Convention, de se faire une opinion indépendante. Du résultat de la votation se dégage le fait que la question posée à Genève est une question de principe et que la population en votant dans le sens négatif a voulu marquer qu'elle tenait à ne pas se laisser diriger par la loi du plus fort. M. Martin estime que le Conseil fédéral peut être renforcé du fait qu'il a derrière lui une forte majorité et qu'en conséquence les négociations futures lui seront rendues plus faciles. L'arbitrage, selon M. Martin, pourrait être utile. Il propose de considérer la situation telle qu'elle était en 1920 lorsque le Gouvernement français déclara unilatéralement vouloir reporter le cordon douanier à la frontière politique. M. Martin ne s'opposerait pas à une conciliation arbitrale. Il ajoute, en son nom personnel, qu'une des causes de la décision du Comité pour le rejet de la Convention a été la crainte de l'encerclement de Genève. Genève subit en effet une pénétration étrangère et surtout française très marquée. La population y est francophile et n'a peut-être pas dans la votation, fait preuve d'une grande objectivité. La population suisse alémanique n'a pas, en revanche, été très indépendante non plus dans son appréciation du 18 février. Les cantons de Vaud et Neuchâtel ont manifesté eux aussi une vive francophilie. Il suit de ce qui précède qu'un repos d'esprit s'impose afin d'examiner plus tard et en toute tranquillité la situation nouvelle.

M. Martin remarque que les Gouvernements suisse et genevois ont fait preuve de conciliation et que l'échec de la Convention ne saurait leur être reproché. La votation populaire remet tout en question. L'examen approfondi de l'article 435 ne permettrait pas non plus d'aboutir à une solution. Toute négociation ultérieure devrait viser au maintien des petites zones. M. Martin rappelle que des notes et mémoires avaient été remis au Gouvernement français sur la situation juridique et le statut des petites zones. La France n'a pas paru vouloir discuter la possibilité de la modification demandée des petites zones. M. Martin croit qu'un accord s'étendant sur les territoires de la grande et de la petite zones devrait intervenir, sur la base de la réciprocité et des échanges de part et d'autre. Il remarque qu'une discussion avec la France n'a jamais été ouverte sur ce point spécial. De plus, il est à noter qu'aux termes de la loi interne française sur les douanes, la France n'est pas obligée de placer le cordon douanier à la frontière politique et qu'il lui est loisible de placer ses postes dans une région de 20 km de la frontière. De nouvelles possibilités pourraient être envisagées qui nécessiteraient évidemment un long travail préparatoire et la publication d'articles de presse aux fins d'orienter le public. Pour le moment, une temporisation s'impose. La politique française s'orientera peut-être différemment d'ici à quelque temps. Nous avons donc avantage à attendre. M. Martin mentionne ensuite certaines déclarations de M. Poincaré selon lesquelles les avantages accordés aux zoniens, à teneur des Conventions de 1881 et de l'arrêté fédéral de 1908, pourraient leur être retirés par nous. Il faut en conclure que nous avons également quelques atouts en mains. Quant au cordon de police que le Gouvernement français aurait l'intention de placer à notre frontière, il est bien entendu qu'il ne lui serait attribué aucune compétence douanière.

M. Martin ajoute que si la France nous oblige à négocier sur la base de l'article 435 et si elle se

refuse à maintenir les petites zones nous serons en face de l'arbitrage. Il ne croit pas non plus que la France portera le cordon douanier à la frontière, mais déclare que l'arbitrage a été indirectement refusé par la France bien que certains représentants du Gouvernement français l'aient reconnu comme unique solution. Par des pressions, on pourrait peut-être amener la France à l'accepter. L'article 14 du Pacte de la Société des Nations et l'article 35 de son protocole prévoient qu'en cas d'arrêt de négociations une demande d'avis de droit peut être adressée à la Cour Internationale de Justice à La Haye. Un avis pourrait donc être sollicité au sujet de l'application des traités de 1815 et 1816, avis qui ne lierait en aucune façon les parties. M. Martin déclare avoir confiance dans cette méthode et que le peuple suisse s'inclinera devant une sentence inspirée d'un sentiment profond du droit. Il estime devoir faire confiance à la Société des Nations.

M. le Professeur Laur se range à l'avis de M. Motta et déclare vouloir respecter la volonté populaire. Il estime que l'opinion du Comité pour le rejet de la Convention ne donne pas une idée exacte de la situation. Les motifs du rejet sont complexes et innombrables, mais s'en dégage une certitude, c'est la volonté populaire de maintenir les petites zones. M. Laur est convaincu que la Convention donne plus d'avantages à Genève que le maintien des petites zones et déplore vivement la votation du 18 février, tout en craignant que Genève n'obtienne jamais davantage que ce que la Convention lui donnait. M. Laur voit dans le désir des Genevois en faveur du maintien des petites zones l'explication de certains articles parus dans la presse française attribuant à la Suisse des visées impérialistes sur le territoire des petites zones, déclarations dont le bien fondé ne résiste pas à la critique. M. Laur signale les difficultés que suscitent les discussions publiques de questions internationales. Il considère également que de nouvelles négociations sont inévitables et voit dans le rejet du peuple l'opposition de ceux qui reprochaient à la Convention de trop importantes concessions économiques. Les agriculteurs genevois ayant voté contre la Convention, il en résulta que la Suisse allemande crut devoir les suivre. M. Laur s'associe aux idées préconisées par les membres de la Conférence qui ont pris la parole avant lui. Il croit aussi qu'un tribunal arbitral ou la Société des Nations devra être appelée à statuer sur la question, mais il ne se dissimule nullement les dangers d'une telle intervention. Notre position, selon lui, n'est pas très forte et il demande pourquoi le Conseil fédéral n'a pas protesté contre la clause du traité de Versailles contenue dans l'article 435. Il reconnaît toutefois qu'en compensation des obligations qui en résultent pour la Suisse, cette dernière a obtenu la reconnaissance de sa neutralité. Il est naturel, en conséquence, qu'elle ait certaines obligations à remplir.

M. Laur estime comme M. Maunior qu'il est désirable avant tout de ne pas provoquer une nouvelle polémique contre la Société des Nations pour laquelle le peuple suisse alémanique manifeste une certaine défiance. Les circonstances politiques recommandent la prudence.

M. Motta remarque que les membres de la Conférence s'accordent tous à reconnaître qu'une attitude expectante s'impose. La question deviendra urgente au moment où la France demandera à négocier. M. Motta estime qu'il conviendra de dire à la France que nous sommes disposés à négocier sur la base du maintien des petites zones. La France répondra que l'article 435 l'autorise à reporter le cordon douanier à la frontière politique. A ce moment le Conseil fédéral aura la possibilité de se prononcer pour soumettre la question à un arbitrage. Il ne faut toutefois pas se faire d'illusions sur l'acceptation d'une proposition dans ce sens par la France. Cette dernière commettrait, toutefois, en refusant, un déni de droit manifeste.

M. Motta ne partage pas sur quelques points l'opinion de M. Maunior et déclare que si la France accepte un arbitrage spécial, elle a des raisons égales pour accepter celui de la Cour internationale de Justice qui, en sa qualité de juridiction internationale, offre plus de garanties qu'un arbitrage particulier. Aucune raison ne paraîtrait justifier le refus de la France si ce n'est la souveraineté nationale. M. Motta rappelle, à ce sujet, qu'à l'occasion d'un litige survenu au sujet de la nationalité des Anglais en Tunisie, la France a soutenu devant la Société des Nations la thèse de la souveraineté nationale. L'Angleterre a contesté ce point de vue et la Société des Nations s'est déclarée compétente. La France ne saurait soutenir que la question des petites zones affecte sa souveraineté nationale. Elle n'a pas le droit moral de décliner l'intervention, — mais elle le peut juridiquement —, attendu qu'elle n'a pas la juridiction obligatoire, juridiction que la Suisse possède avec tous les Etats qui lui accordent la réciprocité.

M. Motta rappelle son discours prononcé à la Société des Nations, dans lequel il a exprimé le

regret qu'aucune grande Puissance n'ait accepté la juridiction obligatoire. M. Motta remarque qu'à teneur de l'article 11 du Pacte de la Société des Nations, le Conseil de la Société des Nations a le droit de trancher toute question affectant la bonne harmonie entre Etats. Il ajoute qu'un litige de la nature de celui qui a surgi entre la France et la Suisse serait, entre deux Grandes Puissances, un *casus belli*. En conséquence, le Conseil de la Société a l'obligation de s'en occuper et ne saurait s'y dérober. Les difficultés de la situation actuelle permettent de critiquer en termes fort sévères les initiateurs du referendum contre la Convention, à Genève.

M. Motta pose une dernière question, celle de savoir si Genève serait disposée à accepter la Convention de 1921 améliorée sur certains points et notamment dans la question de la durée et des privilèges accordés aux trois cantons frontière. Sa durée serait à envisager perpétuelle et l'on admettrait que, tous les 10 ou 15 ans, une adaptation nouvelle fût apportée aux circonstances nouvelles. Le cadre et la structure des zones resteraient intacts. Ainsi s'évanouirait la protestation populaire contre l'échange du perpétuel contre le temporaire.

En résumé, les négociations devront se baser sur le maintien des petites zones, sinon il faudra recourir à l'arbitrage de la Cour Internationale ou à la Société des Nations.

M. Musy donne des explications sur la nécessité qui s'est imposée de faire usage de vedettes sur le Lac Léman. Il remarque qu'une formidable contrebande d'articles dont l'importation est imposée en Suisse a donné lieu à une surveillance plus serrée de la frontière. Il s'est même produit que des marchandises refoulées d'Allemagne ont pu pénétrer sur le territoire de la Confédération par Genève. La contrebande s'exerce avec une plus grande facilité sur les lacs frontière (Lac de Constance, Lac Majeur et Lac de Lugano).

Abordant la question des zones, M. Musy remarque que, de locale et cantonale qu'elle était primitivement, elle est devenue une question de politique suisse. Une extrême prudence se recommande. La votation populaire a été significative en ce sens qu'elle a paru avoir été une question de langues; ainsi, dans le Canton de Fribourg les votes ont été négatifs et affirmatifs au nord et au sud de la Singine qui sépare les populations de langues différentes. Il est certain, toutefois, que si la question de la Ruhr n'avait pas surgi, la Convention n'en aurait pas moins été rejetée.

M. Musy constate qu'il a paru, à juste titre dur à une grande partie de la population de renoncer à des droits détenus depuis un siècle. Il estime qu'il est exclu d'obtenir que Genève et le peuple suisse renoncent aux petites zones. Il s'agit là d'un litige dont seul un juge peut se prononcer sur le fond. Il semble, toutefois, que l'on puisse donner satisfaction aux deux populations et sauver les petites zones en établissant un service spécial. M. Musy ajoute qu'aucun préparatif n'a été fait par la France à la frontière politique en vue de l'installation des postes douaniers.

En ce qui touche aux vedettes sur le Lac Léman, M. Musy déclare que les douaniers n'en feront plus usage. Il saisit cette occasion pour remarquer que les douaniers suisses sont très vivement critiqués à Genève et reconnaît que, parfois, leurs procédés ont laissé à désirer. La presse devrait toutefois éviter de les attaquer ainsi qu'elle l'a trop souvent fait. Une récente circulaire doit, d'ailleurs, adoucir le régime présent.

M. Musy signale la contrebande énorme qui se fait par la frontière du Canton de Genève.

M. Gignoux tient à répondre à la question de M. Motta. Approuvé par ses collègues, il n'hésite pas à dire que le Canton de Genève n'acceptera pas une convention remaniée. Il existe à Genève une quantité de citoyens attachés au passé et qui, nonobstant les changements survenus depuis un siècle, ne voudront pas abandonner les droits dont Genève a bénéficié. Ces citoyens constitueront toujours une forte opposition.

M. Ruty remercie M. Motta de ses déclarations et résumant la discussion qui vient d'intervenir déclare que, pour le moment, il faut laisser les esprits se calmer et qu'une solution doit être cherchée dans le maintien des petites zones.

M. Maunoir donne lecture d'un communiqué qu'il propose de remettre à la presse.

M. le Président de la Confédération remarque, à ce propos, que cette Conférence a une portée purement informative et que les délégués du Conseil fédéral ne sont autorisés à prendre aucune décision et ne peuvent acquiescer à aucune proposition. Il prend acte de l'exposé des représentants du Conseil d'Etat de Genève et déclare que le Conseil fédéral poursuivra son travail d'information et cherchera à se faire une opinion.

M. Motta propose de remettre à la presse un communiqué dans lequel on ferait mention des

noms des participants en indiquant qu'aucune décision n'a été prise et qu'il y a tout intérêt à laisser les esprits se calmer, la Conférence ayant uniquement un but consultatif.¹³

13. *La séance est terminée à 12 h 57. Le même jour, Motta fait un exposé sur les résultats de cette Conférence au Conseil fédéral qui décide*

1. Von der Einleitung neuer Verhandlungen mit Frankreich über die Zonenfrage ist vorläufig Umgang zu nehmen in der Voraussicht, dass Frankreich den ersten Schritt dazu tun werde.

2. Der Vorsteher des politischen Departementes wird ermächtigt, Vertreter des eidg. Komitees für Verwerfung des Zonenabkommens aus Genf zur Besprechung der neuen Sachlage in der Zonenfrage zu empfangen (E 1004 1/286).

259

E 2/1671

Aide-mémoire du Chef du Département politique, G. Motta¹

Zones

Berne, 27 février 1923

Visite de M. l'Ambassadeur Allizé à 4 heures.

Nous parlons de la question des Zones. C'est M. Allizé qui amorce la conversation.

Je lui explique que le Conseil fédéral n'a pas encore pris de décisions, mais que je considère avoir déjà fait au Gouvernement français la communication officielle du résultat du scrutin du 18 février soit par la conversation que j'ai eue le 19 février avec M. Allizé, soit par les conversations que M. Dunant a eues à Paris avec M. Laroche. J'explique en outre qu'il conviendrait de laisser se produire un certain apaisement dans les esprits avant de reprendre des négociations. Tel est aussi l'avis du Gouvernement de Genève et des négociateurs consultés dans la journée d'hier.²

M. Allizé me donne communication verbale d'une instruction qu'il a reçue de M. Poincaré. Il me lit le texte de cette instruction. Il en résulte ce qui suit:

a) Le Gouvernement français regrette le rejet de la convention. Son regret est d'autant plus grand que le vote du peuple suisse aurait eu le caractère d'une manifestation contre la politique générale de la France. Il est pénible que l'on ait réussi à tourner contre la France la grande majorité de ce peuple ami.

b) Le Gouvernement français estime avoir fait un effort loyal pour arriver à l'accord prévu par l'article 435 du Traité de Versailles. Il est disposé à reprendre la négociation, mais celle-ci ne pourrait avoir d'autre base que celle du *transfert du cordon douanier à la frontière politique*.

c) Le Gouvernement français attend, sans retard, des propositions éventuelles.

J'ai fait remarquer à M. Allizé qu'il serait impossible de reprendre la négociation sur d'autres bases que celle du *maintien des petites Zones*, — que si la France

1. Il s'agit de la minute rédigée par Motta sur l'entretien avec Allizé.

2. Cf. n° 258.

s'y refusait, il ne resterait aux parties d'autres voies que celles de l'arbitrage. J'ai exprimé la conviction que la France ne se serait pas refusée à cette voie, la seule qui puisse aboutir à un résultat satisfaisant. Si la France refusait cette méthode, il ne resterait plus comme *ultima ratio* que l'appel à la Société des Nations.

M. Allizé n'a, naturellement, pas pu se prononcer n'ayant pas d'instructions à ce sujet. Il a objecté cependant que la France ne pouvait admettre un arbitrage sur un article du traité de Versailles. J'ai tâché de lui montrer la faiblesse évidente de cet argument. Nous nous sommes quittés sans formuler des conclusions précises. J'ai averti simplement M. Allizé que le Conseil fédéral aurait poursuivi ses études d'information.

260

E 1004 1/286

CONSEIL FÉDÉRAL *Procès-verbal de la séance du 6 mars 1923*

573. Einwanderung

Mündlich

Der Vorsteher des Finanzdepartements weist auf den Stand der Arbeitslosigkeit hin, die in letzter Zeit eher wieder zunehme. Zur Zeit werden etwa 25 000 Arbeitslose unterstützt. Die Auswanderung war im vergangenen Jahr gering und allenthalben treffen die Staaten Massnahmen, die die Auswanderung aus der Schweiz erschweren. Um so befremdlicher ist es, feststellen zu müssen, dass im Jahr 1922 etwa 23 000 Personen in die Schweiz einwandern konnten, von denen der allergrösste Teil hier ihren Broterwerb sucht. Das kann unmöglich so fortgehen. Offenbar stimmt hier etwas nicht bei der Handhabung der Bestimmungen über die Fremdenpolizei, und die Frage taucht auf, ob nicht die Fremdenpolizei etwas allzu rasch abgebaut worden sei. Es sollte um so mehr etwas geschehen, um die Einwanderung einzuschränken, als das Jahr 1922 in der Schweiz einen Geburtenüberschuss von ungefähr 23 000 ergab. Es ist nicht zu verantworten, dass der Staat für die Arbeitslosenunterstützung gewaltige Opfer bringt, während gleichzeitig eine allzu weitherzige Handhabung der Fremdenpolizei die Zahl der Arbeitslosen vermehrt.

Der Vorsteher des Finanzdepartements ersucht die an dem Problem zunächst interessierten Departemente, dieser Angelegenheit ihre Aufmerksamkeit zu widmen und zu prüfen, wie der Strom der Einwanderung eingedämmt werden könnte.

Der Rat stimmt diesem Wunsche zu.

261

E 2001 (B) 8/16

*Le Vice-Président du Directoire de la Banque nationale Suisse, K. Schnyder,
au Chef du Département politique, G. Motta*

L

Berne, 10 mars 1923

Je vous remets ci-joint copie d'une lettre datée du 1^{er} Mars¹ que le Gouverneur de la Banque d'Angleterre, Mr Norman, m'a envoyée à l'occasion de l'émission de l'emprunt à court terme accordé à l'Autriche.

C'est la première fois que les Banques d'émission se sont occupées, soit directement, soit indirectement, d'une opération semblable et il faut espérer qu'elles continueront dans ce sens afin de faciliter la résolution des problèmes d'après-guerre, car j'ai la conviction que si l'arrangement financier avec l'Autriche a des résultats satisfaisants, une opération semblable sera faite plus tard aussi pour l'Allemagne.

ANNEXE

*Le Gouverneur de la Banque d'Angleterre, M. Norman,
au Vice-Président du Directoire de la Banque nationale suisse, K. Schnyder*

L Private

London, 1st March 1923

With reference to the various letters and telegrams that have passed between us on the subject of the short term loan to Austria, I have the pleasure to inform you that the London Issue of £ 1 800 000 was closed yesterday with most satisfactory results, subscriptions in excess of £ 3 000 000 being received, and I trust the issue will receive an equally good reception in Switzerland and the other participating countries.

I must again thank you for your very great assistance in the successful carrying through of a difficult and complicated transaction which your Bank has done so much to facilitate. The co-operation of the Central Banks of the participating countries has contributed largely to the success of the issue in London and has created an atmosphere throughout Europe which is distinctly favourable to the prospects of the contemplated long term loan. I am very hopeful that the success of this co-operation with regard to the Austrian loan may prove a happy augury towards establishing closer and exclusive relations not only between our respective Banks but between Central Banks as a whole, which will contribute to the work of reconstruction and the restoring of confidence.

1. Reproduite en annexe.

*Le Département fédéral de Justice et Police
aux Gouvernements cantonaux et
aux Légations de Suisse*

Circulaire

concernant le simple refoulement et le rapatriement des étrangers
P.II.611

Berne, 12 mars 1923

Des expériences récentes nous ont convaincus qu'on n'est pas suffisamment au clair, ici et là, sur la manière de procéder dans les cas de rapatriement et de simple refoulement des étrangers. Afin d'aider les autorités cantonales, nous nous permettons de leur faire parvenir les directives générales suivantes:

Le rapatriement, considéré dans son ensemble (simple refoulement et rapatriement proprement dit) repose en partie sur les traités d'établissement et les accords de prévoyance sociale conclus avec les Etats étrangers, en partie, quand il n'existe pas de réglementation par les traités, sur des principes consacrés par la pratique internationale, sous condition de réciprocité.

Comme nous l'avons donné à entendre, il faut distinguer entre le simple refoulement et le rapatriement.

I.

a) *Le simple refoulement* consiste en ce que l'étranger renvoyé du pays peut être éloigné sans que l'on ait besoin d'obtenir au préalable l'assentiment de l'Etat d'origine. Ou bien la personne renvoyée est mise en demeure de quitter le pays dans un délai déterminé, ou bien elle est refoulée sans autre, c'est-à-dire conduite à la frontière par la police. Dans la règle, les autorités suisses n'ont pas à se préoccuper de son sort, après qu'elle a franchi la frontière. Si elle n'appartient pas à un Etat limitrophe, en particulier quand elle est dénuée de moyens, il y a lieu de l'amener d'abord à son Consulat, afin que celui-ci pourvoie à ses frais de route jusqu'au lieu d'origine. Les autorités suisses ont à répondre des frais du renvoi, quand il s'agit d'indigents, jusqu'à la frontière suisse (règlement des transports de police), si le Consulat étranger ne s'en charge pas librement. Il sera procédé ainsi envers tous les ressortissants des Etats étrangers, sans exception et sans égard à leur nationalité. Les traités n'ont pas le pouvoir d'y rien changer.

b) Dans la catégorie des étrangers à refouler sommairement rentrent les expulsés adultes en santé et capables de travail et qui n'ont pas besoin d'être aidés, s'ils ne quittent pas le pays volontairement, par leurs propres moyens; puis aussi les personnes qui ont dû être, pendant un temps, soignées aux frais de l'assistance publique, mais dont la santé est suffisamment rétablie pour que de nouveaux soins et des précautions ne paraissent pas nécessaires. Dans la règle, des femmes seules avec enfants (non compris l'Allemagne art. 12, al. 2, du traité d'établissement) et des familles entières peuvent être refoulées sommairement, si les père et mère jouissent d'une bonne santé et sont capables de travail. Dans ce dernier cas, lorsque des circonstances spéciales paraîtront l'indiquer, on usera de ménagements,

qu'il s'agisse soit d'un rapatriement proprement dit soit d'une autre solution (entente avec le Consulat étranger). Nous prêterons volontiers en tout temps notre entremise. Si la personne renvoyée, tout en étant sans ressources, est aussi *dépourvue de papiers*, on parviendra peut-être, assez souvent, à remédier au cas en éclaircissant la question de sa nationalité ou en provoquant sa réintégration dans la nationalité perdue, si elle est sans patrie. Lorsqu'une intervention dans ce sens ne paraît pas réalisable, nous pouvons procurer à l'intéressé la possibilité d'entreprendre un voyage régulier hors de Suisse, en lui faisant tenir, suivant les circonstances un passeport d'étrangers¹ ou, s'il est Russe, un certificat Nansen. Les cas de ce genre devront nous être soumis.

c) Les motifs qui peuvent être invoqués pour le renvoi des étrangers n'ont pas besoin d'être énumérés ici, les autorités cantonales les connaissant déjà. Toutefois, nous attirons encore spécialement l'attention sur la circulaire du Conseil fédéral du 19 avril 1920 concernant la «revision des étrangers».

d) Les personnes formellement expulsées (par voie judiciaire ou administrative) peuvent, si elles ne quittent pas volontairement le pays, être éloignées de même par simple refoulement, lorsque leur santé le permet et qu'elles sont en même temps dénuées de ressources. Si elles ont besoin d'être aidées, elles sont soumises aux prescriptions sur le rapatriement.

II.

a) On entend en général par *rapatriement*, le transport, le plus souvent accompagné, d'une personne à la frontière de l'Etat d'origine, transport qui ne doit avoir lieu qu'après qu'une procédure de remise a été accomplie et que les autorités du pays d'origine se sont déclarées prêtes à recevoir cette personne et ont fait le nécessaire pour la reprendre. Les autorités de l'Etat de résidence prêteront leur assistance à l'intéressé jusqu'au moment du rapatriement.

b) A la catégorie des personnes à rapatrier après une telle procédure, appartiennent en général et en tout cas, selon la pratique habituelle de la Suisse, les malades, y compris les aliénés et les faibles d'esprit, et les enfants abandonnés ou seuls; puis, les infirmes et les vieillards; bref, les étrangers qui, par suite d'une maladie physique ou mentale, à laquelle s'ajoute l'absence de ressources, tombent définitivement ou pour un temps indéterminé, à la charge de l'assistance publique dans l'Etat de résidence.

c) D'après ce qui précède, les motifs du rapatriement sont constitués, dans la règle, par la nécessité de soigner les intéressés, jointe à celle d'une intervention de l'assistance publique. A côté de ceux-là, viennent aussi se placer parfois, naturellement, ceux du renvoi, comme dans le simple refoulement. Quand se présentera la menace d'un recours à l'assistance, on décidera dans chaque cas en particulier.

III

a) L'obligation d'assister des étrangers n'existe que pour autant que les traités la prévoient. Tout le reste est affaire de bon vouloir et sous condition de réciprocité. Malheureusement, comme vous le savez, la réciprocité est souvent en soi une

1. Cf. n° 187.

chose très problématique. Maintes fois, elle n'est pas pleinement exercée à l'égard de la Suisse, alors même qu'elle est prévue par les traités. Malgré cela, les autorités suisses ont considéré jusqu'ici (d'une manière louable, du point de vue humanitaire) comme leur devoir d'accorder une aide aussi étendue qu'on peut la désirer aux étrangers indigents et dénués de ressources, sans égard à leur nationalité. Elles ne se sont pas demandé au préalable si et dans quelle mesure il existait à ce sujet des prescriptions de prévoyance sociale et si, dans les cas inverses, la réciprocité serait exercée. Tous les ressortissants étrangers sont en effet traités en Suisse sur le même pied, quand ils ont besoin d'être soignés et sont sans ressources. Toutefois, les cantons sont libres de persévérer dans cette voie généreuse, ou de réduire graduellement leur assistance volontaire, pour se placer sur le terrain des traités et de la réciprocité effective. Quant aux obligations découlant des traités, on continuera de les remplir loyalement. Lorsqu'il s'agit de ressortissants des Etats avec lesquels des dispositions relatives à l'assistance n'ont pas été arrêtées, ou lorsqu'il est question d'une assistance non prévue par les traités, elle peut être accordée au besoin, mais chaque cas de quelque importance devrait être annoncé à la représentation étrangère compétente (Légation ou Consulat), qui aurait à répondre des frais, éventuellement jusqu'au moment du rapatriement. Les autorités cantonales peuvent s'adresser d'abord au Consulat ou bien, mais en s'y prenant dès le début, à la Légation, par notre entremise. Le traitement ultérieur de l'intéressé dépendra de l'attitude du représentant de son pays d'origine en Suisse. Si ces autorités remboursent la dépense, rien ne s'oppose à ce que l'assistance soit continuée; si elles ne la remboursent pas, il est laissé aux soins des autorités cantonales de la suspendre. Lorsque cette mesure sera envisagée, par suite du non paiement par les autorités de l'Etat d'origine (et l'on doit appuyer sur ce dernier point), nous voudrions recommander aux autorités cantonales de prendre contact avec la Division de police. A l'objection éventuelle de l'Etat étranger, qu'une telle attitude est contraire à la pratique internationale, on pourra opposer le manque de réciprocité.

b) Dans les rapports avec les Etats avec lesquels nous avons des accords de prévoyance sociale, les frais d'assistance et de rapatriement jusqu'à la frontière de l'Etat d'origine, sont à la charge de l'Etat de résidence. Dans les rapports avec les autres Etats, il faudra tenter de recouvrer non seulement les frais d'assistance, mais encore les frais du rapatriement même.

c) Il existe des accords de prévoyance sociale avec l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la France, la Hongrie, l'Italie et le Portugal. Les dispositions à ce sujet se trouvent en partie dans les traités d'établissement, en partie dans des accords spéciaux. Le cercle des personnes auxquelles elles s'appliquent est, ici, plus restreint, là, plus étendu. A un point de vue strict, les accords avec *l'Allemagne* et la *Belgique* ont seuls une portée assez grande pour embrasser dans l'assistance toutes les catégories de personnes désignées ci-dessus, sous chiffre II, lit. b. et c. Il en résulte que les ressortissants allemands et belges en Suisse qui rentrent dans ces catégories, ne peuvent, en tout cas, être éloignés de notre pays que par la voie du rapatriement, après avoir reçu jusqu'à ce moment les soins nécessaires. Les accords avec *l'Autriche*, la *Hongrie* (accord avec l'ancienne monarchie danubienne), *l'Italie* et le *Portugal*, ne prévoient l'assistance (jusqu'au rapatriement) que des malades (maladies physiques ou mentales); le traité d'établissement avec l'Au-

triche et la Hongrie la stipule aussi en faveur des victimes d'accidents. En revanche, l'assistance des enfants, des vieillards, des infirmes, par exemple, n'est pas prévue par le traité, de sorte que les autorités suisses seraient en tout cas fondées à présenter le compte des dépenses occasionnées par l'assistance publique des personnes rentrant dans ces catégories. Il y aura toutefois lieu, pour les cantons, de prendre en considération les conditions du change.

Les rapports avec *la France* ont quelque chose d'un peu spécial. A teneur de la déclaration du 27 septembre 1882, il n'existe un droit réciproque à l'assistance jusqu'au rapatriement que pour les aliénés et les enfants abandonnés. Jusqu'en 1905, seules les personnes de ces deux catégories pouvaient être rapatriées en France. Depuis l'entrée en vigueur de la loi française du 14 juillet 1905, le rapatriement est aussi devenu possible quand il s'agit de vieillards âgés de plus de 70 ans, puis d'invalides et d'incurables. Les conditions sous lesquelles le rapatriement peut avoir lieu, figurent dans la circulaire du Département du 24 février 1908. Quoique les possibilités de rapatriement soient restreintes, tous les Français tombés jusqu'ici dans la catégorie mentionnée ci-dessus sous chiffre II, lit. b, ont été soignés gratuitement en Suisse. La France a aussi, de son côté, sans doute en considération des grands efforts déployés par la Suisse dans le domaine de l'assistance, soigné gratuitement des Suisses, sur la base de ses lois des 7 août 1851 et 15 juillet 1893, relatives à l'assistance médicale gratuite, quoique la seconde ne prévoie l'assistance médicale gratuite que pour les étrangers avec l'Etat d'origine desquels elle a conclu des accords de réciprocité (on sait qu'il n'en a pas été conclu avec la Suisse). Ainsi la Suisse a accompli jusqu'ici en faveur de la France une assistance étendue, cependant que la France a moins fait pour nous, quoiqu'elle ait toujours été au delà des obligations que lui imposait l'accord du 27 septembre 1882. Des cas récents semblent toutefois indiquer qu'elle tend à se replacer sur le terrain de l'accord et n'exercera plus l'assistance qu'envers les aliénés et les enfants abandonnés, ou alors, présente le compte des frais, si elle va plus loin. Cela nous engage à rendre les autorités cantonales attentives au fait qu'elles peuvent présenter la note des frais pour les cas d'assistance volontaire de ressortissants français (cas non prévus par le traité).

Il y a lieu aussi de mentionner spécialement les rapports avec *la Lithuanie*. Le Conseil fédéral s'est entendu provisoirement avec cet Etat pour que les ressortissants nécessiteux de l'autre Etat qui ont besoin d'être assistés reçoivent gratuitement dans l'Etat de résidence les soins que réclame leur santé. Toutefois, les cas d'assistance doivent être annoncés immédiatement à l'autorité consulaire compétente de l'assisté dans l'Etat de résidence, laquelle prend dès ce moment les nouveaux frais à sa charge et exécute de son chef le rapatriement, aux frais de l'Etat d'origine, s'il est exigé. Nous recommandons aux cantons d'échanger par l'entremise de notre Division de police, avec le représentant de la Lithuanie, les rapports résultant de cet arrangement.

Les traités d'établissement avec *la Colombie, le Danemark, la république de l'Equateur, l'Espagne, les Etats-Unis d'Amérique, la Grande-Bretagne, la principauté de Liechtenstein, les Pays-Bas, la république de San Salvador et la Serbie*, ne stipulent que l'obligation de reprendre la personne refoulée, en cas de renvoi motivé. Il n'existe pas de dispositions relatives à l'assistance, de sorte que l'on peut considérer comme faisant règle les points de vue exposés plus haut sous chiffre III,

lit. a. Ces mêmes principes sont applicables à tous les autres Etats avec lesquels nous n'avons aucun traité d'établissement ou convention commerciale, ni d'autres accords semblables, ou avec lesquels, quand bien même des traités d'établissement ont été conclus, il n'a été convenu ni de l'obligation de reprendre les personnes renvoyées ni de dispositions de prévoyance sociale (par exemple, *le Chili, la Grèce, la Roumanie, le Japon, la Perse*).

IV.

Partout où les rapatriements ont lieu par voie diplomatique, ils traînent en longueur, comme vous le savez. Ils laissent précisément fort à désirer à cet égard lorsqu'il s'agit de deux Etats voisins: l'Italie et la France, où les rapatriements sont naturellement très nombreux. Il est possible, dans un petit nombre de cas, d'obtenir l'autorisation de rapatrier après un délai de 3 à 4 mois. Les cas abondent où les pourparlers durent 5 à 7 mois et plus. Nous nous efforçons de changer cette situation. Malheureusement, nous ne trouvons pas toujours dans les cantons l'appui désirable et nécessaire. A maintes reprises, ces derniers temps, ont été introduites des demandes de rapatriement qui durent être ensuite retirées, parce que d'autres solutions avaient surgi, que l'on aurait découvertes auparavant, si les cas avaient été examinés à fond. Il est pénible que l'étranger puisse faire des remarques sur des cas de ce genre, et le préjudice est grand aussi, parce qu'on en peut conclure que nos demandes de rapatriement ont été présentées à la légère. Avec de tels faits, l'étranger peut forger des armes contre nous, afin de se dérober aux obligations qui lui incombent de par les traités. Puis il arrive fréquemment que, dans tel cas concret, les circonstances s'étant modifiées, soit que la personne à rapatrier ait recouvré la santé ou qu'elle soit retournée volontairement dans son pays, soit que des parents aient pris soin d'elle, ces changements ne nous sont pas annoncés. Nous rappelons le cas à réitérées reprises à l'étranger, en insistant, pour apprendre ensuite qu'il a été liquidé il y a longtemps d'une autre manière.

C'est pourquoi nous vous prions de vouloir bien considérer les points suivants:

1. Les cas d'assistance ne devraient pas être annoncés, dans la règle, comme exigeant le rapatriement quand une autre solution est possible, soit que, selon toute prévision, l'intéressé n'aura besoin d'être assisté que pendant peu de temps, soit qu'il résulte d'un examen attentif du cas que l'assistance n'aura pas à intervenir. Dans la première alternative, le simple refoulement peut avoir lieu après guérison, s'il y a d'autres motifs de l'exécuter. Le remboursement des frais peut toujours être exigé, si l'assistance n'est pas prévue par un accord.

2. Avant que le rapatriement soit demandé, le cas doit être examiné dans tous les sens; on doit élucider notamment le point de savoir si les parents tenus à une pension alimentaire par la loi, ne sont pas en état de prendre soin de l'intéressé. Les pièces à l'appui de la demande de rapatriement (rapport sur la situation économique, papiers de légitimation, certificat médical, etc.) doivent nous être envoyées aussi complètes que possible.

3. La demande de rapatriement une fois introduite, il est nécessaire, et nous y insistons, que tout changement survenant dans la situation du cas nous soit immédiatement signalé. Lorsque nos demandes de rapatriement seront particulièrement traînées en longueur, il y aura lieu, ici et là, de transformer le rapatriement en

simple refoulement, soit de ne plus attendre pour renvoyer la personne en cause que l'autorisation en ait été accordée. Mais en pareil cas, nous vous recommandons de vous concerter avec notre Division de police.

263

E 2001 (B) 4/5

*La Légation de la Principauté de Liechtenstein à Berne
au Département politique*

N

Bern, 13. März 1923

Dem Eidgenössischen Politischen Departement beehrt sich die Fürstlich Liechtensteinische Gesandtschaft, im Auftrag der Fürstlichen Regierung den Empfang der geschätzten Note B 14/24/P 4 III — FI. vom 18. Januar dieses Jahres¹, mit welcher das Politische Departement der Fürstlichen Gesandtschaft einen neuen Entwurf eines Vertrages über den Zollanschluss des Fürstentums an die Eidgenossenschaft übermittelte, zu bestätigen und bestens zu verdanken.

1. Die Fürstliche Regierung ist sehr erfreut, feststellen zu können, dass dieser neue Entwurf allen ihren Wünschen in den wesentlichen Punkten Rechnung trägt.

In diesem Sinne begrüsst sie namentlich den zu *Art. 1* beigefügten zweiten Absatz, welcher die volle Freiheit der Ein- und Ausfuhr über die schweizerisch-liechtensteinische Grenze ausdrücklich feststellt, die in *Art. 8* statuierte Anhörung der Fürstlichen Regierung bei Abschluss von Handels- und Zollverträgen mit Österreich, die Verweisung des Spielbankartikels (bisher *Art. 9*) ins Schlussprotokoll und die Einfügung einer Schiedsgerichtsklausel in *Art. 43*.

2. Inbezug auf eine Reihe weiterer Vorschläge der Fürstlichen Regierung, welche der hohe Bundesrat nicht glaubte akzeptieren zu können, vermag die Fürstliche Regierung die Erwägung des Politischen Departementes zu würdigen, und sie ist gerne bereit, der Auffassung des Schweizerischen Bundesrates in diesen Punkten beizutreten.

Demgemäss wird auf Grund von *Art. 4* im Fürstentum die anwendbare Bundesgesetzgebung in gleicher Weise wie gegenüber Kantonen zur Durchführung gelangen. Dabei wird gerne Kenntnis davon genommen, dass in den Ausführungsvorschriften, soweit die Übergangsbestimmungen der einzelnen Gesetze und Verordnungen nicht ausreichen sollten, gegebenenfalls eine besondere Anpassungsfrist zur Vermeidung von Härten vorgesehen werden kann, wie dies namentlich etwa inbezug auf das Fabrikgesetz notwendig werden könnte.

Die im neuen *Art. 5* vorgesehene Möglichkeit der Einführung der schweizerischen Patent- und Markenschutzgesetzgebung begegnet keinen Bedenken.

1. *Non reproduite.*

Ebenso ist die Fürstliche Regierung durchaus damit einverstanden, dass in *Art. 15* die bisherige Fassung beibehalten wird, damit die Eidgenössische Zollverwaltung die nötige Freiheit in ihren Anordnungen hat, und sie zweifelt nicht, dass dieser sich dabei nur von den Grundsätzen des Rechts und der Billigkeit leiten lassen wird. Dasselbe gilt auch für *Art. 26* betr. die Anstellung von Liechtensteinern im Zolldienst.

Den Antrag, in *Art. 20* für die Grenzwächter im Fürstentum Liechtenstein eine liechtensteinische Kokarde einzuführen, kann die Fürstliche Regierung ohne Bedenken fallen lassen, da die Souveränität des Fürstentums in anderer Weise deutlich dokumentiert wird.

Auch mit der in *Art. 27 und 28* vorgesehenen Regelung, wonach das St. gallische Kantonsgericht als zweite Instanz bei Strafverfahren wegen Verletzung der im Fürstentum anwendbaren Bundesgesetzgebung bestimmt wird, kann die Fürstliche Regierung sich einverstanden erklären.

Hinsichtlich des Anteils des Fürstentums an den schweizerischen Einnahmen aus Zöllen und indirekten Steuern (*Art. 35*) nimmt die Fürstliche Regierung unter bester Verdankung Kenntnis davon, dass die schweizerischen Behörden Wert darauf legen, dem Fürstentum im vollen Umfange den Gegenwert der durch die Bundesgesetzgebung übernommenen Verpflichtungen zukommen zu lassen, und sie ist auch ihrerseits überzeugt davon, dass sich ein Weg für die gerechte Verteilung der Einnahmen finden lassen wird.

Was sodann die Frage betrifft, ob die in *Art. 15* vorgesehene Zollabfertigung ohne Einfluss auf die Entschliessungen der Österreichischen Regierung bezüglich der Beibehaltung oder Verlegung des Zollamtes Buchs sei, so scheint die Österreichische Regierung diese beiden Fragen nunmehr, entgegen einer früheren Mitteilung, in Zusammenhang bringen zu wollen. Die Fürstliche Regierung wird aber nicht verfehlen, an zuständiger Stelle darauf hinzuweisen, dass durch den Zollanschluss Liechtensteins und die in *Art. 15* vorgesehene Zollabfertigung die Beibehaltung des österreichischen Zollamtes in Buchs nicht erschwert, sondern im Gegenteil erleichtert wird, indem ohne einen solchen Zollanschluss sich zwischen dem österreichischen Zollamt in Buchs und der österreichischen Grenze ein drittes (das liechtensteinische) Zollgebiet einschiebt, was die Verbindung mit dem Buchser Zollamt sicher nicht erleichtern, sondern nur erschweren kann.

3. Der Entwurf sieht in den *Art. 33 und 34* in bezug auf die Fremdenpolizei die Lösung vor, dass trotz der Aufhebung der fremdenpolizeilichen Kontrolle an der schweizerisch-liechtensteinischen Grenze das Fürstentum doch die eigene Gesetzgebung in bezug auf Fremdenpolizei, Niederlassung, Aufenthalt, Einbürgerung usw. beibehält solange sich nicht daraus eine Umgehung der schweizerischen Bestimmungen ergibt. Diese Lösung scheint der Fürstlichen Regierung sehr zweckmässig zu sein und sie wird ihrerseits nichts unterlassen, um eine Umgehung der schweizerischen Gesetzgebung zu vermeiden. Sie kann sich daher auch damit einverstanden erklären, dass die Grenzkontrolle an die schweizerisch-liechtensteinische Grenze zurückverlegt wird und sie die daraus erwachsenden Mehrkosten zu tragen hat, wenn durch ihr Verschulden diese Rückverlegung der Kontrolle notwendig wird, worüber der Schweizerische Bundesrat allein entscheidet.

Mit der materiellen Lösung der Frage ist somit die Fürstliche Regierung durch-

aus einverstanden. Dagegen wäre es ihr aus taktischen Gründen sehr erwünscht, wenn diesen Gedanken eine andere Formulierung gegeben werden könnte, aus welcher vor allem deutlich hervorgeht, dass bei Inkrafttreten des Zollvertrages die fremdenpolizeiliche Kontrolle an der schweizerisch-lichtensteinischen Grenze aufgehoben und nur noch an der liechtensteinisch-vorarlbergischen Grenze durch das Zollpersonal unentgeltlich ausgeführt wird solange liechtensteinischerseits die nötigen Massnahmen für die Verhinderung einer Umgehung der schweizerischen Gesetzgebung getroffen werden. In diesem Sinne, als bloss redaktionelle Änderung, gestattet sich die Fürstliche Gesandtschaft, für die Art. 33 und 34 folgende Fassung vorzuschlagen:

«Art. 33: Die Schweizerische Eidgenossenschaft erklärt sich bereit, auf die Ausübung der fremdenpolizeilichen Grenzkontrolle an der liechtensteinisch-schweizerischen Grenze zu verzichten, sofern und solange das Fürstentum Liechtenstein dafür Sorge trägt, dass die Umgehung der schweizerischen Vorschriften über Fremdenpolizei, Niederlassung Aufenthalt usw. vermieden wird.

Die schweizerischen Zollorgane werden solchenfalls die fremdenpolizeiliche Grenzkontrolle an der Liechtensteinisch-vorarlbergischen Grenze auf Grund von Vereinbarungen der beiden Regierungen unentgeltlich durchführen.

Sollte indessen durch besondere, vom Schweizerischen Bundesrate nicht verlangte Massnahmen der Liechtensteinischen Regierung das Zollpersonal für die Durchführung der Grenzkontrolle vermehrt werden müssen, so hat die Fürstliche Regierung die daraus entstehenden Kosten zu tragen.

Die endgültige Entscheidung darüber, ob die vom Fürstentum Liechtenstein gemäss Absatz 1, 3 getroffenen Massnahmen genügend sind, steht ausschliesslich dem Schweizerischen Bundesrate zu.

Über die Ausführung dieses Artikels werden sich die beiden Regierungen sowohl im allgemeinen wie bei Anständen im einzelnen Fall verständigen.

Art. 34: Die Schweizerische Eidgenossenschaft behält sich vor, die fremdenpolizeiliche Grenzkontrolle wieder an der schweizerisch-liechtensteinischen Grenze vorzunehmen, wenn die vom Fürstentum Liechtenstein getroffenen Massnahmen vom Bundesrate als ungenügend erachtet werden.

Das Fürstentum Liechtenstein verpflichtet sich, der Schweizerischen Eidgenossenschaft solchenfalls die Kosten zu ersetzen, welche daraus entstehen, dass die fremdenpolizeiliche Grenzkontrolle an der schweizerisch-liechtensteinischen Grenze durchgeführt werden muss.»

Die in Art. 37 vorgesehene Regelung, wonach die eidgenössische Stempel- und Kuponssteuer im Fürstentum durch die Eidgenössische Steuerverwaltung erhoben und der Betrag der daraus erzielten Reineinnahmen aber der Fürstlichen Regierung nach Abzug von 10% Verwaltungskosten ausgefolgt wird, findet die volle Zustimmung der Fürstlichen Regierung. Nachdem dieselbe aber unter der Herrschaft des früheren Steuergesetzes mit einer Reihe von Handelsgesellschaften Pauschalierungen in bezug auf die Stempel- und Kuponssteuer auf längere Frist hinaus vereinbart hat und diese wohlverworbenen Rechte anerkennen muss, möchte sie vermeiden, dass die Stempel- und Kuponssteuer auf diese Gesellschaften zur Anwendung gelangt, soweit dies durch die Pauschalierung ausgeschlossen worden ist. Es versteht sich dabei von selbst, dass künftig keine solchen Vereinbarungen getroffen werden, die dem schweizerischen Gesetz nicht ent-

sprechen. Sie sind übrigens schon durch das neue Steuergesetz ausgeschlossen. Nachdem die Berücksichtigung dieser wohlerworbenen Rechte ein Gebot der Notwendigkeit ist und der Respektierung der schweizerischen Gesetzgebung keinen Eintrag tut, dürfte ein entsprechender Vorbehalt wohl keine Schwierigkeiten bieten.

Die Fürstliche Regierung möchte daher vorschlagen, in das Schlussprotokoll eine Bestimmung etwa in der folgenden Formulierung aufzunehmen:

«Art. IIa. Es besteht Einverständnis darüber, dass auf die Erhebung von Stempelabgaben auf Grund der Eidgenössischen Stempelgesetzgebung im Fürstentum Liechtenstein in denjenigen Fällen verzichtet wird, wo dieser Erhebung bestimmte, vor dem 27. Januar 1923 eingegangene Verpflichtungen der Fürstlichen Regierung entgegenstehen.»

Zusammenfassend freut sich die Fürstliche Gesandtschaft, feststellen zu können, dass die Fürstliche Regierung den vom Politischen Departement vorgelegten Entwurf unverändert akzeptiert und ihr nur eine redaktionelle Änderung der Art. 33 und 34 und die Einfügung einer Übergangsbestimmung in bezug auf Stempel- und Kuponssteuerpauschalierungen erwünscht wäre. Sie weiss diesen neuen Beweis der Schweizerischen Eidgenossenschaft, den liechtensteinischen Interessen möglichst gerecht zu werden und ein Vertragsverhältnis zu schaffen, das der wirtschaftlichen Entwicklung und den gegenseitigen Beziehungen der beiden Länder zum Vorteil gereichen wird, besonders zu schätzen und sie wird ihrerseits nichts unterlassen, was diesem Zwecke dienen kann.

Die Fürstliche Gesandtschaft beehrt sich beizufügen, dass der fürstliche Geschäftsträger, Herr Dr. Beck, die Unterzeichnung des Vertrages und des Schlussprotokolles im Namen Seiner Durchlaucht des regierenden Fürsten von Liechtenstein zu vollziehen ermächtigt ist. Sie wäre dem Politischen Departement sehr zum Dank verpflichtet, wenn es dieselbe auf einen möglichst baldigen Termin ansetzen wollte², und sie benützt gerne diesen Anlass, das Politische Departement erneut ihrer ausgezeichneten Hochachtung zu versichern.

2. *Le traité a été signé, le 29 mars 1923, cf. FF, 1923, vol. II, pp. 397—444. L'entrée en vigueur a été fixée au 1^{er} janvier 1924. Tandis que le Landtag de la Principauté approuvait le Traité douanier à l'unanimité, le 26 mai 1923, les Chambres fédérales l'ont approuvé, le 4 octobre pour le Conseil des Etats, et le 21 décembre 1923 pour le Conseil national. RO, 1923, Tome 39, pp. 564—579.*

CONSEIL FÉDÉRAL
Procès-verbal de la Séance du 16 mars 1923

674. Question des zones franches

Département politique (Affaires étrangères)
Proposition du 15 mars 1923

Le Conseil fédéral a reçu verbalement connaissance du résultat des entretiens que sa délégation a eus, successivement, avec les représentants du Conseil d'Etat du canton de Genève et les négociateurs de la Convention du 7 août 1921¹, avec les délégués des Comités pour le rejet de la Convention des zones et, enfin, avec les représentants des Gouvernements cantonaux de Vaud, Valais et Genève. Cette période d'information peut être maintenant considérée comme close, après que, par sa lettre du 13 mars², le Conseil d'Etat genevois a confirmé l'avis manifesté par ses délégués, dans la Conférence du 12 de ce mois, qu'il n'y avait pas lieu pour la Suisse, en l'état actuel de la question, de faire à la France aucune proposition tendant à la reprise des négociations. Cette manière de voir, partagée par les représentants des Gouvernements de Vaud et du Valais, a également été soutenue par les adversaires de la Convention.

Dans ces conditions, le Département politique croit devoir recommander au Conseil fédéral de se rallier à ce même point de vue et d'approuver le projet d'une note à remettre par le Ministre de Suisse à Paris au Président du Conseil français.

Le Département estime, cependant, qu'en vue d'atténuer l'effet que peut produire cette communication officielle un peu brève, notre Ministre devrait être chargé de remettre personnellement la note et de déclarer, verbalement et officiellement, que si elle ne fait aucune allusion à des négociations ultérieures, c'est que le Conseil fédéral ne serait pas en état, actuellement, de formuler quelque proposition utile et qu'en tout état de cause, il considère qu'il serait de l'intérêt des deux Parties de renvoyer à plus tard d'éventuels pourparlers.

Des déclarations dans le même sens seraient faites par le Chef du Département politique à l'Ambassadeur de France, tout en lui remettant copie de la note à adresser à M. Poincaré.

Conformément à la proposition du Département politique, il est *décidé*:

d'approuver le projet de note³ et la manière de procéder envisagée pour en faire la remise au Gouvernement français. Après que la note aura été remise à Paris, le Département politique fera parvenir à la presse un communiqué sur cette démarche.

1. Cf. n° 258, A.

2. Non reproduite, cf. E 2/1671.

3. Note reproduite en annexe.

ANNEXE

*Le Ministre de Suisse à Paris, A. Dunant,
au Président du Conseil, R. Poincaré*

Copie

N.

Paris, 19 mars 1923

Le Conseil fédéral Suisse me charge et j'ai l'honneur de confirmer à Votre Excellence que la Convention intervenue, le 7 août 1921, entre la Suisse et la France pour régler «les relations de commerce et de bon voisinage entre les anciennes zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex et les Cantons suisses limitrophes» a été rejetée, dans la votation du 18 février dernier, par le peuple suisse, à l'adoption ou au rejet duquel la Convention a dû être soumise à la suite de la demande qui en a été faite conformément à la Constitution de la Confédération Suisse. Le Gouvernement fédéral ne se trouve ainsi pas en mesure de ratifier la Convention du 7 août 1921.

Le Conseil fédéral conserve, cependant, le ferme espoir que, malgré la disparition de l'Accord qui était intervenu entre les deux Gouvernements et qui avait reçu l'approbation des Parlements des deux pays, les relations si anciennes et multiples existant entre les zones franches et les régions voisines de la Suisse n'en subiront pas de répercussion dommageable. Afin de l'éviter, les autorités suisses s'efforceront, demain comme hier, de faire tout ce qui pourra dépendre d'elles.⁴

4. *Le 20 mars, le Département politique publiait un communiqué annonçant la remise de la note ci-dessus au Gouvernement français (E 2/1671).*

265

E 2/1671

*Le Président du Conseil français, R. Poincaré,
au Ministre de Suisse à Paris, A. Dunant*

N

Paris, 21 mars 1923

Par votre lettre en date du 19 de ce mois¹, vous avez bien voulu me faire connaître, au nom du Conseil fédéral Suisse, que la Convention intervenue le 7 août 1921 entre la Suisse et la France, pour régler les relations de commerce et de bon voisinage entre les anciennes zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex et les Cantons Suisses limitrophes, a été rejetée dans la votation du 18 février dernier par le peuple suisse, à l'adhésion ou au rejet duquel la convention a dû être soumise à la suite de la demande qui en a été faite, conformément à la Constitution de la Confédération suisse. Vous ajoutiez que le Gouvernement fédéral ne se trouve ainsi pas en mesure de ratifier la Convention du 7 août 1921.

1. *Cf. Doc. n° 264, annexe.*

Enfin, vous me faisiez savoir que le Conseil fédéral conserve cependant le ferme espoir que, malgré la disparition de l'accord qui était intervenu entre les deux Gouvernements et qui avait reçu l'approbation des Parlements des deux pays, les relations si anciennes et multiples existant entre les zones franches et les régions voisines de la Suisse n'en subiront pas de répercussion dommageable.

En vous accusant réception de cette communication, je crois devoir vous signaler que le Gouvernement français n'estime pas que les motifs invoqués par le Gouvernement fédéral, pour déclarer qu'il n'est pas en mesure de ratifier la Convention du 7 août 1921, soient fondés. Je vous serais reconnaissant de bien vouloir, à cet égard, attirer toute l'attention de votre Gouvernement sur les observations suivantes:

Par leurs notes respectivement échangées les 5 et 18 mai 1919, le Gouvernement français et le Gouvernement suisse ont conclu un accord, dont l'article 435 du Traité de Versailles a pris acte.

En ce qui concerne la question des zones franches, cet accord stipule la conclusion d'une Convention devant dorénavant régler le régime de ces territoires, et il résulte desdites notes que l'engagement a été pris, de part et d'autre, de conclure cette Convention sur les bases suivantes:

1) Reconnaissance que les dispositions des traités de 1815 et autres actes complémentaires ne correspondent plus aux circonstances actuelles;

2) élaboration d'un régime spécial approprié aux conditions géographiques et économiques des territoires intéressés, le Gouvernement français entendant user de son droit de transférer sa douane à la frontière.

La Convention ainsi prévue n'a été subordonnée par le Gouvernement Suisse ni expressément ni tacitement, à aucune condition de referendum populaire et, au moment où ce «pactum de contrahendo» est ainsi intervenu, le Gouvernement français était fondé à considérer le Gouvernement suisse comme capable de s'engager à la conclure, sans qu'une fois conclue un referendum populaire pût venir la rejeter.

Deux ans après l'accord de 1919, la Suisse a modifié son droit public interne et l'arrêté fédéral d'avril 1921 est venu subordonner les actes internationaux du Gouvernement suisse à la condition d'un referendum populaire favorable.

L'Etat suisse ne peut pas, sans contrevenir à l'engagement valablement pris et acquis, prétendre aujourd'hui par une restriction de droit interne ultérieurement apportée aux pouvoirs du Gouvernement fédéral, subordonner rétroactivement la Convention prévue dans l'accord de 1919 à une condition non prévue dans ledit accord.

L'Etat suisse ne saurait donc valablement invoquer un referendum d'opposition pour rejeter la Convention régulièrement conclue avec la France en réalisation et en conformité de l'accord de 1919.²

J'ai le ferme espoir que le Gouvernement suisse reconnaîtra le bien-fondé de ces observations et ne persistera pas à déclarer qu'il n'est pas en mesure de ratifier

2. Dans un télégramme n° 51 du 22 mars, 23h50, Dunant rapporte: En dinant chez moi, M. Perretti dit, qu'ici on désire avant tout amener la Suisse à proposer des négociations nouvelles pour les zones, parce qu'il faut sortir du statu quo. Théorie contre referendum a été inventée par M. Fromageot (E 2/1671).

la Convention du 7 août 1921 qui a reçu l'approbation des Parlements des deux pays.

De son côté, le Gouvernement français, qui, au cours des longues tractations nécessitées par l'exécution de l'accord de 1919, n'a cessé de donner des preuves de son désir d'entente et de son esprit de conciliation, notamment en reprenant par deux fois l'initiative des pourparlers suspendus du fait du Gouvernement suisse, est tout prêt à mettre en vigueur ladite Convention. Il estime que la prompte application de cette Convention constituera la meilleure sauvegarde des relations anciennes et multiples existant entre les anciennes zones franches et les régions voisines de la Suisse au maintien desquelles le Gouvernement de la République n'attache pas moins d'importance que le Gouvernement fédéral.

Je vous serais très obligé, en exposant ces considérations au Gouvernement fédéral, de bien vouloir lui demander de me confirmer dans le plus bref délai son accord avec le Gouvernement français pour la mise en vigueur de la Convention du 7 août 1921.

266

E 2/1671

*Le Ministre de Suisse à Paris, A. Dunant,
au Chef du Département politique, G. Motta*

Copie

L n° 1083. Zones franches

Paris, 26 mars 1923

Mon télégramme 62¹ vous aura annoncé que j'ai remis, à midi, au Directeur politique du Quai d'Orsay, la note dont le projet était annexé à votre lettre d'avant-hier² concernant les zones franches; conformément à vos instructions j'ai ajouté verbalement que, dans cette réponse, le Conseil fédéral n'était pas sorti du cadre qui lui était tracé par la lettre que M. Poincaré m'a adressée le 21 de ce mois³, en sorte qu'aucune allusion n'est faite à une reprise éventuelle des négociations, mais que mon Gouvernement ne se refusera pas à prendre en considération les ouvertures que pourrait lui faire à ce sujet le Quai d'Orsay. M. Peretti était préparé à recevoir ma visite; il avait sur sa table les dernières communications reçues de M. Allizé, entr'autres un long rapport relatant son dernier entretien avec vous et un télégramme parlant de l'émotion considérable provoquée à Berne par la prétention française de voir le Conseil fédéral «confirmer dans le plus bref délai possible son accord avec le Gouvernement français pour la mise en vigueur de la Convention du 7 août 1921». Du reste, dès le 22 mars au matin, j'avais laissé entrevoir à l'un de mes interlocuteurs habituels du Ministère le «pétard» qu'allait

1. *Non reproduit.*

2. *Reproduite en annexe.*

3. *Cf. n° 265.*

causer dans les milieux gouvernementaux suisses la théorie d'après laquelle notre consultation populaire, basée sur la Constitution, pourrait ne pas être respectée par le Gouvernement.

Comme je connais fort bien M. Peretti depuis longtemps, cela a facilité un entretien qui aurait été très désagréable entre des agents moins liés. Après que j'eus fini mon commentaire verbal et que M. Peretti eût pris connaissance de notre réplique, il me dit textuellement: «mais nous ne vous demandions pas de ne pas appliquer votre referendum; notre note n'était point une mise en demeure de passer outre à votre vote populaire; c'était une interprétation juridique de l'état actuel de la question et je reconnais d'ailleurs que tous les arguments n'en sont pas triomphants (sic); ce que nous ne parvenons pas à comprendre, ici, c'est votre attitude négative; vous vous bornez à annoncer que vous n'êtes point en mesure de procéder à la ratification de la convention et vous ne proposez rien — si ce n'est d'attendre; c'est justement cette absence de propositions suisses qui nous indisposa; nous désirons vous amener à négocier».

J'ai fait remarquer à M. Peretti que si, il y a exactement huit jours, j'avais verbalement suggéré que, dans l'intérêt même des deux pays, il valait mieux gagner du temps, la situation créée par la rapide réponse française semblait donner raison à notre manière de voir; j'ai répété que si le Conseil fédéral avait estimé opportun d'attendre, c'était avant tout pour laisser se calmer les esprits; or, aujourd'hui, nous nous trouvons en face du contraire, ce qui prouve à quel point Berne avait vu juste; le peuple suisse n'aime pas être brusqué; lorsqu'il s'agit de ses droits, il est comme un cheval ardent et se cabre...

M. Peretti me dit alors: «voyons, il nous faut sortir de là, je me rends compte qu'il serait peut-être utile de louvoyer; mais vis-à-vis de l'opinion publique française et de notre parlement, qui a adopté la loi interne que vous connaissez, nous ne pouvons pas rester dans une expectative indéterminée; n'y aurait-il pas moyen de reprendre la conversation, quitte à la faire durer?»

M. Doumergue, Président du Sénat, rencontré hier, m'avait déjà tenu ce propos, qui est significatif.

J'ai immédiatement répondu au Directeur politique que, en lui remettant ma note un quart d'heure auparavant, j'avais indiqué que mon Gouvernement ne se refuserait pas d'examiner des ouvertures éventuelles du Cabinet de Paris.

A cela, mon interlocuteur a répliqué que la Suisse ayant rejeté la Convention, c'est à elle à dire ce qu'elle pense, à manifester ce qu'elle désire, à «faire quelque chose d'actif et à ne pas rester dans le passif». La France était prête à ratifier et à laisser entrer en vigueur cette Convention; elle n'a rien à ajouter; la Suisse vient déclarer à Paris qu'elle n'est point en mesure de ratifier alors quid? Il faut pourtant qu'elle ajoute l'expression de son intention de mettre quelque chose à la place de la Convention décadée. Et lorsque la conversation, qui est désirée ici, reprendra, pas de délégations autour du tapis vert, mais tout d'abord des échanges de vues ou de correspondances entre l'agent d'un des deux Gouvernements et l'autre Cabinet. Dès maintenant, a ajouté M. Peretti: «je dois vous dire que nous ne voulons plus recommencer la mésaventure référendaire et que nous devons trouver une formule permettant de conclure un arrangement d'une durée moindre de 15 ans: nous avons la volonté de sortir du statu quo, mais pas de mauvaise volonté — ainsi que ce fut dit à une réunion des journalistes suisses».

Je crois avoir analysé aussi fidèlement que possible cette conversation, qui reste parfaitement courtoise; mon impression finale est que l'on ne s'attendait pas du tout, ici, au «tollé» général que soulèverait en Suisse la théorie due aux talents juridiques de M. Fromageot⁴ et que M. le Président du Conseil semble avoir hâtivement fait sienne; déjà plusieurs importants journaux français ont prêché la modération au Quai d'Orsay, tout en nous demandant de sortir de notre expectative; vous aurez lu ces articles puisqu'il s'agit de gazettes auxquelles votre Département est abonné directement.

Ainsi que je vous l'ai télégraphié, il m'a paru qu'il serait préférable d'attendre la réception de la réponse à notre note de ce jour, afin de publier en même temps toutes les correspondances échangées; aurez-vous estimé opportun de retenir cette suggestion? [...]

ANNEXE

*Le Ministre de Suisse à Paris, A. Dunant,
au Président du Conseil, R. Poincaré*

*Copie
N*

Paris, 26 mars 1923

Par votre note du 21 de ce mois⁵, vous avez bien voulu répondre à celle que j'avais eu l'honneur de vous adresser⁶, au nom du Conseil fédéral Suisse, au sujet de la Convention intervenue, le 7 août 1921, entre les Gouvernements français et suisse, Convention que le peuple suisse a rejetée par la votation du 18 février dernier. Dans ma note, tout en vous confirmant officiellement le rejet de la Convention, je vous faisais connaître que le Conseil fédéral ne se trouvait, par suite de cette décision du peuple suisse, pas en mesure de procéder à l'acte ratifiant la convention elle-même.

Dans votre réponse, vous m'annoncez que «le Gouvernement français n'estime pas que les motifs invoqués par le Gouvernement fédéral, pour déclarer qu'il n'est pas en mesure de ratifier la Convention du 7 août 1921, soient fondés». Vous concluez en me priant de demander à mon Gouvernement de vous «confirmer dans le plus bref délai son accord avec le Gouvernement français pour la mise en vigueur de la Convention du 7 août 1921».

Je me suis empressé de transmettre votre note au Conseil fédéral qui m'a prescrit de vous faire les communications suivantes:

Le Conseil fédéral ne peut cacher sa vive surprise de la demande qui lui est présentée par le Gouvernement de la République française. La Constitution suisse prévoit l'obligation de soumettre au referendum populaire, s'il est demandé par au moins 30 000 citoyens, tous les traités internationaux mettant à la charge de la Confédération des obligations d'une durée supérieure à quinze ans. La Convention du 7 août 1921 rentre sans aucune contestation possible dans cette catégorie. Elle y rentre même à un double titre, d'abord parce qu'elle touche à des droits consacrés en faveur de la Suisse dans les Traités de Paris de 1815 et dans le Traité de Turin de 1816, ensuite parce qu'elle contient elle-même des dispositions ayant une durée illimitée. L'Assemblée fédérale avait donc l'obligation très stricte de munir son arrêté approuvant la Convention de la clause dite référendaire. Si elle avait agi autrement, elle se serait rendue coupable d'une violation de la Constitution.

Le peuple suisse s'est prononcé. En rejetant la Convention qui lui était soumise, il a exercé une prérogative de sa souveraineté. Le devoir du Gouvernement suisse — devoir juridique, devoir politique, devoir moral — est de respecter ce vote. Demander au Conseil fédéral de passer outre à la

4. Cf. n° 265, note 2 (21.3.23).

5. Cf. n° 265.

6. Cf. n° 264, annexe.

volonté du peuple, ce serait le supposer capable d'un acte qui serait en opposition flagrante avec ses obligations constitutionnelles et avec sa qualité de Gouvernement d'un pays démocratique. Le Gouvernement de la République, qui n'a évidemment pas mesuré de prime abord toute la portée de sa demande, comprendra, après plus mûre réflexion, que le Conseil fédéral ne puisse ni ne veuille se prêter à un tel acte.

Les raisons juridiques par lesquelles le Gouvernement français cherche à justifier sa demande ne résistent pas à un examen attentif.

Le Gouvernement français et le Gouvernement suisse ont conclu, au sujet des zones franches, un accord dont l'article 435 du Traité de Versailles a pris acte. Au moment même de la conclusion de cet accord, le Gouvernement suisse a exprimé dans sa note du 5 mai 1919 le sens essentiel qu'il lui attribuait. Cet accord n'obligeait pas définitivement les Parties aussi longtemps qu'il n'avait été approuvé par les instances compétentes d'après le droit constitutionnel interne de chacun des deux pays. Or, l'Assemblée fédérale n'a jamais donné son approbation définitive à l'accord contenu dans l'article 435 du Traité de Versailles et cette approbation ne saurait maintenant plus être donnée que sous réserve des droits que la Constitution fédérale a reconnus au peuple souverain. La question de savoir si la dernière instance compétente pour se prononcer au sujet d'un traité international est l'Assemblée fédérale ou le peuple est une question de droit public interne qu'aucune Autorité étrangère ne saurait trancher à la place des Autorités nationales, seules aptes à connaître cette matière.

Même si l'on pouvait admettre — ce que le Conseil fédéral doit formellement contester — que l'accord concernant les zones franches mentionnée à l'article 435 du Traité de Versailles devint définitif par la simple approbation de l'Assemblée fédérale, il n'en serait pas moins erroné de soutenir que la Convention du 7 août 1921, négociée et conclue deux années plus tard, c'est-à-dire à un moment où la Constitution Suisse avait déjà introduit le referendum populaire pour certaines catégories de traités internationaux pût être mise en vigueur sans la sanction tacite ou expresse du peuple.

Les négociations qui avaient abouti à la Convention du 7 août ont été longues et laborieuses. Jamais le Conseil fédéral n'a laissé subsister un doute sur ses intentions. Jamais le Gouvernement français n'a fait part d'une réserve quelconque au sujet de la question dont il s'agit. Les négociateurs français n'ont pas pu ignorer que la Convention était de celles qui tombaient sous le referendum. Ce sont là autant de circonstances de fait qui, s'ajoutant aux considérations d'ordre juridique et politique énoncées plus haut, empêchent le Conseil fédéral d'entrer dans les vues du Gouvernement français.

Le Conseil fédéral espère que le Gouvernement de la République ne persistera pas dans sa demande. Il se réjouira de voir en cela un gage de l'amitié traditionnelle qui a constamment inspiré les relations entre les deux pays.⁷

7. *Le 27 mars, Poincaré répondait à la note de Dunant*: Puisque le Gouvernement fédéral ne croit pas pouvoir, comme je lui demandais, faire entrer en vigueur la convention du 7 août 1921, je demeure, bien entendu, tout prêt, comme je l'avais indiqué aux Chambres françaises, à étudier dans l'esprit le plus amical les propositions qu'il voudra bien me communiquer. Je devrai, bien entendu, dans les négociations qui s'engageront tenir compte des droits que l'article 435 du Traité de Versailles a conférés au Gouvernement de la République et des obligations que lui a imposées la loi française du 16 février dernier. [C'est-à-dire le transfert des douaniers français à la frontière politique franco-genevoise]. Cf. aussi les premiers commentaires de Dunant dans sa lettre du 28 mars 1923, transmettant cette note au Département politique (E 2/1678).

*Le Ministre de Suisse à Paris, A. Dunant,
au Chef du Département politique, G. Motta¹*

L

Paris, 12 avril 1923

Le compte rendu télégraphique de mon entretien personnel d'hier soir avec M. Millerand² n'aura pas été sans vous surprendre, car, pas plus que moi, vous ne vous attendiez sans doute à ce que mon interlocuteur émettrait les opinions que je vous ai succinctement résumées.

Je reprends la conversation aussi fidèlement que me le permet une mémoire en laquelle j'ai généralement confiance.

Tout d'abord, M. le Président de la République, qui était d'humeur aimable et resta «suaviter in modo» pendant son exposé, me tint à peu près ce langage: «il est bien convenu que ce n'est pas le Ministre de Suisse qui est chez le premier magistrat français, mais M. Dunant [*qui*] rend visite à M. Millerand». J'ouvre une parenthèse pour vous rappeler que, constitutionnellement, le Président de la République Française n'est pas responsable et que c'est vraisemblablement pour cette raison que M. Millerand a tenu à relever le caractère privé de cet entretien.

Mon interlocuteur entra ensuite dans le vif du sujet: «en vérité, je ne comprends pas l'attitude de la Suisse dans l'affaire des zones; lorsque je suis allé à Lausanne, en automne 1920, qu'ai-je dit³? Qu'il s'agissait d'une consolidation du régime économique à résoudre. Amputée d'un droit sur une partie de son territoire, la France vaincue de 1815 a vu la situation changer en 1918 et, devenue victorieuse, elle a avec l'approbation des autres Etats signataires des actes de 1815/1816, pu obtenir l'annulation de cette amputation (sic), se réservant d'arriver à une entente avec la Suisse. Dès le début, nous avons marqué notre intention d'en finir avec deux France de régimes douaniers différents; négociations ardues, plusieurs fois interrompues. Enfin, la convention du 7 août 1921 est mise sur pieds, et l'une de ses clauses prévoit le transfert du cordon douanier à la frontière politique; la convention est ratifiée par le parlement suisse; survient votre referendum au moment d'une situation internationale troublée qui en a certainement vicié le jeu».

Ici, j'interromps mon honorable interlocuteur pour lui faire remarquer que le résultat négatif du vote populaire forme bloc et qu'il est impossible d'analyser quels furent ceux qui, parmi les rejetants, repoussèrent la convention à cause des clauses dites de dix ans, ou parce que le gabelou à notre frontière ne leur plaisait pas, ou encore par suite de considérations étrangères aux zones elles-mêmes; le Gouvernement suisse se trouve vis-à-vis du résultat.

1. *Note de Motta en tête du document*: Très confidentiel. Communiqué aujourd'hui en séance du Conseil fédéral. 13. 4. 23. M.

2. *Non reproduit*.

3. Cf. *DDS 7/2, n° 401*.

M. Millerand reprend: «donc referendum négatif après des excitations politiques; or si la Suisse a son referendum, la France se trouve, elle, en présence d'une loi votée par les deux chambres de son parlement et elle est obligée d'en tenir compte. Depuis le 18 février nous attendons des ouvertures de Berne et rien n'est venu; or, ce qu'il faudrait, c'est une conversation sur le seul terrain économique».

Moi: «Les commentaires verbaux dont j'ai accompagné la remise au Quai d'Orsay de mes deux notes des 19 et 26 mars ne vous sont sans doute point parvenus; mais quoique étant encore sans instructions définitives, je crois néanmoins savoir que le Conseil fédéral examine ces jours-ci la réponse à adresser très prochainement à l'ultime note de M. Poincaré, du 27 mars; il se demande si, en vue d'aboutir à un résultat satisfaisant, il ne serait pas préférable d'entamer une conversation diplomatique préalable à la reprise de la négociation proprement dite, afin d'élucider la question de droit au sujet de laquelle des réserves furent toujours faites».

M. Millerand: «Mais il n'y a en l'espèce ni question politique ni question juridique; je considère qu'il ne s'agit, je le répète, que de consolider une situation économique; si l'on se met à enfourcher un autre dada (sic), nous aboutirons fatalement à une impasse dont on ne sortira plus que par une bataille (sic); quant à une procédure judiciaire ou arbitrale, jamais elle ne sera admise ici».

A l'occasion de la toute récente entrée en fonction au Ministère des Affaires étrangères de M. Victor de Lacroix, celui-ci m'a parlé du démenti que l'Agence télégraphique suisse avait opposé à la nouvelle lancée par je ne sais quel journal et à teneur de laquelle le Quai d'Orsay songerait à soumettre la question à la Cour internationale de Justice à La Haye. M. de Lacroix m'a déclaré: l'agence suisse a bien fait de démentir» et, se servant d'une expression d'argot parisien, il ajouta: «celui qui viendra nous parler d'arbitrage, se heurtera à un bec de gaz».

Donc, même répugnance à l'Élysée et au Quai d'Orsay contre une procédure d'arbitrage.

M. Millerand a continué: «Mais, voyons, il faut chercher comment arriver à une entente; vous comprenez que nous désirons éviter une seconde mésaventure référendaire; ne pourrait-on envisager un nouvel accord, de nature économique (il tenait à cette épithète), qui ne contiendrait que des clauses d'une durée inférieure à 15 ans — quitte à s'arranger pour leur reconduction — clauses dont on pourrait escompter l'acceptation par les populations intéressées, malgré le transfert de la douane à la frontière; sur ce dernier point, nous demeurerons intractables, vu notre loi du 16 février; j'espère beaucoup que cette entente économique pourra intervenir dans un esprit amical et, en terminant, je tiens à insister sur le caractère personnel de cette conversation».

J'ai dit au Président que, malgré cette réserve de la fin, je tiendrais beaucoup à vous faire part de sa manière de voir; il m'a répondu qu'il n'y mettait aucune objection si je vous rendais attentif à la nature personnelle de ses propos qui se résument ainsi: pas d'arbitrage; pas de question politique ni juridique, mais consolidation économique; transfert du douanier à la frontière en vertu de la loi adoptée par le parlement français.

Quant à l'établissement du cordon de douanes à notre frontière, M. Laroche m'avait, dès le rejet de la convention, signalé que ce serait la base de la reprise de toute conversation et je vous l'avais relaté (voir mon télégramme 28 du 21

février)⁴; d'autre part, M. Poincaré se plaça sur le même terrain à la fin de sa note plus conciliante du 27 mars⁵ où il se réfère aux obligations que lui impose ladite loi française du 16 février... je crains que nous ne soyons déjà près du fond de l'im-passe.

Mais il nous faut naturellement répondre à M. Poincaré et j'ai lu avec beaucoup d'intérêt le projet de note actuellement soumis aux délibérations du Conseil fédéral; ce document m'a suggéré les amendements que j'ai consignés au crayon sur le texte même du projet ci-inclus en retour. Vous remarquerez qu'à part de légères modifications de rédaction, je me suis permis de suggérer:

a/ de ne point encore parler de procédure judiciaire ou arbitrale, mais de garder cette ressource en réserve;

b/ de proposer carrément que la conversation préalable ait lieu à Berne, ce qui faciliterait beaucoup le maintien du contact entre le Conseil fédéral et les milieux directement intéressés, il va sans dire que je continuerai à vous renseigner sur tout ce que je pourrai apprendre et qui serait de nature à nourrir votre conversation avec M. Allizé.

4. *Non reproduit.* E 2/1671.

5. *Cf. n° 266, note 7.*

268

E 2/1678

*Le Ministre de Suisse à Paris, A. Dunant,
au Chef du Département politique, G. Motta*

L n° 108. Zones franches

Paris, 15 avril 1923

En vous confirmant mon télégramme 63¹, j'ai l'honneur de vous faire savoir que votre lettre urgente du 13² courant m'est parvenue hier après 15 heures; il ne m'était guère possible de remettre le jour même la nouvelle note³ du Conseil fédéral au Ministère des Affaires étrangères, parce que j'aurais eu de la peine — vu la conférence avec les Ministres belges — à trouver un interlocuteur de qualité. D'autre part, M. Poincaré s'est rendu aujourd'hui à Dunkerque pour l'inauguration d'un monument; c'est donc son directeur politique, M. Peretti, qui m'a donné rendez-vous pour ce matin onze heures; il a lu attentivement votre communication et, au cours de cette lecture a formulé les observations suivantes:

1. entièrement d'accord avec le Conseil fédéral qu'il ne faut plus attacher d'importance à la question de forme quant à l'initiative de nouveaux pourparlers; l'es-

1. *Non reproduit.*

2. *Non reproduite.*

3. *Reproduite en annexe.*

sentiel est désormais de chercher — et de s'efforcer de trouver — un accord satisfaisant sur le fond;

2. en effet, un conflit d'interprétation non seulement de l'article 435 du Traité de Versailles, mais aussi de nos intentions du printemps 1919 domine toute la situation et nous ne comprenons pas qu'à cette époque-là, lorsque le Conseil fédéral délégua spécialement un de ses membres pour cette négociation, vous n'ayez pas saisi, à Berne, que la France victorieuse voulait définitivement s'affranchir d'une servitude qui lui fut imposée en 1815 alors qu'elle était vaincue entr'autres par ces mêmes Allemands dont nous avons eu raison; tous les signataires des traités de 1815 (dont la Confédération n'est pas signataire) nous ont donné en 1919 leur assentiment pour cette modification, les uns de leur plein gré comme la Grande-Bretagne, le Portugal, etc. qui nous aidèrent même à y mener l'Allemagne et l'Autriche, et ces derniers par contrainte. Nous avons donc obtenu le désintéressement de toutes les puissances de 1815; pourquoi? Non pas en vue d'apporter quelque changement aux modalités des échanges économiques entre les zones et la Suisse, car pour cela point n'était besoin d'en référer aux puissances, mais afin de nous libérer de la servitude politique du cordon douanier à l'intérieur de notre pays; voilà ce que nous voulions et n'avons pas cessé de désirer depuis lors.

3. C'est tout-à-fait bien de votre part de suggérer une conversation diplomatique, préalablement à une négociation proprement dite; nous le souhaitons également; mais je ne vous cacherai pas (c'est toujours M. Peretti qui parle) qu'ici nous attacherions du prix à ce que la conversation fût entamée à Paris, entre le Ministre de Suisse et le représentant autorisé du Quai d'Orsay.

J'ai immédiatement fait remarquer à mon interlocuteur que le Conseil fédéral, dans sa note, marque la préférence pour Berne et que j'étais du reste chargé de soutenir ce point de vue; je m'y suis employé avec d'autant plus de conviction que je vous avais moi-même proposé, à la fin de mon rapport du 12 courant⁴, de mentionner uniquement Berne comme lieu des pourparlers. Or, à ce moment-là, le nouveau sous-directeur pour les affaires d'Europe, M. de Lacroix, est entré dans le cabinet de son chef et mis au courant du sujet de notre entretien, a beaucoup insisté pour que le choix se portât sur Paris; je me suis demandé si peut-être M. Allizé désire que cette coupe passe loin de ses lèvres? De mon côté, je suis revenu à la charge en faveur de Berne et j'ai fait valoir les considérations d'ordre pratique qui militent pour la ville fédérale; finalement, il a été convenu que M. le Président du Conseil serait avisé que j'ai souligné verbalement la préférence marquée par le Gouvernement fédéral. M. Peretti a d'ailleurs ajouté que du moment où il s'agissait de «conversation préalable» rien n'empêchait que «lorsque une bonne idée germera» à Paris, elle y soit exprimée, et vice-versa en ce qui concerne Berne; il estime surtout que le moins de monde possible doit être mêlé à ces conversations afin d'éviter toute indiscretion; si c'est finalement à Berne qu'elles auront lieu, on n'a pas songé d'adjoindre quelqu'un à M. Allizé, car on estime au Quai d'Orsay, que tout au moins pour le début et la présentation des «bonnes idées», il suffira de tête-à-tête entre le représentant des Affaires étrangères d'un pays et l'Agent diplomatique de l'autre partie.

4. Cf. n° 267.

Dès que je le pourrai, je vous mettrai au courant de l'accueil que M. Poincaré aura réservé à notre note de ce jour.⁵

ANNEXE

Le Ministre de Suisse à Paris, A. Dunant, au Président du Conseil, R. Poincaré

Copie

N

Paris, 15 avril 1923

J'ai l'honneur de vous accuser réception de votre note du 27 mars⁶ dernier concernant la question des zones franches, note que j'ai immédiatement transmise à mon Gouvernement.

Le Conseil fédéral m'a chargé d'exprimer à Votre Excellence toute sa satisfaction de ce que le Gouvernement de la République a bien voulu ne pas persister dans la demande qu'il avait formulée dans sa lettre du 21 mars.

Vous déclarez, en même temps, M. le Président, que vous êtes tout prêt à étudier, dans l'esprit le plus amical, les propositions que le Gouvernement Suisse voudrait bien vous communiquer et vous ajoutez que, dans les négociations nouvelles, vous devrez cependant tenir compte des droits que l'article 435 du Traité de Versailles a conférés à la France et des obligations que vous impose la loi française du 16 février dernier.

Le Conseil fédéral considère cette communication comme une invitation formelle à présenter des propositions pour régler le régime futur des territoires qui constituent les zones franches. Le Gouvernement français semble ainsi penser que l'initiative à la reprise de négociations appartient au Gouvernement Suisse.

Celui-ci s'était borné à notifier, par ma lettre du 19 mars⁷, le résultat du vote populaire du 18 février 1923, mais j'avais indiqué verbalement, à l'occasion de la remise de cette lettre, les raisons pour lesquelles le Conseil fédéral n'estimait pas devoir, dès à présent, formuler de nouvelles propositions.

La question de savoir si l'initiative de nouveaux pourparlers appartient à l'une ou à l'autre des Parties n'est, en somme, qu'une question de forme, qui n'entame pas le fond, et le Conseil fédéral ose admettre que le Gouvernement Français se trouvera d'accord avec lui pour ne pas attacher à cette question de forme plus d'importance qu'elle n'en a en réalité.

L'essentiel est de chercher et de trouver les moyens d'arriver à un accord satisfaisant sur le fond. Le Conseil fédéral serait heureux s'il était à même de présenter, d'ores et déjà, des propositions précises tendant à ce but. Mais le Gouvernement de la République n'ignore pas, lui non plus, les obstacles qui s'opposent, pour le moment, à une reprise fructueuse de la négociation proprement dite.

Les deux Gouvernements se sont trouvés, dès l'origine, engagés dans un conflit d'interprétation dont témoignent, notamment, les deux notes annexées à l'article 435 du Traité de Versailles.

La divergence capitale a toujours été que le Gouvernement français déduisait pour lui, du troisième alinéa de l'article 435, le droit d'établir sa ligne douanière à la frontière politique, tandis que le Gouvernement Suisse ne pouvait reconnaître cette portée à ladite disposition. Dans la pensée du Conseil fédéral, ainsi que cela résulte de sa note du 5 mai 1919, il ne s'agissait, en effet, pas de modifier la structure douanière fixée par les Traités de 1815 et de 1816, mais uniquement de régler d'une

5. *Par note du 17 avril 1923, Poincaré répondait*: Je suis prêt, dès à présent, à prendre connaissance dans des dispositions analogues des suggestions que vous voudrez bien présenter à mon Département en vue du règlement de cette question, me réservant d'en formuler à mon tour. Il reste bien entendu que ces conversations et celles que pourraient avoir sur le même sujet l'Ambassadeur de la République à Berne et le Chef du Département politique conserveraient un caractère strictement confidentiel (E 2/1678).

6. *Cf. n° 266, note 7.*

7. *Cf. n° 264, annexe.*

façon mieux appropriée aux conditions économiques actuelles les modalités des échanges entre les régions intéressées.

Cette divergence initiale a pesé sur toutes les négociations qui ont eu lieu jusqu'à ce jour. Le Conseil fédéral, après s'être refusé par deux fois, en 1920 et 1921, avait, il est vrai, accepté que les négociations qui aboutirent à la Convention du 7 août 1921, se fissent sur la base de l'établissement des douanes françaises à la frontière politique. Cette concession, accordée sur les instances pressantes du Gouvernement français, n'avait cependant été faite que sous les réserves les plus formelles quant à la question de droit.

C'est contre cette concession que la votation du 18 février s'est, avant tout, prononcée et, au moment d'aborder de nouvelles négociations, le Conseil fédéral a le devoir de s'inspirer de cette manifestation de la volonté populaire.

Or, il paraît évident que ces négociations seraient vouées d'avance à un échec si les Parties n'étaient point disposées à entreprendre un effort préalable pour chercher à élucider complètement la question de droit.

Le Conseil fédéral ne se dissimule pas que ce travail préalable pourra rencontrer de sérieuses difficultés. Il l'estime néanmoins indispensable et il ne désespère pas de le faire aboutir à un résultat satisfaisant par des conversations diplomatiques directes. Il lui paraît surtout que l'effort à entreprendre est commandé par l'amitié et la bonne foi réciproques et qu'il doit être tenté, avant même d'avoir envisagé, le cas échéant, d'autres moyens pour résoudre les difficultés.

Cette conversation diplomatique préalable, dont le but principal serait de chercher un terrain d'entente qui servirait ensuite de base aux véritables négociations, pourrait avoir lieu soit à Paris soit à Berne. Pour des considérations d'ordre pratique tirées de l'objet même de la conversation, le Conseil fédéral donnerait la préférence à des pourparlers se faisant à Berne entre l'Ambassadeur de France et le Chef du Département politique. Il serait entendu, d'ailleurs, que les interlocuteurs auraient la faculté de se faire assister par une ou deux personnes particulièrement au courant des questions à examiner, tout en observant à l'égard de ces conversations toute la discrétion désirable.

Le Conseil fédéral présente cette suggestion dans l'espoir que le Gouvernement de la République y verra une preuve nouvelle du souci qu'il met à pratiquer, vis-à-vis de sa grande voisine, une politique d'amitié et de bonne harmonie fondée sur une scrupuleuse loyauté.

269

E 1005 2/2

CONSEIL FÉDÉRAL *Procès-verbal de la séance du 28 avril 1923*¹

Cours d'opérations au Tessin²

Secret

Département politique
Verbal.

Le chef du Département politique attire l'attention du Conseil sur le fait que l'Etat-major général organise pour le mois de mai un cours d'opérations au Tessin, auquel doivent prendre part, avec les commandants d'unités d'armée, des troupes auxiliaires techniques. M. Motta considère l'organisation de ce cours

1. *Etait absent: E. Schulthess.*

2. *Pour la documentation sur ce cours cf. E 27/7297.*

comme inopportune. Il craint qu'étant donné l'état des esprits en Italie, déjà très méfiant envers notre Etat-major, ce déploiement d'appareil militaire n'excite les susceptibilités de nos voisins du Sud et ne provoque de nouvelles polémiques de presse qu'il vaudrait mieux éviter. Il demande au chef du Département militaire s'il ne jugerait pas à propos de supprimer ce cours, ou de l'effectuer sous une autre forme ou sur un autre théâtre d'opérations.

M. le président de la Confédération répond que des exercices de ce genre n'ont rien d'insolite ni de nature à exciter la méfiance ou les susceptibilités de nos voisins. Des cours pareils ont lieu périodiquement sur tous les théâtres d'opérations éventuels de notre armée. Ils sont nécessaires, maintenant plus que jamais. Sur la base des enseignements de la dernière guerre et en présence de la nouvelle configuration politique de l'Europe, les conditions probables d'une guerre future sont profondément modifiées. Il est donc nécessaire de reviser par le moyen d'exercices sur le terrain les données de nos plans d'opérations. En outre, en présence de l'énorme accroissement de puissance que donne aux armées de nos voisins le matériel de combat moderne (artillerie lourde, aviation, gaz, etc.) dont nous sommes presque totalement dépourvus, notre armée se trouve dans un état d'infériorité qu'elle ne pourrait compenser, le cas échéant, que par une connaissance et une utilisation de notre terrain poussées aussi loin que possible. C'est à quoi doivent servir les cours d'opération. La coopération des troupes techniques y est nécessaire. Du point de vue militaire, aucun de nos voisins ne saurait y trouver à redire et y voir une menace ou une provocation, pas plus que nous n'avons cru devoir protester quand ils ont pris des mesures de préparation militaire représentant une menace autrement sérieuse pour nous, comme la construction de certaines routes stratégiques à la frontière italo-suisse.

Pour toutes ces raisons, l'orateur ne croit pas opportun de révoquer les ordres donnés pour l'organisation du cours d'opérations au Tessin, cours qu'il dirigera lui-même. Ce cours ayant été annoncé par la presse, sa suppression produirait sûrement un effet plus fâcheux que sa réalisation. Toutefois, le chef du Département militaire ne manquera pas d'examiner encore les moyens de lui enlever tout ce qui serait de nature à donner prise aux susceptibilités italiennes.

M. Motta fait encore observer que précisément le fait que le cours sera commandé par le président de la Confédération serait de nature à éveiller des inquiétudes politiques chez nos voisins.

Dans la discussion qui suit, la majorité des orateurs se prononcent dans le même sens que le chef du Département militaire.

Il est pris acte des communications ci-dessus.³

3. Pour la réaction italienne, cf. n° 277.

270

E 7175 (A) 1/17

*Le Chef de l'Office d'Émigration, J. Möhr,
au Chef du Département politique, G. Motta*

Copie

L. Differenzen zwischen den
Herren Beck und Dr. Hübscher

Bern, 8. Mai 1923

Wir beehren uns, Ihnen hiermit folgendes zur Kenntnis zu bringen:

Mit Schreiben vom 5. April¹ abhin an die Abteilung für Auswärtiges übermacht der schweizerische Generalkonsul in Montreal, Herr Dr. Hübscher, zwei Ausschnitte aus der «Gazette» von Montreal und weist auf das Interview Becks mit einem Pressevertreter hin. Nach diesem Interview hat sich Herr Beck als schweizerischer Regierungsbeamter ausgegeben und sich geäußert, dass die Art und Weise der Aufnahme unserer Auswanderer durch die canadischen Einwanderungsbehörden nicht einwandfrei und er froh sei, vorläufig nur mit 90 Männern angekommen zu sein, die eine Gruppe bilden von 20 000 erfahrenen Landwirten, die nach Canada überzusiedeln beabsichtigen. Die schweizerische Regierung müsse ohne Zweifel bei der Auswanderung ihrer Landeskinder nach Canada die grösste Vorsicht walten lassen.

Herr Generalkonsul Hübscher bemerkt zu dieser Zeitungsnotiz, dass Herr Beck seine Reklamationen auf dem üblichen Wege den Behörden hätte zur Kenntnis bringen sollen, anstatt sich an die Presse zu wenden. Jedenfalls habe Herr Beck die ihm in Canada gemachten Versprechungen zu wörtlich genommen und sehe sich nun in seinen Erwartungen getäuscht. Eine Gelegenheit, in Canada ankommenden schweizerischen Einwanderern zu Stellen zu verhelfen [!]. Nach unserm Dafürhalten muss wohl unterschieden werden zwischen bereits in Zürich von Herrn Dr. Bernhard engagierten Auswanderern (für Canada bisher etwa 250) und vollständig unabhängigen Auswanderern. Nie ist daran gedacht worden, die Auswanderer zu monopolisieren, und auch die Auswanderung nach Canada darf nicht als ein Monopol der Schweizerischen Vereinigung für Innenkolonisation angesehen werden: diese Geschäftsstelle hat *sich nur solchen* Personen anzunehmen, die sich an sie wenden, um durch ihre Vermittlung Beschäftigung in Canada zu erhalten. Wer aber nach diesem Lande auswandern will ohne sich der Vermittlung der Geschäftsstelle zu bedienen, kann dies ungehindert tun, und wenn sich solche freie Auswanderer nach ihrer Ankunft in Montreal beim Generalkonsulat vorstellen und dieses ihnen zu Stellen verhelfen kann, so ist dies nur lebhaft zu begrüßen, denn es wäre ja geradezu eine Hemmung und nicht eine Förderung der Auswanderung, wollte man diesen Standpunkt aufgeben.

Aus dem Vorgebrachten ergibt sich, dass Herr Beck sich in Canada der Auswanderer anzunehmen hat, welche die Geschäftsstelle für Innenkolonisation ihm zur Placierung avisiert und zuweist, und selbst diesen darf nicht verboten werden,

1. *Non reproduit, cf. E 7175 (A) 1/17.*

sich nötigenfalls mit ihren Anliegen an das Generalkonsulat in Montreal zu wenden. Die andern in Canada eintreffenden Schweizer haben nicht nur das Recht, sondern sogar die Pflicht, dem genannten Konsulat von ihrem Aufenthalt Kenntnis zu geben, und es muss ihnen gestattet werden, ungehindert mit demselben zu verkehren.

Wir gelangen zum Schlusse, dass dieser Bericht der Abteilung für Auswärtiges mit der Einladung zu unterbreiten sei, dem schweizerischen Generalkonsulat in Montreal mitzuteilen, wir danken ihm für seine Bemühungen, und es möchte sich nach wie vor denjenigen in Canada eintreffenden Schweizern annehmen, die sich an es wenden. Immerhin möchte es sich bemühen, ein Hand in Hand Arbeiten mit Herrn Beck zu ermöglichen und ihm die Placierung derjenigen Einwanderer zu überlassen, die ihm von der Geschäftsstelle für Innenkolonisation zugewiesen werden. Letztere sei auch beauftragt, Herrn Beck darauf aufmerksam zu machen, dass er sich nicht mehr als Regierungsbeamter ausbebe und über seine nichtamtliche Stellung keine Zweifel mehr aufkommen lasse.

Im fernern halten wir dafür, es sei die Eingabe Dr. Bernhards vom 1. dies ebenfalls in obigem Sinne zu beantworten und Ihnen ein diesbezüglicher Schreibe Entwurf zu unterbreiten.

P. S. Als dieser Bericht bereits abgefasst war, wurden uns weitere Akten in dieser Angelegenheit übermacht, die aber unsere Anträge nicht beeinflussen. Aus einem Berichte des Kanzlers des Generalkonsulats in Montreal, Herr Sembini, geht hervor, dass er nach St. John reiste, um dort Auswanderer abzuholen; auch Herr Beck habe sich dort zum gleichen Zwecke eingefunden. Alles sei gut gegangen und die eingetroffenen Schweizer seien von Herrn Sembini bis Montreal und von Herrn Beck bis Winnipeg begleitet worden.

Unterm 18. April berichtet Herr Generalkonsul Hübscher, die im oberwähnten Zeitungsartikel enthaltenen Äusserungen Becks hätten in Canada Staub aufgeworfen. Er habe deshalb eine Untersuchung veranlasst und aus derselben hätte sich ergeben, dass die Behandlung, die unsern Landsleuten zuteil geworden, eine durchaus zuvorkommende gewesen sei. Dies habe ihn veranlasst, durch ein «Mitgeteilt» an die Presse eine beruhigende Erklärung abzugeben. Schliesslich teilt Herr Generalkonsul Hübscher mit, dass er Ende Mai nach der Schweiz komme.

271

E 2001 (B) 4/21

*Le Ministre de Suisse à Rome, G. Wagnière,
au Chef du Département politique, G. Motta*

L

Rome, 8 mai 1923

J'ai l'honneur de vous accuser réception de votre office du 4 de ce mois¹, concernant le visa, octroyé par cette Légation, du passeport de M. Vorovsky,

1. *Non reproduite.*

représentant en Italie de la République socialiste fédérative des Soviets de Russie.

M. Vorovsky, en sollicitant de cette Légation le visa de son passeport, a allégué qu'il devait se rendre à Lausanne pour la reprise de la Conférence pour la paix en Orient.²

Dans ces conditions et étant donné que votre Département nous avait autorisé en date du 8 novembre 1922³, à viser ledit passeport lors de la première Conférence de Lausanne, nous n'avons pas cru devoir refuser à M. Vorovsky le nouveau visa qu'il nous demandait. Nous avons d'autre part, par lettre du 23 avril⁴, signalé la délivrance de ce visa à M. le Procureur de la Confédération, conformément à la demande générale que celui-ci nous avait faite.

J'ajoute que c'est postérieurement à la délivrance de ce visa que nous avons reçu votre télégramme No. 5, du 27 avril⁵, auquel nous nous sommes conformés depuis lors.

ANNEXE

Aide-Mémoire du Secrétaire au Département politique. P. Feldscher

Bern, 21. April 1923

Herr Jaquillard, Polizeichef in Lausanne, telephonierte Samstag, den 21. IV. 23 ca. 16.30 Uhr, in folgender Angelegenheit:

An das Sekretariat der Lausanner Friedenskonferenz ist von russischer Seite das Begehren gestellt worden, an den Arbeiten der Konferenz teilnehmen zu können. Es wurde darauf erwidert, dass eine solche Teilnahme nur möglich sei, wenn die russische Regierung zuvor das Abkommen über die Schuldentilgung im Orient unterzeichne. Die Anwesenheit russischer Vertreter in Lausanne müsse andernfalls als völlig nutzlos bezeichnet werden.

Es sind nun nach Mitteilung des Herrn Jaquillard dennoch telegraphisch Zimmer bei zwei Hotels in Lausanne für Leute der Sowietregierung bestellt worden, davon eines im Palace Hotel für Herrn Ahrens, der schon bei der letzten Konferenz als Chef des russischen Pressedienstes tätig gewesen sei. Der Hotelier habe aber diesem abschlägig geantwortet. Herr Jaquillard bringt zum Ausdruck, dass dem Sekretariat der Konferenz die Anwesenheit russischer Vertreter in Lausanne, sofern nicht die oberwähnten Voraussetzungen gegeben seien, nicht nur als unnützlich, sondern selbst als *unerwünscht* erscheine. Es wäre dem Sekretariat angenehm, wenn es in offiziöser Weise über die Anordnungen, die die eidgenössischen Behörden bezüglich der Einreise russischer Vertreter getroffen, unterrichtet würde.

Nach telephonischer Rücksprache mit Herrn Minister Dinichert und Herrn Traversini lasse ich ein Telegramm an die Schweizerische Gesandtschaft Berlin abgehen⁶, des Inhalts, dass sie von weiteren Visierungen von Reisepässen bis zum Eintreffen neuer Instruktionen Abstand nehmen solle.

2. Cf. *annexe*.

3. *Il s'agit sans doute de la lettre du 10 novembre 1922; non reproduite, cf. E 2200 Rome 13/2.*

4. *Non reproduite.*

5. *Ce télégramme disait: Les Russes n'étant pas invités pour la reprise de la Conférence du Proche-Orient, nous vous prions de ne délivrer aucun visa pour Lausanne sans nous contacter (E 2001 (B) 4/21).*

6. *Télégramme n° 37 du 21 avril 1923: Im Besitze Ihres Schreibens vom 17. dieses Monates ersuchen wir Sie, von Visierung der Russenpässe Abstand zu nehmen bis neue Instruktionen eintreffen (E 2001 (B) 4/21).*

Dem Sekretariat der Konferenz, an das mich Herr Jaquillard gewiesen, teile ich telephonisch mit, dass die schweizerische Gesandtschaft in Berlin, gestützt auf die bisherigen Weisungen⁷, den Herren Diwilkowski und Ahrens das Einreisevisum nach der Schweiz erteilt habe. Indessen sei die Gesandtschaft nunmehr telegraphisch⁸ angewiesen worden, keine weitem Russenpässe mehr zu visieren bis sie neue Instruktionen erhalte. Das Sekretariat werde über die Stellungnahme des Bundesrates⁹ in der Sache, die anfangs nächster Woche erfolgen werde, benachrichtigt werden.

7. *Circulaire du 19 avril 1923 de l'Office Central de la police des étrangers aux postes frontières suisses concernant l'entrée des délégués à la conférence de la paix à Lausanne.* La Division des Affaires étrangères du Département politique fédéral nous communique que la conférence de la paix à Lausanne reprendra ses travaux le 23 avril 1923.

Vous voudrez bien veiller à ce que tous les délégués qui s'y rendront et dont la qualité de membre d'une délégation sera bien établie, puissent franchir la frontière sans aucune difficulté; vous nous communiquerez toutefois immédiatement, par écrit, les noms et les adresses à Lausanne de ceux dont les papiers de légitimation ne seraient pas en règle.

En ce qui concerne les délégués qui pourraient être envoyés par la Russie des Soviets, l'Ukraine et la Géorgie, leurs passeports doivent être munis d'un visa suisse; au cas où ce visa leur ferait défaut, il y aurait lieu de les retenir et de demander des instructions par téléphone à l'Office central (E 2001 (B) 4/21).

8. *Cf. note 6.*

9. *Dans une circulaire adressée le 8 mai 1923 aux Légations de Suisse à l'étranger, le Département politique fait savoir que le Secrétariat général de la Conférence de Lausanne, auquel nous avons demandé de préciser l'attitude que les Puissances invitantes entendent adopter vis-à-vis de la Russie soviétique, vient de nous faire parvenir sa réponse.*

Le Secrétariat nous confirme que le Gouvernement des Soviets, n'ayant pu être amené à signer le projet de Convention issu des délibérations relatives à la question des Détroits, s'est par là exclu de toute participation à la Conférence de Lausanne, à laquelle il n'avait été invité qu'en vue du règlement de ladite question. Le Secrétariat ajoute, toutefois, que si le Gouvernement de Moscou se déclarait prêt à signer la Convention préparée, il serait invité à envoyer des délégués à Lausanne en vue de cette signature.

En ce qui concerne la situation de M. Vorowsky, qui se trouve actuellement à Lausanne, le Secrétariat fait remarquer que celui-ci n'ayant fait à la Conférence aucune déclaration indiquant que le Gouvernement des Soviets soit disposé à signer la Convention des Détroits déjà élaborée, il ne peut être actuellement considéré comme participant à cette Conférence.

Les instructions que nous vous avons adressées au sujet du visa des passeports des délégués des Soviets à la Conférence de Lausanne subsistent donc jusqu'à nouvel avis (2001 (B) 4/21).

CONSEIL FÉDÉRAL
Procès-verbal de la séance du 11 mai 1923

1073. Attentat gegen die Russen Worowsky, Ahrens und
Dobrikowsky¹

Mündlich

Gestern abend, 9.20 Uhr, hat ein aus dem Kanton Graubünden stammender Schweizer Conradi, der früher in Russland niedergelassen war und dessen Vater und Onkel infolge ihrer Einkerkering durch die Bolschewiki gestorben sind, im Hôtel Cécile in Lausanne, um seine Rache gegenüber den Bolschewiki zu stillen, ein Attentat auf den als Beobachter der zweiten Orientkonferenz in Lausanne weilenden Chef der russischen Handelsmission in Italien, Herrn Worowsky, und auf seine Sekretäre, die Herren Ahrens und Dobrikowsky¹, verübt. Worowsky hat dabei den Tod gefunden, Dobrikowsky wurde schwer, Ahrens leichter verletzt. Der Attentäter wohnte in Zürich und war erst am Donnerstag selbst, zu seiner Tat entschlossen, nach Lausanne gekommen. Es besteht somit keinerlei Zusammenhang zwischen dem Täter und der «Ligue nationale» vaudoise.² Die Tat ist dem Rachetrieb eines einzelnen entsprungen. Ihre Opfer weilten nicht in amtlicher, anerkannter Eigenschaft in Lausanne; das Generalsekretariat der Orientkonferenz hat seinerzeit auf die Anfrage hin erklärt, es sei Russland mitgeteilt worden, seine Vertreter werden zur Konferenz nur eingeladen, wenn sie von vornherein bereit seien, das Abkommen über die Meerengen wie es jetzt ist, vorbehaltlos zu unterzeichnen. Hierauf ging Russland nicht ein, und es wurden daher keine Vertreter Russlands zur Konferenz eingeladen.³ Worowsky und seine Sekretäre weilten somit als Privatleute in Lausanne. Die Tat fällt daher als gemeines Vergehen unter die Bestimmungen des waadtländischen Rechtes und ist von den waadtländischen Gerichten zu beurteilen. Sie ist als gemeiner Mord zu verurteilen. Die Witwe Worowsky wird aus Rom in Lausanne erwartet, eine Tochter Worowskys soll in einer Pension in Lausanne untergebracht sein. Der Vorsteher des politischen Departements stellt die Frage zur Erörterung, welche Massnahmen der Bundesrat in der Sache allfällig treffen soll. Der Präsident des Zentralausschusses der kommunistischen Partei hat ihm mitgeteilt, der Zentralausschuss habe sich um Weisungen an die Sovietgesandtschaft in Berlin gewandt, er werde heute Herrn Dr. Wieser nach Lausanne entsenden und erwarte, dass ihm alle Erleichterungen zuteil werden, um die Interessen der Russen in Lausanne wahren zu können. Der Zentralausschuss hat auch sofort einen Protestaufruf an die

1. *Le patronyme exact est Divilkowsky.*

2. *La Ligue Nationale vaudoise envoya une délégation auprès de Vorowsky. Celui-ci lui fit savoir qu'il était désirable de ne plus faire parler de lui. (Rapport de la police de sûreté de Lausanne du 8 mai 1923 E 2001 (B) 4/21).*

3. *Cf. n° 271, note 5.*

Presse gelangen lassen und wird heute in Basel eine Protestdemonstration veranstalten. Voraussichtlich werden solche auch in andern Städten der Schweiz veranstaltet werden. Wie die Polizeibehörde aus Lausanne meldet, befinden sich die Papiere der Sovietleute, die in Lausanne weilten, in den Händen des Journalisten Stürmer, der mit diesen Leuten in engster Verbindung stand.

In der Beratung ergibt sich Übereinstimmung darüber, dass das Attentat nicht als Staatsverbrechen, sondern als gemeines Verbrechen, begangen von einem Privatmann an andern Privatpersonen, zu beurteilen ist. Deshalb kann keine Rede davon sein, den Herren Dr. Wieser als Vertreter der Russen zu behandeln. Auch darüber herrscht Einigkeit, dass vorläufig ein völliges Verbot von Protestkundgebungen gegen die ja wirklich verabscheuungswürdige Tat nicht in Aussicht zu nehmen sei. Dagegen wird betont, es werde gut sein, wenn der polizeiliche Schutz der Teilnehmer an der Orientkonferenz in Lausanne verschärft werde, um vor weitem unliebsamen Überraschungen ähnlicher Art möglichst gesichert zu sein. Überdies erachtet es der Rat als geboten, in einem Mitgeteilt an die Presse seiner Verurteilung der Tat öffentlich Ausdruck zu geben und der Witwe Worowsky sowie den andern Opfern der Tat durch einen Beamten des politischen Departements die Teilnahme des Bundesrates aussprechen zu lassen.

Auf Grund der Beratung wird *beschlossen*:

1. Der Presse ist sofort folgende Mitteilung zu übermitteln:

Mitgeteilt.

«Der Bundesrat hat mit Entrüstung die Nachricht vernommen von dem Attentat, das gestern in Lausanne gegen die Herren Worowsky, Ahrens und Dobrirowsky begangen worden ist. Er stellt fest, dass es sich um eine private Tat der Rache handelt, die um so bedauerlicher ist, als sie an dem Ort begangen wurde, wo eine internationale Konferenz tagt. Er verurteilt sie öffentlich als eine Verletzung der Moral und der Gesetze, die die demokratische Rechtsordnung schützen. Er hat beschlossen, nach Lausanne einen hohen Beamten des politischen Departements zu entsenden, um den Opfern des Attentates und ihren Angehörigen sein Beileid auszusprechen».

2. Das politische Departement wird beauftragt, einen Beamten nach Lausanne zu entsenden⁴, um der Witwe und der Tochter Worowsky, sowie den andern Opfern der Untat das Beileid des Bundesrates auszusprechen.

3. Von einem Verbot der Protestkundgebungen ist vorläufig abzusehen.

4. Herrn Dr. Welti⁵ in Basel ist vom politischen Departement mitzuteilen, Herr Dr. Wieser könne, angesichts der Natur des vorliegenden Verbrechens, nicht als Vertreter Russlands in dieser Angelegenheit betrachtet werden.

5. Das politische Departement wird beauftragt, die waadtländische Regierung auf die Wünschbarkeit eines verschärften polizeilichen Schutzes für die Teilnehmer an der zweiten Orientkonferenz in Lausanne aufmerksam zu machen.

4. *Il s'agit de Maxime de Stoutz, Conseiller de Légation au Département politique, cf. n° 275, note 3.*

5. *Président du Comité Central du Parti communiste suisse.*

273

E 2001 (B) 10/17

*Le Chef du Département politique, G. Motta,
au Directeur de l'Association suisse de Colonisation
intérieure et d'Agriculture industrielle, H. Bernhard*

L. N° A 414/22

Bern, 15. Mai 1923

Mit Schreiben vom 1. dies¹ teilen Sie uns mit, dass unser Generalkonsulat in Kanada, ohne im Einvernehmen mit Herrn Beck² zu stehen, dort eintreffenden schweizerischen Auswanderern zu Stellen verhelfe, wodurch eine Doppelspurigkeit entstehe, welche die Placierungsarbeit Ihrer Geschäftsstelle nicht fördere. Im Anschlusse hieran stellen Sie das Gesuch, es sei im Interesse Ihres Kanadadienstes das Generalkonsulat in Montreal anzuweisen, Herrn Beck zur Erfüllung seiner Aufgabe selbständig und ohne Parallelaktion seitens des Konsulates arbeiten zu lassen.

Wir beehren uns, Ihnen hierauf folgendes zu erwidern:

Es wurden Ihnen s. Zt. die Funktionen übertragen, welche einer zu kreierenden Zentralstelle für das koloniasatorische Auswanderungswesen zugedacht waren: sich im Auslande nach Arbeits- und Siedlungsgelegenheiten zu erkundigen und zur Auswanderung entschlossenen Personen, die sich an Ihre Geschäftsstelle wenden, zu Beschäftigung zu verhelfen. Niemals bestand aber ein Zweifel darüber, dass es nach wie vor jedem Schweizer freistehe, entweder auf eigenes Risiko oder mit Hilfe Ihrer Geschäftsstelle auszuwandern. Diejenigen Schweizer, die, ohne sich Ihrer Vermittlung zu bedienen, nach Kanada reisen, dürfen nicht gehindert werden, sich dort an unsere konsularischen Vertreter zu wenden, und wenn diese ihnen zu Stellen verhelfen können, so ist das nur zu begrüßen. Dagegen sind wir damit einverstanden, dass diejenigen unserer Auswanderer, die von Ihrer Geschäftsstelle engagiert und Hrn. Beck zur Placierung avisiert worden sind, von diesem oder seinen Beauftragten empfangen und auf ihre Arbeitsplätze dirigiert werden. Immerhin steht es auch diesen Landsleuten frei, sich nötigenfalls mit ihren Anliegen an unsere Konsulate in Kanada zu wenden. Ihrem Gesuch an uns kann also nur in dem Sinne entsprochen werden, dass unserm Generalkonsulat in Montreal mitgeteilt wird, es möchte sich bemühen, mit Hrn. Beck im Interesse unserer Einwanderer in Kanada Hand in Hand zu arbeiten und ihm in der Placierung *der ihm von ihnen zugewiesenen Landsleute* freie Hand lassen.

Bei diesem Anlasse müssen wir Ihnen ferner zur Kenntnis bringen, dass uns das Generalkonsulat in Montreal einen Zeitungsartikel gesandt hat, enthaltend ein Interview des Hrn. Beck (Beilage 1)³, sowie einen telegraphischen Bericht betr. eine von Hrn. Beck erlassene Weisung, den wir als Beilage Nr. 2³ Ihnen hiermit übermachen. Auf den Zeitungsartikel hat unser Generalkonsulat anfänglich

1. *Non reproduit.*

2. *Commissaire de l'Association au Canada.*

3. *Non reproduits, cf. E 2001 (B) 10/17; pour un résumé, cf. n° 271 (8.5.23).*

schon aus dem Grunde nicht geantwortet, weil darin Hr. Beck als Regierungsbeamter bezeichnet war. Als aber das Generalkonsulat wahrnahm, dass die Äusserungen des Hrn. Beck Staub aufwarfen und die politische Opposition daraus gegen die Regierung Kapital schlug, sah es sich veranlasst, auf Grund einer durchgeführten Untersuchung in der Presse festzustellen, dass die kanadischen Behörden gegenüber den schweiz. Einwanderern sich durchaus korrekt benommen hatten. Wir müssen mit dem Generalkonsulat bedauern, dass Hr. Beck zu diesen Presseerörterungen, die den Interessen unserer Landsleute nicht förderlich sind, Anlass gegeben hat. Was sodann die Geltendmachung allfälliger Reklamationen gegenüber den kanadischen Einwanderungsbehörden betrifft, so erscheint es als gegeben, dass hierzu allein unsere *amtlichen* Vertreter zuständig sind. Wie Hr. Beck dazu gelangt, dem Generalkonsulat bezüglich des Verkehrs mit der Canadian Pacific Comp. eine Weisung zu erteilen, ist uns unklar.

Wie Sie in Ihrem Schreiben erwähnen, hat Hr. Beck die ausdrückliche Weisung erhalten, den kanadischen Behörden und Gesellschaften gegenüber von vornherein keine Zweifel über seine *nichtamtliche* Stellung zu lassen. Im Hinblick auf den erwähnten Artikel in der «Gazette» von Montreal ersuchen wir Sie, Hrn. Beck Ihre Weisung nachdrücklich in Erinnerung zu rufen sowie ihn einzuladen, allfällige Reklamationen unserem Generalkonsulat zu unterbreiten, damit dasselbe sie an die hiefür zuständigen Amtsstellen weiterleiten kann. Wir legen Gewicht darauf, dass Hr. Beck wichtigere Angelegenheiten mit dem Generalkonsulat bespreche und durch ein harmonisches Zusammenarbeiten mit diesem die Interessen unserer Auswanderer und unseres Landes fördere. Im weitern wollen Sie Herrn Beck nahelegen, sich inskünftig der Presse gegenüber in grösserer Reserve zu halten.

Herr Generalkonsul Hübscher wird Ende dieses Monats auf Urlaub in der Schweiz (bei seinem Vater, Herrn Gerichtspräsident Dr. Hübscher in Basel) eintreffen; wir erachten es als wünschenswert, dass alsdann zwischen ihm und Ihnen über die obberührten Verhältnisse eine mündliche Aussprache stattfinde.

274

E 2001 (B) 4/21

*Le Commissaire du peuple aux Affaires étrangères
de l'Union soviétique, G. Tchitchérine, au Conseil fédéral*

Copie de réception

T

Moscou, 16 mai 1923
(Reçu: 18 mai, 13.50 h)

Le Gouvernement russe ne se trouve pas encore en possession de tous les faits relatifs au crime atroce qui vient d'être commis sur le territoire suisse, notamment du meurtre du délégué plénipotentiaire de la Russie, de l'Ukraine et de la Géor-

gie, Vorowsky, mais les données que le Gouvernement russe possède lui permettent déjà de déclarer qu'il rend le Gouvernement suisse responsable de la conduite des autorités suisses qui rendit possible ce crime et qu'il en tirera les conclusions qui s'imposent.

Les dernières communications¹ du regretté Vorowsky démontrent avec une certitude complète que les autorités suisses négligèrent absolument de prendre les mesures de précaution les plus élémentaires pour la protection du délégué russe et de ses collaborateurs, quoique des menaces à leur égard eussent été proférées de la part de certains éléments criminels de la Suisse et qu'une délégation de ces éléments² eût tenté de s'introduire chez le délégué russe avec des intentions manifestement hostiles. Quoique ces faits eussent été connus des autorités suisses, ces dernières laissèrent le délégué russe et ses collaborateurs sans la moindre protection. Cette conduite des autorités suisses était d'autant plus inouïe que les délégations plénipotentiaires assistant à une conférence internationale doivent évidemment être considérées par l'Etat sur le territoire duquel cette conférence a lieu comme possédant les prérogatives diplomatiques.³ La délégation de la Russie, de l'Ukraine et de la Géorgie se trouvait à Lausanne sur la base d'une invitation spéciale qui lui était parvenue de la part des Puissances invitantes de la Conférence. Aucun fait n'était survenu depuis qui aurait pu faire considérer cet état de choses comme n'étant plus en vigueur. Quand la conférence fut interrompue au commencement de février, il fut déclaré officiellement par le secrétariat que la conférence ne doit aucunement être considérée comme terminée et que ses travaux ne sont qu'interrompus pour un certain laps de temps. Le secrétariat de la conférence ainsi qu'une partie du personnel des principales délégations restèrent même à Lausanne. Il dépendait de chaque délégation d'y laisser quelques membres de son personnel auxiliaire ou un délégué plénipotentiaire. Le président de la délégation russe, ukrainienne et géorgienne déclara alors au secrétariat de la conférence qu'après son départ, Vorowsky remplirait les fonctions de délégué de la Russie, de l'Ukraine et de la Géorgie: celui-ci avait en conséquence le droit de se trouver à Lausanne quand bon lui semblerait, tant que la conférence ne serait pas considérée comme terminée. Aucun changement dans cette situation ne survint depuis

1. *Le 15 mai, le journal Isvestiya publia une lettre de Vorowski, datée du 9 mai dans laquelle il écrit: [...] Am Sonntag erschienen im Hotel unter der Führung irgendeines Apothekers ein paar Jünglinge und begannen, nachdem sie sich als Vertreter einer nationalen Liga erklärt hatten, über meine Position gegenüber der Schweizerischen Regierung zu reden. Ich habe sie nicht empfangen; Genosse Ahrens jedoch, der zu ihnen ging, um zu hören, um was es sich handelte, erklärte ihnen, sie sollten sich in dieser Angelegenheit an ihre Regierung wenden. Jetzt laufen sie in der Stadt herum und schreien, sie würden uns zwingen, die Schweiz zu verlassen. Ob die Polizei irgend welche Massnahmen zu unserem Schutz ergreift, ist uns unbekannt. Rein äusserlich ist nichts zu sehen. Hinter diesen Raudis spürt man nur zu gut eine andere, bewusstere Absicht, vielleicht sogar die des Auslandes. Die Schweizerische Regierung, die darüber gut orientiert ist, da alle Zeitungen davon reden, muss die volle Verantwortung für unsere Unversehrtheit tragen. Die Haltung der Schweizerischen Regierung ist eine schandbare Verletzung der am Anfang der Konferenz gegebenen Garantien, und jeder Überfall auf uns ist in diesem aufs Höchste wohlwollingerichteten Land nur mit Kenntnis und Duldung der Behörden möglich. Sollen sie die Verantwortung tragen. [...]* (E 2001 (B) 4/21).

2. Cf. n° 272, note 2.

3. *Pour l'appréciation du statut de la délégation russe par le Conseil fédéral, cf. nos 271, 275.*

lors, pouvant priver le délégué de la Russie, de l'Ukraine et de la Géorgie de ses pleins pouvoirs et de sa capacité de plénipotentiaire. Le Gouvernement russe considère donc le refus du Gouvernement fédéral suisse d'accorder des visas aux courriers diplomatiques qui se rendaient chez le délégué de la Russie, de l'Ukraine et de la Géorgie de la part de ses gouvernements comme une violation flagrante des devoirs les plus élémentaires des relations internationales et comme un acte inadmissible et hostile, dirigé contre la Russie, l'Ukraine et la Géorgie.

Le refus illégitime de reconnaître les attributions diplomatiques du délégué de la Russie, de l'Ukraine et de la Géorgie et la création de la situation anormale et ambiguë dans laquelle il se trouvait eurent pour résultat l'atmosphère de violentes attaques qui contribua à l'assassinat de Vorowsky, rendu possible par l'absence de toute mesure de précaution de la part des autorités suisses. En prenant donc en considération toutes les circonstances de cette affaire, le Gouvernement russe constate que la conduite des autorités suisses en cette manière doit être manifestement qualifiée de tolérance par rapport à un des crimes les plus graves, au meurtre d'un représentant plénipotentiaire d'un autre pays. Toutes les couches des peuples de Russie, considérant le coup porté à leur représentant comme dirigé contre eux-mêmes, sont pénétrées de l'indignation la plus profonde à l'égard de ce crime, qui est une insulte à tous les peuples de la Russie, et à l'égard de la conduite du Gouvernement suisse.

En vue de la responsabilité grave et absolument évidente qui pèse sur le Gouvernement suisse en l'affaire de l'assassinat du plénipotentiaire Vorowsky, le Gouvernement russe exprime avant tout la certitude que le Gouvernement suisse ordonnera en cette affaire l'enquête la plus rigoureuse, la remettra au tribunal qui d'après les lois suisses juge les crimes politiques les plus graves et communiquera au Gouvernement russe les résultats de l'examen de cette affaire avec tous les détails, et que pareillement tous les fonctionnaires coupables de la moindre faute en ce qui concerne la tolérance des autorités suisses vis-à-vis de ce crime seront destitués et jugés. Le Gouvernement russe compte ensuite fermement que tous les devoirs de relations internationales qui sont obligatoires en cas de crimes aussi graves portant atteinte à tout un pays seront observés sans faute par le Gouvernement suisse et que ce dernier ne se départira point de son devoir international manifeste pour donner satisfaction pleine et entière à la Russie. Il espère enfin que le Gouvernement fédéral suisse ne différera pas sa réponse aux questions mentionnées plus haut.

275

E 1004 1/287

CONSEIL FÉDÉRAL
Procès-verbal de la séance du 19 mai 1923

1139. Ermordung Worowskys. Antwort an Tchitscherin.

Politisches Departement.
Antrag vom 18. Mai 1923

Der Vorsteher des politischen Departements gibt Kenntnis von dem gestern über Berlin eingetroffenen Telegramm¹ des Volkskommissärs für Auswärtige Angelegenheiten der Sovietregierung in Moskau, Herrn Tchitscherin, über die Ermordung des Herrn Worowsky in Lausanne.

Auf Grund der Beratung wird *beschlossen*, folgende Antwort telegraphisch an Herrn Tschitscherin zu richten:

Télégramme

adressé par le Département politique fédéral à M. Tchitchérine, Commissaire du Peuple aux Affaires étrangères de Russie, à Moscou.

«Berne, le 19 mai 1923, 11 heures.

Réponse à votre télégramme en date du 16 mai, reçu hier au soir, au sujet de l'attentat commis sur M. Vorowsky et deux de ses collaborateurs à Lausanne.

Le Conseil fédéral a dû d'abord se poser la question de savoir si sa dignité et celle du pays qu'il gouverne lui permettraient de donner une réponse aux accusations audacieuses et outrageantes que vous n'avez pas hésité à lui lancer. Il a estimé devoir, pour cette fois, le faire, afin d'éviter que son silence ne fût mal interprété par l'opinion publique que votre télégramme tend à égarer.

Le Conseil fédéral n'a rien à se reprocher. Dès qu'il connut le crime, il le réprouva publiquement² comme un acte contraire à la morale et aux lois, sauvegardes de l'ordre démocratique. Il le réprouva parce que rien, à ses yeux, ne saurait justifier le meurtre d'un homme. Par un geste de pitié humaine, il fit présenter, par un fonctionnaire du Département politique, des condoléances à la veuve de M. Vorowsky. Il avait l'intention d'en faire autant vis-à-vis de M. Divilkowsky, mais il en fut empêché contre sa volonté.³ Il ignore M. Ahrens dont l'attitude avait été constamment insolente.

Au moment de l'attentat, la Russie n'avait pas encore été invitée à la deuxième réunion de la Conférence.⁴ L'invitation dépendait exclusivement des Puissances dites invitantes. Le Conseil fédéral se préoccupa de tirer au clair ce point qui était

1. Cf. n° 274.

2. Cf. n° 272.

3. Le fonctionnaire envoyé à Lausanne fut Maxime de Stoutz, Conseiller de Légation. Cf. son rapport du 14 mai 1923 E 2001 (B) 4/21.

4. A ce sujet, cf. nos 271, 272.

essentiel pour les déterminations qu'il avait à prendre. Les Puissances lui notifièrent le 4 mai, par une lettre du Secrétariat général⁵, que M. Vorowsky ne pouvait pas être considéré comme participant à la Conférence. La question de l'invitation était ainsi tranchée par l'instance seule compétente et il restait démontré par là que M. Vorowsky n'avait pas en Suisse une mission qui dût être envisagée comme officielle. Votre délégué ne pouvait non plus prétendre au droit de se servir de courriers diplomatiques, car ce droit n'appartient qu'aux missions officielles régulièrement reconnues.

M. Vorowsky avait déclaré aux Autorités de police vaudoises, lors de la première réunion par la Conférence, qu'il ne demandait pas pour lui une surveillance spéciale. Lorsqu'il revint pour la deuxième réunion de la Conférence, il ne prit pas même la précaution de se faire annoncer à ces mêmes Autorités. Celles-ci établirent néanmoins une surveillance discrète sur vos délégués, mais n'eurent jamais la moindre connaissance d'un complot quelconque tramé contre eux.

Lorsque les Autorités suisses apprirent que quelques membres d'un groupe vaudois avaient entrepris des démarches pour engager vos délégués à quitter le sol de la Suisse, elles intervinrent sans retard pour faire cesser ces procédés. Les membres en question furent invités à se tenir tranquilles. Il n'y a pas le moindre indice permettant de penser qu'ils aient entretenu des relations avec le meurtrier. Il n'existe entre leurs démarches et le fait de l'attentat aucun rapport ni direct ni indirect de cause à effet.

Conradi a été arrêté immédiatement après son crime. Il affirme avoir voulu se venger des atroces souffrances infligées à sa famille en Russie. Il est entre les mains de la justice cantonale vaudoise, qui est compétente d'après la législation suisse pour connaître de l'attentat et pour le juger. La Justice accomplira sa tâche en pleine indépendance. Le pouvoir exécutif ne saurait s'ingérer dans l'action du pouvoir judiciaire. Le Conseil fédéral, qui, lui, a le droit de demander réparation au Gouvernement soviétique des actes inouïs de violence et de spoliation qu'il a perpétrés ou laissé se perpétrer contre des milliers de citoyens suisses, ne doit à qui que ce soit d'autres satisfactions que celles qui sont commandées par son devoir de veiller à l'application impartiale des lois en vigueur dans le pays.

Département politique fédéral.»

5. *Extrait de la Lettre de Massigli à Dinichert*: Suivant les instructions des représentants des Puissances invitantes, j'ai l'honneur de vous faire savoir que les vues qui vous ont été exposées par le Comte d'Ormesson, représentent exactement la manière de voir de ces Puissances.

M. Vorowsky, n'ayant fait à la Conférence de Lausanne aucune déclaration indiquant que le Gouvernement des Soviets soit disposé à signer la Convention des Détroits déjà élaborée, ne peut être actuellement considéré comme participant à cette Conférence (E 2001 (B) 4/21). Voir aussi n° 271, notes 5 et 9.

276

E 2001 (B) 8/28

*Le Chef du Département politique, G. Motta,
au Secrétaire général de la Société des Nations, E. Drummond*

Copie

L. B 56/41K6. — GJ

Berne, 31 mai 1923

Au cours des délibérations de la cinquième Commission de la Troisième Assemblée de la Société des Nations relative au trafic de l'opium et autres drogues nuisibles, le représentant de la Suisse avait été amené à déclarer que le Conseil fédéral se proposait de soumettre à bref délai la Convention internationale de l'opium à l'approbation des Chambres fédérales. Aux regrets du Gouvernement fédéral, les Administrations chargées des travaux préparatoires nécessaires n'ont pas été en mesure, par suite de circonstances imprévues, de s'en tenir aux dates envisagées dans la déclaration précitée.

Après avoir soumis à une nouvelle étude approfondie les différents problèmes d'ordre sanitaire, juridique, économique et politique que soulève la question de l'adhésion de la Suisse à la Convention internationale de l'opium, le Conseil fédéral, convaincu de l'intérêt général que présente une réglementation, non seulement nationale, mais aussi internationale du trafic des stupéfiants et reconnaissant pleinement le but élevé que la Société des Nations se propose d'atteindre, fera tous ses efforts afin de permettre aux Chambres fédérales de se prononcer prochainement sur la question de l'adhésion à la Convention de 1912.¹

1. *Pour le Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale demandant l'approbation de la Convention internationale de l'opium, du 8 février 1924, cf. FF, 1924, vol. I, pp. 205—299. La Convention a été approuvée par l'Assemblée fédérale le 5 juin 1924; elle est entrée en vigueur pour la Suisse le 15 janvier 1925.*

277

E 2300 Rome 23

*Le Ministre de Suisse à Rome, G. Wagnière,
au Chef du Département politique, G. Motta*

L

Rome, 5 juin 1923

Le Cours stratégique¹ qui a lieu actuellement dans le Tessin ne devait pas manquer de provoquer quelques commentaires malveillants de la part des journaux nationalistes.

1. *Cf. n° 269.*

L'Idée Nazionale, dans une correspondance de Bellinzone, répand la nouvelle que la démission du Colonel Sonderegger² a été provoquée par des dissentiments qui se seraient produits entre le Chef de l'Etat Major et le Conseil fédéral précisément au sujet de ce cours stratégique, le Colonel S. ayant jugé ces manœuvres militaires inopportunes du point de vue politique, et le Conseil fédéral ayant insisté pour qu'elles eussent lieu.

Cette version est, je le sais, absolument fausse. Il ne conviendrait pas toutefois qu'elle pût trouver du crédit dans le public italien. Il est donc à souhaiter que dans la réponse qui sera faite à l'interpellation annoncée aux Chambres fédérales, la vérité soit nettement établie.

Vous savez combien l'opinion italienne est susceptible à l'égard de toutes les mesures militaires que nous prenons à sa frontière, et combien les éléments nationalistes sont toujours prêts à en tirer parti contre nous. Il est donc à désirer que quelque cours tactique soit prochainement dirigé sur un tout autre point de notre frontière, afin de pouvoir prouver à l'opinion italienne que nous poursuivons nos exercices militaires indifféremment sur tous les confins de notre territoire.

Si, pendant la guerre, nous avons fait creuser des fossés très ostensiblement sur notre frontière du Rhin, nous aurions évité certains reproches qui nous furent adressés dans les milieux alliés à l'occasion des travaux entrepris pour la défense de Berne dans la direction du Jura français. Ces reproches étaient, je le sais, parfaitement infondés, mais il n'en est pas moins résulté pour nous certains préjugés qui persistent dans l'opinion des alliés.

Je vous remets ci-inclus l'article de *l'Idée Nazionale*.³

2. Sur la démission de Sonderegger, cf. E 27/1178/1.

3. Non reproduit.

278

E 1004 1/287

CONSEIL FÉDÉRAL Procès-verbal de la séance du 11 juin 1923

1328. Meurtre de Vorowsky

Département politique
Verbal

Le Département politique a reçu ce matin un télégramme de Moscou, daté du 8 juin¹, dans lequel le commissaire du Peuple aux Affaires étrangères, Tchitchérine, renouvelle dans une forme encore plus injurieuse les imputations mensongères de son précédent télégramme² en l'affaire Vorowsky, accusant le Conseil fédéral de complicité morale et se réservant le droit d'obtenir des satisfactions.

1. Reproduit en annexe.

2. Cf. n° 274.

Il est *décidé*:

Le Département politique est autorisé à communiquer à la presse la teneur du télégramme de Tchitchérine, en ajoutant qu'étant donné le ton injurieux de ce factum, le Conseil fédéral n'a pas jugé à propos d'y répondre.

ANNEXE

E 2001 (B) 4/21

*Le Commissaire du Peuple aux Affaires étrangères de
l'Union soviétique, G. Tchitchérine, au Conseil fédéral*

Copie de réception

T

Moscou, 8 juin 1923

Le télégramme responsif du Département politique fédéral du 19 mai³ à la déclaration du gouvernement russe du 16 mai ne peut non seulement en aucune mesure être considéré comme satisfaisant mais il doit aussi nécessairement soulever la plus grande indignation dans les grandes masses des peuples de Russie.

Le Gouvernement suisse non seulement refuse péremptoirement toute satisfaction au peuple et au gouvernement de Russie après l'outrage profond subi par eux, non seulement il ferme les yeux sur son inaction criminelle qui rendit possible la fin tragique du délégué plénipotentiaire V.V. Vorovski, mais il se réfère encore aux calomnies proférées par le meurtrier contre le peuple dont le représentant fut sa victime et il ne trouve rien de mieux, à cette occasion, que d'insulter de son côté pareillement le gouvernement russe. Le gouvernement suisse passe sous silence toutes les indications contenues dans la note russe du 16 mai⁴, qui prouvaient d'une façon irréfutable qu'après l'interruption passagère des travaux de la Conférence de Lausanne aucune circonstance n'était survenue pouvant priver le délégué plénipotentiaire Vorovski de sa capacité. Le gouvernement suisse répète simplement l'affirmation insoutenable comme quoi la Russie n'aurait pas été invitée à la seconde session de la Conférence tandis qu'en réalité il avait été déclaré officiellement, au moment de l'interruption que la Conférence continuait et qu'aucune objection n'avait été formulée de la part du secrétariat général quand la délégation russe, ukrainienne et géorgienne lui avait notifié que les fonctions de délégué resteraient acquises à V.V. Vorovski. Plus encore, sur les passeports diplomatiques de V.V. Vorovski et de ses collaborateurs, les autorités suisses elles-mêmes avaient apposé des visas les qualifiant de «participants de la Conférence de Lausanne». Ce fut sur cette base que le délégué russe, ukrainien et géorgien et ses collaborateurs vinrent à Lausanne, où ils furent reçus à la gare par des agents de la Sûreté. Quant aux affirmations du gouvernement suisse comme quoi le meurtrier n'aurait cultivé aucune relation avec l'organisation criminelle qui menaçait de mort le délégué V.V. Vorovski, elles ne peuvent en tout cas aucunement servir de justification pour la conduite des autorités suisses, qui restèrent immobiles en vue de ces menaces et qui négligèrent à un tel point l'adoption des moindres mesures de précaution pour la sécurité de la délégation russe, ukrainienne et géorgienne que le meurtrier, après l'accomplissement de son crime, attendit durant une demi-heure l'arrivée de la police et ne fut arrêté par elle que parce qu'il était resté sur place de plein gré et ne s'était pas éloigné durant ce temps. La conduite du gouvernement suisse durant toute la période subséquente ne fait que confirmer encore plus le bien-fondé des accusations formulées contre lui par le gouvernement russe. Des complices manifestes du crime furent ou bien relâchés ou bien ne furent pas même arrêtés et toute la presse locale fut remplie de renseignements sur le genre de vie extrêmement libre du malfaiteur arrêté qui circulait en ville, visitait les cafés et se rencontrait en ville avec n'importe qui. Le fait même que le procès fut soumis non au tribunal fédéral mais au tri-

3. Cf. n° 275.

4. Cf. n° 274.

bunal cantonal signifie la diminution de son importance et la méconnaissance du caractère sérieux de ce crime politique.⁵ Dans sa réponse même du 19 mai, le Gouvernement suisse trouve possible d'employer des expressions insultantes et injustes par rapport à l'une des victimes du crime, le collaborateur de la délégation Ahrens, qui accomplit son devoir avec le plus grand courage en face de la conduite inqualifiable des autorités suisses. Le gouvernement suisse, dans sa note du 19 mai en vue des demandes de satisfaction pour ce crime atroce, cite des affirmations calomnieuses du malfaiteur et oppose à ces demandes les insultes qu'il profère lui-même contre le gouvernement soviétiste. Le gouvernement suisse ne se borne donc pas à sa tolérance précédente vis-à-vis du crime commis sur la personne du représentant plénipotentiaires de la Russie, de l'Ukraine et de la Géorgie. Son attitude actuelle ainsi qu'elle s'exprime dans son télégramme du 19 mai doit être qualifiée de complicité morale envers ce crime.

Le gouvernement russe avertit les conséquences de sa conduite inqualifiable vis-à-vis des peuples et des gouvernements de la Russie, de l'Ukraine et de la Géorgie et se réserve le droit de recevoir une satisfaction pleine et entière.

5. *La question des instances judiciaires auxquelles revenait la compétence de se prononcer sur le meurtre de Vorowski a été vivement débattue dès 1923; cf. Bulletin sténographique officiel. Conseil national, 1924, p. 317ss.; RG, 1923, p. 350.*

279

E 2001 (B) 4/21

*Le Ministre de Suisse en Italie, G. Wagnière,
au Chef du Département politique, G. Motta¹*

L

Rome, 20 juin 1923

J'ai l'honneur de vous confirmer ma lettre du 25 mai² concernant l'affaire Vorowski.

Je lis, non sans surprise, dans plusieurs journaux suisses, que «la délivrance d'un passeport diplomatique à M. Vorowsky fut la conséquence d'une erreur de la Légation de Suisse en Italie.»

En me référant à ma lettre du 8 mai dernier³, je crois inutile de rappeler que la Légation n'avait pas à délivrer de passeports à M. Vorowsky, et que le document diplomatique qu'il possédait émanait du gouvernement des Soviets. Lorsque M. Vorowsky nous a demandé le 11 janvier⁴ de viser son passeport, nous lui avons octroyé un visa *simple*, signé par le Chancelier de la Légation, et nous en avons informé le Procureur général de la Confédération le jour même.

1. *Note en marge de P. Dinichert*: Le parquet nous avait-il jamais avisés de [?]/la lettre de Rome du 23 avril??

2. *Non reproduite.*

3. *Cf. n° 271.*

4. *Non reproduit, cf. E 2200 Rome 13/2.*

Autorisés par le Département politique fédéral à viser le passeport de M. Vorowsky, en date du 8 novembre 1922⁵, lors de la première partie de la conférence de Lausanne, il nous a paru naturel⁶ de ne pas refuser le nouveau visa qu'il nous demandait, d'autant plus que ce délégué russe, qui jouissait à Rome depuis un an d'une situation quasi officielle, et qui était en pourparlers réguliers et constants avec le Ministère Royal des Affaires étrangères⁷, était déjà intervenu auprès de la Légation pour faciliter le voyage de sa fille en Suisse comme élève d'un pensionnat lausannois.

Le passeport de Vorowsky avait du reste été visé d'autres fois pour des voyages de transit.⁸

En résumé, la Légation n'avait pas à remettre de passeports à ce sujet russe. Elle ne lui a pas octroyé de visa diplomatique. Elle lui a donné un visa simple et ordinaire pour ses deux voyages à Lausanne à l'occasion de la Conférence.

Vous comprendrez que nous sommes assez émus de voir les journaux de notre pays attribuer à une erreur de la Légation le voyage et la présence de M. Vorowsky à Lausanne, et je vous serais particulièrement reconnaissant de bien vouloir examiner s'il ne convient pas de rétablir les faits dans leur exactitude, ce dont je vous remercie d'avance.⁹

P. S. Pour votre information complète, je vous remets, avec prière de bien vouloir nous les retourner, les deux pièces qui se rapportent à la demande et à l'octroi du visa en question.

Je me permets de vous rappeler d'ailleurs que ce n'est qu'en date du 28 avril que nous reçûmes votre télégramme n° 5 du 27 avril¹⁰, nous demandant de vous soumettre les demandes, les Russes n'étant pas invités à Lausanne, ce que nous ignorions¹¹, d'autant plus que la requête de la délégation soviétique, du 23 avril, contenait la mention «délégué russe à la Conférence de Lausanne».¹²

5. *Il s'agit sans doute de la lettre du 10 nov. 1922, cf. E 2200 Rome 13/2.*

6. *Note en marge de P. Dinichert: C'est ici qu'il y a eu le malentendu.*

7. *Note en marge de P. Dinichert: Mais tout cela n'avait, en réalité, rien à voir avec la chose.*

8. *Note en marge de P. Dinichert: encore autre chose.*

9. *Note en marge de P. Dinichert: Cela a été fait dans le discours de M. Motta. Pour les explications de Motta au Conseil national, le 19 juin 1923, cf. Bulletin sténographique officiel. Conseil national, 1923, séance du 19 juin 1923, p. 404 ss.*

10. *Cf. n° 271, note 5.*

11. *Note en marge de P. Dinichert: Précisément.*

12. *Non reproduite.*

*La Société Hoffmann-La Roche
au Chef du Département politique, G. Motta*

L. Verkehr mit Russland und
Haager Opium-Konvention

Basel, 25. Juni 1923

Die Befürchtungen, denen wir in unserem Schreiben vom 1. Juni d.Js.¹ Ausdruck gegeben haben, finden leider ihre Bestätigung durch die Mitteilungen der Presse über den Wirtschafts-Boykott, den Russland über die Schweiz verhängt haben soll, sowie durch eine telegraphische Nachricht, die wir soeben von unserem Vertreter in Moskau via Riga erhalten, worin es heisst: «seit gestern jegliches Arbeiten jeder Beziehung für uns momentan ausgeschlossen. Näheres brieflich». Sie wollen daraus entnehmen, dass unser Vertreter, den wir mit erheblichen Kosten seit Monaten in Moskau sitzen haben und dem es auch gelungen war, die Handelsbeziehungen zu Russland wieder aufzunehmen, seit dem 24. Juni seine

1. *Dans cette lettre, Hoffmann-La Roche résumait la reprise de ses activités en Russie et annonçait leur interruption subite à la suite de l'assassinat de Vorowsky à Lausanne: [...] Russland ist vor dem Kriege das wichtigste Absatzgebiet für unsere pharmazeutischen Präparate gewesen. Durch systematische Propagierung und sorgfältige Belieferung war es uns gelungen, unsere bekannten Markenartikel derart bei den russischen Konsumenten einzuführen, dass der schweizerischen Volkswirtschaft Jahr für Jahr erhebliche Einnahmen aus Russland zuflossen. Wir brauchen nicht zu schildern, in welcher Weise der Krieg und die russische Revolution die Ergebnisse vieljähriger Arbeit zu nichte machten, wohl aber erlauben wir uns Ihnen mitzuteilen, dass wir nun seit drei Jahren wieder mit grosser Mühe und erheblichen Unkosten an dem Wiederaufbau unseres russischen Geschäftes arbeiten. Es ist uns auch gelungen, sowohl unsere Spezialpräparate, als unsere chemischen Produkte wieder nach Russland zu liefern, allerdings nicht mehr an die Privatkundschaft, sondern durch die offiziellen Handelsvertretungen der Russischen Sozialistischen Föderativen Sowjet-Republik, die uns auch den Verkauf eines wichtigen russischen Monopolartikels, des Santonins, übergeben hat. Diesen Artikel haben wir während zwei Vertragsjahren mit Erfolg und auch zur Befriedigung unserer Auftraggeber vertrieben. Der Abschluss eines dritten Vertrages stand vor einigen Wochen unmittelbar bevor, als die Verhandlungen plötzlich durch den Vorfall in Lausanne zum Stocken kamen. Am 30. Mai hat nun die russische Handelsvertretung in Berlin unserem dortigen Unterhändler mitgeteilt, dass sie von Moskau die Anweisung bekommen habe, mit Schweizerfirmen jeglichen Verkehr abzubrechen; zu ihrem Leidwesen müsse sie deshalb davon absehen, den dritten Santonin-Kontrakt mit uns abzuschliessen.*

Sie werden, hochgeachteter Herr Bundesrat, verstehen, wie uns diese Nachricht betroffen hat, denn es handelt sich dabei nicht nur um diesen Kontrakt, sondern darum, ob Russland wiederum ausscheidet als Konsument unserer Präparate überhaupt und wir derart um die Früchte unserer vielen Bemühungen der letzten Jahre kommen müssen.

Wir haben uns erlaubt Ihnen diese Sorgen zu unterbreiten, einmal, weil es dem hohen Bundesrate vielleicht möglich sein wird, etwas zum Schutze unserer Interessen zu unternehmen, andererseits, um vor einer raschen Preisgabe anderer Einnahmequellen, wie sie zurzeit von einer aus Genf inspirierten Presse verlangt wird, ernstlich zu warnen.

Im gleichen Sinne haben wir an das Volkswirtschaftsdepartement und an das Departement des Innern geschrieben (E 2001 B 8/28).

Tätigkeit einstellen muss. Damit dürfte auch der in unserem Schreiben vom 1. Juni erwähnte Santonin-Kontrakt endgültig verloren sein, Nachrichten aus anderen Quellen scheinen das leider zu bestätigen.

Wenn es Sie interessiert, so wollen wir Ihnen gerne ziffernmässige Unterlagen über den Handelsverkehr, welchen wir mit Russland in den letzten Jahren wieder gepflegt haben, geben, damit Sie erwägen können, wie empfindlich uns diese Beeinträchtigung unserer Tätigkeit trifft. Wir haben in den letzten Jahren stets mit Gegenmassnahmen unserer ausländischen Konkurrenz, insbesondere der deutschen, zu kämpfen gehabt, ohne dass es ihr gelungen wäre, unsere Beziehungen zum Volkskommissariat für Aussenhandel der Soviet-Republik zu trüben; nun müssen wir untätig zusehen, wie die anderen Fabriken die Situation für sich ausbeuten.

Wie schon letzthin erwähnt, haben wir uns erlaubt, diese Situation zu schildern für den Fall, dass es Ihnen möglich sein sollte, etwas zum Schutze unserer Interessen zu unternehmen, ferner aber auch im Hinblick auf die bevorstehende Ratifikation der Haager Opium-Konvention, die uns ein anderes Arbeitsgebiet beschränken oder verschliessen wird.

In gleichem Sinne haben wir an das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement und an das Departement des Innern geschrieben.

281

E 2001 (C) 7/2

*Le Chargé d'Affaires de Suisse à Washington,
K. Bruggmann, au Chef du Département politique, G. Motta*

L

Washington, 5. Juli 1923

Bezugnehmend auf den Bericht unserer Gesandtschaft vom 9. Februar¹ beehre ich mich zu Ihrer Kenntnis zu bringen, dass das Staatsdepartement der Gesandtschaft seine Stellungnahme zu den im Sinne Ihrer Weisungen vom 28. Juli 1921 gemachten Anregungen² betreffend Abschluss eines Schiedsgerichtsvertrages mitgeteilt hat. Die Abschrift der vom 30. Juni datierten Antwortnote³, sowie die darin bezeichneten Beilagen finden Sie beige schlossen.

1. *Dans ce bref rapport, le Ministre Peter écrivait: Ayant eu l'occasion d'aller au Département d'Etat et de voir M. le Secrétaire Hughes, je lui ai rappelé incidemment que je n'avais pas encore reçu de réponse au sujet de notre proposition de conclure un traité d'arbitrage avec les Etats-Unis.*

Monsieur Hughes m'a répondu qu'il avait en effet un peu perdu de vue cette question à cause de toute la besogne qui incombe à son département. Cependant il m'a promis de revoir la chose avec la Division compétente et de me donner une réponse le plus vite possible (E 2001 (C) 7/2).

2. *Non reproduits, cf. E 2200 Washington 13/7.*

3. *Non reproduit.*

Die gegenwärtige amerikanische Regierung scheint nicht gewillt, ein Vermittlungs- und Untersuchungsverfahren und die obligatorische Erledigung von Streitigkeiten durch ein Schiedsgericht in einem neuen Verträge vorzusehen. Hingegen erklärt sich das Staatsdepartement bereit, sofort Unterhandlungen zum Abschluss eines Schiedsgerichtsvertrages, wie ein solcher 1908 mit der Schweiz abgeschlossen⁴, 1913 auf 5 Jahre verlängert worden ist und bis 23. Dezember 1918 in Kraft war, aufzunehmen.

Da aber gegenwärtig die Frage des Beitritts der Vereinigten Staaten zum Protokoll vom 16. Dezember 1920⁵ betreffend den ständigen internationalen Gerichtshof in Haag wieder besonders aktuell ist, indem der Präsident dem Senat einen entsprechenden Antrag vorlegte, der in der nächsten Session zur Behandlung kommen soll, auf welchen Umstand auch die Note des Staatsdepartements hinweist, scheint es mir fraglich, ob mit solchen Verhandlungen mit dem Staatsdepartement nicht besser zugewartet werden sollte. Es dürfte sich wohl erst nach erfolgter Entscheidung des Senates zeigen, ob ein besonderer Vertrag der Schweiz mit den Vereinigten Staaten nötig ist und was für einen Inhalt ein solcher gegebenenfalls haben sollte. So scheint mir der gegenwärtige Moment zu Verhandlungen aus verschiedenen Gründen nicht opportun.

Deswegen wollte ich das Staatsdepartement nicht ohne Ihre ausdrückliche Weisung um Ausarbeitung eines Entwurfes ersuchen, wenngleich ich die Zustimmung zum Vorbehalt des Staatsdepartements betreffend Änderungen des abzuschliessenden Vertrages im Falle des Beitritts der Vereinigten Staaten zum Protokoll vom 16. Dezember 1920 wohl ohne Bedenken hätte geben dürfen. Ich beschränkte mich darauf dem Staatsdepartement den Empfang seiner Note zu bestätigen und deren Übermittlung an Sie anzuzeigen.⁶

4. Cf. DDS 5, n° 216.

5. Cf. FF 1921, vol. I pp. 343—362.

6. Pour la suite de cette affaire, cf. DDS 9, rubrique 28. 3., USA. Schiedsvertrag.

282

E 7110 1/118

*Le Chef de la Division des Affaires étrangères, P. Dinichert,
au Chef du Département de l'Économie publique, E. Schulthess*

L

Berne, 21 juillet 1923

Nous avons eu l'honneur de recevoir la lettre du 30 juin¹ par laquelle vous avez bien voulu demander des renseignements sur la question de savoir si le traité entre la Suisse et l'Autriche-Hongrie, du 7 décembre 1875², connu sous le nom abrégé

1. Non reproduite.

2. RO, 1875—1876, Tome 2, pp. 118—125.

de Traité d'établissement, est encore considéré comme valable vis-à-vis des Etats successeurs de l'Autriche-Hongrie et si, sur la question de l'établissement, des arrangements ont été conclus avec ces Etats.

Il y a lieu de relever, tout d'abord, que seule la Hongrie se considère comme Etat successeur de l'ancien Royaume de Hongrie et applique exactement les principes classiques du droit des gens sur la succession des Etats. Les autres Etats en possession de territoires anciennement austro-hongrois se considèrent comme des Etats nouveaux, sans lien avec l'ancienne Monarchie. L'Autriche même soutient cette opinion, qui a été sanctionnée, jusqu'à un certain point, par le Traité de Paix de St-Germain. Ces Etats ne sont donc pas obligés, en principe, par les anciens traités austro-hongrois.

D'un autre côté, la Confédération, en créant les dispositions légales actuellement en vigueur sur la police et l'établissement des étrangers en Suisse, a abrogé, en fait, le principe du libre établissement affirmé dans les traités sur cette matière. Ce résultat a été obtenu par l'interprétation de la clause de réserve de l'application générale des lois internes contenue dans ces Conventions. Comme tous les Etats ont pris des mesures analogues en ce qui concerne le séjour et l'établissement des étrangers sur leurs territoires, ces mesures n'ont pas donné lieu à protestation. Néanmoins, leur effet a été de diminuer considérablement la valeur effective des traités d'établissement. Quant à celui qui nous occupe, il est surtout utile actuellement pour les questions d'assistance publique.

Quoi qu'il en soit, la question de principe que vous nous avez posée nous a amenés à faire une étude d'ensemble, dont voici le résultat.

Nous n'avons conclu, jusqu'ici, aucun arrangement concernant l'application du Traité de 1875 avec aucun Etat successeur de l'Autriche-Hongrie. En fait, la situation, à cet égard, est la suivante:

Hongrie: La Hongrie se reconnaissant Etat successeur, le Traité reste en vigueur. Nous n'avons été saisis, jusqu'à présent, d'aucune plainte concernant sa non-observation par le Gouvernement hongrois et n'avons non plus reçu aucune réclamation visant son application par des Autorités suisses.

Roumanie: Sans qu'aucun échange de vues ait eu lieu à ce sujet avec le Gouvernement roumain, nous admettons, conformément aux principes généraux du droit international, que les traités conclus avec la Roumanie s'appliquent aux territoires, anciennement hongrois, devenus roumains depuis la guerre. En l'absence d'un traité d'établissement, proprement dit, avec la Roumanie, le seul changement survenu par rapport à ces territoires consiste en ceci que le Traité de 1875 a cessé de leur être applicable.

Yougoslavie: La même observation s'applique au Traité d'établissement et consulaire entre la Suisse et la Serbie, du 16 février 1888.³

Italie: Le Traité d'établissement du 22 juillet 1868⁴ s'applique aux anciens territoires autrichiens devenus italiens. Il est bien entendu que cette application a lieu dans les mêmes conditions pour toute l'Italie, en particulier en ce qui concerne le maintien en vigueur provisoire, depuis notre dénonciation de décembre 1920.

3. RO, 1887—1888, Tome 10, pp. 634—638.

4. Cf. DDS 2, n° 138.

Pologne: Nous n'avons conclu aucun traité d'établissement proprement dit avec cet Etat. Il nous paraît hors de doute que la Pologne constitue une nouvelle entité politique, sans lien avec les Etats des territoires desquels elle a été formée. Par conséquent, nous ne pourrions réclamer l'observation, par ce nouvel Etat, suivant les parties du territoire polonais en cause, des dispositions de nos traités d'établissement avec l'Allemagne, l'Autriche et la Russie. Il en résulte que les conditions d'établissement des Polonais en Suisse et vice versa ne sont réglées par aucun traité spécial. Néanmoins, il y a lieu de tenir compte des dispositions des articles 1 et 4 de la Convention commerciale du 26 juin 1922.⁵

Tchécoslovaquie: La Tchécoslovaquie, nouvel Etat aussi, n'a pas conclu de traité d'établissement avec la Suisse. Par contre, en 1920, nous avons reçu de la Légation tchécoslovaque une communication verbale de laquelle il paraissait ressortir que la Tchécoslovaquie se reconnaissait liée par les traités conclus jadis par la Monarchie austro-hongroise et que, par conséquent, les Suisses dans ce pays pouvaient se réclamer du Traité de 1875, tandis que les Tchèques en Suisse ne le pouvaient pas. La seule explication d'une semblable déclaration semble être que la Tchécoslovaquie applique sur son territoire les lois de l'ancienne Autriche et, par conséquent, les traités conclus par la Monarchie, pour autant que, du fait de leur promulgation, ils avaient pris place dans la législation interne en vigueur en Autriche. Cette théorie est correcte en droit, bien que désavantageuse, peut-être, à la Tchécoslovaquie. Nous n'avons pas obtenu la confirmation de cette déclaration. Au contraire, le Consulat général de Suisse à Prague nous a fait savoir que la loi de novembre 1918, qui maintient les lois autrichiennes en vigueur en Tchécoslovaquie, ne s'appliquerait pas aux conventions internationales. Là encore, la situation n'est pas éclaircie; mais il semble qu'en fait, les dispositions du Traité de 1875 sont appliquées, en tout cas à titre de ligne directrice, par les deux pays, et sans donner naissance à des difficultés.

Autriche: L'Autriche, non plus, ne se considère pas comme Etat successeur de la Monarchie et a toujours déclaré qu'elle n'est pas liée par les traités conclus par celle-ci. A l'égard de la Suisse, le Gouvernement autrichien a soutenu cette même théorie, mais, en fait, ne l'a mise en pratique que jusqu'à un certain point. En septembre 1921⁶, l'Autriche nous a demandé de régulariser cette situation en concluant avec elle une Convention en vue d'établir une liste de conventions concernant des questions d'ordre judiciaire qui seraient maintenues en vigueur entre ces deux Etats. Le Traité d'établissement de 1875 était porté sur cette liste. Ces négociations suivent leurs cours et ont fait, ces tout derniers jours, l'objet de communications de notre part au Gouvernement autrichien.⁷ La Suisse, elle, applique, vis-à-vis de l'Autriche, le Traité de 1875, mais sans que la réciprocité soit suffisamment observée.

Il résulte de ce qui précède que la question que vous nous avez posée ne comporte pas de réponse précise. L'établissement en Suisse des ressortissants des

5. RO, 1922, Tome 38, pp. 487—497.

6. Par une note du 16 septembre 1921 (E 2001 (C) 1/15).

7. Pour un résumé de cette négociation jusqu'à la signature des accords du 25 mai 1925, cf. Message du Conseil fédéral sur l'application de traités antérieurs en matière de relations juridiques entre la Suisse et l'Autriche (du 15 septembre 1925). FF, 1925, vol. III, pp. 105—118.

Etats successeurs de l'Autriche-Hongrie et celui des Suisses dans ces mêmes Etats ne repose, juridiquement, sur une base contractuelle certaine que vis-à-vis de la Hongrie (et de la Pologne, si l'on veut tenir compte des dispositions insignifiantes des articles 1 et 4 du Traité de commerce). Pour l'Italie, la Roumanie et la Yougoslavie, nous nous tenons aux principes généraux du droit international, d'après lesquels les territoires incorporés à ces Etats partagent le sort de ces derniers par rapport aux traités. Quant à l'Autriche et à la Tchécoslovaquie, la situation reste incertaine.

Nous ajoutons que nous avons été sollicités par la Tchécoslovaquie de négocier un traité d'établissement. Le Département fédéral de Justice et Police s'est opposé à ce que ces ouvertures fussent acceptées, préférant régler, en premier lieu, la question d'une loi fédérale sur l'établissement des étrangers en Suisse. L'ensemble de l'affaire reste donc en suspens.⁸

8. *Sur cette question*, cf. Message du Conseil fédéral concernant la réglementation du séjour et de l'établissement des étrangers en Suisse par le droit fédéral, du 2 juin 1924. FF, 1924, vol. II, pp. 511—536, et Message sur le même objet du 17 juin 1929, FF, 1929, vol. I, pp. 929—949.

283

E 2/1678

*Le Ministre de Suisse à Paris, A. Dunant,
au Chef du Département politique, G. Motta*

L¹

Paris, 27 juillet 1923

A la fin de notre lettre du 29 juin², dont je vous remercie, vous m'aviez exprimé le désir de connaître les renseignements que je pourrais recueillir dans les milieux officiels français sur la question des zones.

Or, le sous-directeur des Affaires politiques d'Europe au Quai d'Orsay (M. de Lacroix) m'avait prié de passer cet après-midi le voir et m'a tenu le langage suivant: M. le Président du Conseil a été extrêmement occupé ces derniers jours par la conversation avec la Belgique pour la réponse à adresser à la note anglaise dans la question des réparations; il vient de partir prendre quelque repos dans sa propriété de la Meuse et il m'a chargé de vous dire que les propositions suisses pour régler les zones se faisant attendre, il a soumis cette affaire à l'examen de plusieurs

1. *Note de Motta en tête du document*: Il est évidemment impossible d'entrer en matière sur les nouvelles propositions françaises que je considère comme dérisoires. (Ce qui n'est pas exagéré). Je pense qu'il faudrait donner connaissance à titre très confidentiel à M. P. Martin de ces propositions. Faut-il répondre d'ores et déjà au Gouvernement français pour lui déclarer que nous ne pourrions pas entrer en matière? Ou bien faut-il attendre à septembre? 14. 8. 23. M.

2. *Non reproduite*.

ministères intéressés en vue de pouvoir présenter des suggestions au Gouvernement fédéral. En effet, M. Poincaré a été, au cours de la session parlementaire, approché par de nombreux députés qui lui ont demandé quand serait mise en vigueur la loi votée en février dernier sur l'organisation du cordon douanier à la frontière; en outre, l'opinion publique en zone même a continué à se modifier en défaveur du régime actuel; dans ces conditions, M. Poincaré aimerait beaucoup arriver à une entente avec la Suisse pour l'automne et il remet le résultat des études auxquelles ont procédé les différents dicastères de l'administration française.

En me disant cela, M. de Lacroix me tendit les 4 documents que j'ai l'honneur de vous envoyer ci-inclus et ajouta:

Nous pensons que nous pourrions régler cette épineuse question, aussi embarrassante pour le Conseil fédéral que pour nous, par la conclusion de quatre accords techniques dont chacun reprendrait quelques dispositions de la Convention mort-née du 7 août 1921.

Le premier de ces accords serait une convention additionnelle à celle de 1902 sur la police de la navigation sur le Lac Léman et reproduirait les articles 11 à 14 de la Convention de 1921.

Le second de ces accords serait un article additionnel à la Convention de 1882 sur les rapports de voisinage et sur la surveillance des forêts limitrophes.

Le troisième accord serait une convention relative à la circulation par voie de terre entre les cantons de Genève, Vaud et Valais et la région (on évite le mot zone) française limitrophe desdits cantons.

Enfin, un quatrième accord serait une convention relative au régime douanier entre les cantons de Genève, Vaud et Valais et la région française limitrophe.

J'ai naturellement tout de suite demandé à M. de Lacroix quel était le pas que faisait, dans ses nouvelles propositions, le Gouvernement français pour tenir compte de l'opposition manifestée en Suisse contre la convention de 1921. Mon interlocuteur m'a répondu que la France estimait faire une concession en ne mentionnant plus nulle part la renonciation de la Suisse aux droits acquis par les Traités de 1815—1816³; c'est là une attention⁴ très importante vis-à-vis d'une partie de l'opinion publique suisse; de même, on ne se réfère pas au Traité de Versailles.

Et le douanier français? ai-je demandé. — Nous évitons intentionnellement d'en parler dans ces projets d'accords, mais nous le mettrons à notre frontière en vertu de notre loi.⁵

Quelle serait la durée prévue pour ces arrangements? — Après la mésaventure du 18 février, nous ne voulons plus courir le risque d'un referendum et nous prévoyons 5 à 10 ans, pendant lesquels se ferait un essai loyal de ce nouveau statut; par contre, la France serait disposée à assurer la Suisse, dans une note, de la durée perpétuelle des clauses dites perpétuelles de la convention de 1921.

En me priant de vous transmettre les suggestions de M. le Président du Conseil, M. de Lacroix a ajouté que le Gouvernement français n'envisageait pas de désigner un négociateur spécial et ne désire pas de conférences auxquelles prennent part trop de gens qui sont cause d'indiscrétions; M. Poincaré aimerait que la

3. Passage souligné et trois points d'exclamation en marge, sans doute de la main de Motta.

4. Mot souligné et point d'exclamation en marge.

5. Passage souligné et point d'exclamation en marge.

conversation, qui doit rester très confidentielle, se poursuivît par la voie diplomatique ordinaire.

Tel est, M. le Conseiller fédéral, le résumé aussi exact que possible des ouvertures que M. de Lacroix m'a faites de la part du Chef du Gouvernement français; ne pouvant prononcer immédiatement mon avis personnel sans les avoir dûment examinées, je me suis borné à prier mon interlocuteur de remercier M. Poincaré de m'avoir mis en mesure de vous soumettre ses propositions.

Au moment où se poursuit en Suisse l'étude des suggestions que nous pourrions faire, il n'est pas inutile que nous connaissions dès maintenant à quoi a abouti l'examen de la question, du côté français.

Les deux points de vue, encore si opposés, arriveront-ils jamais à se concilier?⁶

6. Motta, ayant convoqué Allizé dès qu'il prit connaissance de ces propositions, le 14 août, lui demanda de faire savoir à son Gouvernement que nous ne pourrions entrer en matière sur les propositions que nous avons reçues le 27 juillet et que nous continuons à rechercher loyalement une solution. Cf. *Lettre de Motta au chargé d'Affaires de Suisse à Paris, du 23 août 1923* (E 2/1678).

284

E 7175 (A) 1/18

*Le Chef de l'Office de l'Émigration, J. Möhr,
au Chef du Département politique, G. Motta¹*

L. Materielle Unterstützung
erwerbsloser Personen,
die zur Auswanderung
entschlossen sind

Bern, 27. Juli 1923

Die Frage der Förderung der Auswanderung beschäftigt nach wie vor die Öffentlichkeit in hohem Grade, und ich halte es deshalb für meine Pflicht, Ihnen über diese Angelegenheit zu Ihrer Orientierung einen kurzen Bericht zu erstatten.

Als die Arbeitslosigkeit in der Schweiz besorgniserregende Dimensionen annahm, sah sich der Bundesrat veranlasst, die Frage zu prüfen, ob nicht durch die Förderung der Auswanderung die Lage gebessert werden könnte. Diese Prüfung war umso notwendiger, als in der Presse und in öffentlichen Versammlungen häufig die unsinnigsten Projekte zur Verwirklichung empfohlen wurden. In weiten Kreisen unseres Volkes hielt man dafür, dass die Gründung einer Schweizerkolonie die schlimmen Verhältnisse in der Heimat günstig beeinflussen könnte. Meine Stellungnahme zu dieser Voraussetzung, wie sie im Geschäftsbericht von 1921 bekannt gegeben wurde, fand bei vielen Fachmännern in Übersee eine günstige Aufnahme. Mit der Erwerbung eines Landstückes und der Anlage einer Kolonie

1. *Note manuscrite de Motta en tête du document*: Das ganze Problem wird im Laufe des Herbstes neu geprüft werden. 6. 8. 23. M.

allein hätte jedoch der Arbeitslosigkeit nicht mit Erfolg begegnet werden können; dies konnte nur durch Placierung sehr vieler Arbeitsloser im Auslande geschehen. Das Volkswirtschaftsdepartement wünschte, dass an die Förderung der Ab- und Auswanderung herangetreten werde, und ich verfasste im April 1922 ein diesbezügliches Gutachten², in dem ich zum Schlusse kam, dass in jedem fremden Lande mit Hilfe unserer Vertreter Vertrauensmänner ausfindig gemacht werden sollten, die sich über die Arbeits- und Siedlungsverhältnisse in ihrem Wohnstaate zu erkundigen und Berichte hierüber anher zu senden hätten. Diese Berichte, insbesondere diejenigen über die Gründung von Kolonien, wären von einem Auswanderungskommissär zu ordnen und einer Kommission von Fachmännern zu unterbreiten; über die weitem Massnahmen könnte dann durch die Bundesbehörden Beschluss gefasst werden. Die Tätigkeit des Auswanderungskommissärs wäre naturgemäss der Aufsicht des Auswanderungsamtes zu unterstellen, um eine richtige Zusammenarbeit mit ihm zu ermöglichen. Infolge der vielen nötig werdenden Besprechungen zog sich die Angelegenheit in die Länge. Am 7. Juli 1922 hat der Bundesrat dem Vorschlag, es sei für die Dauer der Krise eine Auswanderungskommission zu ernennen und eine Zentralstelle zu kreieren, zugestimmt. Über die Wahl der Mitglieder der Kommission entstanden Meinungsverschiedenheiten, und die Akten blieben lange liegen, meines Wissens beim Volkswirtschaftsdepartement. Mit meinem Berichte vom 2. Oktober 1922 unterbreitete ich Ihnen Vorschläge betreffend die Ernennung von Vertrauensmännern in überseeischen Staaten. Am 20. Oktober erklärte sich der Bundesrat damit einverstanden, dass nun die in Rede stehende Auswanderungskommission ernannt und die in Vorschlag gebrachte Zentralstelle kreiert werde. Bereits waren verschiedene Massnahmen zur Ausführung des Bundesratsbeschlusses getroffen worden, als sich die Geschäftsstelle der schweizerischen Vereinigung für Innenkolonisation und industrielle Landwirtschaft (der Kürze halber möchte ich hernach nur das Wort «Geschäftsstelle» gebrauchen) bereit erklärte, die Funktionen der Zentralstelle zu übernehmen. Mit Beschluss des Bundesrates vom 1. Dezember 1922 wurde das politische Departement ermächtigt, der Geschäftsstelle die Funktionen einer Zentralstelle für das koloniasatorische Auswanderungswesen im Sinne des dargestellten Arbeitsprogrammes versuchsweise zu übertragen. Das aufgestellte Arbeitsprogramm lautete wie folgt:

«1. Erkundigungen nach Siedlungsmöglichkeiten in europäischen und ausser-europäischen Staaten sowie schriftliche und mündliche Auskunfterteilung hierüber.

2. Feststellung im Einzelfalle, ob Auswanderungslustigen durch die Innenkolonisation zu einer Existenz verholfen werden könnte, und wenn dies nicht der Fall sein sollte, Beratung über geeignete europäische und aussereuropäische Siedlungsgebiete.

3. Stellenvermittlung nach aussereuropäischen Ländern (die Stellenvermittlung nach europäischen Ländern bleibt Aufgabe des eidg. Arbeitsamtes).

4. Prüfung und Gründung von Siedlungsunternehmen, diesbezüglicher Verkehr mit Landbesitzern, Vorschläge an die Bundesbehörde in bezug auf Subventionierung von Kolonisationsprojekten und Unterhandlungen mit Banken,

2. Cf. n° 178.

Gesellschaften und Privaten betr. Beteiligung an solchen Projekten (jedes Siedlungsunternehmen wird als rechtlich und finanziell selbständig organisiert) Auswahl geeigneter Kolonisten unter den Auswanderungslustigen, Placierung der Ausgewählten und Beobachtung ihres Fortkommens am Reiseziel.

5. Vorbereitung der Auswanderungslustigen, die Ansiedler werden wollen, auf ihre künftige Tätigkeit durch Beschäftigung bei der Innenkolonisation oder auf Landgütern.

Die Vorschläge betr. Annahme und Ausführung eines Kolonisationsprojektes werden von der oberwähnten Geschäftsstelle dem Auswanderungsamt übermacht und dem polit. Depart. von letzterem mit einem Gutachten unterbreitet; die praktische Durchführung der von den Bundesbehörden gutgeheissenen Kolonisationsunternehmungen ist wieder Aufgabe der in Rede stehenden Geschäftsstelle. Zur Durchführung ihrer Obliegenheiten wird die Geschäftsstelle ermächtigt, mit den diplomatischen und konsularischen Vertretern der Eidgenossenschaft direkt zu verkehren, doch bleibt die Erteilung eigentlicher Aufträge an diese Organe dem polit. Departement vorbehalten.»

Die Geschäftsstelle trat nun in Tätigkeit. Das Auswanderungsamt übergab ihr ein reiches Aktenmaterial und machte sie bekannt mit seinen Vorbereitungen in bezug auf das Kolonisationswesen, seinem Informationsdienst und erklärte sich zu jeder Mithilfe bereit, wünschte aber, um ein Zusammenarbeiten zu ermöglichen, über die Massnahmen der Geschäftsstelle auf dem Laufenden erhalten zu werden.

Hinsichtlich der Placierung von Schweizern nach Frankreich wurde zwischen dem eidg. Arbeitsamt und der Geschäftsstelle in dem Sinne eine Einigung erzielt, dass sich letztere auf die Vermittlung landwirtschaftlicher Stellen sowie Guts-pachten und Gutskäufe zu beschränken habe. In bezug auf Siedlungsmöglichkeit in Albanien liegt ein Bericht vor, aus dem sich ergibt, dass von einer Auswanderung dorthin im eigentlichen Sinne des Wortes nicht gesprochen werden könne, es dürfte sich nur darum handeln, durch Gesellschaften dort Werke ausführen zu lassen gegen Erteilung von Konzessionen, z. B. Ausbeutung von Wäldern, wobei es Schweizern möglich wäre, Beschäftigung zu erhalten. Das Hauptaugenmerk richtete die Geschäftsstelle auf Canada, weil dort zur Aufnahme schweizerischer Einwanderer bereits von uns Unterhandlungen stattgefunden hatten. Wie Ihnen bekannt ist, unterhält Canada in Winnipeg ein staatliches Stellenvermittlungsbureau, das über vakante Stellen ein Register führt und Arbeituchenden zu Beschäftigung verhilft. Wir waren nun der Ansicht, unser Generalkonsulat in Montreal hätte einen Vertrauensmann, der mit den Orts- und Lebensverhältnissen des Landes vertraut war, ermächtigen sollen, mit diesem Stellenvermittlungsbureau und auch direkt mit Arbeitgebern (namentlich den grossen Bahngesellschaften) in Verbindung zu treten, um arbeitswilligen Landsleuten zu Beschäftigung zu verhelfen, sowie zu Farmpachten und Erwerb von Landlosen. Die Geschäftsstelle bestand aber darauf, einen Delegierten nach Canada zu senden. Dieser stellte in Winnipeg fest, wie viele mit landwirtschaftlichen Arbeiten vertraute Personen auf Farmen in Zentral-Canada placiert werden können. Seinen Weisungen gemäss wurden dann von Zeit zu Zeit Gruppen gesammelt und nach Winnipeg befördert. Trotz der sorgfältigen Auswahl der Bewerber um Stellen in Canada kam es vor, dass ungeeignete Personen angenommen wurden, die sich auf

der Reise und in Canada keineswegs so aufführten, dass sie den Bestrebungen der Behörden Ehre machten. Mehrere dieser unterstützten Auswanderer kamen zurück, andere nahmen die ihnen zugewiesenen Stellen nicht an und suchten anderswo Beschäftigung und wieder andere haben sich laut eingelaufenen Berichten bereits in die Vereinigten Staaten eingeschmuggelt. Leider entstanden zwischen dem Delegierten der Geschäftsstelle, Herrn Beck, und der Canadian Pacific Bahngesellschaft Differenzen, ebenso zwischen unserm Generalkonsul in Montreal und Herrn Beck. Herr Beck wollte die ganze Placierung in Canada selbst in den Händen behalten und verfocht die Idee, jeder durch ihn placierte Schweizer müsse ein Jahr lang zu einem Monatslohn von 25 Dollars auf einer Farm arbeiten, alsdann werde sich ergeben, ob ihm zu einem Heimwesen verholten werden könne. Die C.P.R. wollte auf diese Bedingung nicht eingehen und verlangte für Arbeitgeber und Arbeitnehmer grössere Freiheit. Die Idee Becks ist beachtenswert und man war hierorts allgemein der Ansicht, dass es für einen Schweizer besser sei, wenn er im Sommer zu einem kleinern Lohn als landesüblich arbeiten müsse und den Winter über dafür auf der Farm bleiben könne. Die Abmachungen Becks in dieser Hinsicht erregten mein Erstaunen, und es ergab sich anlässlich seines Besuches auf meinem Bureau, dass diesbezüglich keine schriftlichen Vereinbarungen getroffen worden sind, dass nicht nur jeder Farmknecht davon laufen kann, wenn er einmal seinen Lohn erhalten hat, sondern dass auch jeder Farmer die engagierten Schweizer jederzeit entlassen kann, wenn er sie bezahlt hat und sie nicht mehr braucht. Es ist deshalb zu befürchten, dass manche der placierten Schweizer im Spätherbst oder Winter entlassen werden, nachdem sie den Sommer über um einen zu kleinen Lohn verdingt worden waren. Die letzte Gruppe der für Canada gewonnenen Schweizer soll demnächst abreisen und weitere Transporte dieses Jahr nicht mehr zur Ausführung gelangen. Die Nachfrage nach landwirtschaftlichen Arbeitskräften beginnt nun, der vorgeschrittenen Jahreszeit wegen, in Canada nachzulassen. Vom Auswanderungsamt und den Auswanderungsagenturen wurden der Geschäftsstelle auswanderungsentschlossene, aber unbemittelte Landsleute zugewiesen und hauptsächlich der materiellen Unterstützung wegen gelang es ihr, zwischen 500 und 600 Personen nach Canada zu befördern, und die Herren Bernhard und Beck befinden sich zurzeit auf der Reise nach diesem Lande, um die eingeleitete Aktion an Ort und Stelle zu prüfen.

Da die Geschäftsstelle mit der Förderung der Auswanderung vorläufig nur bis Ende dieses Jahres betraut ist, so stelle ich mir die Fragen: Hat sie die ihr übertragenen Aufgaben erfüllt, ist durch ihre Tätigkeit die Krise in der Schweiz gemildert worden, und lassen sich die Aufwendungen für die Geschäftsstelle mit ihren bisherigen Erfolgen rechtfertigen. Ich muss diese Fragen verneinen. Das eidgen. Arbeitsamt seinerseits hat die Verabfolgung von Unterstützungen an Arbeitsentschlossene, die Ansiedler werden möchten, eingestellt und dadurch die Förderung der Auswanderung beeinträchtigt. Noch nicht über ein einziges Siedlungsprojekt (wenn man von Albanien absieht) hat uns die Geschäftsstelle bisher Bericht erstattet. Ausser der Stellenvermittlung landwirtschaftlicher Arbeiter nach Frankreich beschränkte sich die ganze Stellenvermittlung auf Canada und dort insbesondere auf die Zentralprovinzen. Es ist uns nichts davon bekannt, dass Auswanderungsentschlossene durch die Geschäftsstelle über ausereuropäische Siedlungsgebiete beraten worden wären. Von Unterhandlungen

mit Landbesitzern, mit Banken, Gesellschaften und Privaten zwecks Placierung von arbeitslosen Schweizern und Anlage von Siedlungen haben wir noch keine Nachricht erhalten. Es unterliegt keinem Zweifel, dass Hunderte von unbemittelten und arbeitslosen Landsleuten durch die Geschäftsstelle in Ost- und Westcanada, längere Zeit auch in den Vereinigten Staaten, ganz besonders aber in Brasilien, Argentinien und Australien hätten Arbeit und vielleicht eine Existenz finden können. Der ganze Apparat ist meiner Ansicht nach viel zu schwerfällig und kostspielig. Ich erhebe keine Anschuldigung gegen die Geschäftsstelle und anerkenne voll und ganz die grosse Arbeit von Herrn Dr. Bernhard und ebenso die Bemühungen des Herrn Beck; auch persönlich schätze ich diese beiden Herren hoch und hätte keinen Grund, sie nicht mehr meines vollen Vertrauens zu würdigen, aber die ganze Angelegenheit ist so ernst und von solcher Tragweite, dass mit rücksichtsloser Offenheit auf die Sachlage, wie sie ist, hingewiesen werden muss. Wenn in der bisherigen Weise fortgearbeitet wird, und mit der Unterstützung der Auswanderung die Geschäftsstelle, die Innerpolitische Abteilung, das Arbeitsamt, die Finanzkontrolle, das Auswanderungsamt usw. zu tun haben, und die Geschäftsstelle ihre Aufgaben zu einseitig auffasst, befürchte ich ein Fiasko; ein solches muss aber unter allen Umständen und um jeden Preis dem Bundesrat erspart werden. Nach reiflicher Überlegung aller einschlägigen Fragen gelangte ich zur Ansicht, dass die ganze Angelegenheit auf Anfang des nächsten Jahres neu geordnet werden muss. Eine Ausscheidung der Kompetenzen und eine klare Zuweisung von Aufgaben an die Geschäftsstelle und Verwaltungsabteilungen halte ich für unaufschiebbar. Glücklicherweise ist die Arbeitslosigkeit in der Schweiz bedeutend zurückgegangen und eine Förderung der Auswanderung, wie sie anfänglich geplant war, kaum mehr nötig. Immerhin ist die Zahl der Arbeitslosen noch gross, sie wird vielleicht auf den Winter noch grösser, so dass mit der materiellen Unterstützung erwerbsloser Auswanderungsentschlossener noch einige Zeit wird fortgefahren werden müssen und auf die Mithilfe der Geschäftsstelle kann noch kaum verzichtet werden. Ich finde jedoch, letztere sollte sich auf die eigentliche ihr vom Bundesrat zugewiesene Arbeit, nämlich die kolonisationsartige Auswanderung, beschränken. Die Grosszahl unserer Arbeitslosen sind Industriearbeiter, Handwerker und Techniker. Es handelt sich also darum, diesen im Auslande zu Beschäftigung zu verhelfen, wenn sie in der Heimat keine finden können. Hiezu ist aber das eidg. Arbeitsamt weit befähigter als die Geschäftsstelle, denn ihm ist bekannt, wo Arbeitskräfte gesucht werden und was für welche, und es kann mit den seiner Aufsicht unterstellten kantonalen Arbeitsämtern viel leichter Beschäftigungslose dahin dirigieren, wo Arbeit vorhanden ist, auch stehen ihm die nötigen Mittel zu einer allfälligen Unterstützung zur Verfügung. Da das ganze Auswanderungswesen der Aufsicht des Auswanderungsamtes unterstellt ist, so müsste es von den Placierungen des Arbeitsamtes genau unterrichtet sein, schon wegen seines Informationsdienstes, um mit ihm Hand in Hand arbeiten zu können. Meine Vorschläge gehen also dahin, die Geschäftsstelle habe sich von Neujahr an nur noch mit der Prüfung von Siedlungsmöglichkeiten in europäischen und aussereuropäischen Staaten zu befassen, über Kolonisationsprojekte, die nach ihrer Ansicht zur Ausführung gelangen könnten, dem Auswanderungsamt zuhanden des politischen Departements Bericht zu erstatten, Leute, die Kolonisten werden wollen, zu Beschäftigung auf Kolonien oder zum Erwerb

eines Landloses zu verhelfen (wobei von der Absendung von Kommissaren von Europa aus abzusehen u. die Mithilfe unserer Vertreter u. Hafenkommisäre in Aussicht zu nehmen wäre) und Güterpachten und Güterkäufe in europäischen Ländern zu vermitteln, sowie spätere Kolonisten durch Beschäftigung bei der Innenkolonisation auf ihre künftigen Arbeiten vorzubereiten. Die Stellenvermittlung nach dem gesamten Auslande sei dem eidg. Arbeitsamt zu übertragen, solange diese infolge der Krise nötig ist. Das Auswanderungsamt habe sich mit der ihm durch Gesetz und Verordnung zugewiesenen Aufgaben zu befassen, aber infolge seiner Stellung als Aufsichtsorgan über das Auswanderungswesen sei ihm die Berechtigung einzuräumen, über die koloniasatorische Tätigkeit der Geschäftsstelle und die Stellenvermittlung des eidg. Arbeitsamts sich jederzeit informieren zu lassen.

E 2001 (B) 4/17

285

*Le Chef de l'Office central de la Police des Etrangers, H. Rothmund,
au Consul général de Suisse à Munich, G. Hegi*

Copie

L

Bern, 8. September 1923

Das politische Departement schickt uns Abschrift Ihres Schreibens vom 1. September¹, mit welchem Sie mitteilen, Sie hätten am 25. August dem bekannten *Adolf Hitler* ein Einreisevisum zu Studienzwecken erteilt nachdem Ihnen versichert worden sei, dass von jeglicher politischer Tätigkeit Abstand genommen werde. Sie fragen an, wie Sie sich künftigen Gesuchen des Hitler gegenüber verhalten sollen.

Wir ersuchen Sie höflich, uns jeweils anzufragen unter ausführlicher Mitteilung des Reisezweckes und des beabsichtigten Aufenthaltes und das Visum erst zu erteilen, wenn unsere Ermächtigung eingetroffen ist.

Wir hätten allerdings schon am 25. August eine Anfrage *vor der Visumserteilung* erwarten dürfen. Wenn das nicht möglich war, so wäre es zum mindesten angezeigt gewesen, dass Ihr Konsulat uns *sofort* telegraphisch verständigt hätte über das erteilte Visum, sowie über den Zweck und den Ort des Aufenthalts, damit wir Gelegenheit gehabt hätten, Anordnungen zu treffen.

ANNEXE

*Le Consul général de Suisse à Munich, G. Hegi,
au Département politique*

L

München, 1. September 1923

Der bekannte Führer der nazional-sozialistischen Partei, Schriftsteller *Adolf Hitler*, hat bei uns am 25. August a. c. um die Einreiseerlaubnis auf 8 Tage zu Studienzwecken nachgesucht. Wir haben

1. Reproduit en annexe.

ihm das Visum erteilt, nachdem uns versichert wurde, dass von jeglicher politischen Tätigkeit Abstand genommen werde. Wir glauben indessen Ihre Weisung einholen zu müssen, wie wir uns künftighin verhalten sollen, wenn Hitler neuerdings um ein Visum nachkommen sollte.²

2. *Le Ministre Paul Dinichert, chef de la Division des Affaires étrangères, remit cette lettre, le 6 septembre 1923, à l'office central de la Police des étrangers avec les remarques suivantes:*

Sous ce pli, nous avons l'honneur de vous remettre copie d'une lettre par laquelle le Consulat Général de Suisse à Munich nous demande l'attitude qu'il doit observer à l'égard des demandes de visa futures qui pourraient lui être présentées par l'écrivain Adolf Hitler, Chef du parti national socialiste bavarois.

Nous approuvons, pour notre part, les mesures de précaution prises dans le cas particulier par notre Consulat Général, mais nous croyons, en raison de l'instabilité du régime politique en Allemagne, que M. Hegi agirait avec prudence en vous consultant à l'avenir (E 2001 (B) 4/17).

286

E 1005 2/2

CONSEIL FÉDÉRAL

*Procès-verbal de la séance du 17 septembre 1923*¹

Italienisch-griechischer Konflikt. Staatliche Verantwortung
für politische Attentate. Schiedsgerichtsbarkeit aus dem Vertrag von Rapallo.
Reparationsfrage

Geheim

Mündlich

Der Vorsteher des politischen Departementes erstattet über verschiedene, teils im Zusammenhang mit der Völkerbundstagung stehende ausserpolitische Fragen Bericht:

1. *Italienisch-griechischer Konflikt.* In Genf herrscht die Meinung vor, der italienisch-griechische Konflikt habe eine glückliche Lösung gefunden, nachdem sich Italien auf Grund des Eingreifens der Botschafterkonferenz entschlossen hat, die Insel Korfu auf einen noch in die Zeit der gegenwärtigen Tagung der Völkerbundsversammlung fallenden Tag, den 27. September, zu räumen. Dass die Botschafterkonferenz eingegriffen hat, erscheint als durchaus begreiflich; sie war zu diesem Eingreifen zweifellos zuständig, da die ermordeten Italiener einer von ihr bestellten und mit einer besonderen Aufgabe betrauten Kommission angehörten und Griechenland überdies gleichzeitig den Völkerbund und die Botschafterkonferenz angerufen hat. Der Völkerbund hat allerdings für den Frieden zu wirken; wenn aber ein anderes Organ, in diesem Falle die Botschafterkonferenz, eine Angelegenheit im gleichen Sinne an die Hand nimmt, so kann es nicht Sache des Völkerbundes sein, ihm hindernd in den Weg zu treten. Wenn auch Italiens nachgiebige Haltung zu einem grossen Teil einem starken Druck Englands zu danken ist, so ist doch nicht zu verkennen, dass die Schwenkung Italiens kaum so rasch erreicht worden wäre, wenn nicht gleichzeitig mit der Botschafterkonferenz die

1. *Etait absent: J. M. Musy.*

Völkerbundsversammlung getagt hätte. Sie gab Gelegenheit rasch festzustellen, wie die ganze Welt in dem italienisch-griechischen Konflikt dachte. Keine Delegation stimmte dem Vorgehen Italiens zu und allgemein herrschte die Überzeugung, dass der Völkerbund zum Einschreiten zuständig wäre. Den Italienern wurde doch die Überzeugung beigebracht, dass sie ein gefährliches Spiel spielen. Der Vorsteher des politischen Departementes hat denn auch nicht ermangelt, den italienischen Vertreter Giuriati darüber aufzuklären, wieso die einhellige öffentliche Meinung der Schweiz, die allerdings im Tessin keinen starken Ausdruck gefunden hat, für die Kompetenz des Völkerbundes zum Eingreifen im italienisch-griechischen Konflikt war. Italien ist also über die Stellungnahme der Schweiz in dieser Angelegenheit durchaus im Klaren. In einer heute stattfindenden öffentlichen Sitzung des Völkerbundsrats, welcher Herr Bolli beiwohnen wird, wird die Angelegenheit neuerdings behandelt. Es scheinen im Rat zwei Strömungen zu bestehen. Die eine geht dahin, der Botschafterkonferenz sei der Empfang ihrer Mitteilungen in der Sache zu bestätigen, wobei zu betonen wäre, dass der Völkerbund zuständig gewesen wäre, und überdies die Mitwirkung des Völkerbundes bei der Lösung des Konfliktes besonders hervorgehoben werden soll. Von alledem wäre dann der Versammlung Mitteilung zu machen; Hauptvertreter dieser Strömung sollen Branting und etwas weniger scharf Lord Robert Cecil sein. Die zweite Strömung ginge dahin, einfach festzustellen, dass die Angelegenheit unter lebhafter Mitwirkung des Völkerbundes nunmehr eine glückliche Lösung gefunden habe, es aber, nachdem diese Lösung gefunden, zu vermeiden, die Kompetenzfrage noch nachträglich aufzurollen.

In der einen oder andern Form wird die Angelegenheit also noch vor die Völkerbundsversammlung kommen. Da aber, wie gesagt, die italienische Delegation und damit auch die italienische Regierung darüber genau unterrichtet sind, dass Regierung und Volk der Schweiz die Zuständigkeit des Völkerbundes zum Eingreifen im italienisch-griechischen Konflikt als gegeben erachten, *so hält der Vorsteher des politischen Departementes dafür, es sei nicht nötig, dass die schweiz. Delegation in der Völkerbundsversammlung noch besonders für die Bejahung dieser Kompetenz eintrete.*

Er fügt bei, der italienisch-griechische Konflikt und die Lösung, die er nunmehr gefunden hat, sei ein Schulbeispiel für die hohe Bedeutung, die dem Dasein des Völkerbundes zukomme. Gerade diejenigen, die, vom Vorgehen Italiens gegen Griechenland aufs Heftigste beunruhigt, die Befürchtung hegen, es könnte auch uns einmal eine derartige Gefahr drohen, müssten einsehen, dass auch kleine Völker am Völkerbund zum mindesten einen starken moralischen Rückhalt haben. Die schweiz. Delegation ist einstimmig der Meinung, die Abwicklung des italienisch-griechischen Konfliktes müsse eine Stärkung des Ansehens des Völkerbundes gerade auch in der Schweiz zur Folge haben.

In der Beratung wird betont, die zuletzt geäußerte Meinung sei an sich zwar ohne Zweifel richtig, doch dürfe die Hoffnung auf eine Erhöhung des Ansehens des Völkerbundes in unserer öffentlichen Meinung nicht allzu hoch gespannt werden. Zwar sei sicherlich der Beschluss der Versammlung, keine Plenarsitzung mehr abzuhalten bevor nicht die Botschafterkonferenz im italienisch-griechischen Konflikt gesprochen habe, ein Druckmittel ersten Ranges gewesen. Allein es sei nicht zu verkennen, dass der Einfluss des Völkerbundes in der ganzen Ange-

legenheit sich nicht so geradlinig und offenkundig geltend gemacht habe, wie es die Gegner des Völkerbundes bei uns verlangen. Auch sei es schwierig, gegenwärtig allzusehr zu betonen, dass Italien unter dem Drucke des Völkerbundes zurückgewichen sei. Immerhin werde sich mit der Zeit diese Erkenntnis doch allmählig durchsetzen und dem Ansehen des Völkerbundes zu Gute kommen.

Im Übrigen pflichtet der Rat der Meinung des Vorstehers des politischen Departementes über die Haltung, die die Delegation bei allfälliger Erörterung der Zuständigkeit des Völkerbundes im italienisch-griechischen Konflikt in der Völkerbundsversammlung einnehmen soll, bei.

2. *Verantwortlichkeit der Staaten für die auf ihrem Hoheitsgebiet begangenen politischen Attentate.* Anlässlich des italienisch-griechischen Konfliktes hat die Botschafterkonferenz als Satz des Völkerrechts angeführt, dass die Regierungen für die auf dem Hoheitsgebiete ihres Staates begangenen politischen Attentate verantwortlich seien. Dieser Satz wurde zwar seither dahin ausgelegt, dass es sich nur um die Verantwortlichkeit für die Bestrafung der Tat unter den besonderen Umständen, wie sie bei der Ermordung der italienischen Kommissionsmitglieder vorlagen, handle. Aber diese Auslegung ist nirgends festgelegt. Der Vorsteher des politischen Departementes hat mit dem Mitglied der italienischen Völkerbundsdelegation, Herrn Scialoja, gesprochen und ihm mitgeteilt, dass die Schweiz den von der Botschafterkonferenz aufgestellten Verantwortlichkeitsgrundsatz nicht anerkennen könne. Der Genannte verwies darauf, der Satz der Botschafterkonferenz sei in dem besondern Fall angesichts der Haltung der griechischen Regierung durchaus berechtigt gewesen, gab aber zu, dass er nicht auf allgemeine Geltung Anspruch machen könne. Derselben Meinung sind übrigens auch die meisten Delegationen an der Völkerbundsversammlung. Immerhin wird es gut sein, wenn die schweizerische Delegation anlässlich der Behandlung des italienisch-griechischen Konfliktes in der Versammlung auf diese Verantwortlichkeitsfrage zurückkommt und darlegt, sie könne jenen von der Botschafterkonferenz aufgestellten Grundsatz nicht ohne weiteres gelten lassen.

In der Beratung wird auf's Schärfste betont, es gehe nicht an, den von der Botschafterkonferenz übrigens ganz zu Unrecht als Bestandteil des geltenden Völkerrechts bezeichneten Verantwortlichkeitsgrundsatz unbeanstandet zu lassen. Selbst bei seiner Abschwächung auf die Verantwortlichkeit für die Bestrafung sei er für die Schweiz durchaus unannehmbar; denn nur dafür könne der Bundesrat eine Sicherheit übernehmen, dass bei einer politischen, wie bei jeder andern Mordtat der Täter strafrechtlich verfolgt werde, während er wegen der Trennung der Gewalten für das Urteil keinerlei Gewähr übernehmen könne. Auch die Versicherung, der Satz sei nur für den besondern Fall aufgestellt worden, gewähre keinerlei Beruhigung. Angenommen, es würden im Tessin einige Fascisten erschossen, — es ist erst gestern in Lugano zu Zusammenstößen zwischen Fascisten und Sozialisten gekommen², bei denen ein Fascist geschossen hat —, so wäre Italien voraussichtlich bei seiner heutigen Geistesverfassung sehr rasch bereit, dies für ein auf Schweizergebiet gegen den Fascismus gerichtetes politisches Verbrechen auszugeben und als einen besondern Fall darzustellen, auf den jener Grundsatz Anwendung finden müsse. Es sei deshalb dringend geboten, gegen

2. *Il s'agit des incidents de Lugano du 16. sept. 1923, cf. n° 287.*

jenen Grundsatz Einspruch zu erheben. Geschähe dies nicht, so würde man uns eines Tages den Satz entgegenhalten und darauf verweisen, dass wir uns ja nicht gegen seine Aufstellung zur Wehr gesetzt haben.

Auf Grund der Beratung wird *beschlossen*:

Die Delegation zur Völkerbundstagung wird in der Völkerbundsversammlung darlegen, dass der von der Botschafterkonferenz anlässlich des italienisch-griechischen Konfliktes aufgestellte Satz betr. die Verantwortlichkeit eines Staates für die auf seinem Hoheitsgebiet begangenen politischen Attentate nicht als Bestandteil des Völkerrechtes betrachtet und von der Schweiz nicht anerkannt werden kann, soweit er über die gesetzlich gegebene Verpflichtung strafrechtlicher Verfolgung einer solchen Tat hinausgeht.

3. *Schiedsspruch auf Grund des Vertrages von Rapallo*. Der zwischen Italien und Jugoslawien am 12. November 1920 in Rapallo abgeschlossene Vertrag zur Regelung der Frage von Fiume, wie auch eine der in Rom am 23. Oktober 1922 abgeschlossenen Übereinkünfte betr. die Ausführung des Vertrages von Rapallo sehen für die endgiltige Schlichtung gewisser Anstände einen Schiedsspruch des schweizerischen Bundespräsidenten vor. In Betracht fallen gewisse Grenzfragen, aber auch andere Fragen von wirtschaftlicher und politischer Tragweite. In letzter Zeit hat sich bei uns die Presse mehrfach mit dieser Angelegenheit befasst, da die ganze Angelegenheit neuerlich wieder in Fluss gekommen ist. Italien hat, allerdings keineswegs in der Form eines Ultimatum, bis zum 15. September 1923 in dieser Sache eine Antwort von Jugoslawien verlangt. Ein Mitglied der französischen Völkerbundsdelegation hat dem Vorsteher des politischen Departementes schon vor einer Woche erklärt, es bestehe keinerlei Grund zur Beunruhigung; die Angelegenheit werde zwischen den Parteien zu einem guten Ende geführt werden. Italien hat auch nicht etwa erklärt, es wolle nichts von einem Schiedsspruch des Bundespräsidenten wissen; vielmehr hat der italienische Ministerpräsident lediglich festgestellt, er wolle die Angelegenheit unmittelbar durch Verhandlungen mit der Gegenpartei, also ohne Eingreifen eines Dritten, der Lösung zuführen, und der jugoslawische Minister des Äussern, Herr Nintschitsch, hat dem Vorsteher des politischen Departementes bestätigt, dass dies auch der Wunsch der jugoslawischen Regierung sei. Frankreich und England wirken offenbar stark auf eine unmittelbare Verständigung der Parteien hin. Der Bundesrat ist übrigens vor Abschluss jener Verträge nie in die Lage versetzt worden, sich zu der Frage der Annahme der dem Bundespräsidenten zugedachten Schiedsgerichtsbarkeit zu äussern. Aber auch nachher ist sowohl vom italienischen als vom jugoslawischen Gesandten nur mündlich in Unterredungen mit dem jeweiligen Bundespräsidenten auf diese Vertragsklausel hingewiesen worden ohne dass der Wortlaut des Vertrages dem Präsidenten zur Kenntnis gebracht worden wäre. In allerjüngster Zeit sind nun die Verträge dem Generalsekretariat des Völkerbundes zur Registrierung eingereicht worden, was allgemein als Zeichen der Entspannung zwischen Italien und Jugoslawien aufgefasst worden ist.

Unter diesen Umständen scheint sozusagen keine Aussicht dafür zu bestehen, dass das Eingreifen des Bundespräsidenten als Schiedsrichter überhaupt in Frage kommen könnte. Die schweiz. Abordnung zur Völkerbundstagung ist daher einstimmig der Meinung, der Bundesrat sollte in dieser Angelegenheit nichts tun solange nicht die beiden Parteien die Schiedsgerichtsfrage bei ihm anhängig

machen. Sollte dies wider alles Erwarten doch geschehen, so könne dann unter den gegebenen Umständen der Bundesrat immer noch frei über Annahme oder Ablehnung des Auftrages an den Präsidenten entscheiden, wobei dann die für und gegen die Annahme sprechenden Gründe abzuwägen wären. Jedenfalls sollte der Bundesrat nicht jetzt zum Voraus eine solche Schiedsgerichtsbarkeit ablehnen, da dies sein internationales Ansehen beeinträchtigen und als Zeichen der Furcht vor Italien ausgelegt werden könnte.

In der Beratung wird darauf hingewiesen, dass, nachdem die Abmachungen mit der Schiedsklausel beim Völkerbund registriert sind, der Bundesrat doch wohl kaum mehr, wenn beide Parteien ihn um Übernahme des Schiedsspruchs durch den Präsidenten angehen, die volle Freiheit zum Entscheid über Annahme oder Ablehnung des Auftrages habe. Es wäre offenbar in diesem Falle sehr schwer nein zu sagen. Wenn aber schon der von einem Schweizer vor einiger Zeit gefällte Schiedsspruch zwischen Norwegen und Amerika, also zwischen zwei Ländern, die nicht in unserer nächsten Nähe liegen und über eine rein materielle Frage, von der unterlegenen Partei, wie erinnerlich, recht missfällig aufgenommen worden sei, so bestehe hier, wo es sich um uns viel näher gelegene Länder und um viel heiklere Fragen handelt, in noch viel höherem Masse die Gefahr, dass der Schiedsspruch unsere Beziehungen zu derjenigen Partei, die sich dadurch beeinträchtigt glaubt, trüben werde. Namentlich sei vor auszusehen, dass ein für Italien ungünstiger Schiedsspruch bei der dort herrschenden hochgesteigerten Empfindlichkeit des Nationalgefühls uns in die grössten Schwierigkeiten bringen würde. Daher erscheine es geboten, es nicht darauf ankommen zu lassen, ob die Parteien mit dem Verlangen nach einem Schiedsspruch an den Präsidenten herantreten, sondern vorbeugend jetzt schon die dem Bundespräsidenten zugedachte Schiedsgerichtsbarkeit abzulehnen mit der Begründung, wir ständen beiden Parteien doch zu nahe, um zwischen ihnen als Schiedsmann schlichtend einzugreifen, wobei wir Gefahr laufen müssten, die eine oder andere Partei als Freund zu verlieren und zum Feind zu bekommen. Äusserste Vorsicht sei bei der gegenwärtigen Sachlage am Platz. Wenn erst die Parteien an uns gelangen, können wir nicht nur ihretwegen nicht mehr frei entscheiden, sondern weil dann auch die andern Länder uns bestürmen würden, den Schiedsspruch zu übernehmen.

Der Vorsteher des politischen Departementes ist zwar immer noch der Meinung, der Bundesrat würde die volle Freiheit der Entscheidung haben, selbst wenn die Parteien an ihn gelangten; er erklärt aber, wenn der Bundesrat es aus höchster Vorsicht für geboten erachte, den Schiedsauftrag abzulehnen, so wolle er diesem Verlangen nicht Widerstand leisten.

Auf Grund der Beratung wird *beschlossen*:

Der Vorsteher des politischen Departementes wird beauftragt, den jugoslawischen Völkerbundsdelegierten, Herrn Yovanowitsch, ganz vertraulich wissen zu lassen, dass der Bundespräsident nicht in der Lage wäre, den ihm im Vertrag von Rapallo und den zugehörigen Ausführungsabkommen zugedachten Schiedsauftrag zu übernehmen; eine ebensolche Eröffnung soll er dem italienischen Delegierten, Herrn Salandra, ebenfalls höchst vertraulich machen.³

3. *Une notice interne du DPF, datée du 19 septembre 1923, indique: Monsieur Motta téléphone de Genève qu'il s'est acquitté dès hier de la mission que lui a donnée le Conseil fédéral le 17 sep-*

4. *Reparationsfrage.* Der norwegische Völkerbundsdelegierte Dr. Nansen beabsichtigt, wie verlautet, in der Völkerbundsversammlung auf die hohe Wünschbarkeit einer baldigen Lösung der zwischen der Entente und Deutschland schwebenden Reparationsfrage hinzuweisen.

Der Rat ist mit dem Vorsteher des politischen Departementes darüber einig, dass die schweiz. Abordnung den ebengenannten Wunsch im Sinne der Ziffer 2 der Instruktionen vom 29. August 1923⁴ zu unterstützen haben, weil die Schweiz unter der gegenwärtigen Sachlage schwer leidet und der völlige Zusammenbruch Deutschlands auch auf sie die übelsten Rückwirkungen haben müsste.

tembre de faire savoir aux premiers délégués italien et yougoslave à l'Assemblée de la Société des Nations que le Président de la Confédération ne serait guère en mesure d'accepter de fonctionner comme arbitre, conformément au Traité de Rapallo de 1920, et que, par conséquent, le Conseil fédéral espérait très vivement que les deux Gouvernements italien et yougoslave pussent s'entendre directement au sujet des questions en suspens concernant Fiume.

M. Salandra accueillit favorablement ces ouvertures, en laissant entendre qu'il comprenait très bien la situation dans laquelle se trouvait le Conseil fédéral.

Quant à M. Nintchich, il parut regretter la détermination du Conseil fédéral; il déclara fort bien comprendre que le Président de la Confédération ne tenait pas à intervenir comme juge ou arbitre proprement dit, mais qu'il regretterait s'il devait décliner aussi, le cas échéant, un rôle de conciliateur. M. Motta remarqua qu'il s'agirait là d'un aspect nouveau de la question.

L'Assemblée se réunira vraisemblablement de nouveau vendredi ou samedi et M. Motta s'acquittera, à cette occasion, de l'instruction qui lui a été notamment donnée de marquer le point de vue du Conseil fédéral au sujet de la responsabilité des Etats concernant les crimes politiques qui pourraient être accomplis sur leur territoire.

Enfin, M. Motta constate une détente générale dans le sein des délégations, où l'on envisage avec satisfaction l'état actuel du différend italo-grec (E 2001 (B) 4/24).

4. *Pour le texte de ces instructions cf.* E 1004 1/288, n° 1851; *aussi:* Rapport du Conseil fédéral concernant la IV^e Assemblée de la SdN du 17 décembre 1923 *in* FF, 1923, vol. III, pp. 589—659. *Le point 2 des instructions à la délégation suisse stipulait:*

Au cas où l'Assemblée serait amenée, que ce soit en complément de son ordre du jour ou de quelque autre manière, à étudier également des problèmes en rapport avec la situation politique et économique menaçante de l'Europe, la délégation est chargée de rappeler que le fait déjà que la situation actuelle atteint très sérieusement, dans ses répercussions, tous les Etats d'Europe suffit à justifier une intervention de la Société des Nations en vue de la solution de ces questions.

CONSEIL FÉDÉRAL
Procès-verbal de la séance du 21 septembre 1923

Fascisten und Sozialisten im Tessin.
Zwischenfälle in Lugano

Geheim

Mündlich

Am letzten Sonntag, den 16. September 1923, begaben sich die Mitglieder der Fascistensektionen im Tessin zur Fahnenweihe von Lugano aus nach Porlezza. Schon bei der Abreise kam es zu leichten Händeln zwischen den Fascisten und Sozialisten, die jene an der Abreise hindern wollten. Als die Rückkehr der Fascisten am Abend in Aussicht stand, sammelten sich wieder Sozialisten in ziemlich grosser Zahl an der Landungsbrücke der Dampfschiffe in Lugano an, um die Fascisten am Aussteigen zu hindern. Ein Polizist fuhr dem Schiff, das die Fascisten bringen sollte, nach Gandria entgegen und riet, nicht in Lugano sondern in Campione zu landen, von wo die Fascisten dann nach dem Tessin zurückkehren sollten. Das Schiff fuhr dann auch zunächst nach Campione, kam aber später doch mit gelöschten Lichtern nach Lugano und hier ereigneten sich dann Zusammenstösse zwischen Sozialisten und den aussteigenden Fascisten; ein Fascist feuerte einige Schüsse in die Luft ab; im übrigen liefen die Händeleien aber noch glimpflich ab.

Am Sonntag vorher war es übrigens in Porto-Ceresio schon zu Anständen zwischen tessinischen Sozialisten, die sich zu einer sozialistischen Feier dorthin begeben hatten, und Fascisten gekommen.

Der Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartements erstattet über den Stand der Angelegenheit Bericht. Am Dienstag meldete ein kurzes Telegramm des tessinischen Regierungspräsidenten, die Untersuchung sei im Gang, sie habe bis jetzt nicht ergeben, dass die Fascisten ihre Uniform getragen hätten. Die polizeiliche Untersuchung hat dann zur Überweisung von 9 Mittätern, 7 Italienern und 2 Schweizern, an die Staatsanwaltschaft zur Erhebung der Anklage wegen Störung der öffentlichen Ordnung geführt. Noch nicht abgeschlossen ist die Untersuchung darüber, ob Fehler der Polizei vorgekommen sind. Sollte sich zeigen, dass dies zutrifft, so würde auch gegen die fehlbaren Polizeiorgane eingeschritten.

Ebenfalls am Dienstag erschien der italienische Gesandte bei Bundesrat Häberlin und teilte mit, seine Regierung habe ihn beauftragt, sich nach der Angelegenheit zu erkundigen und ihre Interessen zu wahren. (Der italienische Ministerpräsident hat den schweizerischen Geschäftsträger in Rom in der gleichen Angelegenheit zu einer Besprechung kommen lassen.¹ Er wisse, dass eine Unter-

1. *Extrait du rapport daté du 18 sept. 1923 de T. de Sonnenberg, Chargé d'affaires a.i.: [...] Il [Mussolini] a insisté sur le fait que l'incident actuel n'a pas eu de fâcheuses conséquences, mais qu'il n'était évidemment pas exclu qu'un jour il puisse y avoir quelques blessés ou morts dans des bagarres de ce genre, et l'affaire pourrait se présenter sous un aspect bien plus délicat [...]* (E 2001 (B) 4/A).

suchung eingeleitet sei und wünsche über deren Ergebnisse auf dem Laufenden gehalten zu werden. Seine Regierung lege Wert darauf, dass die Übeltäter bestraft werden. Er sprach dann die Vermutung aus, das Polizeiaufgebot sei vielleicht zu gering gewesen, besonders da bekannt war, dass im Tessin schon früher von den Sozialisten Maueranschläge gegen die Fascisten gemacht worden seien, und da überdies der italienische Generalkonsul in Lugano die Regierung darauf aufmerksam gemacht hatte, es seien anlässlich der Fascistenfahrt nach Porlezza Anstände mit den Sozialisten zu befürchten.

Herr Häberlin hat dem Gesandten Kenntnis von dem bisherigen Ergebnis der Untersuchung gegeben und ihm erklärt, die Regierung habe mit der Überweisung derjenigen, die nach der Voruntersuchung belastet erscheinen, an die Gerichte alles getan, was in ihrer Zuständigkeit lag und es sei nunmehr Sache der Justizbehörden, die Angelegenheit weiter zu verfolgen. Der Gesandte möchte nun noch wissen, wie es mit der Untersuchung über das Verhalten der Polizeiorgane sich verhalte und fügte bei, wenn er melden könnte, dass auch da eingeschritten werde, so würde das wesentlich zur Beruhigung in Italien beitragen. In dieser Beziehung, so erwiderte der Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartements, sei das Ergebnis der Untersuchung abzuwarten, womit sich der Gesandte einverstanden erklärte.

Der Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartements wies dann auch darauf hin, dass das Tragen der schwarzen Hemden durch die Fascisten im Tessin als Herausforderung empfunden werde und viel zum Entstehen von Misshelligkeiten beitrage, worauf der Gesandte erwiderte, er sei bereit in dem Sinne an seine Regierung zu berichten, dass den Fascisten im Tessin das Tragen der Uniform besser untersagt würde.

Inzwischen hat sich ergeben, dass das Polizeiaufgebot nicht ungenügend war, da 35 Polizisten zusammengezogen wurden. Es ist aber wohl möglich, dass die Polizisten ungenügende Weisungen hatten. Es sollte auch festgestellt werden, ob sich der italienische Generalkonsul richtig benommen hat, der, wie verlautet, durch telephonische Weisung veranlasst hat, dass das Schiff mit den Fascisten sich von Campione nach Lugano zur Landung begab.

Der Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartements beabsichtigt, nach der Sitzung mit dem tessinischen Regierungspräsidenten telephonisch in Verbindung zu treten, um Auskunft über das Ergebnis der Untersuchung betr. das Verhalten der Polizei und auch über die andern vorerwähnten Punkte, einschliesslich der Vorgänge in Porto- Ceresio zu erlangen. Er würde dann, sofern der Rat einverstanden ist, sofort dem Gesandten in Rom über den Stand der Angelegenheit berichten, damit dieser dem italienischen Ministerpräsidenten die nötigen Aufschlüsse erteilen kann.

Der Rat billigt dieses Vorgehen.

In der Beratung wird betont, es müsse bedauerlicherweise festgestellt werden, dass die tessinische Staatsgewalt in dieser Angelegenheit insofern versagt habe, als die Landung des von Porlezza zurückkehrenden Schiffes in Lugano nicht gesichert wurde. In solchen Dingen wird die Stellung der vom internationalen Standpunkte aus mitverantwortlichen Bundesregierung immer sehr schwierig, wenn nicht über die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung bei den Kantonsregierungen dieselben Auffassungen massgebend sind wie bei ihr. Sehr erschwert

müsste ihre Stellung insbesondere dann werden, wenn die nunmehr dem Gericht überwiesenen Ruhestörer allfällig freigesprochen werden sollten. In solchen Fällen sei eben doch die Bestrafung die Voraussetzung der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung. Wenn sich unter den Überwiesenen italienische Refraktäre oder Deserteure befänden, so wäre es angezeigt, sie auszuweisen, da es Länder genug gibt, wohin sie sich begeben können. Der Bundesrat habe allen Grund, gegenüber Italien sich in dieser Sache versöhnlich zu zeigen und für eine annehmbare Beilegung des Anstandes zu sorgen.

Es sei geboten, den Gesandten in Rom sofort von dem Stand der Angelegenheit in Kenntnis zu setzen und weitere Mitteilungen über das Ergebnis der Untersuchung in Aussicht zu stellen.

Natürlich müsse auch das Verhalten der Fascisten in der Angelegenheit genau geprüft werden. Sehr zu begrüßen wäre es, wenn ihnen das Tragen des schwarzen Hemdes verboten würde.

Wie aber auch diese Angelegenheit erledigt werde, die Tatsache bleibe bestehen, dass die Gefahr der Übertragung der zwischen den Fascisten und Sozialisten in Italien herrschenden Misshelligkeiten in die Schweiz und ihre Austragung auf Schweizerboden bestehen bleibe. Diese Ausländer hätten die Pflicht, sich bei uns ruhig und anständig zu verhalten. Es werde also gut sein, durch Ausweisung von Ruhestörern darzutun, dass solche Händeleien nicht geduldet werden. Es werde von beiden Seiten gefehlt und es sei nicht zu verkennen, dass die Fascistenorganisationen in der Schweiz eine ständige Gefahr bilden. Auch die Tessiner Regierung müsse nun wohl den Ernst dieser Gefahr einsehen und es werde gut sein, ihr unzweideutig zu sagen, dass sie dieser Sache volle Aufmerksamkeit schenken müsse; dies umsomehr, als der der Parteiverhältnisse wegen nicht eben sonderlich gefestigten Regierung eine Rückenstärkung durch den Bundesrat nur erwünscht sein könne. Dazu gebe sich Gelegenheit, wenn am kommenden Sonntag die Eröffnung des landwirtschaftlichen Institutes im Tessin gefeiert werde, zu welchem Anlass sich Herr Bundesrat Motta voraussichtlich begeben wird und auch Herr Bundesrat Schulthess geladen ist. Sollte dies nicht angängig erscheinen, so wäre es angezeigt, in den nächsten Tagen eine Besprechung der Angelegenheit zwischen einer Abordnung des Bundesrates und einer Abordnung der Tessiner Regierung herbeizuführen.

Der Rat beschliesst, die HH. Bundesrat Motta und Bundesrat Schulthess zu beauftragen, am kommenden Sonntag mit Mitgliedern der Tessiner Regierung über die Angelegenheit Rücksprache zu nehmen und ihnen die Auffassung des Bundesrates zur Kenntnis zu bringen.²

Zur Frage der Ausweisung wird noch mitgeteilt, der italienische Gesandte habe sie nicht berührt und infolgedessen habe auch der Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartements ihrer keine Erwähnung getan. Der eine der dem Gerichte Überwiesenen stehe übrigens unter einer Ausweisungsverfügung, deren Vollziehung aber auf Wunsch der Tessiner Regierung aufgeschoben worden sei. Nun-

2. *Les conseillers fédéraux Motta et Schulthess exposèrent les résultats de leurs entretiens avec le gouvernement tessinois à la séance du Conseil fédéral du 24 septembre 1923 (E 1005 2/2). Le 27 septembre, il y eut un second entretien entre le gouvernement tessinois et une délégation du Conseil fédéral, cf. P V C F du 28 septembre, E 1005 2/2.*

mehr dürfte aber dem Vollzug nichts mehr entgegenstehen. Es liege zur Zeit kaum ein Anlass vor, Italien gegenüber bekannt zu geben, dass die Frage der Ausweisung geprüft werde. Dagegen könne dem Gesandten in Rom hierüber eine Andeutung gemacht werden.

288

E 2001 (B) 4/17

*Le Ministre de Suisse à Rome, G. Wagnière,
au Chef du Département politique, G. Motta*

L

Rome, 22 septembre 1923

M. Mussolini m'ayant prié de passer au Ministère ce matin au sujet de l'incident de Lugano¹, je me suis rendu chez lui avec votre télégramme n° 11², dont j'ai l'honneur de vous accuser réception, en vous confirmant notre télégramme de ce jour n° 18.³

Votre dépêche étant en clair et ne contenant aucune instruction contraire, j'en ai donné lecture au Président. Il a exprimé sa satisfaction au sujet des mesures prises par nos autorités et m'a proposé immédiatement de publier un communiqué dans les journaux, de façon à couper court aux discussions de presse et à clore l'incident. J'ai accepté avec empressement. Sur ma demande, le communiqué a été rédigé immédiatement, et le Président me l'a lu lui-même. C'est une courte note sous le titre «L'incident de Lugano est clos». On y parle de notre entrevue, dans laquelle j'ai donné connaissance au Président de l'arrestation d'un certain nombre de personnes à la suite des faits de dimanche dernier, après quoi «le Gou-

1. Cf. n° 287.

2. *Télégramme n° 11 du 21 sept. 1923*: Enquête immédiatement ordonnée par gouvernement tessinois sur regrettables incidents survenus dimanche Lugano, se poursuit; neuf individus apparemment socialistes sont actuellement arrêtés et déférés à autorité judiciaire pour poursuite pénale. Lorsque jugement sera intervenu, autorités fédérales examineront si cas échéant mesures expulsion seraient justifiées contre un ou autre inculpé. Police tessinoise renforcée qui reçut ordre empêcher manifestations, fut peut-être dans son désir éviter toute collision grave, insuffisamment énergique. Enquête continue à cet égard; policiers qui n'empêchèrent pas que dimanche matin insignes fascistes fussent arrachés de quelques boutonnières seront sans doute blâmés. Malgré interdiction porter chemise noire sur territoire suisse, plupart fascistes portèrent regrettablement chemise noire sous autre vêtement qui ne la rendit pas complètement invisible; ceci paraît avoir contribué à exciter certains esprits déjà agités par incidents récents à Varese, où neuf septembre, ouvriers venus du Tessin se virent enlever drapeau rouge et blanc cravaté aux couleurs italiennes et rubans à couleurs tessinoises, et à Pallanza, où il y a un mois, société chant socialiste tessinoise aurait été molestée. Lorsque posséderons résultats complets enquête sur incidents seize septembre, ne manquerons pas en faire donner connaissance gouvernement italien (E 2200 Rome 13/1).

3. *Non reproduit.*

vernement royal considère comme clos cet incident qui n'est pas de nature à troubler les excellentes relations entre la Suisse et l'Italie.» Je vous remettrai du reste le texte exact dès qu'il aura paru dans les journaux.

Je n'ai pas manqué de faire relever au Président l'attitude incorrecte de cet avocat Vaselli, qui serait allé trouver le commissaire de police de Lugano pour lui faire des sommations. Ce fait mérite d'être signalé à la Légation d'Italie à Berne.

Je n'ai prononcé, il va sans dire, aucune parole qui ait une apparence d'excuse, ni même de regrets, et me suis borné à lire votre télégramme et à rappeler les incidents de Varèse et Pallanza.

L'entrevue a été du reste fort cordiale. Nous avons commencé par parler de Genève, de la Société des Nations, de l'incident d'Albanie etc. J'ai expliqué l'attitude de la presse suisse. Mussolini ne m'a exprimé à cet égard aucun ressentiment. Il en a beaucoup, en revanche, pour l'Angleterre. Il a émis l'idée que la Suisse, en vertu de sa neutralité, n'aurait pas dû entrer dans la Société des Nations!

Pour finir, il a manifesté le désir d'avoir connaissance des paroles que vous avez prononcées hier au sujet de l'Italie: ces paroles, a-t-il dit, devraient être communiquées intégralement à la presse.

Je suppose que nos socialistes critiqueront la solution intervenue. J'estime que nous nous en tirons pour le mieux. On pouvait craindre que le Gouvernement italien se laisserait impressionner par la direction du parti fasciste, qui a publié une sorte d'ultimatum offensant et ridicule à l'adresse des Autorités suisses: il n'en est rien. Le communiqué à la presse se termine par des paroles des plus amicales concernant nos bonnes relations mutuelles. Après les violentes polémiques des journaux de ces derniers jours au sujet des divers incidents, ces paroles feront la meilleure impression.

289

E 7175 (A) 1/21

*Le Chef de l'Office de l'Emigration, J. Möhr,
au Chef du Département politique, G. Motta¹*

L. Rückweisungen aus den Vereinigten Staaten

Bern, 25. September 1923

Obwohl wir wissen, dass Sie durch wichtige Geschäfte aussergewöhnlich in Anspruch genommen werden, dürfen wir es doch nicht unterlassen, Ihnen über die Rückweisungen von Schweizern in den Vereinigten Staaten Bericht zu erstatten und Sie zu bitten, Verfügungen zu treffen, um schweizerische Auswanderer nach Möglichkeit vor schwerem Schaden zu bewahren.

Mit unserm Berichte vom 23. August 1921 haben wir Sie auf die Vorschriften der Vereinigten Staaten betr. die Kontingentierung der Einwanderung aufmerk-

1. *Remarque manuscrite de Motta en tête du document: Einverstanden. Motta.*

sam gemacht und Ihnen unser Kreisschreiben an sämtliche Agenturen in dieser Angelegenheit zur Kenntnisnahme unterbreitet. Seither haben wir uns fortwährend bemüht, die Agenturen über die Handhabung der neuen Einwanderungsvorschriften auf dem laufenden zu erhalten, und wir verweisen diesbezüglich auf den Auszug eines Schreibens unseres Konsulats in New York vom 4. Mai 1923, das wir in Abschrift den Agenturen sandten, sowie auf unsere Kreisschreiben vom 29. Mai, 1. August und 11. September 1923.² Schliesslich haben wir die Agenturen mündlich und in Schreiben an sie ersucht, nichts zu unterlassen, um Rückweisungen zu vermeiden. Es gelang uns bisher auch, Beschwerden zwischen Zurückgewiesenen und Agenturen zu schlichten. Die Lage wird nun aber kritischer. Obwohl das Einwanderungsfiskaljahr erst am 30. Juni nächsthin zu Ende geht, können die amerikanischen Konsulate in der Schweiz schon jetzt in der Schweiz geborenen Personen keine Pässe mehr für die Reise nach der Union visieren (es dürfen 3750 in der Schweiz geborene Personen landen und rund 3500 solchen Personen sind schon die Pässe visiert worden; es wandern aber auch Schweizer aus andern Ländern, besonders Canada und Mexiko nach der Union aus). Die Zahl der Rückweisungen ist grösser geworden und wird noch grösser werden, wenn wir nicht Mittel ergreifen, um dem Übelstand zu begegnen.

Den schwersten Stand in der in Rede stehenden Angelegenheit hatten wir mit der Agentur Zwischenbart-Columbia, wie sie jetzt vielfach genannt wird. Mitte Juli befördert die Agentur Columbia eine Anzahl Landsleute mit dem Dampfer «Suffren» nach New York. Als die Auswanderer dort ankamen, war die Schweizerquote erreicht und 17 Personen wurden zurückgewiesen. Das Ehepaar Brandt (69 und 66 Jahre alt) blieb in Havre und konnte am 17. August neuerdings die Reise nach Amerika antreten. Die Agentur Columbia tat gar nichts für diese Leute. Das schweizerische Konsulat musste sich ihrer annehmen und die in Amerika lebenden Kinder sandten den Eltern Geld, um die Kosten des Unterhalts und der nochmaligen Überfahrt zu bezahlen. Die übrigen zurückgewiesenen Schweizer kamen nach Hause, und die Agentur Columbia verpflichtete sich schriftlich und mündlich, sie am 25. dies *ohne Nachzahlung* wieder nach New York zu befördern. Am 14. aber schrieb die Agentur den Auswanderern, sie müssten bis zum 17. morgens erklären, ob sie den Betrag von Fr. 816.50 pro Person über 10 Jahre für die zweite Beförderung bezahlen wollen, sonst wären sie gezwungen, die für sie reservierten Plätze der Schiffsgesellschaft zur Verfügung zu stellen. Für die Auswanderer handelte es sich also darum, der Agentur das Reisegeld nochmals zu bezahlen, oder bis zum Juli nächsthin auf die Auswanderung zu verzichten. [...]

Auf die einschlägigen Gesetzesvorschriften aufmerksam gemacht, erklärte die Agentur Columbia, sie habe, wenn sie Auswanderer befördere, sie einzig auf die bestehenden Aus- und Einwanderungsgesetze aufmerksam zu machen und soweit möglich zu kontrollieren, ob der Reisende denselben Genüge leiste oder nicht.

Der vorliegende Anstand wäre also erledigt. Die Agentur Columbia hat zugegebenermassen den Auswanderern mitgeteilt, sie müssen mit dem Dampfer «Suffren» am 17. Juli in Havre die Meerfahrt antreten und es stehe ihrer Landung in New York kein Hindernis im Wege. Die Auswanderer erlitten durch die Rück-

2. *Non reproduits.*

weisung empfindlichen Schaden, denn sie müssen die Reise bis zum Einschiffungshafen zweimal bezahlen, die Meerfahrt kommt sie das zweite Mal teurer zu stehen als das erste Mal, auch hatten sie 2 Monate lang für ihren Unterhalt zu sorgen. Die Agentur erlitt nicht nur keinen Rappen Schaden, sondern erzielte infolge der Rückweisung der Auswanderer einen doppelten Gewinn, indem sie die Provision für zwei Reisen erhielt. [...]

Das amerikanische Passvisum ermöglicht einer Person, die Reise nach Amerika anzutreten, gibt ihr aber keineswegs auch das Recht, dort zu landen. Die Einwanderungsbehörden behalten sich von Fall zu Fall das Recht vor, zu prüfen, ob ein Einwanderer landen dürfe oder zurückzuweisen sei. Hierüber sind die Agenturen längst informiert worden. Wenn die Schiffsgesellschaften mehr Personen nach der Union bringen als auf Grund des Quotengesetzes dort landen dürfen, so haben sie für jede zu viel nach der Union gebrachte Person beim «Collector of Customs» (Zollbeamten) eine Summe in der Höhe des vom Auswanderer bezahlten Passagebetrages nebst einer Busse zu deponieren, und wenn sie innert zwei Monaten nicht den Nachweis leisten können, dass sie berechtigt waren, den Reisenden nach der Union zu bringen, so wird der hinterlegte Passagebetrag dem Auswanderer zurückbezahlt. Um sich nun selbst vor Schaden zu schützen, haben die Nordatlantischen Schiffsgesellschaften in den verschiedenen Ländern Registriebureaus eingerichtet. Das Registriebureau in Basel nimmt die Anmeldungen der Agenturen entgegen, erkundigt sich beim Hauptbureau in Brüssel nach dem Stand der Einwanderung und verabfolgt hierauf den Agenturen für die von ihnen angemeldeten Auswanderer, welche die Reise antreten können, Registrierkarten. Eine solche Karte ist also ein Ausweis dafür, dass auf Grund der Erkundigung der Vertretung der Nordatlantischen Schiffsgesellschaften der Inhaber der Karte in der Union landen könne und die Schiffsgesellschaft, die ihm eine Fahrkarte durch Vermittlung der Agentur verabfolgte, ihn zur Beförderung übernehme. Irgendwelchen amtlichen Charakter haben die Registriebureaus nicht und von ihnen ausgestellte Karten werden von den amerikanischen Einwanderungsbehörden vollständig ignoriert. Es ist keineswegs leicht, festzustellen, ob ein Auswanderer der Monats- oder Jahresquote wegen noch ungehindert in der Union landen dürfe, denn es ist schon vorgekommen, dass die Quote infolge von Einwanderungen aus Canada und Mexiko erreicht wurde, während Auswanderer sich auf der Fahrt nach Amerika befanden. Nach unserm Dafürhalten gibt es für Agenturen von dem Augenblicke an, in dem die Quote beinahe erreicht ist, nur ein Mittel, um die Auswanderer vor Schaden zu bewahren, sie entweder nicht zu befördern oder sich eine schriftliche Erklärung geben zu lassen, dass sie auf das Risiko aufmerksam gemacht worden sind, der Quote wegen nicht landen zu können. Gewissenhafte Agenturen haben dies auf unser Anraten hin bereits getan, andere aber zogen daraus Nutzen, indem sie den gewissenhaften Agenturen die Leute wegnahmen und vorgaben, sie sicher befördern zu können.

Rechtlich scheint uns die Angelegenheit durchaus klar zu sein. Das Auswanderungsgesetz verbietet in Artikel 11, Ziffer 4, den Agenten, Personen zu befördern, denen das Gesetz des Einwanderungslandes den Eintritt untersagt. Diese Vorschrift ist bestimmt und sieht keine Ausnahme vor. Das amerikanische Gesetz betr. die Einschränkung der Einwanderung vom 19. Mai 1921 verbietet in der Schweiz geborenen Personen (abgesehen von bestimmten Ausnahmen) den Ein-

tritt in die Union, sobald die Monats- oder Jahresquote für solche Personen erschöpft ist. Diese Vorschrift wird mit äusserster Strenge gehandhabt. Befördert also eine Agentur eine in der Schweiz geborene Person nach den Vereinigten Staaten, die des Quotengesetzes wegen dort nicht mehr aufgenommen wird, so liegt seitens der Agentur unbestreitbar eine Gesetzesübertretung vor. Wollte man von diesem Standpunkt abweichen, so könnten die Agenturen nach Belieben Personen befördern, auch wenn die Quote erreicht ist, ja sie könnten auch Krüppel, Kranke und Kinder spedieren und geltend machen, wie die Agentur Columbia es tut, sie hätten sie auf die Aus- und Einwanderungsvorschriften aufmerksam gemacht. In der Praxis wird selbstverständlich die Behörde von Fall zu Fall prüfen, ob die Gesetzesverletzung Massnahmen gegen die Agentur rechtfertigt oder ob es sich ihrerseits in keiner Weise um einen Dolus handle. Der Auswanderer hat es nicht mit der Schiffsgesellschaft oder den amerikanischen Einwanderungsbehörden oder den Registriebureaus zu tun, sondern einzig mit der Agentur, die ihn zur Beförderung übernommen hat. Die Agentur muss sich vergewissern, ob sie einen Auswanderer befördern darf oder nicht. Übernimmt sie aber die Beförderung, so ist sie für dieselbe den Behörden und dem Auswanderer gegenüber verantwortlich. Lässt sie sich von einem Registriebureau oder einer Schiffsgesellschaft unzutreffende Angaben machen, so kann sie dieselben zur Rechenschaft ziehen und es darf nicht der unschuldige Auswanderer allein darunter leiden. Diesen Standpunkt hat auch, wie uns schien, Herr Bundesrat Häberlin als berechtigt anerkannt und in der Annahme, dass Sie unsere Auffassung teilen, gestatten wir uns, Ihnen den Entwurf zu einem Kreisschreiben an sämtliche Auswanderungsagenturen mit der Bitte zu unterbreiten, demselben Ihre Zustimmung zu geben.

Der Auswanderungsagentur Columbia dürfte mitgeteilt werden, dass ihr Verhalten gegenüber den mit der «Suffren» beförderten und zurückgewiesenen Auswanderern nicht gebilligt werde und die Beobachtung der gesetzlichen Vorschriften von allen Agenturen verlangt werden müsse.

290

E 1005 2/2

CONSEIL FÉDÉRAL *Procès-verbal de la séance du 5 octobre 1923*

Emprunt en Angleterre

Secret

Département des finances
Verbal

Le Chef du Département des Finances expose que, dans le cours de l'année prochaine, la Confédération aura besoin des sommes suivantes, qu'elle devra se procurer par voie d'emprunt:

Chemins de fer fédéraux	113 millions de francs
Administration générale	60 millions de francs
Total	173 millions de francs.

Le loyer de l'argent tend actuellement à renchérir, et divers indices donnent à croire que cette tendance s'accroîtra les mois prochains, ensuite d'une certaine reprise des affaires. Il pourrait donc se faire que nous ayons avantage à contracter dès maintenant un emprunt pour les besoins de l'année prochaine. Une question qui se pose est de savoir si le prochain emprunt devra être intérieur ou extérieur. Les deux catégories d'emprunts ont leurs avantages et leurs inconvénients. Pour le moment, M. Musy a jugé à propos d'examiner l'éventualité d'un emprunt en Angleterre. M. Dubois a sondé le terrain par l'entremise du Bankverein à Londres. Il a reçu des offres pour un emprunt de 4 à 5 millions de livres sterling, au taux de 5%, à 20 ans de terme ou à 30 ans avec faculté de dénonciation pour le débiteur à 20 ans, cours d'émission 96, et 4% de commission. Cet emprunt nous reviendrait ainsi à 5,50 ou 5,80%, selon le terme. Il y aurait des perspectives de faire relever le cours d'émission à 97.

A cette communication, plusieurs membres du Conseil fédéral objectent que l'expérience montre que les titres d'emprunts extérieurs émis à des conditions plus onéreuses pour nous que les emprunts intérieurs refluent en Suisse et que par conséquent ces emprunts n'atteignent pas le but visé, de maintenir notre change par rapport à celui du pays prêteur.

Le Chef du Département des Chemins de fer déclare que les C.F.F. ont basé leurs calculs pour le rendement de l'électrification sur un taux d'emprunts de 5% et qu'au cas où l'argent leur reviendrait plus cher ils préféreraient renoncer à leur programme d'électrification accélérée et en revenir au programme primitif.

M. Musy ne pense pas que le danger du retour en Suisse des titres de l'emprunt en question soit bien grand. Ces titres resteront dans les portefeuilles anglais. On a exagéré le nombre des titres des emprunts américains rachetés par des capitalistes suisses. L'emprunt en Angleterre aurait le double avantage de nous assurer contre une augmentation du loyer de l'argent pour l'année prochaine, et de nous fournir des disponibilités en livres sterling nous permettant de maintenir le cours du franc suisse.

L'affaire reste provisoirement en suspens.¹

1. *Le 9 octobre 1923, le Conseiller fédéral Musy déclare: [...] da es ihm nicht gelungen sei, bessere Bedingungen zu erhalten, verzichte er auf den Plan eines Anleihens in London und werde prüfen, zu welchen Bedingungen er eine innere 5% Anleihe auflegen könne. Hierüber wurde kein Protokoll gemacht (E 1005 2/2).*

CONSEIL FÉDÉRAL
Procès-verbal de la séance du 9 octobre 1923

2170 Garantiepakt und Völkerbund

Mündlich

Der Vorsteher des Politischen Departementes weist darauf hin, dass in der Presse die Frage des Garantiepaktes lebhaft erörtert werde und dass auch schon verschiedene Vereinigungen sich dieser Frage bemächtigt haben. Auch im Ständerat ist die Frage anlässlich der Behandlung des Berichtes¹ über die III. Tagung der Völkerbundsversammlung behandelt worden und Herr Nationalrat Seiler-Liestal hat sie in einer kleinen Anfrage aufgenommen, die demnächst beantwortet werden soll. Trotz alledem bestehen noch in weiten Kreisen in bezug auf den Garantiepakt irriige Auffassungen, und es erscheint wünschenswert, Aufklärung zu schaffen.² Ohne dazu schon völlig entschlossen zu sein, trägt sich der Vorsteher des Politischen Departementes mit dem Gedanken, in nächster Zeit einmal die Vertreter der Presse zusammenzurufen, um ihnen über diese Frage eingehend Aufschluss zu geben. Er ersucht, für den Fall, dass er sich zu diesem Vorgehen entschliesse, um die Ermächtigung des Rates, die Pressevertreter zu dem genannten Zwecke zusammenzurufen.

Der Rat erteilt dem Vorsteher des Politischen Departementes die erbetene Ermächtigung.³

E 2001 (B) 8/8

ANNEXE

Copie

Vertraulich

non daté

NOTIZ ZUR FRAGE DER STELLUNGNAHME DER SCHWEIZ³
ZUR FRAGE DES ABSCHLUSSES EINES PAKTES WECHSELSEITIGER
GARANTIE IM RAHMEN DES VÖLKERBUNDES

I. Die Beschlüsse der III. Völkerbundsversammlung

Die Beschlüsse der Dritten Völkerbundsversammlung in der Frage eines «Paktes wechselseitiger Garantie» sind in der XIV. Resolution betreffend die Beschränkung der Rüstungen niedergelegt, die am 27. September 1922 auf Antrag der III. Kommission der Versammlung genehmigt

1. FF, 1923, vol. I, pp. 21—22.

2. *Nous reproduisons en annexe une notice non datée et non signée qui expose la question du pacte de garantie mutuelle. Cf. aussi FF, 1923, vol. III, pp. 607—611 où est résumée la discussion de cette question à la 4^e assemblée de la SdN. Lors de la 5^e assemblée de la SdN, en septembre 1924, le projet de pacte de garantie mutuelle a été éclipsé par la discussion du Protocole pour le Règlement pacifique des Différends internationaux adopté à Genève le 2 octobre 1924, cf. FF, 1925, vol. I, pp. 1—58.*

3. *Dans sa séance du 24 septembre 1923, le Conseil fédéral a précisé sa position: [...] Garantie-*

wurde. In dieser Resolution wird zunächst der Grundsatz ausgesprochen, dass nur ein *allgemeiner Plan* der Rüstungsbeschränkung Aussicht auf Erfolg haben könne und dass bei der gegenwärtigen weltpolitischen Lage eine grosse Zahl von Regierungen die Verantwortung für eine erhebliche Verminderung ihrer Rüstungen nur übernehmen könnten, wenn sie auf andere Weise hinreichende Gewähr für die Sicherheit ihrer Länder erhielten. Die Resolution besagt sodann, dass eine derartige Garantie durch ein allen Staaten zum Beitritt offenstehendes *Defensivabkommen* geboten werden könnte, dass die vertragschliessenden Staaten im Falle eines Angriffs auf einen von ihnen zur Hilfeleistung verpflichtet würden. Indessen wird beigefügt, dass «in Fällen, wo ein Land aus historischen, geographischen oder andern Gründen ganz besonders der Gefahr eines Angriffes ausgesetzt ist, besondere Massnahmen für dessen Verteidigung in Ausführung des vorgenannten Planes getroffen werden sollen.» Als Vorbedingung zum Abschluss eines solchen allen Staaten zum Beitritt offenstehenden Defensivabkommens wird die Zustimmung zur tatsächlichen Rüstungsbeschränkung erklärt.

Was die Herabsetzung der Rüstungen selbst anbetrifft, so wird in der zitierten Resolution erklärt, dass sie entweder in Form eines allgemeinen Vertrages erfolgen könne (was am meisten zu wünschen wäre) oder in Form besonderer Verträge, die jedoch dazu bestimmt wären, sich auszubreiten und denen in der Folge alle Länder beitreten könnten. Im letzteren Falle sollte die Herabsetzung der Rüstungen den Sicherheiten angepasst sein, die der Garantievertrag zu bieten in der Lage wäre.

Das einzuschlagende Verfahren wurde in der Weise geordnet, dass der Rat des Völkerbundes einen Plan des politischen und militärischen Mechanismus eines Garantievertrages den Regierungen zur souveränen Beurteilung vorlegen solle. Seinerseits sollte der Rat des Völkerbundes für die Aufstellung des Planes eines Garantiepaktes die Ansicht der «Gemischten temporären Kommission für die Rüstungsbeschränkung», sowie auch der Regierungen aller Völkerbundsstaaten einholen.

II. Die bisherigen Schritte des Völkerbundsrates und die Vorarbeiten der konsultativen Instanzen des Völkerbundes

In Ausführung der oben skizzierten Beschlüsse der Versammlung beauftragte der Völkerbundsrat in seiner Sitzung vom 4. Oktober 1922 den Generalsekretär, auf dem Zirkularwege die Regierung der Völkerbundsstaaten um ihre Meinung über die XIV. Resolution vom 22. September 1922 zu befragen. Bis zur Stunde haben nach den dem Politischen Departement zugekommenen Mitteilungen bloss eine verhältnismässig geringe Anzahl Staaten auf dieses Zirkular geantwortet. Es ist zu beachten, dass von den dem Völkerbund angehörenden Grossmächten bisher unseres Wissens bloss Frankreich in jüngster Zeit geantwortet hat und dies, obschon der Völkerbundsrat am 31. Januar 1923 die Regierungen hatte auffordern lassen, bis zum 1. Juni des laufenden Jahres ihre Auffassungen bekanntzugeben. Von den europäischen Neutralen haben neben der Schweiz Dänemark, die Niederlande und Schweden sich zur XIV. Resolution der Versammlung geäussert. Daneben liegen eine Anzahl Antworten verschiedener Mittel- und Kleinstaaten vor, die indessen mehr formeller Natur sind und keinen wesentlichen Beitrag zur Betrachtung des Problems liefern. Antworten von Regierungen aussereuropäischer Staaten scheinen bisher in Genf nicht eingetroffen zu sein.

pakt. Anlässlich der Behandlung der Abrüstungsfrage ist auch der Abschluss von Garantieverträgen erörtert worden. Eine Resolution der III. Kommission anerkennt den Grundsatz des Garantiepaktes und stellt fest, dass auch regionale Abmachungen in dieser Richtung zulässig sein sollen. Herr Bolli hat in der Kommission eine Erklärung abgegeben, wonach die Schweiz mit Rücksicht auf ihre strikte Neutralitätspolitik sich der Stimme bezüglich der Frage der Garantieverträge enthalten müsse. Die Abordnung ist der Meinung, diese unzweideutige Stellungnahme in der Kommission genüge und es sei nicht nötig, in der Versammlung nochmals eine Erklärung abzugeben.

Der Rat ist hiermit einverstanden und nimmt an, die Abordnung enthalte sich auch in der Versammlung einfach der Stimmabgabe (E 1005 2/2).

Der Völkerbundsrat hat bisher zur Frage der Garantieverträge noch nicht selber Stellung bezogen und daher auch nicht einem genauen Plan seine Genehmigung erteilen können. Die Betrachtung des Problems liegt z. Zt. noch durchwegs bei den konsultativen Instanzen des Völkerbundes, die mit der vorläufigen Prüfung militärischer Fragen betraut sind. Nach dem Wortlaut der XIV. Resolution der III. Versammlung musste sich, wie erwähnt, in erster Linie die «Gemischte temporäre Kommission für die Rüstungsbeschränkung» mit den erforderlichen Vorarbeiten befassen. Auf Antrag dieser Kommission hat jedoch der Völkerbundsrat, in Ausdehnung des Beschlusses der Versammlung, auch die gemäss Artikel 9 des Völkerbundspaktes eingesetzte «Ständige beratende Kommission für militärische, maritime und aviatische Fragen» zu Rate gezogen. Dieser letzteren Kommission wurde namentlich die Aufgabe übertragen, über die von Lord Robert Cecil und vom französischen Oberstleutnant Réquin eingereichten Vorschläge Gutachten abzugeben.

Die «*Gemischte temporäre Kommission für die Rüstungsbeschränkung*» hat zunächst vom 9. bis zum 12. Februar d. J. in Genf eine Sitzung abgehalten. Sie kam zu dem Ergebnis, dass angesichts der noch mangelnden Antworten seitens der Regierung ihre Verhandlungen über die Frage des Garantie Paktes vertagt werden müssten. Sie nahm indessen von einem ausführlichen Entwurf eines Garantiepaktes Kenntnis, der von Lord Robert Cecil in Ergänzung und Abänderung seiner der III. Versammlung vorgelegten Vorschläge unterbreitet wurde. Dieser Vertragsentwurf, auf dessen Einzelheiten unten näher einzutreten sein wird, geht von der Voraussetzung aus, dass in erster Linie der Abschluss eines *allgemeinen* Garantiepaktes anzustreben sei.

Am 4. Juni trat die «Gemischte Kommission» sodann zu einer neuen Session zusammen. Diesmal wurde von Oberstleutnant Réquin, dem Chef der militärischen Sektion des französischen Völkerbundsdienstes, ein neuer Entwurf vorgelegt, der im wesentlichen von andern Voraussetzungen ausgeht als das Projekt Lord Robert Cecils und den Abschluss *partikulärer* Garantieverträge in den Vordergrund schiebt, die durch einen allgemeinen Vertrag bloss ergänzt werden sollen.

Beide der erwähnten Entwürfe, der von Lord Robert Cecil sowohl wie derjenige von Oberstleutnant Réquin sind der «*Ständigen beratenden Kommission für militärische, maritime und aviatische Fragen*» zur Beurteilung vorgelegt worden. Bisher ist dem Politischen Departement indessen nur die Meinungsäusserung zum Projekt Cecil bekannt. Es muss gesagt werden, dass der Ausschuss der militärischen Fachleute mehr negative Kritik geübt als positive Anregung gemacht hat. Der Vorschlag von Lord Robert Cecil wurde von der Mehrheit der Kommissionsmitglieder vom militärischen Standpunkte aus als ungeeignet bezeichnet.

Von Interesse sind die Erwägungen allgemeiner Art, die von der «Ständigen Kommission» im Hinblick auf die ganze XIV. Resolution der III. Völkerbundsversammlung gemacht wurden. Ein gemeinsames Gutachten der Delegationen Belgiens, Brasiliens, Frankreichs und Schwedens (sämtliche Kommissionsmitglieder vermochten sich nicht zu einigen) gelangt zu dem Schluss, dass der von der Dritten Versammlung genehmigte Grundsatz einer «tatsächlichen und sofortigen Hülfe im Falle eines Angriffes» sich nicht verwirklichen lasse (S. 15 des «Avis» der «Commission permanente consultative».) Es wird erklärt, dass die militärische Hülfeleistung, zu der ein allgemeiner Garantievertrag verpflichte, nicht genüge und auch zu spät erfolgen dürfte, um einen angegriffenen Staat vor der Invasion zu schützen. Die militärischen Experten der genannten Länder erklären ferner in ihrem gemeinsamen Gutachten, dass es nicht möglich sei, zum vornherein zu bestimmen, in welchem Masse die Rüstungen auf Grund eines Garantievertrages herabgesetzt werden könnten.

Ihre Ausführungen schliessen mit der folgenden Bemerkung:

«On voit, par ce qui précède, le danger que présenterait un Traité de garantie se bornant à poser des principes et admettant, comme paraît le suggérer le dernier alinéa de la Résolution XIV, que le «plan du mécanisme, à la fois politique et militaire, chargé d'en préparer et d'en assurer avec précision la réalisation» ne fut établi «qu'ultérieurement». Les difficultés que présenterait la mise sur pied d'un tel plan conduiraient sans doute à l'ajourner, voire même à l'éluider. Seul subsisterait un Traité qui, au point de vue garantie, ne serait qu'un «trompe l'œil», alors qu'au point de vue *réduction des armements*, il semblerait comporter des conséquences sérieuses, que pourrait attendre de lui une opinion publique induite en erreur et endormie dans une fausse sécurité.»

Die Meinungsäusserung der Ständigen beratenden Kommission ist also keineswegs geeignet, die weitem Verhandlungen über den Abschluss eines Garantievertrages zu vereinfachen.

III. Grundzüge der Projekte von Lord Robert Cecil und Oberstleutnant Réquin

1.) Der von Lord Robert Cecil aufgestellte Entwurf eines Garantievertrages enthält u. a. folgende wesentliche Grundgedanken:

a) *Allgemeine Bestimmungen.* In der Einleitung kommt zunächst der Grundsatz der sofortigen Hilfeleistung seitens aller Kontrahenten bei Angriff auf einen der Signatäre zum Ausdruck. In den Schlussbestimmungen wird die Tragweite dieses Grundsatzes insofern gemildert als erklärt wird, dass die Hilfeleistung sich nur auf Staaten des gleichen Kontinentes erstrecken müsse, und dass man nicht europäische Mächte zu Interventionen in amerikanische Verhältnisse oder amerikanische Staaten zum Eingreifen in Europa verpflichten könne. Es wird ferner erklärt, dass unverzüglich nach Inkrafttreten des Garantievertrages alle Kontrahenten ihre Streitkräfte in einem (noch festzustellenden) Verhältnis herabsetzen müssten. Andererseits kommt der Gedanke eines gewissen Kontrollrechtes des Völkerbundes in der Bestimmung zum Ausdruck, dass die Kontrahenten sich verpflichten müssen, militärischen Delegierten des Völkerbundsrates alle verlangten Auskünfte über ihre Streitkräfte zu erteilen.

Der Garantievertrag ist keineswegs auf die Völkerbundsmitglieder allein beschränkt. Im Gegenteil ist sein Inkrafttreten in Europa von der Ratifikation durch Grossbritannien, Frankreich, Deutschland, Italien und Russland resp. von 4 dieser Mächte, abhängig.

b) *Verfahren bei drohender Gefahr im Friedenszustand.*

Der Entwurf regelt zunächst die Modalitäten der Anrufung des Völkerbundes in Zeiten von drohender Kriegsgefahr. Von sehr grosser Tragweite ist die, eine genaue Betrachtung verdienende Bestimmung des Entwurfes, wonach der *Völkerbundsrat* zum Schutze des gefährdeten Staates besondere Schutzverträge in Vorschlag bringen soll. Zu beachten ist auch namentlich die Klausel, dass der Völkerbundsrat nicht der Einstimmigkeit bedürfe, sondern mit einer $\frac{2}{3}$ Mehrheit (in einem Falle mit einfacher Mehrheit) gewisse Beschlüsse über die zum Schutze des gefährdeten Staates zu treffenden Massnahmen fassen kann. Mit einer $\frac{3}{4}$ Mehrheit kann der Rat an den ihm als fehlbar erscheinenden Staat Ermahnungen richten. Eine einfache Mehrheit der Ratsmitglieder genügt, um an den Kontrahenten die Aufforderung zu richten, die *wirtschaftliche Waffe nach Massgabe des Art. 16* spielen zu lassen.

c) *Verfahren bei einem offenen Angriff.* Dem Völkerbundsrat wird die Pflicht überbürdet, in der überaus kurzen Frist von *4 Tagen* zu bestimmen, welcher Staat von 2 in Konflikt befindlichen der Angreifer ist. Darauf soll *automatisch* (also gemäss der Feststellung des Völkerbundsrates) und nicht der einzelnen Mitgliedstaaten, die *wirtschaftliche Waffe gemäss Art. 16* seitens aller Mitgliedstaaten in Anwendung kommen. In militärischer Hinsicht wird bestimmt, dass die Streitkräfte der Kontrahenten unter das Oberkommando eines Generalstabes zu stellen sind, der vom *Völkerbundsrat* bezeichnet wird. Die Kontrahenten sollen nicht weniger als $\frac{1}{4}$ ihrer Streitkräfte dem Völkerbunde zur Verfügung stellen.

Der Entwurf von Lord Robert Cecil wird unseres Erachtens namentlich auch von denjenigen Staaten mit einem gewissen Vorbehalt aufgenommen werden müssen, die sich bisher in der Versammlung gegen eine zu weitgehende Auslegung der Bestimmungen des Art. 16 des Paktes betreffend die wirtschaftliche Waffe ausgesprochen haben. Es kann in der Tat von einschneidenden Folgen und durchaus nicht unbedenklich sein, dem Völkerbundsrate praktisch die Kompetenz zu delegieren, über die Anwendbarkeit der wirtschaftlichen Sanktionen in jedem bestimmten Fall entscheiden zu können, selbst wenn einzelne Mitglieder die Voraussetzungen für wirtschaftliche Kampfmassnahmen nicht als gegeben erachten.

2.) Das Projekt des französischen Oberstleutnant Réquin, das in der «Gemischten Kommission» zur Diskussion gestellt wurde, ist weniger umfangreich und auch weniger durchgebildet als dasjenige von Lord Robert Cecil. Die Grundidee dieses Vorentwurfes ist, wie oben angedeutet, eine Verquickung eines Systems von Sonder-Garantieverträgen mit einem allgemeinen Pakte wechselseitiger Garantie.

In der Präambel kommt der durchaus anfechtbare Gedanke zum Ausdruck, dass der Garantievertrag auf «die Verpflichtungen des Art. 10 des Paktes» aufzubauen sei. Es liegt somit dem Entwurf eine einseitige Auslegung des Art. 10 zu Grund, der weder von der Versammlung noch von der

Mehrzahl der Mitgliedstaaten des Völkerbundes gutgeheissen wurde* und somit von vorneherein die Aussichten des Projektes Réquin, wenigstens in der vorliegenden Form, beträchtlich vermindert.

Der *erste* Artikel des Projektes formuliert sodann als allgemeine Blankettnorm den Grundsatz, dass die Kontrahenten des Entwurfes, sei es zu zweien, sei es in grösserer Zahl, besondere Abkommen zu ihrem wechselseitigen Schutze treffen können. Es sollen somit *partikuläre Defensivallianzen* als das Primäre hingestellt werden.

Innerhalb dieser Allianzsysteme und als Folge der durch die partikuläre Garantie gebotenen Sicherheiten soll sodann eine Rüstungsbeschränkung unter steter Benachrichtigung des Völkerbundsrates vorgenommen werden (Art. 2—4).

Daneben soll sämtlichen Kontrahenten, ob sie einem partikulären Allianzsystem angehören oder nicht, die allgemeine Pflicht wechselseitiger Hülfeleistung im Falle eines Angriffs obliegen. Von Bedeutung ist auch hier die Klausel, dass von sämtlichen Kontrahenten die «militärische, maritime, aviatische, wirtschaftliche und finanzielle Hülfe» geleistet werden solle, die der *Völkerbundsrat* für zweckmässig erachtet. Es wird somit, wie im Projekt Cecil eine gewaltige Kompetenz in die Hand des Rates gelegt (Art. 5).

Des fernern stellt der Entwurf Réquin das Prinzip auf, dass diejenigen Kontrahenten, die keiner Sonderallianz angehören, den Völkerbundsrat von den Rüstungsbeschränkungen in Kenntnis setzen sollen, die sie vorzunehmen in der Lage sind (Art. 6).

Ein allgemeiner Vorbehalt wird endlich in Bezug auf die militärischen Klauseln der Friedensverträge von 1919/1920 gemacht (Art. 7).

Das hauptsächliche Bedenken, das gegen das Projekt Réquin geltend gemacht werden dürfte, ist — neben der unannehmbaren Auslegung des Art. 10 — wohl die ausserordentliche Befugnis, die dem Völkerbundsrat gegenüber den Kontrahenten des Vertrages zuerkannt wird und die sich nicht nur auf militärische, sondern auch auf wirtschaftliche Kampfmassnahmen erstreckt.

Die Frage der Garantieverträge und die Schweiz

1.) Zur Frage der *Garantieverträge im allgemeinen* hat die Schweiz bisher eine eher zurückhaltende Stellung eingenommen.

Anlässlich der Beratungen der dritten *Völkerbundsversammlung* hat die Schweizerische Delegation nur eingegriffen, um an die besondere Stellung unseres Landes zu erinnern. Vom allgemeinen Standpunkte konnte es als fraglich oder wenigstens als unabgeklärt erscheinen, ob namentlich die besonderen Abkommen wechselseitiger Garantie tatsächlich geeignet seien, eine allgemeine und dabei gleichmässige Beschränkung der Rüstungen in die Wege zu leiten. Da es sich hier indessen um eine Frage handelte, die in erster Linie von den an der Garantie gegebenenfalls aktiv beteiligten Mächte zu prüfen war, hat sich die Schweizerische Delegation hierüber nicht geäussert. Sie hat bloss, mit Billigung des Bundesrates, die allgemeine Erklärung abgegeben, dass die Schweiz jeden Versuch, zu einer effektiven Abrüstung zu gelangen, begrüsse und unterstütze. Im Hinblick auf die Lage der Schweiz erinnerte Herr Nationalrat Forrer am 17. September 1922 und sodann auch Herr Bundesrat Motta am 23. desselben Monats in der dritten Kommission der Versammlung ausdrücklich an «die Grenzen, die der Schweiz bei ihrer Stellungnahme durch die immerwährende Neutralität gezogen sind».

Im gleichen Sinne ist die vorläufige, mehr formelle Antwort gehalten, die der Bundesrat am 29. Mai an das Völkerbundssekretariat gerichtet hat, in Beantwortung des Zirkulars des Rates, wonach die Mitgliedstaaten um ihre Meinungsäusserung bis zum 1. Juni 1923 ersucht wurden. In dieser provisorischen Antwort wird im Hinblick auf die Tatsache, dass gegen Ende Mai nur eine geringe Anzahl von Regierungen (darunter keine einzige Grossmacht) ihren Standpunkt bekanntgegeben hatten, auch angedeutet, dass eine präzise Meinungsäusserung seitens der Schweiz jeden-

* Vergl. den Kommentar zu Art. 10 des Paktes in der Botschaft des Bundesrates vom 4. August 1919 (S. 126), sowie die Interpretation der «Commission des Amendements» vom Jahre 1921, die sich auf den gleichen Standpunkt stellte wie der Bundesrat (Botschaft vom 4. Januar 1922, betreffend die Abänderungen vom Völkerbundsvertrag, S. 28). Cf. *FF*, 1922, Vol. 1, p. 27ss.

falls nur dann von Nutzen sein könnte, wenn die von der Garantie am meisten betroffenen Mächte sich ausgesprochen hätten.

2.) Was insbesondere die Entwürfe eines Garantievertrages von Lord Robert Cecil und Oberstleutnant Réquin anbetrifft, so dürfte bei Prüfung der seitens der Schweiz einzunehmenden Haltung Folgendes zu berücksichtigen sein:

a) Es besteht allem Anschein nach wenig Aussicht, dass einer dieser vorgelegten Entwürfe (oder eine Kombination beider) von Rat und Versammlung gutgeheissen und den Mitgliedern des Völkerbundes zur Annahme empfohlen werden könne. Verschiedene eher ablehnende Antworten haben gezeigt, dass sogar über das *Prinzip* der Garantieverträge tiefgreifende Meinungsverschiedenheiten bestehen. Zudem werden gewichtige Bedenken gegen die Zuerkennung besonderer Kompetenzen (die weiter gehen als die im Völkerbundspakte vorgesehenen) an den Rat sowie gegen eine zu weite Auslegung des Art. 10 des Paktes erhoben werden müssen. Je geringer die Aussichten aber erscheinen, auf dem Wege effektiver Garantieverträge in naher Zukunft zur Rüstungsbeschränkung zu gelangen, desto weniger Anlass kann auch für einen die Lasten der Garantie ohnehin nicht tragenden Staat vorliegen, den wenigstens ernsthaft unternommenen Versuch noch weiterhin zu schwächen.

Die wesentlich ablehnend lautenden Antworten der ehemaligen Neutralen Schweden und Holland gründen sich zu einem guten Teil auf die Unmöglichkeit für diese Staaten, zum Schutze anderer Völkerbundsmitglieder nicht unbeträchtlich militärische Pflichten auf sich zu nehmen. Dieses Argument fällt für die Schweiz, deren Neutralität im Völkerbund anerkannt ist, jedoch weg. Die Erklärungen der Schweizerischen Delegation an der dritten Versammlung haben hierüber nicht die geringsten Zweifel gelassen. Wenn auch die *Rückwirkungen* eines von anderen Staaten abgeschlossenen allgemeinen Garantievertrages sowie auch eventueller besonderer Garantieabkommen auf die Schweiz vom militärischen Gesichtspunkte aus zu prüfen sein werden, so würden unserem Land direkt keineswegs neue Pflichten überbunden.

b) Es ist jedoch die Möglichkeit ins Auge zu fassen, dass der Anschluss der Schweiz an das System eines allgemeinen Garantievertrages insofern gewünscht werden könnte als die *wirtschaftliche Waffe* in Frage kommt. Wie schon angedeutet, bestehen aber gerade auch gegen die Art, wie beispielsweise im Projekte Cecil die Eröffnung des wirtschaftlichen Kampfes geregelt ist, im allgemeinen nicht unerhebliche Bedenken. Diese Bedenken würden sich natürlich für die Schweiz, die in der Blockadekommission sowohl wie in der Versammlung des Völkerbundes mit allem Nachdruck für eine weitherzige und die Souveränität der Völkerbundsmitglieder schonende Auslegung des Art. 16 des Paktes sich eingesetzt hat, in besonderem Masse steigern.

292

E 1005 2/2

CONSEIL FÉDÉRAL

Procès-verbal de la séance du 12 octobre 1923¹

Affaires des Zones

Secret

Département politique
Verbal

En présence de la brusque aggravation de l'affaire des zones², le Chef du Département politique croit devoir tout d'abord récapituler les différentes phases par lesquelles cette affaire a passé ces derniers temps.

1. *Était absent: Scheurer, Président de la Confédération.*

2. *Le 10 octobre, Dunant transmettait par télégramme, expédié à 18 h 50 et arrivé à Berne, le*

Le 16 mars 1923³, le Conseil fédéral arrêta la teneur d'une note annonçant au gouvernement français que, vu le résultat de la votation populaire du 18 février, il n'était pas en mesure de ratifier la convention du 7 août 1921; qu'il conservait cependant le ferme espoir que les relations entre les zones franches et les régions voisines de la Suisse n'en subiraient pas de répercussion dommageable, et qu'afin de l'éviter, les autorités suisses s'efforceraient de faire tout ce qui pourrait dépendre d'elles. Cette note fut remise au gouvernement français le 19 mars.

Le 21 mars⁴, M. Poincaré répondait par la note dans laquelle il refusait de reconnaître le résultat de la votation populaire suisse et invitait le Conseil fédéral à mettre en vigueur la convention de 1921. Après la réplique du Conseil fédéral du 26 mars⁵, M. Poincaré déclara, le 27 mars⁶, ne pas persister dans sa demande du 21. Il déclarait en même temps qu'il était tout prêt à étudier, dans l'esprit le plus amical, les propositions que le gouvernement suisse voudrait bien lui communiquer et il ajoutait que, dans les négociations nouvelles, il devrait cependant tenir compte des droits que l'article 435 du Traité de Versailles a conférés à la France et des obligations imposées au gouvernement français par la loi française du 16 février 1923.

Dans sa note du 15 avril⁷, le Conseil fédéral prit acte de ces déclarations. Pour débayer le terrain en vue de nouvelles négociations, il proposa de chercher d'abord à élucider la question de droit par des conversations diplomatiques directes.

Le 17 avril⁸, M. Poincaré fit savoir qu'il était prêt à prendre connaissance des suggestions que le gouvernement fédéral pourrait lui soumettre en vue de la solution de l'affaire. Il demandait que les conversations diplomatiques eussent lieu à Paris et fussent strictement confidentielles.

Sur ce, les conversations s'engagèrent à Paris entre M. Dunant d'une part, de Lacroix et Peretti della Rocca de l'autre. M. Dunant fit savoir aux représentants du Ministère des Affaires étrangères qu'avec l'assentiment du gouvernement fédéral, la Chambre de commerce de Genève avait constitué des commissions chargées d'étudier la question des zones aux points de vue juridique et économique, et que le Conseil fédéral serait en mesure de présenter de nouvelles propositions à la France dès que ces commissions auraient déposé leurs rapports, probablement déjà au mois de septembre.

Le 27 juillet, M. de Lacroix annonça à M. Dunant que M. Poincaré avait de son côté soumis l'affaire des zones aux divers ministères intéressés et qu'il désirait aboutir pour l'automne à une entente avec la Suisse. Par la suite, il communiqua à M. Dunant les nouvelles propositions du gouvernement français. Celles-ci consis-

11 octobre, la teneur de la note par laquelle Poincaré faisait part de la décision du Gouvernement français de mettre en application le 10 novembre prochain la loi relative à la réforme du statut douanier des zones franches, prévoyant le transfert du cordon douanier à la frontière franco-suisse (E 2/1678).

3. Cf. n° 264.

4. Cf. n° 265.

5. Cf. n° 266.

6. *Ibid.* Ann. 7.

7. Cf. n° 268.

8. *Ibid.* Ann. 5.

taient en quatre accords techniques reproduisant purement et simplement dans leur substance les dispositions de la convention du 7 août 1921.

Le gouvernement français faisait une seule concession apparente en consentant à laisser de côté la question de droit; au surplus il maintenait la condition du transfert du cordon douanier à la frontière politique.

Le 16 août 1923, M. Motta eut une conversation avec M. Allizé et lui déclara ce qui suit: Nous avons reçu, il y a quelques semaines, les propositions de Paris. Celles-ci ne sont pas autre chose que la convention de 1921, découpée en plusieurs tranches. Sur le fond, il n'y a pas de modification. Le fait de ne plus parler des traités anciens, qui à Paris serait considéré comme une concession, n'a aucune valeur pour nous. La France part toujours du point de vue que le cordon douanier serait transféré à la frontière, point de vue inadmissible pour nous. Le gouvernement fédéral ne peut ni ne veut ruser avec le peuple. Nous étudions une solution qui consisterait en une sorte de novation des petites zones. Nous tenons à faire l'unité des esprits à Genève. Des commissions genevoises sont à l'œuvre; elles travaillent sérieusement. Nous espérons pouvoir faire une proposition en automne, probablement au mois de septembre. Il faut éviter de nous bousculer. On ne pourra faire aucun arrangement évitant le référendum, s'il implique renonciation aux droits anciens. Un *modus vivendi* ayant pour point de départ le transfert du cordon douanier à la frontière politique ne peut être accepté parce qu'il compromettrait en fait la solution définitive à notre détriment. Nous avons reçu hier une dépêche de notre chargé d'affaires à Paris, M. de Weck. M. de Lacroix aurait attiré son attention sur la nécessité d'une réponse. M. Poincaré désirerait en finir. Il serait harcelé par les parlementaires. Il voudrait qu'à la rentrée du Parlement, en octobre, la question fût résolue.

M. Motta continua en disant: Je trouve que M. de Lacroix fait du zèle. Il doit comprendre qu'il n'y a d'intérêt pour personne à vouloir nous imposer des solutions. Je compte bien que jamais la loi française concernant le transfert du cordon douanier ne sera appliquée sans entente avec nous. Tout transfert unilatéral serait une violation des traités.

En conséquence, M. Motta pria l'ambassadeur de faire savoir à son gouvernement que nous ne pourrions entrer en matière sur les propositions que nous avons reçues au mois de juillet et que nous continuons à étudier loyalement une solution.

L'ambassadeur prit acte de cette communication et assura M. Motta qu'il en informerait son gouvernement.

Pendant la dernière session de la Société des Nations, M. Motta eut à Genève des conférences avec les représentants de la Chambre de commerce de Genève. Il put se convaincre que les commissions constituées travaillaient assidûment, mais que les études demandées étaient longues et laborieuses. Il demanda aux représentants de la Chambre de commerce que les propositions de celle-ci lui fussent remises pour la mi-octobre, ce qui lui fut promis.

M. Dunant rentrant à Paris à la fin de ses vacances, M. Motta le chargea de faire, dès sa rentrée, des démarches pour dissuader le gouvernement français de nous placer devant un fait accompli. Dans l'intervalle, M. Allizé demanda à diverses reprises à quoi en était l'affaire. Il prévoyait que dès le retour de M. Dunant, il se passerait du nouveau à Paris. En effet, M. Dunant est rentré à Paris le 9 octobre et, sans attendre plus longtemps, M. Poincaré lui a fait remettre le 10 une note par

laquelle il nous est notifié que la loi française du 16 février 1923 serait mise en vigueur à partir du 10 novembre prochain. M. Poincaré se déclare toutefois prêt à continuer les négociations en vue de la conclusion d'un accord de bon voisinage tenant compte des intérêts et de la situation géographique de Genève. Mais ces paroles ne peuvent masquer la volonté de nous violenter, que trahit l'action précitée du gouvernement français.

Hier M. Dunant a téléphoné à M. Motta qu'il s'était rendu le matin au Quai d'Orsay où M. de Lacroix lui avait annoncé que le décret de mise en vigueur de la loi du 16 février paraîtrait aujourd'hui à l'Officiel. M. Motta chargea M. Dunant de faire une nouvelle démarche d'urgence au Quai d'Orsay, pour demander que cette publication fût différée. Dans deux télégrammes, M. Dunant a fait savoir au Département politique que, selon l'avis de M. de Lacroix, la mesure prise par le gouvernement français n'impliquait pas la cessation des négociations et il a rendu compte de sa démarche en vue de faire différer la publication. M. de Lacroix lui avait opposé une fin de non-recevoir, en prétextant que, de toute façon, la décision du gouvernement français avait déjà reçu une certaine publicité, puisqu'elle avait été communiquée au gouvernement fédéral, et en faisant valoir, pour justifier la manière d'agir du gouvernement français, les raisons invoquées dans le rapport accompagnant le décret. Aujourd'hui, la publication à l'Officiel est un fait accompli.

Nous nous trouvons donc en présence d'un acte extrêmement grave, d'un coup de force et d'une violation du droit. Les raisons que le gouvernement français invoque pour l'accomplir brusquement et sans attendre nos propositions ne sont que des prétextes et ne couvrent que la volonté arrêtée de nous faire violence en supprimant coûte que coûte le régime des zones. Dans ces conditions, il ne nous reste qu'à protester avec la dernière énergie. Il devient inutile de hâter la remise des nouvelles propositions au gouvernement français, après cette manifestation éclatante de ses véritables intentions. Et pourtant, hier encore, M. Motta recevait de Genève l'avis que les propositions élaborées par la Chambre de commerce étaient en passe d'obtenir l'assentiment unanime de la population genevoise et pourraient être déposées à très bref délai. Mais dans la conjoncture actuelle, la seule attitude digne du Conseil fédéral est celle de la protestation, et la seule proposition qu'il puisse faire encore au gouvernement français est celle de soumettre le différend à l'arbitrage de la Cour permanente de La Haye. Il est malheureusement à prévoir que le gouvernement français repoussera cette dernière proposition. Alors, ayant épuisé les voies amiables directes, il ne nous restera qu'à recourir à la Société des Nations, en priant le Conseil de la Société de demander un avis consultatif à la Cour permanente de Justice internationale.

M. Motta soumet au Conseil fédéral un projet de communiqué à la presse. Il lui propose de charger le Département politique d'élaborer un projet de note-réponse au gouvernement français, qui pourra être discuté dans une prochaine séance, samedi ou lundi.

Dans la discussion qui suit, tous les orateurs partagent quant au fond le point de vue du Chef du Département politique.

M. le Conseiller fédéral Schulthess fait observer que l'on pouvait s'attendre à l'acte de la France. Le point essentiel étant préjugé par sa décision, il n'y a pas d'intérêt pour nous à négocier sur les points accessoires. L'orateur est d'accord

avec M. Motta pour la suite à donner à l'affaire, toutefois il ne fonde guère d'espoir sur une intervention du Conseil de la Société des Nations. Il n'y a du reste pas lieu de prendre aujourd'hui de décisions allant au delà de la proposition d'arbitrage, et dans la note à adresser au gouvernement français, tout en proposant de soumettre le litige à la Cour permanente de La Haye, on pourra laisser la porte ouverte à des propositions de la France, au cas où elle se prononcerait pour une autre instance d'arbitrage.

L'orateur examine encore la question des mesures de rétorsion que nous pourrions prendre envers la France. Les moyens ne nous manqueront pas si nous sommes unis dans la défense, et soutenus en particulier par l'opinion genevoise unanime, car les mesures à prendre seront gênantes en premier lieu pour les Genevois. M. Schulthess a chargé sa division du commerce d'étudier les mesures à appliquer dans l'éventualité du transfert du cordon douanier à la frontière.

Il propose des modifications de forme au projet de communiqué.

M. le Conseiller fédéral Musy propose aussi une adjonction au communiqué.

Il fait observer que l'acte du gouvernement français est d'autant plus injustifié qu'en ce qui concerne les intérêts genevois, l'état du change français rend illusoire les facilités offertes au commerce avec les zones.

En fait de mesures de rétorsion à prendre, on pourrait dès maintenant, tout en restant sur le terrain des conventions en vigueur, appliquer de façon plus sévère les dispositions relatives au petit trafic de frontière, qui le sont actuellement de façon très large. On pourrait en outre parer dès maintenant à ce que les viticulteurs de la zone n'importent en masse durant le mois d'octobre les 15 000 hectolitres de vin qu'ils ont le droit d'importer en franchise, en divisant ce contingent en tranches mensuelles ou trimestrielles.

M. le Conseiller fédéral Haab est d'accord avec les préopinants. Il rend le Conseil attentif à l'unique point faible de notre ligne de défense, savoir le reproche déjà formulé par le gouvernement français, que nous aurions traîné l'affaire en longueur, reproche auquel il faut parer.

M. le Conseiller fédéral Häberlin estime que le gouvernement français était de toute façon décidé à en passer par sa volonté, et que nous ne lui avons fourni aucun prétexte à son acte. Dans l'étude des représailles à exercer, il faudra s'assurer l'appui de la population genevoise.

M. le Vice-président Chuard approuve le communiqué avec les amendements présentés. Il considère toute l'affaire comme profondément regrettable. Avec la convention d'août 1921, nous avons obtenu de la France, étant donnée son intransigeance sur la question du transfert du cordon douanier, toutes les concessions que nous pouvions raisonnablement espérer. Ceux qui ont lancé la campagne pour le rejet de la convention portent leur part de responsabilité de ce qui se passe maintenant. Au point de vue des intérêts genevois, l'acceptation de la convention eût été infiniment préférable au conflit actuel, car les petites zones n'offraient qu'un intérêt économique très médiocre, et leur maintien n'était pour les Genevois qu'une question de commodité et de prestige.

M. Motta accepte les amendements au communiqué. Il estime que la crainte exprimée par M. Haab est dépourvue de fondement, avis que le Conseil fédéral partage.

Il est *décidé*:

1. Le projet de communiqué est approuvé avec les amendements de MM. Schulthess et Musy (voir annexe 1).

2. Le Département politique est chargé de préparer un projet de note au gouvernement français, qui sera soumis au Conseil fédéral lundi matin.⁹

3. Les Départements de l'Economie publique et des Douanes étudieront les mesures qui pourraient être prises éventuellement.

Extrait du procès-verbal aux chefs des Départements politique, de l'Economie publique et des Douanes.

ANNEXE 1

Communiqué du Conseil fédéral

Berne, 12 octobre 1923

Le Ministre de Suisse à Paris, M. Dunant, a annoncé par un télégramme en date du 10 octobre courant, parvenu à Berne dans la nuit du 10 au 11, qu'il avait reçu, dans l'après-midi du même jour, une note du Gouvernement français lui communiquant que la loi française du 16 février 1923 relative à la réforme du statut douanier des zones franches du Pays de Gex et de la Haute-Savoie serait mise en vigueur à partir du 10 novembre prochain. Par cette démarche, le Gouvernement français fait connaître sa volonté de transférer la ligne douanière française à la frontière politique des deux pays. Il vise ainsi à supprimer, par un acte unilatéral, c'est-à-dire sans l'assentiment de la Confédération, le régime des zones franches.

Dans l'après-midi d'hier, la note du Gouvernement français est parvenue à Berne dans son texte complet.

Le Conseil fédéral a délibéré, dans sa séance de ce matin, sur la situation qui résulte pour la Suisse de la décision communiquée par le Gouvernement français.

Il a constaté que cette décision, si elle était exécutée, violerait les droits que la Confédération suisse tient des Traités de 1815 et 1816. Elle n'est aucunement justifiée par la conduite observée jusqu'ici par le Conseil fédéral vis-à-vis du Gouvernement français et se trouve même en contradiction avec le dernier alinéa de l'article 435 du Traité de Versailles.

Le Conseil fédéral a décidé de protester contre l'acte annoncé par le Gouvernement français. Cet acte a pour effet d'interrompre brusquement et sans motifs suffisants les conversations en cours. Il est contraire du droit des gens. Le Conseil fédéral, en faisant part de sa protestation, demandera au Gouvernement français d'accepter que les points de droit controversés soient soumis à la Cour permanente de Justice internationale.

Le Département politique a été chargé de rédiger la note de réponse qui sera examinée par le Conseil fédéral dans sa prochaine séance, lundi matin.

Le texte des notes échangées sera publié dès que celle du Conseil fédéral aura été remise au Gouvernement français.

ANNEXE 2

E 1004 1/289

*Le Ministre de Suisse à Paris, A. Dunant,
au Président du Conseil, R. Poincaré*

N

Paris, 17 octobre 1923

Rentré de Genève à Paris, après mon congé annuel, le 9 de ce mois, j'allais vous prier de m'accorder sans retard une audience pour vous faire connaître que le Conseil fédéral vous transmettrait,

⁹ Dans sa séance du 15 octobre (E 1004 1/289), le Conseil fédéral approuvait le texte de la note reproduite en annexe 2 et remise par Dunant au Quai d'Orsay, le 17 octobre.

encore dans le courant du mois, un projet de convention réglant la question des zones, lorsque je reçus votre note du lendemain, c'est-à-dire du 10 octobre.

Par cette note, vous avez bien voulu me faire savoir qu'«à la date du 10 novembre 1923, la loi relative à la réforme du statut douanier des zones franches du Pays de Gex et de la Haute-Savoie, votée par le Parlement Français le 16 février 1923, entrera en application».

Je me suis empressé de transmettre la note en question au Conseil fédéral qui m'a chargé de faire à Votre Excellence les communications suivantes:

Le Conseil fédéral tient tout d'abord à rappeler sa note du 15 avril de cette année. Celle-ci insistait sur la nécessité d'élucider préalablement les questions de droit qui avaient toujours divisé et continuaient à diviser les deux Gouvernements. La note montrait que les Parties resteraient condamnées à une œuvre vaine si l'entente ne pouvait d'abord se faire sur le conflit d'interprétation relatif au dernier alinéa de l'article 435 du Traité de Versailles.

Le Gouvernement fédéral a, en effet, toujours contesté au Gouvernement Français le droit de transférer, par un acte unilatéral, la ligne douanière française à la frontière politique des deux pays. La circonstance que la Convention du 7 août 1921 avait fait à la France la concession de ce transfert ne peut être invoquée contre la Confédération. C'est précisément contre cette concession — concession volontaire de fait et non reconnaissance obligatoire de droit — que le peuple suisse s'est prononcé souverainement dans son scrutin du 18 février.

Le Conseil fédéral s'est mis immédiatement au travail. Il a invité, dès le début du mois d'avril, la Chambre de Commerce de Genève à étudier et préparer un nouveau projet de convention. Il était, en effet, indispensable que les milieux les plus intéressés fussent appelés à donner leur opinion et leur collaboration. La Chambre de Commerce s'est mise sérieusement à l'œuvre. Elle a fait examiner, par plusieurs comités d'études, tous les aspects du problème et réunir les données statistiques utiles. Elle allait présenter, encore cette semaine, les conclusions de son travail qui, à cause de la complexité bien connue de la matière, n'aurait pu être achevé dans un temps plus court. Le Département politique s'était assuré, à plusieurs reprises, de la marche régulière des enquêtes, afin d'éviter toute apparence d'une tactique de temporisation.

Le 27 juillet, le Gouvernement français a proposé au Conseil fédéral de répartir entre divers accords dits «techniques» les matières primitivement contenues dans la Convention du 7 août 1921. L'ensemble de ces accords n'était que la reproduction presque littérale de la Convention rejetée par le peuple suisse. Ils portaient du principe que la ligne douanière serait transférée à la frontière politique des deux pays. Le Gouvernement français jugeait qu'il faisait à la Suisse une concession qu'il appelait «importante» en ne mentionnant pas dans les accords les questions de principe sur lesquelles l'entente avait été impossible.

Il est, semble-t-il, superflu de démontrer que si le Conseil fédéral avait accepté cette proposition, il se serait prêté imprudemment à conclure des accords qui, laissant dans l'ombre les questions de droit, auraient abouti, en fait, à cette suppression du régime des zones que le peuple suisse avait, par son vote, voulu à tout prix sauvegarder. La proposition était donc inacceptable.

Le Chef du Département politique avait prié M. l'Ambassadeur de France à Berne de se prêter à une conversation avec lui à ce sujet. Cette conversation eut lieu le 16 août. Le Chef du Département politique exposa à M. Allizé les raisons qui l'empêchaient d'entrer dans les vues du Gouvernement français. Il lui renouvela la déclaration que la Chambre de Commerce de Genève, sur mandat du Conseil fédéral, préparait un projet. Il ajouta que ce projet aurait cherché à adapter aux circonstances actuelles la configuration territoriale des petites zones, celles-ci devant, en principe, être maintenues. Il parla du devoir réciproque d'éviter les gestes d'intransigeance et fit une allusion directe et pressante à l'impression très pénible qu'aurait produite en Suisse toute tentative d'appliquer la loi française du 16 février 1923 avant que les deux Gouvernements se fussent entendus sur l'accord prévu à l'article 435 du Traité de Versailles.

Depuis le 16 août, dans le courant du mois de septembre, M. l'Ambassadeur de France s'informa encore, auprès du Chef de la Division des Affaires étrangères, de l'état des travaux à Genève. Il lui fut répondu que ces travaux avançaient et que le Conseil fédéral serait à même de soumettre un projet de convention dans le courant du mois d'octobre.

La décision du Gouvernement français vient donc interrompre bursquement et sans motifs suffisants une conversation diplomatique en cours. La soudaineté de cette démarche a très vivement

surpris le Conseil fédéral. Les motifs invoqués ne sauraient la justifier, dès l'instant que, par elle, le Gouvernement de la République manifeste son intention de trancher, par un acte de sa seule volonté, le noeud même du litige. Il ajoute, il est vrai, qu'il demeure prêt à continuer la négociation et qu'il désire arriver à une entente, animé qu'il est de l'esprit le plus amical. Le Conseil Fédéral n'est jamais insensible aux déclarations d'amitié qui lui viennent de la grande République voisine. C'est au nom même de cette amitié qu'il doit lui demander de comprendre qu'il ne saurait accepter de poursuivre la négociation dans des conditions d'inégalité juridique et d'infériorité politique. Le Gouvernement français n'est pas fondé à trancher en sa faveur et de sa propre autorité la question préliminaire et fondamentale dont dépendent toutes les modalités de l'accord. Si l'accord se révèle impossible, il n'y a plus qu'une solution amiable: la sentence de juges impartiaux.

Les Traités de 1815 et de 1816 ont institué le régime des zones. Ils n'ont fait, par là, que consolider un état de choses consacré par des usages très anciens, commandés eux-mêmes par les conditions topographiques. Le régime de franchise du Pays de Gex, on ne saurait l'oublier, remonte à plus de trois cents ans et la zone sarde a été formée avec un territoire qui appartenait alors à la Sardaigne et qui n'est devenu français qu'en 1860. Ces Traités ne peuvent être abrogés qu'avec l'assentiment de la Suisse. Cet assentiment, la Suisse ne l'a jamais donné. Le Gouvernement Français tomberait dans la plus grave des erreurs s'il voulait soutenir que la note du 5 mai 1919, annexée à l'article 435 du Traité de Versailles, a constitué, de la part du Conseil fédéral, une tentative de revenir sur une concession de principe qu'il aurait déjà faite précédemment. L'article 435 et la note du 5 mai 1919 forment un tout inséparable. L'article 435 n'existe pour la Suisse que dans la mesure et dans le sens où la note du 5 mai l'a déclaré et voulu. A aucun moment le Conseil fédéral n'a admis que l'article 435 pût avoir pour but ou pour effet de supprimer la structure douanière des zones. Les controverses de ces quatre années établissent avec éclat l'exactitude absolue de cette affirmation.

Le Conseil fédéral se trouve ainsi dans la pénible obligation de protester contre la décision prise par le Gouvernement français. Il estime, en effet, que cette décision, si elle était exécutée, violerait les droits conventionnels de la Suisse et, par là les principes que le droit des gens met à la base des relations entre Etats.

Le Gouvernement fédéral doit, à son regret, considérer que, pour le moment, toute possibilité de négociations directes demeure exclue. Cette possibilité ne renaîtrait que dans le cas où le Gouvernement français voudrait bien déclarer que l'application de la loi du 16 février 1922 reste expressément suspendue pendant toute la durée des négociations. Le Gouvernement suisse ne voit, dès lors, plus d'autre issue régulière au conflit que le recours à l'arbitrage. Il estime que les points controversés devraient être soumis à la Cour Permanente de Justice Internationale à La Haye et il demande au Gouvernement de la République de bien vouloir accepter cette procédure. Si celui-ci préférerait une autre instance arbitrale, il serait facile de s'entendre à cet égard. Les points essentiels du différend pourraient se formuler ainsi:

1° Les droits que la Confédération suisse a tenus jusqu'ici des Traités de 1815 et 1816 sont-ils encore en vigueur?

2° L'article 435, dernier alinéa, du Traité de Versailles est-il opposable à la Confédération autrement que dans le sens et dans les limites définies par le Conseil fédéral dans sa note du 5 mai 1919?

La France et la Suisse sont membres au même titre de la Société des Nations, dont l'un des buts les plus élevés est de trouver des solutions amiables aux conflits entre Etats à l'exclusion des actes de force. Le Conseil fédéral se plaît à espérer que le Gouvernement de la République ne voudra pas opposer un refus à une demande dictée par le souci de maintenir entre les deux pays les bonnes relations qui les unissent depuis des siècles.

293

E 2/1678

*Le Ministre de Suisse à Paris, A. Dunant,
au Chef du Département politique, G. Motta*

L n° 1083 Zones

Paris, 21 octobre 1923

En confirmation de mes télégrammes 25 et 26¹ d'hier et pour satisfaire au désir que m'a exprimé votre dépêche n° 48 de cet après-midi², j'ai l'honneur de vous faire savoir que la situation m'a paru suffisamment sérieuse pour demander à M. le Président du Conseil d'être reçu par lui afin de développer verbalement les arguments contenus dans notre note du 17 octobre.³

M. Poincaré m'a accueilli si aimablement que j'ai eu une minute de faux espoir; j'ai tout d'abord expliqué que, contrairement à certaines informations de presse, je ne venais nullement apporter de nouvelles propositions, mais simplement appuyer la thèse développée par le Conseil fédéral dans la note que j'avais remise mercredi à M. Peretti de la Rocca. A ce moment, M. Poincaré m'a interrompu pour me dire que son collaborateur immédiat lui avait relaté notre entretien et qu'il n'avait rien à ajouter ou à retrancher aux déclarations de M. Peretti, interprète de sa pensée (voir mes télégrammes 22 et 23 du 17 octobre).⁴ Cachant la déception que me causait une affirmation aussi nette, je tins à aborder les deux alternatives qu'a posées votre communication au Gouvernement français et j'exposai à M. Poincaré que, si l'application de la loi du 16 février pouvait être suspendue, le Conseil fédéral serait disposé à poursuivre la négociation et à présenter les propositions à l'élaboration desquelles la Chambre de Commerce de Genève a mis tant de soins; à cela, le Président du Conseil, qui continuait à s'exprimer sur le ton le plus courtois (contraste avec l'énervement manifesté par M. Peretti), m'a objecté qu'il était constitutionnellement impossible de suspendre la mise en vigueur du décret paru au «Journal Officiel» du 12 courant pour appliquer ladite loi et que le Gouvernement ne saurait modifier le délai que lui a laissé le Parlement, délai qui, semble-t-il, ne peut dépasser la période d'une session à l'autre (ceci ne nous fut jamais dit); d'ailleurs — poursuivit M. Poincaré — le Gouvernement fédéral avait été prévenu à différentes reprises du désir de la France de voir régler la question avant la rentrée d'automne des Chambres.

J'ouvre une parenthèse pour constater qu'en effet j'ai été plusieurs fois amené à vous signaler, depuis le vote référendaire, l'impatience croissante du Gouvernement français (voir mes rapports des 17 et 30 mai⁵); en outre lorsqu'il me remit les propositions françaises du 27 juillet, M. de Lacroix m'avait fait part du désir du Cabinet de Paris d'arriver à une entente avec nous pour l'automne (voir mon rap-

1. *Non reproduits.*

2. *Non reproduite.*

3. *Cf. n° 292, Annexe 2.*

4. *Non reproduits.*

5. *Non reproduits.*

port du 27 juillet⁶) et, à la suite d'un entretien avec le même M. de Lacroix, M. le Chargé d'Affaires de Weck vous avait écrit le 13 août⁷ que les intentions du Gouvernement de la République étaient d'appliquer dès la rentrée parlementaire la loi votée par le Parlement. Mais vous avez, M. le Conseiller fédéral, répondu dans votre conversation du 16 août avec M. l'Ambassadeur Allizé en exposant que vous espériez pouvoir faire une proposition en automne et en demandant que nous ne soyons pas bousculés; vous aviez eu la prudence d'ajouter (voir votre lettre du 23 août à M. de Weck)⁷ que l'application de la loi française sans entente préalable avec nous serait une violation des traités; j'ignore dans quels termes M. Allizé a rapporté vos propos au Quai d'Orsay. Enfin, en septembre, M. Dini-chert avait annoncé à M. Allizé que les travaux avançaient à Genève et que dans le courant d'octobre, le Conseil fédéral serait en mesure de soumettre à Paris un projet de convention. Dans ces conversations personne, du côté français, ne paraît avoir jamais fait allusion au délai d'un mois dont il avait été question en 1919 dans des conditions toutes différentes.

M. Poincaré insinua qu'à Genève on n'avait peut-être pas eu connaissance de l'insistance française à recevoir nos propositions; je répliquai que vous vous étiez personnellement entretenu de la question, pendant votre séjour de septembre à Genève, avec le Président et le Secrétaire Général de la Chambre de Commerce, que j'avais eu, moi aussi, à la mi-septembre, une conversation avec ces messieurs, et que jamais rien n'avait laissé entrevoir la publication du décret un mois avant la rentrée du Parlement français; j'ai ajouté que, sans vouloir le moins du monde m'immiscer dans une question interne, je n'arrivais pas à comprendre pourquoi, vis-à-vis des Chambres, le chef du Gouvernement avait tenu à ce que le cordon douanier fût chose faite dès le 10 novembre, c'est-à-dire avant la date probable de la réunion du Parlement (13 novembre) alors qu'il eût pu suffire, bien entendu *au seul point de vue français*, de publier le décret le 12 novembre pour couper court à des interventions parlementaires qui auraient pu se produire dès le lendemain; je suis même allé plus loin et j'ai dit à M. Poincaré: «du reste, au risque de vous froisser»... M. Poincaré m'interrompant:» venant de votre part, mon cher Ministre, rien ne me froissera»; moi, continuant: «nous avons été bousculés». Le Président du Conseil s'en défendit absolument en faisant valoir que, respectueux de la décision du Parlement et talonné par le voeu unanime du Conseil général de la Haute-Savoie, il avait dû tenir compte de ces manifestations au même titre que le Conseil fédéral observe le résultat du referendum; M. Poincaré ne m'a d'ailleurs pas cédé que même ceux qui, porte-parole d'intérêts zoniers, avaient formulé naguère des réserves, avaient maintenant changé d'opinion, et que les populations savoyarde et gessienne étaient pour le transfert à la frontière du cordon douanier; je vous ferai observer qu'elles vont toucher pendant trente ans l'indemnité prévue par la loi de 40 frs. par tête d'habitant (y compris les morts de la guerre), et cela explique bien des choses; en outre d'ores et déjà des mesures ferroviaires paraissent avoir été prises pour détourner vers Lyon les produits des zones.

Voyant que je ne pouvais rien obtenir pour la suspension de l'application de la loi du 16 février, j'abordai le second point: celui de l'arbitrage, et je n'y fus pas plus

6. Cf. n° 283.

7. Non reproduit.

heureux, bien qu'à diverses reprises j'aie repris le sujet et fait valoir notre point de vue. Mais, aux objections que m'avait déjà présentées M. Peretti (il n'y a pas conflit, la négociation diplomatique n'est point terminée et la France attendait les propositions suisses), le Président du Conseil en ajouta deux autres: l'arbitrage ne saurait être admis pour des motifs d'ordre général (le Président du Sénat m'avait déjà tenu le même langage) et parce que le douanier français à la frontière française est une question de souveraineté nationale. Je n'ai pas pu amener M. Poincaré à changer son avis très positivement exprimé à ce sujet. Vous vous souvenez du reste qu'à maintes reprises, nous avons été prévenus que le Gouvernement français n'accepterait pas de procédure arbitrale et lors de mon entretien du 11 avril dernier avec M. le Président de la République, j'en avais recueilli la déclaration catégorique de la bouche même de M. Millerand (voir mon télégramme n° 61 du même jour et mon rapport du lendemain).⁸ L'effort personnel que j'ai fait hier en faveur d'une réponse favorable à votre proposition d'arbitrage n'a pas eu le succès que, malgré ces avertissements, je m'étais imaginé pouvoir peut-être obtenir.

Et comme je devais lui paraître assez découragé, M. Poincaré ajouta que, dans la réponse écrite qu'il m'adressera d'ici 3 ou 4 jours, il se proposait de revenir sur sa suggestion de continuer la négociation et de prendre connaissance de nos propositions; mais je rappelai que notre note du 17 octobre⁹ déclare que nous ne pouvons pas négocier sans la suspension du malencontreux décret; M. le Président du Conseil eut cette répartie: «Oh! alors, si c'est une question d'amour-propre», sur quoi j'insistai encore dans le sens de notre manière de voir.

Mais l'entretien n'était pas terminé; M. Poincaré tint à relever — comme l'avait fait M. Peretti — le fait d'avoir publié à Berne, sans entente préalable entre les deux Gouvernements, les notes échangées récemment dans l'affaire des zones; il me déclara que, sauf avec l'Allemagne (et il eut un geste de regret comme pour s'excuser de ce rapprochement), le Cabinet de Paris se met toujours d'accord avec les autres Gouvernements pour établir s'il y a opportunité à publier des correspondances diplomatiques et, le cas échéant, ce qu'il faut en livrer à la publicité.

En outre le Président du Conseil, revenant sur les droits de la démocratie, exprima l'avis que notre disposition constitutionnelle concernant le referendum pour les traités de durée supérieure à 15 ans nous réserverait probablement encore d'autres préoccupations internationales, parce que maint Etat hésitera à s'engager avec nous sous réserve d'une semblable stipulation; il a émis l'avis que cela pouvait conduire d'une manière générale à des situations impossibles comparables — sans qu'il y ait de rapport — à celle des Etats-Unis qui après être venus à Versailles signer un traité de paix, ne l'ont pas ratifié.

Enfin, mon interlocuteur fit une allusion aux échos qui lui étaient parvenus de conversations privées que MM. Borgeaud et Albert Picot, venus ici au nom d'associations genevoises pour la Société des Nations, avaient déjà eues avec quelques personnalités parisiennes (entr'autres le recteur Appell, M. Hanotaux, etc.) et au cours desquelles le danger avait été évoqué que pourrait courir, dans l'opinion publique suisse, le prestige de la Société des Nations, si l'arbitrage venait à être

8. Cf. n° 267.

9. Cf. n° 292, *Annexe 2*.

refusé par la France, membre au même titre que la Suisse de la SdN: j'ai répondu que le Conseil fédéral était complètement étranger au voyage et aux démarches de nos compatriotes.

En résumé, si j'ai trouvé le Président du Conseil parfaitement aimable dans la forme et protestant à diverses reprises de ses sentiments amicaux envers la Suisse, il est demeuré immuable sur ses positions et persistant à désirer la négociation que la mesure «conservatoire» de la France ne devait nullement interrompre; et, en me reconduisant, il m'a encore répété son intention de revenir sur ce point dans sa réponse, malgré ce qui est dit dans notre note à ce sujet.

L'opinion de M. Poincaré se modifiera-t-elle au cours de la rédaction de la réponse qui nous sera incessamment adressée? Je n'ose guère l'espérer bien que, dans la presse française, plusieurs voix s'élèvent qui conseillent d'accepter l'arbitrage (voir entr'autres les «Débats» et «le Journal»); mais seront-elles entendues?

Avant le vote référendaire du 18 février, j'avais été de ceux qui préconisaient l'acceptation de la Convention du 7 août 1921, parce que je savais pertinemment que nous n'aurions rien de mieux et qu'il était préférable d'avoir un accord, dût-il ne satisfaire personne, plutôt que de se trouver devant l'inconnu; aujourd'hui que l'acte unilatéral de la France nous met dans l'impasse la plus angoissante, je pense aux promoteurs du referendum et je me dis qu'eux aussi portent leur part de responsabilité.

Un mot encore: j'ai le sentiment que les sphères politiques françaises ne se sont pas suffisamment rendu compte de l'émotion intense que causerait en Suisse la publication précipitée du décret; cette émotion si profonde et si légitime ne parvient qu'atténuée à Paris.

Trois de mes collègues étrangers que j'ai eu l'occasion de rencontrer m'ont témoigné l'intérêt qu'ils vouent à cette question: le Ministre de Suède, qui fut naguère à Berne, m'a spontanément déclaré combien il comprend notre point de vue; l'Ambassadeur de Belgique m'a dit: «Vous n'obtiendrez rien d'eux (sic)»; quant au Ministre des Pays-Bas, qui a été plusieurs années Ministre des Affaires étrangères à La Haye, et est un esprit très avisé (vous connaissez personnellement M. Loudon), il partage aussi notre manière de voir, mais se demande toutefois si la négociation diplomatique ne devrait pas se poursuivre au moins jusqu'au 10 novembre¹⁰, c'est-à-dire tant que la menace constituée par le décret n'est pas mise à exécution.

Il est bien entendu que je vous télégraphierai, aussitôt reçue, la réponse officielle du Gouvernement français.¹¹

10. *Point d'exclamation en marge de ce passage.*

11. *En effet, dans sa note du 25 octobre, Poincaré répondait à la note du Gouvernement suisse du 17 octobre: si ces propositions (celles du Gouvernement suisse) sont prêtes, le Gouvernement français les accueillera avec plaisir et les mettra immédiatement à l'étude dans l'esprit le plus amical et le plus conciliant (E 2/1678). Le 31 octobre, Dunant transmet la réponse du Conseil fédéral disant que le Conseil fédéral se réjouirait de cette déclaration s'il était sûr que le Gouvernement de la République ne se refuse plus, comme il l'a fait invariablement jusqu'ici, à discuter aussi des propositions qui ne prévoient pas l'établissement du cordon douanier à la frontière politique. Un éclaircissement préalable du Gouvernement français sur ce point essentiel est d'autant plus indiqué que la loi du 16 février 1923 est basé sur le principe contraire. Le Gouver-*

nement suisse sollicitait divers éclaircissements à propos de certains passages de la note française et de son silence à propos de la propositions d'arbitrage. Sur la préparation du texte de la réponse suisse, cf. aussi Procès-verbal de la Séance du Conseil fédéral du 29 octobre. E 1004 1/289.

294

E 2001 (B) 4/9

Aide-Mémoire du Département politique

AM

[Berne], 31 octobre 1923

RECONNAISSANCE DU GOUVERNEMENT TURC

La Légation de Turquie, qui est toujours demeurée en relations suivies avec le Département, ne nous a jamais fait de communication ni officielle ni officieuse au sujet d'une reconnaissance du Gouvernement kémaliste par le Conseil fédéral. Elle n'a formulé à ce propos aucune demande ni exprimé un désir quelconque.

L'attitude d'expectative observée par le Gouvernement turc peut s'expliquer de différentes manières. Il pouvait penser qu'avant d'essayer d'obtenir d'Etats neutres une déclaration portant reconnaissance du nouveau régime que s'est donné la Turquie, il convenait d'attendre que le Traité de Lausanne eût été ratifié par les Puissances signataires, cette ratification équivalant à une reconnaissance de jure du nouveau Gouvernement turc. Il a pu aussi tenir compte du fait que les relations diplomatiques entre la Suisse et la Turquie n'ont jamais été interrompues. Comme nous avons accepté de la Sublime Porte la mission d'assurer la protection des intérêts turcs en Allemagne, en Autriche, en Hongrie et en Roumanie et que, à moins de renoncer au mandat qui nous avait été confié, nous nous trouvions dans la nécessité de demeurer en contact avec les Autorités turques, il avait été entendu que la Légation de Turquie à Berne subsisterait comme par le passé et que nous continuerions à traiter par son entremise, comme si rien n'avait été changé dans les rapports entre la Suisse et l'ancien Empire ottoman, les affaires relatives à la représentation des intérêts turcs à l'étranger. Pour des raisons d'opportunité politique aisées à comprendre, il n'était guère possible de s'arrêter à une autre solution.

On a usé, en l'espèce, d'une fiction. Mais cette fiction nous a permis de maintenir nos relations avec la Turquie. En fait, le Chargé d'Affaires de Turquie s'est toujours trouvé dans la même situation que les autres Chargés d'Affaires intérimaires. De la sorte, rien ne serait opposé et rien ne s'oppose encore aujourd'hui à l'ouverture de négociations directes avec la Turquie sur telles questions qu'il nous intéresserait de régler avec elle (traités d'établissement, de commerce, etc.).

E 2001 (B) 8/19

*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 octobre¹ par laquelle vous nous faites part de votre satisfaction d'apprendre que notre Office sera représenté à la 2^{me} 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.²

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^e séance de la 26^e 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^{me} 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.³

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 1923⁴, 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 considérées 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).⁵

5. Dans sa séance du 1^{er} 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

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).

296

E 2/1678

*Le Ministre de Suisse à Paris, A. Dunant,
au Chef du Département politique, G. Motta*

L Confidentiel

Paris, 12 novembre 1923

En me référant à votre dépêche du 10 courant¹, j'ai l'honneur de porter à votre connaissance que, quelques instants avant de me rendre au Quai d'Orsay pour y remettre la note contenant la réponse du Conseil fédéral² à la communication de M. Poincaré du 7 de ce mois³ sur la question des zones, j'ai reçu du Président du Conseil une nouvelle lettre dont je vous remets sous ce pli deux copies.⁴

J'y joins deux copies de l'annexe⁵, c'est à-dire des instructions adressées par le Conseiller d'Etat, Directeur Général des Douanes, à MM. les Directeurs à Lyon et Chambéry, au sujet de l'exécution du service à la frontière géographique franco-suisse.

Il me paraît ressortir de cette communication nouvelle, qui ne change rien au fond du problème, que le Gouvernement de la République, se rendant compte des

1. *Non reproduite.*

2. *Dans cette note du 12 novembre, le Ministre de Suisse confirme qu'aux yeux du Conseil fédéral seul le recours à l'arbitrage peut assurer une solution à la question des Zones et demande au Gouvernement français d'entrer sans réserve dans la voie de l'arbitrage. Sur la préparation des termes de cette note, cf. procès-verbal de la séance du Conseil fédéral du 9 novembre 1923, E 1004 1/289.*

3. *Dans cette note du 7 novembre, R. Poincaré rejetait un report du décret du 10 octobre, sur l'installation du cordon douanier à la frontière franco-suisse, mais acceptait la proposition de soumettre l'affaire à un arbitrage, tout en annonçant sa disponibilité à entendre de nouvelles propositions.*

4. *Dans cette lettre du 12 novembre, R. Poincaré spécifiait, après avoir rappelé que l'entrée en vigueur, à la date du 10 novembre, de la loi du 16 février, n'avait nullement pour but d'exercer une pression sur les Autorités fédérales: Afin de préciser plus complètement les intentions du Gouvernement de la République à cet égard, je tiens à vous communiquer, ci-joint, copie des instructions qui, à la date du 6 de ce mois, ont été données à MM. les Directeurs des Douanes à Lyon et à Chambéry, en vue de l'application du régime prévu par la loi du 16 février 1923. Je ne doute pas que les Autorités fédérales n'apprécient l'esprit libéral dans lequel ont été conçues ces instructions, qui témoignent des dispositions conciliantes qui n'ont cessé d'animer les Autorités françaises en ce qui concernait les intérêts des populations helvétiques.*

5. *Reproduite en annexe.*

répercussions fâcheuses qu'entraîne pour le prestige de la France la procédure unilatérale instaurée par sa note du 10 octobre dernier, s'efforce aujourd'hui d'atténuer l'effet de son attitude intransigeante.

Il ne faut pas, je crois, attacher une importance excessive aux documents ci-joints, mais il convient de reconnaître que, venant après l'acceptation par la France du principe de l'arbitrage, ils révèlent des intentions plus conciliantes que par le passé et une sorte de repentir tardif, dont nous ne pouvons attendre d'ailleurs aucun effet calmant sur l'opinion publique suisse, puisqu'on nous demande de considérer comme *confidentielle* la circulaire de M. Bolley.

Au sujet de la *façon dont le coup de théâtre*, constitué par la note et le décret du 10 octobre, a été préparé, j'apprends de très bonne source que l'origine s'en retrouve dans un conflit de fonctionnaires. Durant l'absence de M. Laroche, Directeur d'Europe, MM. Peretti et de Lacroix⁶ se seraient mis en tête de prouver que le premier n'avait pas été en l'espèce un bon négociateur et qu'ils étaient, eux, beaucoup plus aptes à régler rapidement et définitivement une question irritante, si longtemps demeurée en suspens. Je sais, d'autre part, que la méthode, de laquelle relèvent la note et le décret du 10 octobre, est loin d'être approuvée par les personnalités les plus éminentes du Ministère. Plusieurs n'ont pas caché leurs sentiments à ce sujet. M. Seydoux en particulier a dit récemment à l'un de mes collègues étrangers qu'il déplorait profondément le geste que M. Poincaré n'a pas craint de couvrir de son autorité.

J'aurai soin de vous faire parvenir un rapport télégraphique sur mon entrevue de ce jour avec M. Peretti.⁷

ANNEXE

*Le Conseiller d'Etat, Directeur Général des Douanes, E. Bolley,
aux Directeurs des Douanes à Lyon et à Chambéry*

L. Exécution du service à la frontière géographique franco-suisse Paris, 6 novembre 1923

En exécution des ordres que vous avez dû donner dès la réception de ma lettre n° 9000 bis, du 12 du mois dernier, le service des douanes doit se trouver prêt à fonctionner, dès le 10 novembre prochain, à la frontière géographique franco-suisse.

Il ne vous a pas échappé que, par suite de la non-ratification, par la Suisse, de la Convention conclue à Paris le 7 août 1921, les bureaux et brigades de votre circonscription ne pourront, dès l'entrée en vigueur du nouveau régime et jusqu'au moment où des stipulations contractuelles auront été adoptées par les deux pays, se dispenser d'appliquer les prescriptions de la loi française.

Il convient, toutefois, de ne pas perdre de vue que l'institution du service des douanes à la frontière géographique aura pour conséquence de modifier des habitudes et des pratiques plus que séculaires et que des ménagements sont, par suite, indispensables pour faciliter aux populations, de part et d'autre de la frontière, leur adaptation au nouveau régime économique, alors surtout que celui-ci n'est, pour le moment tempéré par aucune convention franco-suisse.

Il est, dès lors, nécessaire de montrer aux uns et aux autres que l'application du nouveau statut

6. Note marginale de Motta qui a souligné deux fois ce nom: J'ai toujours pensé que le coupable principal était de Lacroix. M.

7. Non reproduit.

n'est de nature à léser, ni le ravitaillement de la ville de Genève par sa banlieue agricole française, ni les intérêts des populations zoniennes et des cantons helvétiques voisins.

Je vous prie, en conséquence, d'adresser aux chefs et agents des deux services de votre circonscription de pressantes recommandations pour qu'ils s'efforcent, par une interprétation souple et une application judicieuse des dispositions légales, de ménager ces intérêts dans toute la mesure compatible avec le respect de la loi. Il conviendra, *surtout pendant les premiers mois*⁸, d'éviter de recourir à toute formalité qui ne serait pas reconnue indispensable et d'écarter toute mesure qui pourrait être considérée comme vexatoire par les redevables. La surveillance des transactions, de la circulation et des échanges journaliers entre les deux pays sera exercée discrètement et avec le seul souci de la sauvegarde des intérêts du Trésor. Les agents de tout grade devront faire preuve dans leurs relations avec les voyageurs et les touristes, quelle que soit leur nationalité, suisse ou française, de la plus grande aménité et fournir aux populations intéressées toutes les indications et renseignements que comportera le nouvel état de choses.

En matière d'infractions, et sauf le cas d'intention d'abus bien caractérisée, les chefs locaux devront faire preuve de largeur de vue et user d'une extrême modération dans la fixation du chiffre des réparations à exiger des contrevenants. Ils pourront même passer outre, dans les débuts, aux infractions légères qui seraient reconnues imputables uniquement à l'inexpérience de redevables de bonne foi.

Je compte que les chefs et agents sous vos ordres sauront, par le tact et la mesure qu'ils apporteront à l'accomplissement de leur tâche, éviter tout incident.

Dans le cas où vous estimeriez que, pour répondre au but recherché, des facilités ou tolérances exceptionnelles doivent être provisoirement accordées pour certaines catégories d'opérations, vous auriez à m'adresser, d'urgence, des propositions sous le timbre des bureaux compétents.

Enfin, pour éviter que des divergences fâcheuses ne se produisent dans l'application de mêmes règlements sur le terrain des deux circonscriptions voisines, vous voudrez bien vous tenir à cet égard en contact étroit avec votre Collègue à Chambéry.

8. *Points/prints d'exclamation et d'interrogation en marge.*

CONSEIL FÉDÉRAL

*Procès-verbal de la séance du 16 novembre 1923*¹

2474. Conclusion d'un traité relatif au règlement judiciaire des litiges qui viendraient à s'élever entre la Suisse et le Brésil

Département politique (Affaires étrangères)
Proposition du 12 novembre 1923

Le Département politique soumet au Conseil fédéral un rapport et des propositions concernant la conclusion d'un traité relatif au règlement judiciaire des litiges qui viendraient à s'élever entre la Suisse et le Brésil.

1. *Etaient absents: R. Haab, E. Schulthess.*

I.

Comme à la plupart des Etats faisant partie de la Société des Nations qui n'ont pas reconnu la juridiction obligatoire de la Cour permanente de Justice internationale dans les limites de l'article 36, alinéa 2, de son Statut², le Département politique avait fait savoir au Gouvernement brésilien que le Conseil fédéral était prêt à conclure avec lui un traité général d'arbitrage se rattachant, autant que possible, à la disposition de l'article 36 susvisé et instituant, parallèlement à la procédure arbitrale, une procédure d'enquête et de conciliation.

Le Gouvernement brésilien a réservé un accueil en partie favorable à ces ouvertures. Il a remis à la Légation de Suisse à Rio-de-Janeiro un projet³, rédigé en langues portugaise et française, de la convention qu'il serait disposé, pour sa part, à conclure avec la Suisse.

Le projet brésilien passe sous silence la procédure de conciliation. Comme la question de l'institution d'une procédure de ce genre avait été nettement posée au Ministère brésilien des Affaires étrangères, on peut en conclure que le Gouvernement du Brésil n'éprouve pas une prédilection marquée pour cette procédure et qu'il préfère n'en pas introduire le principe dans la convention envisagée. C'est tout au plus s'il y fait une allusion dans l'article premier de son projet («ou par tout autre moyen de résoudre amicalement des litiges internationaux»). Il importe, toutefois, de reconnaître que, vu la portée très générale de l'article premier, qui embrasse tous les litiges de quelque nature qu'ils soient, le système de la conciliation ne rendrait pas tous les services qu'on peut attendre. On peut donc fort bien s'en passer dans les rapports avec le Brésil, d'autant plus que l'organisation d'une commission permanente de conciliation avec un pays aussi lointain pourrait conduire à des difficultés pratiques hors de proportion avec l'importance des différends à résoudre.

Le Gouvernement brésilien est, cependant, d'accord — c'est ce qui confère à son projet un intérêt tout particulier — de soumettre à la Cour permanente de Justice internationale tous les litiges, de quelque nature qu'ils soient, qui viendraient à s'élever entre les deux pays et n'auraient pu être résolus, soit par la voie diplomatique, soit par toute autre voie de conciliation. La règle ne souffre qu'une exception: seront exclus de la juridiction obligatoire de la Cour permanente de Justice les différends qui porteraient sur des questions affectant des principes constitutionnels de l'un ou de l'autre des deux Etats.

Cette réserve est importante; du moins, elle peut le devenir. Elle est de nature à fournir à un Etat un prétexte commode pour se dérober, lorsqu'il y verrait un avantage, à une procédure judiciaire. Le rapport du Conseil fédéral aux Chambres fédérales concernant les traités internationaux d'arbitrage, du 11 décembre 1919⁴, a combattu cette restriction du principe de l'arbitrage obligatoire. «Une telle exception, exposait-il, est injustifiée, la distinction à faire entre la constitution et la loi ordinaire étant une question de droit interne qu'un Etat étranger n'a ni le droit ni le devoir de soulever. La Suisse n'a jamais fait d'elle-même une

2. Pour le texte du statut, cf. FF, 1921, vol. I, pp. 348—362.

3. Non reproduit, cf. E 2001 (C) 7/3.

4. FF, 1919, vol. V, pp. 809—826.

réserve de ce genre et elle ne pourrait y songer qu'en vertu du principe de la réciprocité.»

Si peu justifiée que soit pareille réserve, elle ne doit néanmoins pas constituer une pierre d'achoppement pour le traité qu'on nous offre de conclure. Ce serait lui accorder une importance exagérée. Quant à essayer d'amener le Gouvernement brésilien à y renoncer, l'entreprise serait malaisée et même vouée d'avance, de l'avis du Département politique, à un échec quasi certain. Le Brésil, comme d'ailleurs la plupart des Etats de l'Amérique du Sud, attache une valeur toute particulière à tout ce qui peut assurer, vis-à-vis de l'étranger, l'intangibilité de certains principes découlant de sa constitution, tels que ceux, par exemple, qui règlent le droit de nationalité. Il suffira de rappeler que l'Argentine, avec laquelle des pourparlers pour la conclusion d'un traité d'arbitrage sont également engagés, avait déclaré d'emblée, qu'elle ne saurait se lier par un traité dont le champ d'application ne s'arrêterait pas aux «questions qui affectent les préceptes de la constitution politique des Etats». L'idée de dresser une véritable muraille de Chine entre l'arbitrage et le domaine réservé à la constitution n'est donc pas d'inspiration uniquement brésilienne. La réserve en cause a, au contraire, toute la valeur d'un principe fondamental de droit américain.

Certes, des onze traités d'arbitrage que le Brésil a conclus, à notre connaissance, avec des Etats étrangers, deux seulement (traité avec l'Italie du 22 septembre 1911 et traité avec le Danemark du 27 novembre 1911) formulent la réserve des principes constitutionnels. Mais ces deux traités, qui, entre parenthèses, sont les derniers conclus avec le Brésil (tous les autres datent de 1909 et 1910), sont les seuls qui ne renferment pas la clause des intérêts vitaux, de l'honneur et de l'indépendance des Etats contractants. Avec cette clause, la réserve touchant aux principes constitutionnels devenait superflue, car, chaque Etat demeurant libre d'apprécier si tel litige affecte ou non ses intérêts vitaux, son honneur ou son indépendance, le Brésil eût toujours pu faire jouer cette réserve, vu son extrême élasticité, chaque fois qu'une contestation eût mis en cause l'application d'un principe de sa constitution. La clause des intérêts vitaux, de l'indépendance ou de l'honneur abandonnée, comme c'est le cas dans les traités d'arbitrage avec l'Italie et le Danemark ce serait le cas dans le traité avec la Suisse, les principes constitutionnels devaient inmanquablement faire, à eux seuls, l'objet d'une réserve expresse et formelle.

Quoi qu'il en soit, le cas pourrait assez facilement se présenter où l'un des deux Etats se prévaudrait, sans que la Partie adverse y vît une raison plausible, de la clause des principes constitutionnels, d'où contestation sur la question de savoir si le traité est applicable ou non. Il serait de l'intérêt des Parties de prévenir des discussions irritantes, voire interminables sur ce point. Aussi pourrait-on prévoir, par une disposition expresse du traité, qu'en cas de divergence de vues sur l'applicabilité de la réserve des principes constitutionnels, cette question préjudicielle serait également soumise à la décision de la Cour permanente de Justice internationale. Il demeurerait, toutefois, entendu que, si le Brésil voyait dans une disposition de ce genre une atteinte à la liberté d'appréciation qu'il tient à conserver à tout prix, la Suisse n'insisterait pas sur sa proposition, la meilleure garantie de l'application loyale d'un traité étant encore la bonne foi dont les Parties font preuve dans l'exécution de leurs obligations réciproques.

Si, conformément à l'article premier du projet brésilien, tous les litiges, de quelque nature qu'ils soient, exception faite pour ceux qui mettent en jeu des principes constitutionnels, sont susceptibles d'un règlement judiciaire, on peut se demander s'il ne conviendrait pas de formuler tout au moins une réserve pour les différends qui mettraient en balance les «intérêts vitaux» de l'un ou de l'autre Etat. Vis-à-vis d'un Etat aussi lointain que le Brésil et avec lequel la Suisse entretient des rapports qui, en raison de cet éloignement même, ne peuvent guère, sur telle question donnée, s'envenimer — pour mettre les choses au pire — au point de menacer l'indépendance politique de l'un des deux pays, il n'apparaît pas qu'il soit besoin de s'armer d'une précaution de ce genre contre un pouvoir appréciateur excessif de la Cour permanente de Justice internationale. Celle-ci offre de telles garanties d'impartialité et d'équité qu'on peut fort bien, sans crainte de voir se retourner un jour contre soi le libéralisme qu'on professe en matière d'arbitrage, affronter les arrêts de La Haye sur tous les litiges qui viendraient à surgir entre la Suisse et le Brésil.

II.

Ces points posés, le rapport du Département politique examine le projet brésilien, et constate tout de suite qu'il paraîtrait difficile de l'accepter tel quel. En l'étudiant de très près, le Département politique a dû constater que le projet brésilien doit être remanié aussi bien quant au fond que quant à la forme et cette constatation a amené le Département à élaborer un contre-projet, destiné à être transmis au Gouvernement du Brésil. Le Département soumet ce contre-projet à l'approbation du Conseil fédéral.

Conformément à la proposition du Département politique, il est *décidé*:

1^o) d'approuver le contre-projet, présenté par le Département politique, de traité relatif au règlement judiciaire des litiges qui viendraient à s'élever entre la Suisse et le Brésil;

2^o) de charger la Légation de Suisse à Rio-de-Janeiro de le soumettre au Gouvernement brésilien.⁵

5. Pour un commentaire du traité conclu le 23 juin 1924, cf. FF, 1924, vol. III, pp. 678—692. Le traité a été ratifié par la Suisse le 17 décembre 1924 et par le Brésil, le 5 mars 1925. Il est entré en vigueur le 7 avril 1925. RO, 1925 Tome 41, pp. 288—291.

298

E 2300 Berlin 24

*Le Ministre de Suisse à Berlin, H. Rüfenacht,
au Chef du Département politique, G. Motta*

RP

Berlin, 17. November 1923

Hat auch der Münchner Putsch und seine Niederschlagung eine gewisse Entspannung der in letzter Zeit bis zur Unerträglichkeit gesteigerten Erregung und Erwartung herbeigeführt, so ist die Lage in Bayern doch noch nicht völlig abge-

klärt. Ein deutschnationaler Parteiführer bezeichnete übrigens gestern mir gegenüber das Misslingen des Putsches lediglich als die Folge eines Zufalles, wie er in der Geschichte vorkomme. Der Zufall liege darin, dass Hitler aus persönlichem Ehrgeiz einige Tage zu früh losgeschlagen habe; denn im übrigen sei die Organisation sehr weit verzweigt und erfolgsversprechend gewesen. Auch Küstrin sei seinerzeit nur wegen einer Unvorsichtigkeit misslungen. Aus den Ereignissen darf wohl auf zweierlei geschlossen werden: einmal auf die Möglichkeit weiterer rechtsradikaler Putschversuche und sodann auf die grosse Wahrscheinlichkeit auch ihrer Niederschlagung.

Im übrigen ist festzustellen, dass die allgemeine innere politische Orientierung immer noch nach rechts geht. Zwar ist die aus Russland genährte kommunistische Agitation weiterhin an der Arbeit, um die hungernden Massen für ihre Ziele aufzupeitschen. So ist der jüngste Druckerstreik, der nicht infolge Geldmangels, sondern durch das scharfe Eingreifen des Generals von Seeckt, d. h. durch die Festnahme der Streikführer, beendet wurde, von Moskau aus finanziert worden und zwar, wie mir ein Eingeweihter verriet, mit deutschem Gelde, nämlich durch Überspannung bzw. Missbrauch eines deutschen Warenkredites an Russland.

Die hoffnungslose wirtschaftliche Lage der grossen Massen hat jedenfalls den Drang nach einer Änderung der Lage in irgend einer Richtung wesentlich verstärkt. Das ist denn auch, wie mir Hergt gestern sagte, der Grund, ist vielleicht auch nur der Vorwand für die äusserste Rechte, selbst einzugreifen. Hergt behauptet nämlich, sie müsse es tun, um den Kommunisten zuvorzukommen. Dabei wird ihr die Stimmung grosser Kreise, die die Rettung von einer «starken Hand» erwarten, überaus förderlich sein. Der Führer der deutschnationalen Partei, der sich zum unverwüstlichen Optimismus bekennt, ohne welchen eine Führerrolle unmöglich sei, entwickelte mir in längerem Privatgespräch sein Programm, das mich allerdings nicht durch eine überwältigende Gründlichkeit und Ausführungsmöglichkeit überzeugt. Es ist im wesentlichen das Folgende:

Das Volk will unter allen Umständen aus dem gegenwärtigen Zustand heraus. In seiner Mehrheit erwartet es Hilfe von rechts. Die deutschnationale Partei ist zwar sonst in die Rolle der Oppositionspartei versetzt; sie darf aber ihre positive Arbeit nicht versagen, jetzt, wo diese gewünscht wird. Die Entwicklung nach rechts macht sich übrigens zwangsläufig ganz von selbst; die Partei braucht sich nicht aufzudrängen. Der Sturz des Kabinetts Stresemann ist die Frage nur noch kurzer Zeit, obschon an leitender Stelle starker Widerstand geleistet wird. Ist einmal die Rechte am Ruder, was «auch auf verfassungsmässigem Wege geschehen kann», so heisst es dreierlei schaffen: Lebensmittel, Geld und Arbeit. Die ersten sind vorhanden, sie müssen nur bezahlt werden können. Das Geld wird, mit der Zeit auch aus dem Ausland, fliessen, nach Durchführung der Währungsreform und mit wachsendem Zutrauen in eine zielbewusste Führung. Arbeit wird geschafft werden durch vermehrte Produktion als Folge ihrer Verbilligung mittelst Verlängerung der Arbeitszeit und überdies durch Verwendung der ohnehin zu unterstützenden Arbeitslosen zu grosszügigen, soweit möglich produktiven Notstandsarbeiten, unter Leitung eines Arbeitsdiktators und mit Einführung der Zivildienstpflicht. So wird in wenigen Jahren wieder ein Aufschwung zu besseren Zeiten einsetzen. Die Reparationen? Vorläufig können wir natürlich nichts zahlen. Wir sind aber bereit, Deutschlands Schuld feststellen zu lassen und auch

einen Aufbesserungsschein für die Zukunft zu geben. Nur muss endlich einmal das Damoklesschwert unerfüllbarer Forderungen von uns genommen werden. Noten werden wir allerdings an Frankreich, das uns stets abgewiesen hat, nicht mehr richten. Wir sind aber bereit, an Verhandlungen teilzunehmen, wenn man uns dazu einlädt. Was Frankreich dazu sagen wird? Wir haben uns von militärischen Sachverständigen, auch von solchen neutraler Staaten, beraten lassen, die einen französischen Einmarsch als undurchführbar bezeichnen. Wird er doch unternommen, so ziehen wir uns unter dem Schutz einer zu bildenden Armee vorläufig nach dem Osten zurück. Und die Ruhr? Diese wird sich selbst helfen. Es ist überhaupt, abgesehen vom menschlichen Gefühl, vom aussenpolitischen Standpunkte aus zu bedauern, dass die Offiziere und Soldaten, die das Essener Blutbad veranstaltet haben, mit dem Leben davongekommen sind, was den Mut der Besatzungsgruppen unnötigerweise gestärkt hat.

Soweit die Auffassung und die Pläne des Herrn Hergt. Noch ist aber Stresemann am Ruder und es ist überhaupt fraglich, ob er so rasch gestürzt werden kann. Freiwillig wird er nicht zurücktreten. Erst vor wenigen Tagen noch sagte mir seine Frau, dass er zwar unter den Angriffen und persönlichen Verunglimpfungen schwer leide, es aber als seine vaterländische Pflicht betrachte, bis zum Äussersten auszuharren. Und dass er sich behaupten kann, ist nicht ausgeschlossen. Die Sozialdemokraten haben ihm zwar den Kampf angesagt; es fragt sich aber doch, ob sie beim Vertrauensvotum gegen ihn stimmen und damit die Auflösung des Reichstages riskieren werden, da sie einen Wahlkampf bei ihrem gesunkenen Einfluss und ihren leeren Parteikassen wenn immer möglich vermeiden müssen. Und noch steht Seeckt, auf dessen Unterstützung eine Rechtsdiktatur so gut wie angewiesen ist, dem Vernehmen nach fest zu Ebert und Stresemann. Der Schachzug des letzteren, sich einen Entzug der in Aussicht gestellten amerikanischen Lebensmittelanleihe für den Fall einer ausgesprochenen Rechtsregierung androhen zu lassen, mag auch eine gewisse Wirkung ausüben. So steht denn noch gar nicht fest, ob trotz der bisherigen deutschnationalen Parole: «nur ohne Stresemann» dieser gewandte Politiker nicht doch im Sattel bleibt, mit oder ohne Eintritt eines Deutschnationalen in die Regierung. Für diesen Fall ist der Ausbau der Währungsreform durch Errichtung einer privaten Goldnotenbank unter Leitung von Schacht geplant, deren Deckung im Auslande bleiben würde und wofür schon die City und u. a. auch schweizerische Banken eine Beteiligung zugesagt haben sollen.

Was eine starke Rechtsdiktatur im Inneren vermöchte, bleibt abzuwarten. Für die äussere Politik dürfte deren Fortführung durch Stresemann nützlicher sein, trotz, oder vielleicht gerade wegen des Schwankens und Lavierens, das ihm vorgeworfen wird und das sich letzter Tage insbesondere in der Ruhrfrage fühlbar machte. Die Regierung war am 13. ds. im Begriff einen Beschluss zu fassen, oder hatte ihn bereits gefasst, nach dem alle finanziellen Leistungen des Reiches ins Rhein- und Ruhrgebiet auf den 15. oder 25. ds. eingestellt werden sollten, womit diese Länder ihrem Schicksal, d. h. Frankreich «wenigstens vorübergehend» überlassen worden wären. Auf energische Vorstellungen der Sozialdemokraten hin wurde von dieser verzweifelten Massnahme wieder abgesehen und von den durch die Errichtung der Rentenbank flüssig gemachten Geldern ein wesentlicher Teil für das besetzte Gebiet freigestellt. Auf die Dauer wird aber das Schick-

sal von Rhein und Ruhr eben doch von Frankreich und vom Verhalten und den Absichten der grössten Macht im Staate, der Schwerindustrie, abhängen.

Der Rückkehr des Kronprinzen wird eine politische Bedeutung, im Sinne einer monarchistischen Bewegung, nicht beigemessen. Der Zeitpunkt, dessen Wahl allerdings im Hinblick auf die gegenwärtige Gährung eine etwas auffallende ist, wird mir durch zwei Momente erklärt: einmal habe Stresemann für den Fall, dass er Kanzler werde, dem Kronprinzen die Rückkehrerlaubnis schon früher in Aussicht gestellt, und sodann habe Stresemann diese Erlaubnis durch die Regierung gerade jetzt erteilen lassen, um für den Fall reichsmonarchistischer Bestrebungen in München einen Keil in die Deutschnationalen zu treiben. Dafür dürfte auch sprechen, dass die Sozialdemokraten, die zur Zeit des Beschlusses noch in der Regierung sassen, sich diesem, wie ich aus sicherer Quelle weiss, nicht widersetzen. Die Sanktionen, die von Frankreich gegen die Rückkehr des Kronprinzen angedroht worden sein sollen, scheinen wieder in Frage gestellt zu sein. Wenigstens hat die Presse einen Wink erhalten, die Angelegenheit nicht weiter zu erörtern.

299

E 7175 (A) 1/17

*Le Chef de l'Office de l'Emigration, J. Möhr,
au Chef du Département politique, G. Motta*

L Vertraulich

Innenkolonisation und Förderung der Auswanderung

Bern, 19. November 1923

Ich beehre mich, Ihnen folgendes zur Kenntnis zu bringen:

Am letzten Samstag hielt der Vorstand der Vereinigung für Innenkolonisation eine Sitzung, und Herr Dr. Bernhard legte bei diesem Anlasse ausführliche Berichte über die Aktion der Vereinigung in Canada und Frankreich vor. Auf Grund dieser Berichte äusserte Herr Dr. Bernhard die Ansicht, der Vorstand der Vereinigung für Innenkolonisation möchte sich vom Bundesrat für die Tätigkeit derselben eine Vertrauenszusicherung geben lassen und um neue Subventionen für die Weiterführung der Aktion nachsuchen. Ich gewann die Überzeugung, dass die Vertrauenskundgebung gewünscht werden sollte, um sie gegebenenfalls gegen Herrn Generalkonsul Dr. Hübscher, die Canadian Pacific Bahngesellschaft und gegen kritisierende Journalisten zu verwenden, und dass das Gesuch um weitere Subventionen an den Bundesrat zu richten sei, um etwaigen Einsprüchen vorzubeugen. Ich bemerkte deshalb, es könne von dem Begehren einer Vertrauensäusserung abgesehen werden, da ja seitens der Behörden kein Misstrauen gegen die Vereinigung vorliege, und was die Fortsetzung der Tätigkeit der Geschäftsstelle betreffe, so müsse geprüft werden, ob sie nach wie vor nötig sei und bejahendenfalls, ob nicht auf Grund der bisherigen Erfahrungen künftighin gewisse Fehler vermieden werden könnten. Aus der Berichterstattung und der zeitweise lebhaften Diskussion ging für mich mit aller Deutlichkeit hervor, dass seitens der Innenkolonisation die Absicht vorliegt, ihre Auslandabteilung zu

einer bleibenden Institution, zwecks Organisation der Auswanderung, verbunden mit Information und Instrukturierung zu gestalten. Es scheint mir aber, dass heute, schon der Ausgabe wegen, eine Zwei- und Dreispurigkeit vermieden und ein Zusammenarbeiten mit grösstmöglicher Vereinfachung der Arbeit angestrebt werden sollte. Die Angelegenheit verlangt eine rasche Erledigung, weil in Bälde feststehen muss, ob die Innenkolonisation ihre Beamten der Auslandsabteilung vom Januar ab mit Bundesgeldern besolden kann.

Schon in einem frühern Berichte erlaubte ich mir darauf hinzuweisen, dass der gegenwärtige Zustand mit dem Durcheinander von Kompetenzen und den Missverständnissen über die Aufgabe der Innenkolonisation nicht weiter bestehen darf. Die Wege, welche einzuschreiten sind, müssen klar und deutlich bestimmt werden. Der Vereinigung für Innenkolonisation wurde vom Bundesrat die Durchführung der Aufgaben überwiesen, mit der die *Zentralstellen* für das koloniasatorische Auswanderungswesen beauftragt worden war, und diese Zentralstelle wurde geschaffen, um während der Dauer der Arbeitslosigkeit Auswanderungsentschlossenen zu einer Beschäftigung oder zu einer Existenz in einem fremden Lande zu verhelfen. Die Innenkolonisation sollte meines Erachtens schon jetzt erfahren, dass von einer *dauernden* Subventionierung ihrer Auslandsabteilung keine Rede sei und dass dieselbe aufhöre, sobald man von der Förderung der Auswanderung absehen könne. Nach meinem Dafürhalten sollten in Bälde folgende Fragen ernstlich geprüft werden:

1. Ist es auch fürderhin notwendig, dass die Vereinigung für Innenkolonisation die Aufgaben der seinerzeit beschlossenen Zentralstelle, Auswanderungsentschlossenen zu Beschäftigung oder einer Existenz im Auslande zu verhelfen, durchführe, oder kann diese Aufgabe ebensogut und billiger auf andere Weise durchgeführt werden?

2. Ist bei der Innenkolonisation nicht auch ein Abbau in dem Sinne möglich, dass sie ihre Tätigkeit ausschliesslich auf die koloniasatorische Auswanderung beschränkt und auf Placierung und Information verzichtet?

3. Welche Subventionen sind der Geschäftsstelle im einen wie im andern Falle zu gewähren, und welchen Krediten sind sie zu entnehmen?

4. Wer hat die richtige Verwendung der gewährten Subventionen zu überwachen?

5. Wie kann eine Zweispurigkeit in der Information und Placierung der Auswanderer vermieden werden?

6. Wer hat sich mit der Beförderung der Auswanderer zu befassen?

7. Wie sind die Kompetenzen auszuscheiden?

Vielleicht wird auch noch die Prüfung anderer Fragen notwendig, z. B. ob das fernere Verbleiben des Chefs des Auswanderungsamtes im Vorstand der Vereinigung für Innenkolonisation wünschbar ist oder nicht. Ich sehe Ihren Weisungen in dieser Angelegenheit entgegen. Meines Erachtens sollten die vorerwähnten Fragen und andere Vorschläge zwischen den Vorstehern der Innerpolitischen Abteilung, des Arbeitsamtes, des Auswanderungsamtes, der Konsularabteilung und der Polizeiabteilung besprochen werden, damit dann an einer Konferenz, die Sie anordnen würden, eine endgültige Erörterung der Angelegenheit im Beisein von Herrn Dr. Bernhard stattfinden könnte. Schliesslich müssten wohl dem Bundesrat bestimmte Vorschläge unterbreitet werden.

300

E 2001 (B) 10/17

NOTIZ BETREFFEND AUSWANDERUNG¹

21/23 Canada — FB

Bern, 27. November 1923

Grundsätzliches.

Wir unterscheiden zwei Auswanderergruppen:

eine solche, die sich zur endgültigen Niederlassung nach dem Auslande begibt, und eine solche, die im Auslande nur vorübergehende Anstellung sucht.

In beiden Gruppen kommen hinwiederum Einzel- bzw. Gruppenauswanderung und Massenauswanderung vor.

Von einer eigentlichen Massenauswanderung, wie wir sie bei den slavischen Staaten kennen, kann in der Schweiz nicht die Rede sein. In unserm speziellen Falle handelt es sich um Einzel- und Gruppenauswanderung zwecks endgültiger Niederlassung.

Die grosse Propaganda hat bisher verhältnismässig wenig gewirkt, besonders wenn man die schlechten Zeiten mit berücksichtigt. Die Auswanderung nach Canada belief sich:

im Jahre 1921 auf 240 Personen,
im Jahre 1922 auf 137 Personen,
im Jahre 1923 auf 1453 Personen.

Bei dieser letztern Zahl ist zu beachten, dass der grosse Teil dieser Auswanderer sich aus wenig geeigneten Leuten zusammensetzte und dass viele derselben über Canada nach den Vereinigten Staaten auswanderten, nachdem ihnen eine direkte Einwanderung infolge Überschreitung der Quote nicht möglich war.

In Canada wie anderwärts haben nur tüchtige Elemente Fortkommen; diesen soll u. E. jegliche Erleichterung gewährt werden. Wiewohl wir uns dabei bewusst sind, dass diese Landsleute in kürzester Zeit für die Schweiz verloren sein werden, glauben wir doch, diese Unterstützung damit begründen zu können, dass solche Kolonisatoren unserm Lande eine gute Reklame sind und dass dieselben, auch einmal Canadier geworden, immer noch ihre Anhänglichkeit zum alten Vaterlande bewahren.

Diese Unterstützung kann m. E. ganz gut durch die Konsulate allein geschehen, sofern diese genaue Instruktionen seitens der zuständigen Behörden erhalten. Die Auszahlung des Beitrages an die Reisekosten sollte in diesem Falle vom Auswanderungsamt übernommen werden, das den Leuten vor der Abreise mit Rat und Tat beistehen würde.

Die Placierung im Osten Canadas und in der Nähe der Städte scheint mir der sichern Absatzverhältnisse wegen wesentlich vorteilhafter zu sein als die im [Westen], wo klimatische Verhältnisse und Abgelegenheit das Leben unserer

1. *L'auteur est le Chef du Service consulaire du Département politique, K. Benziger. Cette notice semble avoir été rédigée pour la conférence du 1^{er} décembre sur les questions d'émigration; pour le procès-verbal manuscrit de cette conférence cf. E 2001 (B) 10/18.*

Auswanderer sehr erschweren. Diese Ansicht wird auch von den schweizerischen Pressevertretern geteilt, nachdem sie an Ort und Stelle sich die Verhältnisse gründlich angeschaut haben. Wir möchten überhaupt empfehlen, den Aussagen dieser Herren besondere Beachtung zu schenken, da es mir scheint, dass die als unabhängige Beurteiler der ganzen Lage in erster Linie in Betracht fallen.

Wenn wir den grossen Bahngesellschaften, vor allem der Canadian Pacific Railway tüchtige Elemente durch unsere Konsulate vorstellen, dürfen wir nach Ansicht unseres Generalkonsulats in Montreal bestimmt darauf rechnen, dass diese auch gut aufgehoben wären.

Terrainankäufe mit Hilfe eidgenössischer Subventionen scheinen mir nicht empfehlenswert und zwar nicht nur der Präzedenzen wegen, sondern auch des spekulativen Charakters wegen, der solchen Gütertransaktionen anhaftet. Guter Boden ist sehr teuer, schlechter sehr billig. In beiden Fällen ist der Besitzer ganz vom Weltmarkt abhängig. Die canadische Ausfuhr ist in den letzten Jahren stark zurückgegangen und dürfte nach allgemeiner Erwartung noch mehr abnehmen, wenn einmal in Europa wieder normalere Verhältnisse eingekehrt sind.

Es ist für den Ausbau unserer Aussenvertretungen im allgemeinen und für die Konsulate im besondern eher schädlich, wenn noch andere Organisationen mit halbamtlichen Charakter auf dem Platze tätig sind. Das Publikum wird verwirrt, es weiss nicht mehr an wen es sich zu wenden hat und zuguterletzt stellt es sich beiden vor, was dann in den meisten Fällen erst recht zu Komplikationen führt.

Im übrigen ist auch der heutige Apparat zu kostbar. Bisher wurden für diese 1453 Auswanderer, von denen vielleicht $\frac{1}{3}$ sich nicht einmal nach Canada begab, ein Kredit von Fr. 500 000.— ausgeworfen; dazu kommt noch ein weiterer Kredit von Fr. 100 000.— für das Zentralbureau in Zürich und ein Kredit von Fr. 50 000.— für die Tätigkeit in Frankreich. Von diesen Fr. 650 000.— sind heute bereits mindestens Fr. 430 000.— verausgabt. Es will mir scheinen, dass diese Mission wesentlich billiger hätte durchgeführt werden können. Ein Hafenkommisär und je eine zweite qualifizierte Hilfskraft auf den in Betracht fallenden Konsulaten hätten vollständig genügt, um den Dienst zur allgemeinen Befriedigung durchzuführen. Rechnen wir für den Beamten, incl. Reiseentschädigungen, Fr. 15 000.— so würde das für die fünf in Betracht fallenden Posten (Montreal, Toronto, Winnipeg, Bordeaux und Béziers) eine Auslage von höchstens Fr. 75 000.— bedeuten; dazu kämen die Unterstützungsgelder, die im vorliegenden Falle viel rationeller verausgabt werden könnten. Ich frage mich z. B., was die persönliche Reise von Herrn Bernhard nach Canada genützt hat, nachdem derselbe, wie man mir sagte, kein Wort englisch kann. Ich kann mich des Eindrucks nicht erwehren, dass man auf der einen Seite mit dem letzten Rappen spart und auf der andern Seite das Geld zum Fenster hinauswirft.

Liesse sich die eigentliche Arbeiterauswanderung nicht eher nach Frankreich leiten? Dies hätte den grossen Vorteil, dass wir weniger an Unterstützung zu verausgaben hätten, und dass die Leute dem Lande nicht verloren gingen wie in Canada. Sie könnten, wenn nötig, immer wieder nach der Schweiz zurückgebracht werden, wenn Mangel an landwirtschaftlichen Kräften wieder eintreten sollte. Im übrigen scheint mir auch die Organisation in Frankreich nicht in jeder Beziehung eine glückliche zu sein. Der Vertrauensmann der Innenkolonisation sitzt in Marseille, während das Zentrum des Landarbeitermarktes mehr in Bor-

deaux liegt. Warum könnte dieser Vertrauensmann nicht dem Konsulat Bordeaux unterstellt werden? Eine gewisse Kontrolle scheint mir in solchen Fällen doppelt notwendig, nachdem halbamtliche Vertreter bekanntlich mit Bundesgeldern weniger sparsam umzugehen gewohnt sind wie feste Beamte, die mit den Gepflogenheiten des Hauses vertraut sind.

Um noch die persönliche Seite kurz zu streifen, möchte ich nur bemerken, dass mir Herr Beck für seinen Posten wenig geeignet scheint. Aus einem längeren Gespräch, das ich mit ihm hatte gewann ich den Eindruck, dass derselbe ein Idealist sei, der für grosse Projekte schwärmt und wohl in seinem Leben nie eines derselben verwirklichen wird.

Ich möchte also beantragen, das Bureau in Zürich zu schliessen, die demselben erwachsenden Aufgaben zum Teile dem Auswanderungsamte, zum Teile den in Betracht kommenden Konsulaten zugeteilten Hilfskräften zu übertragen und der Gesellschaft für Innenkolonisation ausschliesslich die Begutachtung von Kolonisationsprojekten zu belassen; diese letztern sollten m. E. ganz der privaten Initiative überlassen bleiben. Bundesgelder wären ausschliesslich an Einzelauswanderer bzw. an kleinere Gruppen zu verabfolgen. Über das Ausmass der Unterstützung hätte die Polizeiabteilung, die heute bereits eine grosse Erfahrung auf diesem Gebiete besitzt, zu entscheiden.

301

E 1004 1/289

CONSEIL FÉDÉRAL

Procès-verbal de la séance du 3 décembre 1923¹

2588. Règlement judiciaire des litiges qui viendraient à s'élever entre la Suisse et le Japon

Département politique (Affaires étrangères)
Proposition du 22 novembre 1923

Nombre de grandes Puissances, comme la Grande-Bretagne², la France³, l'Italie⁴, se sont montrées très réservées à l'égard de la politique que le Conseil fédéral avait projeté, avec l'approbation des Chambres fédérales, d'inaugurer en matière d'arbitrage. Elles se sont prudemment dérobées aux ouvertures qu'on leur avait faites en vue de donner, dans nos rapports avec elles, la plus large application possible au principe de l'arbitrage obligatoire. Le Japon, auprès duquel le Département politique avait tenté une démarche analogue, ne s'est guère montré plus

1. *Etait absent: G. Motta.*

2. *Cf. n° 107.*

3. *Cf. n° 157.*

4. *Cf. nos 341, note 4, 348.*

favorable à l'idée d'asseoir sur des bases plus étendues, plus précises et plus sûres le règlement pacifique des conflits internationaux. Mais le mérite lui revient quand même d'avoir fait preuve à notre égard d'une franchise qui présente un certain contraste avec les réticences et les faux-fuyants qu'on a coutume de rencontrer dans les déclarations émanant de Gouvernements qui, par tradition autant que par inclination naturelle, sont réfractaires au principe de l'arbitrage général et inconditionnel. A la Légation de Suisse à Tokio, qui lui avait fait part, en novembre 1921, de nos propositions, il avait répondu⁵, tout en se réclamant des dispositions sur l'arbitrage et la conciliation contenues dans le Pacte de la Société des Nations, qu'il ne saurait conclure avec la Suisse un traité d'arbitrage qui

a) ne limiterait pas la compétence du tribunal arbitral aux seuls litiges d'ordre juridique;

b) ne renfermerait pas la clause de l'indépendance, de l'honneur, des intérêts vitaux ou de l'intérêt de tierces Puissances;

c) ne réserverait pas aux Parties contractantes l'entière liberté de décider sans appel si le litige d'ordre juridique affecte ou non l'indépendance, l'honneur, les intérêts vitaux de l'une d'entre elles ou les intérêts d'une tierce Puissance.

Il ajoutait qu'il regrettait de n'être pas d'accord, sur ces différents points, avec les vues du Conseil fédéral. Mais, s'empressait-il de relever, «la solution pacifique des différends entre deux Etats — peu importe qu'il s'agisse de la Suisse et du Japon ou de tous autres Etats — dépend de la loyauté des Etats intéressés, de leur souci de respecter les traités et de leur sincère amour de la paix, plutôt que des dispositions détaillées des conventions». Il en concluait que la solution pacifique des litiges qui viendraient à diviser les deux Etats serait suffisamment assurée «lors même que la convention d'arbitrage serait conclue entre le Japon et la Suisse avec les réserves prémentionnées».

Encore que l'on discerne les raisons qu'une grande Puissance comme le Japon peut avoir, dans les conjonctures actuelles, de ne s'aventurer qu'avec circonspection dans le domaine de l'arbitrage, on pouvait émettre des doutes sur l'intérêt qu'aurait la Suisse à négocier un traité sur les bases proposées. On pouvait même se demander si elle n'irait pas à fin contraire du but poursuivi par elle, qui est de donner une nouvelle impulsion au règlement arbitral ou judiciaire des litiges internationaux, en prêtant la main à la conclusion d'un traité où figurerait tout ce qu'elle avait critiqué et presque rien de ce qu'elle avait défendu. Ces doutes conduisaient tout naturellement à la conclusion que l'élaboration d'un traité avec le Japon ne paraîtrait désirable que si le Gouvernement japonais consentait à y insérer tout au moins une disposition, un principe, qui réalisât un certain progrès sur l'état de choses auquel vont nos critiques. Aussi, suivant les instructions données, le 20 avril 1922⁶, à la Légation de Suisse à Tokio par le Département politique, M. Lardy avait remis une note⁷ dans ce sens au Gouvernement japonais. Au cours d'une conversation avec M. Tanaka, Vice-ministre des Affaires étrangères, celui-ci lui avait répété que son Gouvernement, par crainte de créer un précédent, se

5. Cf. n° 153 annexe.

6. Non reproduit, cf. E 2001 (C) 7/5.

7. Le 30 mai 1922, Ch. L. E. Lardy transmet au gouvernement japonais un aide-mémoire, non reproduit, cf. E 2001 (C) 7/5.

verrait dans la nécessité de maintenir intacte la clause de la souveraineté, de l'honneur et des intérêts vitaux, mais qu'il examinerait néanmoins la possibilité de faire une concession à la Suisse.

Par un mémorandum en date du 18 août 1923⁸, le Ministère japonais des Affaires étrangères a fait connaître en quoi pourrait consister cette concession. Tout en réitérant ses précédentes déclarations au sujet de la clause de l'honneur et des intérêts vitaux, il déclare n'avoir aucune objection à formuler contre la soumission à la Cour permanente de Justice internationale des litiges d'ordre juridique susceptibles de solution arbitrale ou plutôt judiciaire. Il se ralliait de la sorte à l'une des deux contre-propositions suisses.

Après un dernier entretien au Ministère des Affaires étrangères, au cours duquel M. Tanaka insista encore sur le prix que le Japon attachait à demeurer seul juge de la question de savoir si le litige affecte ou non la clause de l'indépendance, de l'honneur et des intérêts vitaux, M. Lardy écrivit au Département qu'il lui paraissait impossible d'obtenir davantage de la prudence dont le Gouvernement japonais entend s'entourer dans une matière aussi délicate.

II.

On ne peut se faire illusion sur le caractère du traité qui nous est proposé. Il ne marquerait pas, tant s'en faut, une étape nouvelle sur le chemin de l'arbitrage. Il aurait, en somme, la même portée pratique que les traités conclus en 1904⁹ par la Suisse avec la Belgique, la Grande-Bretagne, les Etats-Unis d'Amérique, l'Italie, l'Autriche-Hongrie, la France et la Suède et Norvège. Ce serait le traité classique où, au lieu de se lier par des dispositions précises sur les catégories de litiges à déférer obligatoirement à un tribunal arbitral ou à une cour de justice, les Parties sacrifient à un principe qui procède d'une conception, sinon faussée, du moins trop rigide de la notion même de la souveraineté des Etats, à un principe qui est demeuré, dans nombre de pays et notamment chez les grandes Puissances, à l'état d'un dogme sacro-saint sur lequel les idées propagées dans le monde par la Société des Nations n'ont guère eu de prise. Le temps, ici encore, fera probablement son œuvre. En tout cas, il est à espérer que le jour ne tardera pas à se lever où les grands Etats comprendront, en pleine communauté d'idées avec les petits, que le fait de soumettre obligatoirement un litige à l'arbitrage n'implique aucune abdication de souveraineté.

Mais le traité que le Japon nous propose de conclure, faut-il le rejeter pour le motif qu'il retarderait trop sur les idées qui ont trouvé leur expression dans le rapport du Conseil fédéral aux Chambres fédérales du 11 décembre 1919?¹⁰ On peut hésiter à se prononcer; mais, à la réflexion, il semble bien qu'il faille répondre à la question par la négative.

Le rapport du 11 décembre 1919 est un programme. Il trace la ligne de conduite qu'il conviendrait de suivre pour atteindre ce qui, dans l'état actuel des relations internationales, peut apparaître, sinon comme un idéal, du moins comme le

8. *Non reproduit*, cf. E 2001 (C) 7/5.

9. Cf. *DDS 5 rubriques I et XIII*.

10. FF, 1919, vol. V, pp. 809—826.

plus haut sommet accessible sur le terrain accidenté de l'arbitrage. Mais rien n'empêche le Conseil fédéral d'apporter à ce programme des tempéraments, afin de prévenir un véritable divorce entre la théorie que nous soutenons et la pratique avec laquelle nous sommes bien forcés de demeurer en contact.

L'expérience a montré que nombre d'Etats ne sont pas encore mûrs pour les idées que la Suisse voudrait voir s'implanter dans le domaine de l'arbitrage. Sur les 53 Etats que compte actuellement la Société des Nations, 14 ont ratifié jusqu'ici le deuxième Protocole de Genève relatif à la juridiction obligatoire de la Cour permanente de Justice internationale; mais il se trouve que ces 14 Etats ne comprennent aucune grande Puissance. Si l'on objecte que l'article 36 du Statut de la Cour de Justice internationale¹¹ a innové d'une façon trop radicale en la matière pour pouvoir être accepté en bloc par les grandes et moyennes Puissances, il faut dire que la plupart de ces Etats se sont refusés à toute discussion sur la possibilité d'introduire dans une convention, sous une forme même atténuée, le principe de l'arbitrage inconditionnel appliqué à certaines catégories de litiges. On est donc en droit de dire que, pour le moment, l'arbitrage obligatoire est demeuré une formule à l'usage exclusif des petits Etats.

Cette constatation ne doit pas nous amener à renoncer à conclure avec les Puissances qui ne partageraient pas entièrement nos vues des traités destinés à faciliter le règlement des différends internationaux; car un traité, présentât-il des imperfections de nature essentielle, est encore préférable à une situation vide de toute convention, même sous le régime de l'article XIII du Pacte¹², qui ne comporte, comme on sait, aucune obligation précise à la charge des membres de la Société des Nations.

Le traité en question revêtirait d'ailleurs une physionomie qui, pour l'époque, serait assez particulière. Il innoverait en ce sens que ce serait la première fois — si l'on en excepte les conventions que nous pourrions conclure, entre temps, avec la Tchécoslovaquie et le Brésil — qu'une convention générale d'arbitrage renverrait, en principe, à la juridiction de la Cour permanente de Justice internationale. Sous ce rapport, ce traité accuserait quand même un progrès sur les traités du même type conclus par la Suisse au début de ce siècle: le progrès que peut représenter, aux yeux de ceux qui suivent de près le développement d'une «justice internationale», le fait de soumettre un différend à une cour statuant selon des principes juridiques plutôt qu'au traditionnel tribunal arbitral, qui est fréquemment amené à sacrifier le droit pur à l'opportunité politique.

III.

Le Département politique a donc élaboré un projet de traité à soumettre au Gouvernement japonais. Ce projet s'inspire évidemment du type normal des traités d'arbitrage qui ont vu le jour en si grand nombre depuis la première conférence internationale de La Haye de 1899. Il renferme néanmoins certaines dispositions, déjà plus modernes (article 5, article 6, alinéa 2, et article 7), empruntées au traité d'arbitrage germano-suisse du 3 décembre 1921.¹³

11. *Pour le statut de la Cour Internationale*, cf. FF, 1921, vol I, pp. 348—362.

12. FF, 1919, vol. IV, p. 687.

13. Cf. n^{os} 111, 138, 149.

L'article premier, qui est en quelque sorte l'ossature du traité, n'appelle pas d'autres observations que celles déjà formulées. Quant à l'article 2, il pose en règle générale que les différends susceptibles de règlement judiciaire seront déférés à la Cour permanente de Justice internationale. Pour des raisons d'ordre pratique, il a paru bon d'apporter une atténuation au principe en ce sens que les Parties pourraient toujours convenir de porter le litige, non pas devant la Cour permanente de Justice internationale statuant en séance plénière, mais ou bien devant sa Chambre de procédure sommaire, telle qu'elle est prévue à l'article 29 de son Statut et aux articles 67 à 70 de son Règlement, ou bien devant un tribunal arbitral constitué d'un commun accord par les Parties. Le but de cette dérogation à la règle générale consacrée par le traité serait de gagner du temps là où la solution du litige requerrait célérité et aussi de donner plus de souplesse à la procédure arbitrale ou judiciaire, les Etats en litiges pouvant avoir, dans certaines circonstances, un réel intérêt à soumettre telle contestation à une procédure judiciaire accélérée ou à un tribunal particulier constitué par des arbitres de leur choix.

Comme dans tous les traités d'arbitrage que la Suisse a déjà conclus, le véritable point de départ de la procédure serait marqué par l'élaboration d'un compromis, établi par simple échange de notes entre les deux Gouvernements. C'est ce que prévoit l'article 3. Cela nous amène à envisager l'hypothèse où les Parties n'arriveraient pas à s'entendre, dans un délai déterminé, sur les points à fixer dans le compromis. Il serait opportun de prévoir, à ce propos, que, si un désaccord entre les Parties subsistait encore à l'expiration d'un délai de six mois, par exemple, à compter de la notification d'un projet de compromis par le gouvernement le plus diligent, la Cour de Justice internationale pourrait être saisie par voie de simple requête, en conformité de l'article 40 de son Statut.

Cet article (art. 4 du projet) a cependant peu de chances d'être agréé par le Gouvernement japonais, qui y verra peut-être un moyen de restreindre la liberté absolue des Gouvernements d'apprécier ce qu'il y a lieu de soumettre ou de ne pas soumettre à la décision de la Cour de Justice. Malgré l'échec probable de la proposition suisse, il conviendrait néanmoins de maintenir, à titre d'indication, cette disposition dans le projet suisse. Il se peut, en effet, que, pour sortir de cette difficulté, le Gouvernement japonais envisage d'un œil favorable la constitution d'une commission de conciliation, qui pourrait être créée sur le modèle du «Règlement» adopté par l'Assemblée de la Société des Nations, en date du 22 septembre 1922¹⁴, et aurait, entre autres, pour tâche d'élaborer le compromis en cas de désaccord prolongé entre les Parties litigeantes. Mais s'il préférerait ne pas tenir compte du tout des attermoissements auxquels peut donner lieu l'établissement du compromis, le mieux serait encore d'acquiescer à son désir, car la Suisse n'aurait aucun intérêt à faire échouer le traité sur cet écueil.

Il est *décidé* de soumettre au Gouvernement japonais le projet de traité, proposé par le Département politique, relatif au règlement judiciaire des litiges qui viendraient à s'élever entre la Suisse et le Japon.¹⁵

14. Reproduite dans le Journal de la troisième assemblée de la SdN, 1922, n° 18, pp. 209—210.

15. *Le traité de règlement judiciaire fut conclu à Tokyo le 26 décembre 1924; il entra en vigueur à la date de l'échange des ratifications, le 19 décembre 1925; RO, 1926, Tome 42, pp. 26—29.*

*Le Ministre de Suisse à Rome, G. Wagnière,
au Chef du Département de l'Economie publique, E. Schulthess*

L

Rom, 10. Dezember 1923

Am 29. November ist der italienisch-schweizerische Handelsvertrag¹ durch die italienische Deputiertenkammer genehmigt worden.

Wir haben uns darauf beschränkt davon dem politischen Departement eine kurze telegraphische Mitteilung zu machen, in der Meinung, dass wir Ihnen direkt berichten würden und auch die entsprechenden parlamentarischen Akten ein-senden werden, sobald auch von Seiten des Senats unserem neuen Vertrag die Genehmigung erteilt sein würde.

Sie haben s. Zt. von uns den Gesetzesentwurf erhalten mit der Botschaft² der italienischen Regierung, mit welcher die Zustimmung des Parlaments nachge-sucht wurde. Sie finden in der Beilage nochmals ein Exemplar der betreffenden Vorlage.

Unterm 22. November wurde von der Kommission der Kammer ein Bericht über unsern Vertrag vorgelegt. Die Verfasser desselben sind der napolitanische Deputierte Tosti di Valminuta, speziell für den Teil, welcher die landwirtschaftli-chen Produkte betrifft. Der industrielle Teil ist vom Mailänder Deputierten Benni, dem Präsidenten der «Confederazione Generale dell'Industria Italiana» verarbeitet worden.

Der Rapport enthält eine Anzahl von Kritiken, die beachtenswert aber nicht stichhaltig sind. Der Volkswirtschaftsminister Corbino hat übrigens ziemlich ein-gehend darauf geantwortet, wobei er deutlich durchblicken liess, dass es sich in Anbetracht der tatsächlichen Verhältnisse nur um eine rein formelle Kritik han-deln könne.

Der Ministerpräsident Mussolini hat in einer kurzen und verbindlichen Erklä-rung auf die freundschaftlichen Beziehungen mit der Schweiz und die politische Bedeutung des Umstandes hingewiesen, dass die Handelsverbindungen zwischen den beiden Ländern neu geregelt und gefestigt werden.

Bezeichnend in der Diskussion und eigentlich die ganze Situation umfassend, war der Zwischenruf Mussolini's als er den Vertreter der italienischen Industrie, welcher die italienische Ausfuhr nach der Schweiz noch erheblich fördern möchte, unterbrach, indem er sagte, dass man denn doch nicht vergessen dürfe, dass die Schweiz nur etwas über 3 Millionen Einwohner zähle.

In der Diskussion sind dann von einigen Deputierten des Grenzgebietes Wün-sche geltend gemacht worden, in Bezug auf Erleichterungen im Passwesen, die von der Schweiz nachgesucht werden sollten.

Allgemein haben wir den Eindruck, dass man der Meinung ist, der Vertrag mit

1. Cf. n° 253.

2. *Non reproduit, cf. E 7110 1/79.*

der Schweiz sei zweckmässig und den Verhältnissen angepasst, so dass es in der Hand der italienischen Exporteure selbst liege, den schweizerischen Markt so zu erforschen und mit der Sorgfalt zu bedienen, welche allein den Absatz der italienischen Produkte sichern und entwickeln kann.

Gestern war nun der Handelsvertrag mit der Schweiz auf der Traktandenliste des Senats. Präsident der Kommission für den schweizerisch-italienischen Handelsvertrag war der Senator Luigi Luzzatti. Wir haben vom Berichte der Kommission an den Senat noch nicht Kenntnis erhalten, wissen aber dass er die üblichen Ermahnungen an die Regierung enthält. Eine Diskussion hat gestern nicht stattgefunden, indem der Berichterstatter nicht anwesend war. Die Genehmigung wurde aber kurzer Hand erteilt.

Aus Vorstehendem ergibt sich, dass die italienische Regierung nun in der Lage sein wird, das Nötige vorzukehren, um in kurzer Frist, auf Grund von Artikel 24, in Bern die Ratifikationsurkunden auszutauschen.³

3. *A la suite de l'approbation du Traité italo-suisse par les Chambres italiennes, le 9 décembre 1923, les ratifications seront échangées à Berne le 18 mars 1924.* cf. RO, 1924, Tome 40, pp. 104—222.

303

E 1004 1/289

CONSEIL FÉDÉRAL

Procès-verbal de la séance du 13 décembre 1923

2656. Instruktionen der schweizerischen Delegation für die Sitzung der Rhein-Zentralkommission vom 15. Dezember.

Politisches Departement (Auswärtiges) Antrag vom 5. Dezember 1923
Departement des Innern. Mitbericht vom 13. Dezember 1923

Das politische Departement hat dem Bundesrat am 28. September 1923 einen Antrag¹ betreffend Instruktionen der schweizerischen Delegation für die, gemäss dem Begehren der deutschen Delegation, auf den 2. Oktober einberufene ausserordentliche Sitzung der Rhein-Zentralkommission unterbreitet. Der Antrag wurde s. Zt. vom Departement wieder zurückgezogen, weil die Einladung zur ausserordentlichen Tagung telegraphisch rückgängig gemacht worden war. Die deutsche Regierung hatte sich bekanntlich Ende September entschlossen, die passive Resistenz im Ruhrgebiet aufzuheben. Im Moment der Wiederaufnahme der Verhandlungen mit Frankreich hielt es offenbar Deutschland nicht für opportun, wie ursprünglich geplant, seine Beschwerden gegen die Ruhr-Massnahmen in der Rhein-Zentralkommission vorzubringen.

Deutschland kam indessen, als es das erwartete Entgegenkommen auf franzö-

1. *Non reproduit, cf. E 1001 1, Anträge EPD 1923.*

sischer Seite nicht fand, schon einige Tage später auf sein Begehren einer ausserordentlichen Sitzung zurück. Entgegen dem Wunsche der deutschen Delegation, die ausserordentliche Konferenz Mitte November, vor Eröffnung der Verkehrskonferenz in Genf, abzuhalten, hat dagegen der Präsident der Kommission, nach Umfrage bei den verschiedenen Delegationen, die Kommission auf den 15. Dezember nach Strassburg einberufen. Die ausserordentliche Sitzung wird somit unmittelbar vor der ordentlichen Konferenz (17. Dezember) stattfinden.

Ob der Präsident bei dieser Festlegung der ausserordentlichen Tagung den Bestimmungen des Artikels 44 der Rheinschiffsahrtsakte Rechnung getragen habe, scheint zweifelhaft zu sein. In diesem Artikel heisst es: «Ausserordentliche Sitzungen finden statt, sobald eine der Uferregierungen darauf anträgt.» Es dürfte demnach kaum Sache des Präsidenten sein, entgegen dem Begehren einer Delegation, die Abhaltung der Sitzung auf längere Zeit zu verschieben. Der Präsident ist berechtigt, den Tag der Einberufung der Kommission endgültig festzulegen. Dabei soll er aber grundsätzlich nicht die ausserordentliche Sitzung bis zur ordentlichen Zusammenkunft der Kommission verschieben. Eine Delegation wird ja gerade in jenen Fällen eine ausserordentliche Sitzung verlangen, wo ihr der Zeitpunkt der ordentlichen Zusammenkunft zu weit abliegt. Mit Rücksicht auf den Wortlaut des genannten Artikels 44 könnte der Präsident einen solchen Beschluss selbst dann nicht fassen, wenn ihm von der Mehrheit der Mitglieder der Kommission ein entsprechender Wunsch geäussert würde. Es ist gemäss Artikel 44 gar nicht Sache der Kommission, über die Zweckmässigkeit der Einberufung einer ausserordentlichen Tagung zu befinden.

Auf diese Umstände wird die schweizerische Delegation in der Eintretensdebatte hinweisen können.

Die heute vorliegende Traktandenliste enthält im wesentlichen dieselben Traktanden, über die sich das politische Departement bereits in seinem Antrage vom 28. September ausgesprochen hat. Was insbesondere die Frage der Rückwirkungen der Ruhr-Massnahmen auf die Rheinschiffahrt betrifft, so ist seither ein neues Memorandum der deutschen Delegation vom 18. Oktober² eingetroffen, das aber im wesentlichen dieselben Klagen wiederholt, die im Bericht vom 28. September erwähnt sind. Vom ersten holländischen Delegierten, Professor van Eysinga, ist sodann die Abschrift einer Eingabe an die Zentralkommission vom 5. November eingelangt², in der die holländische Delegation Stellung nimmt zu dem Schreiben der französischen und belgischen Delegationen vom 6. September betreffend die Ruhr-Massnahmen. Dazu ist folgendes zu bemerken:

Soweit die holländische Delegation in ihrer Eingabe die unbedingte Einhaltung der Rheinschiffsahrtsakte fordert und sich gegen den Standpunkt der französischen und belgischen Delegation wendet, wonach einzelne Abweichungen von der Akte, gegen die die schweizerische und holländische Delegation Beschwerde eingelegt hatten, als «impérieuse nécessité» zu rechtfertigen gesucht werden, kann ihr die Schweiz voll und ganz zustimmen. Holland ist in derselben Rechtslage wie die Schweiz. Wenn es unklar ist, inwieweit die Rechte Deutschlands auf die freie Rheinschiffahrt durch den Versailler Vertrag beschränkt worden sind, so besteht eine entsprechende Einschränkung der Rechte Hollands und der Schweiz

2. *Non reproduits*, cf. E 2001 (B) 14/10.

zweifellos nicht. Die für die Schweiz und Holland einzig massgebenden Bestimmungen des Versailler Vertrages in Artikel 354 ff. garantieren bekanntlich von neuem die in der Rheinschiffahrtsakte von 1868 enthaltenen Vorschriften über die freie Rheinschiffahrt.

Von Seiten der schweizerischen Rheinschiffahrts-Interessenten sind dem politischen Departement allerdings seit der letzten Sitzung der Zentralkommission keinerlei Klagen über Belästigungen der Rheinschiffahrt mehr zugekommen. Da jedoch die schweizerische Rheinschiffahrt im laufenden Jahre nur von einer einzigen Gesellschaft, der Schweizer Schleppschiffahrtsgenossenschaft, durchgeführt worden ist, während die andern in Basel niedergelassenen Gesellschaften durch den Ruhr-Konflikt überhaupt lahmgelegt wurden, sind die Erfahrungen der schweizerischen Schiffahrt naturgemäss beschränkt. Die Basler Rheinschiffahrts-Direktion, der die Eingabe der holländischen Delegation sowie auch die erwähnten Schreiben der französischen und belgischen Delegationen zur Vernehmlassung unterbreitet wurden, weist in ihrem Antwortschreiben vom 19. November³ mit Recht auf diesen letztern Umstand hin. Die Schweiz, auch wenn sie praktisch unter den Massnahmen im Ruhrgebiete nicht mehr zu leiden hat, hat gleichwohl allen Anlass, auf die unbeschränkte Einhaltung der Rheinschiffahrtsakte zu dringen. Die schweizerische Delegation wird es der holländischen Delegation überlassen können, ihre Klagen gegen die Nichteinhaltung der Rheinschiffahrtsakte vorzubringen, wird aber die holländische Delegation im «Kampf ums Recht» zu unterstützen haben.

In diesem Sinne sind die Weisungen der schweizerischen Delegation, die im Antrag vom 28. September enthalten sind, zu ergänzen. Die Ausführungen in jenem Antrage über die übrigen Geschäfte der Kommission werden ohne Änderung oder Ergänzung aufrechterhalten. Einzig über die Frage des «service hydro-métrique» wird das Departement des Innern dem Bundesrate einen besonderen Bericht unterbreiten.

Auf Grund dieser Erwägung wird *beschlossen*:

1. Es wird als Weisungen der schweizerischen Delegation der Antrag des politischen Departementes vom 28. September, ergänzt durch die vorstehenden Ausführungen, gutgeheissen.

Ferner wird, gemäss dem Antrage des Departementes des Innern *beschlossen*:

2. Das Departement des Innern wird beauftragt, im Einvernehmen mit dem politischen Departement die Instruktionen betreffend Wendeplatz bei Kehl festzusetzen und durch das politische Departement der Delegation nachträglich nach Strassburg nachzusenden.

3. Die Delegation beantragt, mit Bezug auf den *hydrometrischen Dienst* zunächst den Bericht der Unterkommission abzuwarten. Im übrigen hält sich die Delegation streng im Rahmen der früher aufgestellten Instruktionen. Auftauchende neue Wünsche werden, soweit die Ablehnung nicht angezeigt erscheint, lediglich zur Prüfung entgegengenommen.

4. Die Delegation wird beauftragt, anlässlich der Berichterstattung über den *Rheinausbau Basel—Strassburg* auf baldige Visierung der Pässe für die badi-schen Vermessungsbeamten zu dringen.

3. *Non reproduit, cf. E 2001 (B) 14/10.*

E 2001 (B) 1/1

*Le Chef de la Division des Affaires étrangères du Département
politique, P. Dinichert, aux Légations de Suisse*

*Minute*L¹ GL. Vertraulich

Bern, 14. Dezember 1923

Der schweiz. Vaterländische Verband 1923/
Hugo Stinnes und die «Zürcher Landzeitung»

Nachdem die Berichterstattung über innerpolitische Vorgänge, mannigfacher Umstände halber, eine längere Unterbrechung hat erfahren müssen als uns selbst lieb war, nehmen wir sie wieder auf in der bestimmten Hoffnung, sie inskünftig mit grösserer Regelmässigkeit fortführen zu können.

Für heute beehren wir uns, Ihnen einige Worte über die «Zürcher Landzeitung», ein neugegründetes Presseunternehmen, dem angeblich Hugo Stinnes zu Gevatter stehen soll, zu sagen, und dem ein Exposé über den «Schweiz. Vaterländischen Verband»² vorzuschicken, beruhend auf einer Notiz, die uns von der Verbandsleitung mit der ausdrücklichen und angelegentlichen Bitte um streng vertrauliche Behandlung zur Verfügung gestellt worden ist. Diese Ausführungen — dessen sind wir uns bewusst — würden nach mancher Richtung Ergänzungen gut vertragen; namentlich wäre genauerer Aufschluss über den Umfang der Bewegung und deren leitende Köpfe sowie über die finanziellen Grundlagen wertvoll. Vielleicht dürfen aber die vorliegenden Angaben, so unvollständig sie auch sind, um so eher mit Ihrer geschätzten Aufmerksamkeit rechnen, als dieser Verband, dessen «Situationsberichte» Ihnen seit Jahren ziemlich regelmässig vorgelegt werden³, in letzter Zeit die schweizerische Öffentlichkeit wiederholt beschäftigt hat, dabei sich auf der einen Seite steigender Sympathien zu erfreuen scheint, auf der andern jedoch unermüdlich als «schweizerischer Fascismus» verschrien wird.

ANNEXE

Vertraulich. N° 85

DER SCHWEIZERISCHE VATERLÄNDISCHE VERBAND 1923

I. Aus seinem Werdegang

Im Schweizerischen Vaterländischen Verband (S. V. V.) haben sich jene nationalen Organisationen zusammengeschlossen, die bereit sind, «sich jedem Versuch eines gewaltsamen Umsturzes der demokratischen Einrichtungen der Schweiz oder der Vorbereitung eines solchen entgegenzustellen». Nach den November-Unruhen von 1918 sind in der ganzen Schweiz unabhängig voneinander Abwehrorganisationen gegen die linksrevolutionäre Bewegung aus dem Boden geschossen. In grösseren Städten waren es reine Selbstschutzorganisationen, *Bürgerwehren*, andernorts soge-

-
1. *Le projet de lettre reproduit ici porte de nombreuses corrections de la main de Dinichert.*
 2. *Reproduit en annexe.*
 3. *Note marginale de Dinichert: stimmt das?*

nannte *Vaterländische Vereinigungen*, die neben der Abwehr das gesamte auf vaterländischem Boden stehende Bürgertum in allen nationalen Fragen zusammenfassen wollten.⁴

Nach einer ersten Fühlungnahme zwischen Genf und dem Aargau wurde schon im Frühjahr 1919 in Gegenwart von Vertretern aller grösseren Kantone der Vaterländische Verband gegründet, um durch die Zusammenfassung der verschiedenen Gebilde den allen gemeinsamen Grundgedanken zu fördern. Die Aargauische Vaterländische Vereinigung wurde als dessen *Vorort* bestimmt, ein ständiges *Zentralsekretariat* geschaffen und diesem ein *Presse-Sekretariat* angegliedert. Gleichzeitig entstand in Genf ein *Sekretariat für die romanische Schweiz* als Verbindung mit dem welschen Landesteil.

Schon das Jahr 1919 lehrte, dass mit einem Abschluss der weltrevolutionären Bewegung in absehbarer Zeit nicht zu rechnen sei. Aus der ersten Improvisation musste eine feste Organisation geschaffen werden. Auf der Zentrale und in den Sektionen wurden die einzelnen Dienstzweige ausgebaut. Ende 1919 richtete der S. V. V. einen in- und ausländischen *Nachrichtendienst* ein. 1920 wurde der *Werkdienst*, d. i. die schweizerische technische Nothilfe, ins Leben gerufen.

Mit der Zeit hat praktische Erfahrung trotz grosser Verschiedenheiten in der Betätigung der einzelnen Sektionen das Arbeitsfeld der Verbandsorgane so abgegrenzt, dass jede Abwehrorganisation dem S. V. V. sich anschliessen kann, ohne von ihrem Eigenleben etwas aufgeben zu müssen.

Neuerdings ist die Verbandsleitung auf eine breitere Grundlage gestellt worden. Als Arbeitsausschuss gehören ihr 4 Herren der bisherigen Vorortsleitung an. Durch 7 weitere Mitglieder, Vertreter der verschiedenen Landesteile, wird die Verbindung zwischen Leitung und Verbandsmitgliedern festigt, der Überblick über die Entwicklung im ganzen Lande erleichtert.

II. Der S. V. V. und seine Sektionen

Der S. V. V. besitzt organisierte Verbandsmitglieder (Sektionen) in den Kantonen Zürich, Bern, Luzern, Zug, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Land, Schaffhausen, Appenzell, St. Gallen, Aargau, Thurgau, Waadt, Wallis, Neuenburg und Genf. Mit Organisationen im Tessin und Graubünden steht er vorläufig in freundschaftlichem Verkehr. In den übrigen Kantonen pflegt er Beziehungen mit Behörden und Vertrauensleuten.

Die Zusammenarbeit zwischen Sektionen und Verbandsorganen geschieht auf *ausgeprägt föderalistischer Grundlage*. Landkantone, Städte mit oder ohne bäuerliches Hinterland können nicht einheitlich nach zentralistischen Grundsätzen durchorganisiert werden.

Hauptaufgabe der örtlichen und kantonalen Verbände ist die *Detailorganisation* der Bürgerwehren und des lokalen Werkdienstes, die ständige Neubearbeitung der Mitgliederlisten. (Die grundlegenden Abmachungen mit den zuständigen Behörden über die Kompetenzen der Bürgerwehren und ihre Eingliederung in den militärischen Ordnungsdienst im Aktionsfall, aber auch für die Dispensationen vom Militärdienst des in lebenswichtigen Betrieben unabkömmlichen technischen Personals sind seinerzeit vom Zentralsekretariat des Verbandes getroffen worden.)

Zu dieser Detailorganisation gehören z. B.: Aufstellung von Bewachungskommandos für die zu schützenden Objekte, lokaler Nachrichten- und Kurierdienst, Sicherung der Verbindung mit Nachbarorganisationen, Zuteilung des technischen und Hilfspersonals für die örtlichen lebenswichtigen Betriebe (Gas-, Wasser-, Elektrizitätswerke, Lebensmittelversorgung, Postbestellung, Kehrriktabfuhr usw.). Zu diesem Zwecke führen die Sekretariate der grossen Städte-Organisationen *umfangreiche Kartotheke und Register für die einzelnen Dienstzweige* und deren Unterabteilungen, die einer fortlaufenden Revision unterzogen werden müssen. Hauptaufgabe der Land-Bürgerwehren ist Sicherung der Hauptverbindungswege und Unterstützung der städtischen Lebensmittelversorgung.

Daneben stellen sich einzelne Sektionen bei wichtigen Abstimmungen als bürgerliche Blockorganisation zur Verfügung. Wenn durch Streiks das öffentliche Interesse gefährdet wurde, z. B. durch Lahmlegung der bürgerlichen Presse, haben Ortsgruppen schon Gegenstreikposten gestellt, den Schutz der Arbeitswilligen erfolgreich durchgeführt.

Die *Verbandsleitung* sucht die an den einzelnen Orten gemachten Erfahrungen für die Gesamt-

4. *Sur ce mouvement, cf. DDS 7/2, nos 304, 408.*

organisation nutzbar zu machen. In der Hauptsache aber befasst sie sich mit den *Aufgaben, die lokal nicht gelöst werden können*. Ihr unterstehen die Verbandssekretariate, deren Tätigkeit sie bestimmt. Sie ist allein der eidgenössischen Kommission (Vertreter sämtlicher Verbandsmitglieder) verantwortlich.

III. Pressedienst

Das Pressesekretariat gibt seit Sommer 1919 eine fortlaufende Darstellung der linksradikalen Bewegung (*Situationsberichte*) für die Vertrauensleute des Verbandes heraus. Es verfolgt die Tätigkeit der kommunistischen und sozialdemokratischen Parteien und der Gewerkschaften, die Beziehungen zwischen Wirtschaftskämpfen und politischen Bewegungen. Es ist in den letzten Monaten besonders der *Bewegung im Eisenbahnerpersonal*, in den Spitzenorganisationen des gesamten Bundespersonals nachgegangen. Es traf aber auch Vorbereitungen, um durch Presse und Flugblätter die Bildung einer einheitlichen öffentlichen Meinung in die Wege zu leiten, wenn bei den Verkehrsanstalten Streik oder passive Resistenz in Erscheinung getreten wären.

Das Pressesekretariat unterhält rege *Beziehungen zur bürgerlichen Presse* und arbeitet insbesondere eng zusammen mit der *Schweizerischen Mittelpresse*. Es hat im letzten Jahre sein Augenmerk gerichtet auf das *Gebahren gewisser Agenturen* (z. B. der *Republica*), die für die Gegenseite arbeiten und sucht ihren Einfluss in der bürgerlichen Presse zu unterdrücken.

Zum Pressedienst gehört es, wenn, zum guten Teil auf Anregung der Leitung des S. V. V., in allen grössern Orten der Schweiz die Herausgabe eines *bürgerlichen Notblattes* im Streikfall vorbereitet worden ist. Sollte dies trotzdem an einzelnen Orten unmöglich sein, so ist die Herausgabe eines Notblattes für das ganze Land in einem besonders gesicherten Betrieb in Aussicht genommen.

IV. Nachrichtendienst

Der Nachrichtendienst im Inland sammelt in erster Linie Detailmaterial personeller und organisatorischer Art über die nicht öffentliche Betätigung der Linksparteien. Eine Reihe von Vertrauensleuten unterstützen ihn. In den vergangenen Monaten ist seine Aufmerksamkeit besonders von der kommunistischen Parteizentrale in Basel in Anspruch genommen worden, über die er sich vorzüglich informieren konnte. (So konnte u. a. einwandfrei festgestellt werden die enge Verbindung zwischen schweizerischen und badischen Kommunisten anlässlich der Teuerungskrawalle im badischen Grenzgebiet, neuerdings auch Hauptverbindungen zwischen Moskau—Berlin—Schweiz). Eine Reihe von Erhebungen im Eisenbahnerpersonal liessen uns die Bedeutung der Streikdrohungen objektiv abschätzen.

Der Ausland-Nachrichtendienst arbeitet in der Hauptsache in den durch revolutionäre Strömungen aller Art am meisten gefährdeten Ländern, insbesondere in Deutschland, das für radikale Bewegungen in der Schweiz immer Schrittmacher ist. Er steht in ständigem *Nachrichtenaustausch* mit einer grossen Anzahl von *amtlichen und privaten Nachrichtenstellen in den verschiedenen Teilen Deutschlands, Österreich, Dänemark, Norwegen, Holland* und unterhält an verschiedenen Orten *eigene Mitarbeiter*. Auslandsreisen in Zeiten besonderer Ereignisse haben diese Beziehungen geknüpft und ermöglichen ein kritisches Urteil über die Quellen.

Auch dieses Jahr ist es uns verschiedentlich gelungen, in den Besitz einwandfreier Dokumente russischer Sowjetorgane und der III. Internationale zu gelangen, die wertvolle Aufschlüsse über internationale Verbindungen gaben.

Unsere Verbindungen gestatteten uns zuverlässige Erhebungen, ob in Russland *Repressalien gegen Schweizer* ergriffen worden seien. Die Berichte verneinten dies übereinstimmend.

Gegenwärtig verfolgen wir mit besonderer Sorgfalt die *katastrophale Entwicklung in Deutschland*, dessen proletarische Hundertschaften einen militärischen Ausbildungsgrad erreicht haben, welcher dem der Organisationen der Rechtsputschisten kaum nachsteht.

Für den *Aktionsfall* in der Schweiz ist eine *Not-Nachrichtenorganisation* aufgestellt worden, die in den ersten Tagen einer eventuellen Ordnungsdienst-Mobilmachung die Verbindung der wichtigsten Zentren der einzelnen Landesteile mit der Nachrichtenzentrale des Verbandes gewährleistet. Aber auch mit Deutschland und Österreich sind Abmachungen getroffen für den Fall, dass

auf den normalen Verkehrswegen eine zuverlässige und rasche Berichterstattung nicht mehr möglich wäre.

Mit den in Betracht kommenden Behörden steht der Nachrichtendienst in ständiger Fühlung. Naturgemäss gelangen seine Detailergebnisse nur zur Kenntnis eines engen Kreises.

V. Der Schweizerische Werkdienst

Der Schweizerische Werkdienst (W. D.) ist das *wichtigste Abwehrorgan* des S. V. V. Er ist die Notorganisation, die im Streikfall die Aufrechterhaltung der lebenswichtigen Betriebe des Landes ermöglichen soll. Werkdienstsekretär und die Mitglieder der Werkdienstkommission sind technisch gebildete Fachmänner.

Auf verschiedenen Reisen hat der W. D. schon früh die *Verbindung mit ausländischen Nothilfe-Organisationen* aufgenommen (Technische Nothilfe in Deutschland, Unions Civiques in Frankreich und Belgien, Samfundshjaelpen in den nordischen Ländern). Er wird über die bei ihrem Einsatz gemachten Erfahrungen ständig auf dem Laufenden gehalten. *An Ort und Stelle gemachte Studien* unseres Werkdienstsekretärs besonders anlässlich des *deutschen Eisenbahnerstreiks* im Februar 1922, nach dem *belgischen Verkehrsstreik* dieses Jahres, brachten wertvolle Anregungen und würden auch unsern in diesen Dingen noch wenig erfahrenen Gewerkschaftsführern einen vorzüglichen Anschauungsunterricht vermitteln.

An Hand dieses reichhaltigen Materials suchte der W. D. eine den besonderen Verhältnissen unseres Landes angepasste Organisation zu schaffen, die ohne grossen bürokratischen Apparat, wie er andernorts zum Teil besteht, leicht beweglich in Aktion gesetzt werden kann.

Der *Werkdienst* stellt seine Erfahrungen den Verbandssektionen zur Verfügung und hat an verschiedenen Orten den Ausbau des lokalen Werkdienstes selber an die Hand genommen. Er ist die *zentrale Beratungsstelle für alle Fragen freiwilliger Nothilfe*.

Sein Hauptarbeitsgebiet aber ist seit längerer Zeit der Ausbau der *schweizerischen Eisenbahnhilfsorganisation* in gemeinsamer Zusammenarbeit mit den Bahn- und Militärbehörden und den lokalen Bürgerwehren. 5 *Werkdienstkreischefs*, entsprechend den 5 Kreisen der S. B. B., unterstützen die Werkdienstleitung und haben die Personalwerbung in ihrem Kreise durchzuführen. Es darf heute schon gesagt werden, dass die *Durchführung eines Notfahrplanes* durchaus *möglich* wäre. Auch für den Schutz der Bahnanlagen ist Vorsorge getroffen. Kurse zur Einführung freiwilliger Hilfskräfte in Spezialdienste werden vorbereitet. Auch für die Bedienung der übrigen Verkehrsanstalten (Post, Telegraph, Telephon) bei einer Grossaktion sind Vorarbeiten im Gange. Und dann soll gleichsam eine *Landesreserve von technisch geschultem Personal* geschaffen werden, die im Notfall an den verschiedensten Orten eingesetzt werden, z. B. auch als fliegende Reparaturgruppen Verwendung finden könnte.

Der *Gedanke des Werkdienstes* ist in einer in grösserer Auflage verbreiteten Broschüre folgendermassen umschrieben worden: «Der Werkdienst will lebenswichtige Betriebe durch freiwillige Arbeitskräfte weiterführen, wenn diese durch Arbeitseinstellung, Generalstreik oder innere Unruhen stillgelegt werden und die Arbeiter die Notstandsarbeiten nicht selbst besorgen oder den Betrieb nicht soweit aufrecht erhalten, dass die allernotwendigsten Bedürfnisse der Öffentlichkeit befriedigt werden können.» Durch *Vorträge* im Kreise technischer Vereine und höherer Schulen sucht die W. D.-Leitung diesem Gedanken immer mehr Anhänger zu werben. Sie hat dabei ganz besonders beim Schweizerischen Ingenieur- und Architekten-Verein und an der Eidgenössischen Technischen Hochschule, aber auch auf technischen Mittelschulen Verständnis und Bereitschaft zur Mitarbeit gefunden.

Dem *Gegner* ist der *Werkdienst* von allen Institutionen des S. V. V. der *grösste Dorn im Auge*. «Der Eisenbahner», «Der Gemeinde- und Staatsarbeiter» und andere Gewerkschaftsorgane haben ihm in letzter Zeit sehr eingehende und wenig begeisterte Betrachtungen gewidmet, aus denen hervorgeht, dass er *in grossem Masse auch vorbeugend* zu wirken geeignet ist.

VI. Schlusswort

Neben der Tätigkeit der Fachsekretariate ist die Verbandsleitung in diesem Jahre besonders von 3 Fragen in Anspruch genommen worden.

Als im Anschluss an die *Ermordung Worowskis* die schweizerischen Kommunisten offen den Bundesrat der Begünstigung bezichtigten und die *Sowjetregierung* zu *Repressalien* gegen die Schweiz aufforderten, hat sie diese Haltung in einer öffentlichen Erklärung als Hoch- und Landesverrat gebrandmarkt und die schweizerischen Kommunisten von vorneherein für alle aus ihrer Hetze entstehenden Folgen verantwortlich gemacht. Diese Erklärung hat nicht nur in bürgerlichen Kreisen ihre Wirkung getan.

Sodann hat der Verlauf der *Arbeitszeit-Debatte bei den Verkehrsanstalten mit ihren Begleitscheinungen* die Verbandsleitung in vielen Sitzungen beschäftigt. Nach deren Abschluss haben bekanntlich der Eisenbahnverband und die ihm affilierten Organisationen das *Recht auf Streik und passive Resistenz* für sich *in Anspruch genommen*. Die von der eidgenössischen Kommission des S. V. V. am 7. Oktober ds. Js. in Olten angenommene Resolution, in der den Beamten und Angestellten des Bundes das *Streikrecht aberkannt* und unsere Organisation den Behörden zur Durchführung erforderlicher Massnahmen nötigenfalls zur Verfügung gestellt worden ist, hat sowohl in der bürgerlichen, als auch in der sozialistisch-kommunistischen Presse des Landes ein starkes Echo gefunden.

Anschliessend an die Delegiertenversammlung in Olten fand zugleich die intensive Beschäftigung unserer Verbandsleitung mit den *Armee-Fragen* einen öffentlichen Ausdruck. In Gegenwart von Vertretern der Armee, der Bundesversammlung und der bürgerlichen Presse wurde ausgesprochen, was der Armee not tue und in einer öffentlichen Erklärung dem Willen Ausdruck gegeben, die Armee schlagkräftig zu erhalten. Diese Aussprache über Armee-Fragen hat in der Presse und einer ganzen Reihe von Versammlungen im ganzen Lande nachgewirkt.

Auf allen diesen kurz angedeuteten Tätigkeitsgebieten wird auch die neue Verbandsleitung weiter arbeiten müssen, wenn der Verband seinen Zweck erfüllen soll.

[...]

305

E 2001 (C) 1/19

*Les délégués du Comité international de la Croix Rouge en Egypte,
Lucien Cramer et Francis Peter,
au Comité international de la Croix Rouge à Genève*

Copie

R

Le Caire, 19 décembre 1923

Dès son arrivée au Caire M. Cramer s'est rendu auprès de M. Peter qui l'a mis au courant des démarches entreprises par lui auprès du Croissant Rouge égyptien avec un intérêt agissant dont M. Cramer l'a remercié au nom du Comité. Grâce aux efforts de M. Peter, a été organisée pour demain 20 décembre une conférence qui permettra de renseigner la société du Caire et les membres officiels du gouvernement et du Croissant Rouge sur l'organisation du Comité international et ses activités.

Nous avons préparé le terrain en allant rendre visite ensemble à Sabri Pacha, beau-père du roi Fouad et président du Croissant rouge auquel M. Cramer a remis sa lettre d'introduction. Cet Egyptien haut placé et influent nous a reçus avec la plus extrême courtoisie mais il n'a pu nous cacher combien le Croissant Rouge sollicité par le Comité international, il y a de cela plusieurs mois d'adhérer à la

Croix-Rouge et ayant rempli les conditions indiquées avait été peiné de devoir constater que son admission officielle ne pouvait être envisagée pour le moment.

M. Peter ayant estimé utile que nous vissions le roi Fouad nous avons obtenu hier une longue audience au cours de laquelle le souverain nous a répété ce qu'il avait dit en termes plus vifs à M. Peter au cours de l'audience qu'il lui avait accordée lors de son retour d'Europe, en qualité de vice-président des Tribunaux mixtes. Le roi nous a déclaré que lui et ses sujets ont une sympathie marquée pour la Suisse. Il y a été élevé avec une bonne partie de ses amis. Les relations entre les deux pays deviennent de plus en plus fréquentes. Dans ces conditions, le roi qui a été mis au courant des hésitations de notre gouvernement (qui lui ont été révélées par des indiscretions commises dans le courant de l'automne) a peine à concevoir le peu d'empressement mis par la Suisse à le reconnaître.

A ces remarques présentées sous une forme courtoise, nous avons immédiatement répondu que n'étant que les seuls représentants du CICR, que nous trouvant dépourvus de tout caractère politique, il nous était difficile de lui fournir des éclaircissements sur un fait que nous ignorions, que nous supposions cependant que la Suisse n'ayant eu jusqu'ici aucun contact direct avec l'Egypte puisqu'elle ne participait pas individuellement au bénéfice des capitulations et qu'elle ne possédait pas d'agent diplomatique au Caire, la question de la reconnaissance du nouveau gouvernement se heurtait probablement à des difficultés d'ordre technique. Nous avons été très réservés et avons simplement offert au souverain de vous rapporter la conversation que nous avons eue avec lui dans l'espoir que notre Comité qui n'a cependant aucun caractère politique pourrait peut-être contribuer pour sa part à dissiper un malentendu qui nous chagrinerait autant que lui.

Au cours de l'entretien, le roi est revenu à plusieurs reprises sur le fait que les Grandes Puissances l'avaient *spontanément* reconnu. La preuve en était le départ actuel de ses ambassadeurs qui rejoignent leurs postes tant en Angleterre qu'en France et en Italie. Dans ces conditions le silence du gouvernement suisse lui paraissait incompréhensible concernant un pays qui n'a cessé de traiter avec une sympathie effective la colonie suisse et qui envoie ses meilleurs éléments en Suisse pour s'y perfectionner.

Etant donné le tour qu'avait pris le monologue du roi, il ne nous était pas possible d'entrer dans des détails concernant la Croix-Rouge et c'est lui qui à deux reprises nous a déclaré qu'il avait été sollicité par la Ligue d'entrer en relations avec elle. Il n'avait pas pris encore de décision sur la préférence à lui accorder ne pouvant pas croire que le gouvernement suisse continuerait à ne pas le reconnaître, ce qui excluait la reconnaissance de son Croissant Rouge, mais qu'il serait bien obligé d'accepter les ouvertures de la Ligue si la situation pénible créée par l'indifférence de la Suisse à son égard venait à se prolonger.

Le roi nous a dit qu'ayant résolu d'accréditer un consul à Genève, il attachait un grand prix à l'agrément qu'il espérait obtenir du Conseil fédéral, déjà sollicité par son Ministère des Affaires étrangères. Nous avons eu l'impression qu'il est actuellement extrêmement froissé et qu'un refus risquerait d'aggraver en le précisant une situation actuellement encore incertaine, mais de nature, si elle empirait, à nuire très sérieusement aux intérêts considérables des colonies agissantes que nous possédons en Egypte.

Nous nous excusons de quitter le terrain de la Croix-Rouge pour nous aventu-

rer sur celui de la politique qui n'est pas le nôtre, mais le roi ayant fait dévier l'entretien sur ce terrain, il s'y est maintenu jusqu'au bout en nous faisant entendre qu'il considérait les rapports à établir dans l'avenir avec la Croix-Rouge comme entièrement subordonnés à la solution du problème politique qu'il espère très prochaine. Nous ne pouvons donc que vous rapporter une conversation qui témoigne du très vif désappointement du nouveau souverain et remplir notre devoir de citoyens en vous demandant de bien vouloir apprécier, vu l'urgence, si vous n'estimez pas nécessaire de renseigner sans retard le Conseil fédéral *sur les dispositions d'esprit du roi et les conséquences que pourrait entraîner une réponse simplement négative à la demande qu'il aurait adressée au Conseil fédéral relativement à l'installation d'un consul à Genève.* [...]

La gravité pour notre Colonie des déclarations du roi m'a engagé à en toucher deux mots à titre strictement confidentiel à M. Ernest Trembley qui est lui l'agent de liaison entre la colonie et le Conseil fédéral, pour le cas où il estimerait devoir prendre langue avec notre gouvernement, car c'est lui qui reçoit au Caire les instructions des Départements fédéraux. Il va sans dire que M. Trembley a pris l'engagement de ne parler à âme qui vive, sauf au Conseil fédéral, de ce que je lui ai communiqué.¹

1. Pour la suite de cette question, cf. n° 317.

306

E 2300 Buenos Aires 5

Le Ministre de Suisse à Buenos Aires, K. Egger,
au Chef du Département politique, G. Motta

RP

Buenos Aires, 24. Dezember 1923

Der kürzlich erfolgte *Besuch des spanischen Königspaares* in *Italien* und die Feier in den Vereinigten Staaten des hundertsten Jahrestages der Ausrufung der *Monroe-Doktrin* haben im gesamten lateinischen Amerika ein lebhaftes Echo gefunden. Die dadurch aufgeführten Fragen betreffen aber keineswegs nur interne Angelegenheiten des amerikanischen Kontinentes, sondern sie stehen mit den gegenwärtigen Problemen der Weltpolitik in so enger Beziehung, dass es sich wohl lohnt, sie von diesem Standpunkt aus einer Betrachtung zu unterziehen.

Mein Kollege in Washington hat Ihnen wohl über die grosse Rede berichtet, die *Hughes* am 30. August in Minneapolis über die *Monroe-Doktrin* hielt. Er hat sich darüber mit einer Einlässlichkeit verbreitet und hat so tiefgehende Fragen amerikanischer Politik gestreift, dass sie nicht übersehen werden kann.

Ein Jahrhundert lang ist die *Monroe-Doktrin* ein Bollwerk aller amerikanischen Republiken gegen die Eroberungsgelüste europäischer imperialistischer Mächte gewesen. Das mexikanische Abenteuer Napoleon III. war der letzte derartige Versuch, und die Unterstützung der Nordstaaten an die mexikanischen

Republikaner kostete dem Kaiser Maximilian Thron und Leben. In der oben erwähnten Rede gab Hughes die Erklärung ab, die auswärtige Politik der Union ziele daraufhin, für die Sicherheit der Republik zu sorgen, ohne aber imperialistische Absichten zu hegen oder an Angriffe zu denken. Ein Protektorat in irgend einer Form sei damit keineswegs verbunden. Diese Betonung war nicht überflüssig, denn die etwas selbstherrliche Sprache, die man öfters von Washington aus zu hören bekam, liess die Vermutung aufkommen, die mittel- und südamerikanischen Staaten seien durch die Monroe-Doktrin in ein gewisses Abhängigkeitsverhältnis zu den Vereinigten Staaten geraten.

Die neue bedeutsame Rede Hughes vom 30. November in Philadelphia betonte aber in erster Linie, dass die Rechtsgleichheit der amerikanischen Republiken vor den internationalen Gesetzen anerkannt werde, und dann gab er die aufsehenerregende Erklärung ab, die Union verfolge keine Angriffspolitik, sie werde aber auch Angriffen amerikanischer Staaten gegeneinander Widerstand entgegensetzen. Freilich werde sie kein Mittel unversucht lassen, um ihre guten Dienste zur schiedsgerichtlichen Schlichtung der Streitigkeiten anzubieten. Von diesem Gesichtspunkte aus dürfte denn auch die Verweisung des chilenisch-peruanisch-bolivianischen Streites an einen nordamerikanischen Schiedsrichter erfolgt sein, freilich kaum ohne einen sanften Druck aus Washington.

Die durch Hughes verkündete Auffassung der Monroe-Doktrin hat allenthalben zu lebhaften Kommentaren Anlass gegeben. Vor allem ist geltend gemacht worden, dass nunmehr alle Rüstungen, besonders die der *ABC-Staaten*, zwecklos geworden seien. Denn einen Angriff von aussen würden die Vereinigten Staaten abzuwehren wissen, und ein Krieg untereinander sei kaum mehr ins Werk zu setzen. Freilich steht dadurch die mächtige nordamerikanische Republik als Schirmherrin des ganzen Kontinentes da und übt ein verschleiertes Protektorat aus, so sehr man dies auch in Washington in Abrede stellt. Übertriebene Nationalisten sehen in dieser neuen Fassung der Monroe-Doktrin eine Gefährdung der Souveränitätsrechte der einzelnen latein-amerikanischen Staatswesen. Diese Befürchtung scheint übertrieben.

Die Ankündigung, die Vereinigten Staaten würden sich in Zukunft nicht mehr mit der Rolle des passiven Zuschauers begnügen, wenn ein Krieg zwischen amerikanischen Freistaaten ausbrechen sollte, ist an und für sich wohl von sehr ernster grundsätzlicher Bedeutung, sie soll aber in diesem Augenblicke wohl auch ein deutlicher Fingerzeig an gewisse mittelamerikanische Staaten sein, dass sie sich dem entscheidenden Wort des Schiedsrichters zu fügen hätten, wenn sie nicht das Wagnis eines Konfliktes mit den Vereinigten Staaten auf sich nehmen wollen.

Auf die Kriegshetzer und Rüstungseiferer in den *ABC-Staaten* mögen die Erklärungen Hughes wohl etwas ernüchternd wirken; denn wohl oder übel werden sie sich mit der neuen Orientierung abfinden müssen, sich nur gegen einen gemeinsamen Feind in die Waffen zu stürzen. Dies aber brächte eine sehr erwünschte und heilsame Annäherung unter den feindlichen Brüdern.

Wenn die Erklärungen Hughes eine solche Auswirkung haben, dann wird die Monroe-Doktrin auch im zweiten Jahrhundert den amerikanischen Völkern die Segnungen bringen, die sie ihnen in den ersten hundert Jahren ihres Bestehens beschied. Diese segensreichen Folgen greifen aber auch weit hinein in die grosse Weltpolitik.

Es ist selbstverständlich, dass bei diesem Anlass auch die Stellung Argentiniens zum *Völkerbund* wieder eingehend erörtert wurde und seine Gegner verkünden, er bilde überhaupt keine Völkergemeinschaft, sondern sei bloss «una alianza de traficantes diplomáticos que en ella se disputan los mejores puestos». Dieser Satz steht heute auf dem Titelblatt der «Nación». Es ist dies aber durchaus nicht die Gesinnung der gegenwärtigen Regierung. Der Unterstaatssekretär sagte mir gestern, die ausstehenden Quoten würden in den nächsten Tagen nach Genf angewiesen, und obschon die Frage der Beschickung der nächsten Konferenz noch nicht erörtert worden sei, befinde sich Argentinien, nach dem Willen seines Präsidenten, wenigstens «dentro de la ley».

Den oben erwähnten Äusserungen Hughes über «affirmative Politik», wie er sie nennt, hat man hier die Reden gegenübergestellt, die anlässlich des Besuchs des spanischen Königspaares in Rom ausgetauscht wurden. Dabei mag viel Kulissengeschwätz und Hofklatsch mitgelaufen sein, jedenfalls aber hat man es in Argentinien nötig erachtet, auch gegen allfällige Vermutungen und Andeutungen Stellung zu nehmen. In erster Linie betrifft dies die Frage des *lateinischen Völkerbundes*.

Der Gedanke einer lateinischen Union begegnet hier grosser Sympathie, was allein schon in dem mächtigen oft ans Lächerliche streifenden Rassebewusstsein seine Ursache hat. Als Einwanderland, das in überwiegender Mehrzahl Leute lateinischer Rasse aufnimmt, kann Argentinien an diesem Problem nicht vorübergehen. Breite Kreise haben sich aber hier etwas gekränkt gefühlt, dass die Regenten und Regierenden in Rom die La Plata-Staaten nur von diesem Gesichtspunkt aus betrachtet haben, und sofort erfolgte die Parade: ihn können wir nicht für die Anwendung irgendeiner ausländischen Politik annehmen, ohne uns in die minderwertige oder wenigstens passive Lage eines Versuchslandes zu begeben; dagegen wären wir gerne bereit, die Angelegenheit in unserer Eigenschaft als lateinischer Gesamtheit zu betrachten, vorausgesetzt, dass dies nicht die Gesamtheit einschränken hiesse, die wir auf der panamerikanischen Zusammenkunft festgesetzt haben. Aber dieser einzige Vorbehalt bezieht sich noch auf einen andern Irrtum, den wir gleichfalls erwähnen wollen, und zwar nicht nur wegen seiner Hartnäckigkeit, sondern weil er einen tiefeingewurzelten europäischen Irrtum bildet, nämlich die Annahme, dass jeder Beliebige uns als Lockspeise für den Widerstand oder als Abwehr gegen die Vereinigten Staaten antragen darf, die als die Eroberer des Landes hingestellt werden. Das aber heisst gerade die Natur der panamerikanischen Vereinigung von Grund aus verkennen; denn der Panamerikanismus ist nicht das Werk der Vereinigten Staaten noch sonst jemandes, sondern ein natürlicher Zustand, dessen Dauer uns Vorteile jeder Art bringt, ohne uns in die Verwirrung und die Abenteuer zu verwickeln, die man in Europa unter internationaler Politik versteht.

So tönt es Hieb auf Hieb gegen die Kabelnachrichten aus dem Vatikan und dem Quirinal.

Mit ganz besonderer Betonung ist die Zumutung abgelehnt worden, die südamerikanischen Länder als anziehenden und abstossenden Block im *Völkerbund* zu benützen, wobei Frankreich ausgeschlossen bleiben solle. Die widersprechendsten Gerüchte sind hier ausgestreut worden. Aber auch blossen Gerüchten, wenn es wirklich nur solche sind, tritt man hier mit der Begründung entgegen, dass

eine solche Geistesverfassung nur der neuen Mittelmeerpolitik entspringen könne, die eine europäische Verwicklung sei, mit der man hier nichts zu schaffen habe. Sie auch nur indirekt annehmen, hiesse, mit sich wie mit Schachfiguren in fremder Hand spielen lassen. Und wenn man gar noch die Absicht hätte, die ausländischen Bewohner des Landes hereinzuziehen, dann würde ein solcher Voratz die äusserste Gegnerschaft hervorrufen.

Vom argentinischen Standpunkt aus, und zweifellos ist es auch derjenige aller amerikanischen Republiken, ist eine lateinische Union nur zwischen souveränen Gesamtheiten möglich. König Alphons und sein Paladin haben hier einen wunden Punkt berührt; fast könnte man meinen, es habe der Regent gesprochen, in dessen Reich die Sonne nie unterging.

Mit aller wünschbaren Deutlichkeit ist bei diesem Anlass gesagt worden, und dies ist auch für uns bedeutungsvoll, die ausländischen Volksgenossenschaften, die hier ansässig sind, seien keineswegs Kolonien, das Aufenthaltsrecht der Ausländer sei politisch, daher könne es für sämtliche Bewohner des Landes, Eingeborne wie Fremde, keine andere souveräne Gesamtheit geben als die argentinische Republik, und jeder gutgesinnte Ausländer könne keine andere innere oder äussere Politik haben als die argentinische. Mussolini und Primo de Rivera sollen sich darüber nicht täuschen.

Eine führende Tageszeitung in Buenos-Aires schliesst ihre Glossen zu den römischen Tischreden mit dem Hinweis, es wäre weit besser, wenn die europäischen Freunde und Gönner, die sich so sehr um die Annäherung der lateinischen Rassen bekümmern, und denen das Wohl der amerikanischen Brüder so sehr am Herzen liege, lieber darauf hinwirkten, dass man grosse Bestellungen an Fleisch und Getreide übers Meer sende: mit einer überzeugenden Propaganda in diesem Sinne würden hierseits in Wohlgefallen und Uneigennützigkeit alle die Ehrungen quittiert, die man heute von allen Seiten den amerikanischen Republiken zuteil werden lasse.

Die warme Fürsprache Alphons XIII. beim Heiligen Vater für eine Vermehrung des spanisch-amerikanischen Elementes im Heiligen Kollegium hat man hier sehr kühl aufgenommen, zumal der Investiturstreit zwischen Pius XI. und Präsident Alvear wegen der Ernennung von Monseñor Dandreu zum Erzbischof von Buenos-Aires noch keine Lösung gefunden hat und die katholischen Gemüter andauernd in peinlicher Spannung hält.

CONSEIL FÉDÉRAL
Procès-verbal de la séance du 26 décembre 1923

2785. Fremdenpolizei-Vereinbarung und Zusatzklärung
mit Liechtenstein

Justiz- und Polizeidepartement
Antrag vom 21. Dezember 1923

Mit dem Inkrafttreten des Zollvertrages¹ mit Liechtenstein werden die Zollorgane von der schweizerisch-liechtensteinischen Grenze an die liechtensteinisch-vorarlbergische Grenze verlegt. Für die Ausübung der fremdenpolizeilichen Grenzkontrolle an jener kommen also die Zollorgane nicht mehr in Betracht und die Ausübung durch besondere Organe wäre zu kostspielig. Es wurde deshalb auch auf sie verzichtet (Art. 33 Zollvertrag). Die Einzelheiten, welche sich daraus ergeben, sind in der vorgelegten Vereinbarung und Zusatzklärung näher geregelt:

An der schweizerisch-liechtensteinischen Grenze findet keine fremdenpolizeiliche Grenzkontrolle statt (Art. 1 Vereinbarung). Liechtenstein wird vom Standpunkt des Grenzübertritts als schweizerisches Gebiet behandelt. Wer in der Schweiz oder in Liechtenstein ist, kann ohne weiteres in den andern Staat übertreten. Hingegen finden die schweizerischen Bestimmungen betreffend Grenzübertritt etc. gemäss der Verordnung vom 29. November 1921 über die Kontrolle der Ausländer auch auf Liechtenstein Anwendung, wenn die Einreise dorthin über die liechtensteinisch-österreichische oder die schweizerisch-österreichische, -deutsche, -französische, -italienische Grenze erfolgt (Art. 2 und 3 Vereinbarung). Für Liechtensteiner genügt hiefür der Nachweis der liechtensteinischen Staatsangehörigkeit; für die andern Ausländer ist das schweizerische Einreisevisum oder das liechtensteinische Rückreisevisum erforderlich, sofern die Schweiz den Betreffenden gegenüber nicht auf das Visum verzichtet hat. Dieser Verzicht betrifft auch die Einreise nach Liechtenstein. Demgegenüber wird die Schweiz bei den betreffenden Staaten dafür einkommen, dass dieselben wie von Schweizern auch von Liechtensteinern das Visum nicht mehr verlangen. Zwischen der Schweiz und Liechtenstein wird auf das Visum, ausgenommen im kleinen Grenzverkehr, auch für den Grenzübertritt zwecks Arbeitsannahme verzichtet (Ziff. 1 Zusatzklärung).

In der Erteilung von Aufenthalt ist Liechtenstein frei (Art. 4 Vereinbarung). Der Zentralstelle steht kein Einspracherecht zu; sie erhält lediglich orientierungshalber Mitteilung von den liechtensteinischen Entscheiden betreffend Erwerbstätigkeit und längerem Aufenthalt. Die Regelung des Aufenthaltsverhältnisses hat auch in Liechtenstein mit der Anmeldung zu erfolgen (Art. 2, lit. a, Vereinbarung).

1. Cf. n° 263.

Nach den schweizerischen Bestimmungen erfolgt im Grossgrenzverkehr die Erteilung der Bewilligung zur Erwerbstätigkeit mit der Aufenthaltsbewilligung. Im kleinen Grenzverkehr kommt letztere nicht in Betracht, da die Aufenthaltsdauer in der Regel nur 1 Tag beträgt. Für die Arbeitsannahme im Kleingrenzverkehr ist deshalb die selbständige Bewilligung der zuständigen Behörde vorgesehen (Art. 5, Abs. 2, Vereinbarung).

Die gegenseitige Berücksichtigung von Arbeitern wird durch Art. 5, Abs. 1, Vereinbarung und Ziff. 2 Zusatzklärung näher umschrieben. Letztere ist in Übereinstimmung mit dem liechtensteinischen Vertreter wie folgt zu interpretieren: «Die beiden Staaten sichern sich tunlichstes Entgegenkommen bei der Behandlung von Gesuchen ihrer Angehörigen um Aufenthalt zum Zwecke der Arbeitsannahme zu. Dieser soll in der Regel nur wegen schwerer Arbeitslosigkeit verweigert werden.»

Hinsichtlich der Wegweisung wird Liechtenstein einem Kanton gleichgestellt. Desgleichen finden die schweizerischen Strafbestimmungen auf Liechtenstein Anwendung. Auch besteht die Rekursmöglichkeit, soweit Verfügungen eidgenössischer Fremdenpolizeibehörden mit Bezug auf Liechtenstein in Frage kommen. Aus einem Staat Ausgewiesene soll der andere Staat nicht bei sich aufnehmen (Art. 6 und 7 Vereinbarung). Ferner ist vereinbart, dass sich die beiden Staaten unerwünschte Ausländer nicht zuschieben (Art. 8 Vereinbarung). Liechtenstein wird zudem dafür Sorge tragen, dass die schweizerischen Fremdenpolizeibestimmungen nicht durch liechtensteinische Einbürgerungen umgangen werden (Ziff. 3 Zusatzklärung). Es benützt den Schweizerischen Polizeianzeiger (Art. 9 Vereinbarung) und teilt der Schweiz seine jeweiligen Bestimmungen über Fremdenpolizei und Einbürgerung mit (Art. 10 Vereinbarung).

Liechtenstein wie auch die Kantone St. Gallen und Graubünden, welchen Vereinbarung und Zusatzklärung unterbreitet worden sind, haben sich mit denselben einverstanden erklärt.

Antragsgemäss wird *beschlossen*:

1. Die Entwürfe einer Vereinbarung zwischen der Schweiz und Liechtenstein über die Handhabung der Fremdenpolizei im Fürstentum Liechtenstein und der Zusatzklärung werden genehmigt.

2. Der Vorsteher des Politischen Departements wird ermächtigt, die Vereinbarung und die Zusatzklärung im Namen des Schweizerischen Bundesrates zu unterzeichnen und mit dem liechtensteinischen Vertreter auszutauschen.

308

E 2200 Bruxelles 2/18

*Le Chef du Département politique, G. Motta,
au Ministre de Suisse à Bruxelles, F. Barbey*

*Copie
L*

Berne, 4 janvier 1924

Nous avons eu l'honneur de recevoir votre lettre du 18 de ce mois¹ par laquelle vous avez bien voulu nous communiquer la copie d'une lettre de M. Jaspar², aux termes de laquelle le Gouvernement belge «est disposé à procéder à un échange de vues préliminaire avec le Gouvernement fédéral dans le but de mettre en harmonie le traité d'arbitrage de 1904³ avec le Protocole général de signature concernant le statut de la Cour permanente de Justice internationale, Protocole qui a été ratifié par les deux Gouvernements». Vous nous priez en même temps de vous faire parvenir nos instructions.

Les instructions que vous avez reçues en date du 3 juin 1921⁴ pourraient suffire, à notre sens, pour ce premier échange de vues. Elles avaient d'ailleurs amené votre Légation à remettre au Gouvernement belge un aide-mémoire⁵ qui énonçait précisément les questions préliminaires que soulève la conclusion d'un nouveau traité d'arbitrage avec la Belgique. Cet aide-mémoire contient donc tout ce qu'il faut pour constituer le point de départ de la négociation. Nous pouvons, au surplus, en matière d'arbitrage, aller avec le Gouvernement belge aussi loin qu'il le voudra, du moins jusqu'à la conclusion d'un traité comportant des obligations aussi étendues que celles qui découlent d'une adhésion au deuxième Protocole de Genève concernant la juridiction obligatoire de la Cour permanente de Justice internationale. Ce qu'il importerait de connaître, c'est la base plus ou moins restreinte sur laquelle le Gouvernement belge serait prêt, de son côté, à entamer avec nous des pourparlers préliminaires.

Vous vous souvenez des quatre questions que nous avons posées et qui nous paraissent dominer tout le problème. Nous demandions

a) s'il serait possible d'établir, tout au moins dans une certaine mesure, un rapport de connexité entre le traité à conclure et l'article 36, alinéa 2, du Statut de la Cour de Justice internationale;⁶

b) si, au lieu de se borner à soumettre les différends à une procédure d'arbitrage, le traité à substituer à la Convention du 15 novembre 1904 ne devrait pas instituer une procédure de conciliation;

c) si le principe de l'arbitrage obligatoire ne devrait pas être mis, dans des conditions à déterminer, à la base du nouveau traité;

1. *Lettre du 18 décembre 1923, non reproduite, cf. E 2001 (C) 7/2.*

2. *Note du 17 décembre 1923, non reproduite.*

3. RO, 1905 Tome 21, pp. 569—574, cf. aussi DDS 5, n° 53.

4. *Non reproduites.*

5. *Aide-mémoire du 16 juillet 1921, non reproduit.*

6. *Cité dans la FF, 1921, vol. I p. 357.*

7. FF, 1919, vol. V, pp. 809—826.

d) enfin, s'il ne serait pas conforme aux intérêts de la Société des Nations, comme aussi aux intérêts des deux Parties de donner, sauf convention contraire, pleine compétence à la Cour de Justice internationale pour statuer sur le fond des litiges susceptibles, au sens du traité à conclure, de solution arbitrale.

Une réponse précise du Gouvernement belge à ces quatre questions permettrait d'emblée de circonscrire les pourparlers préliminaires dans le cadre où pourrait venir se fixer définitivement le traité projeté. Le tout est de connaître jusqu'où les intentions de la Belgique pourront concorder avec les nôtres. Cela obtenu, la discussion préalable envisagée par le Ministre des Affaires étrangères aurait atteint son but. — La Communication que vous a faite M. Jaspar est trop laconique pour permettre de sonder les intentions belges. Si ce laconisme est voulu et s'il faut interpréter au pied de la lettre les termes dont s'est servi le Ministre belge des Affaires étrangères, on pourrait peut-être inférer de sa réponse que la Belgique ne veut pas, pour le moment, d'un traité qui s'écarterait, quant au fond, du traité de 1904. Il ne s'agirait, dans ce cas, que d'une adaptation de pure forme au Statut de la Cour de Justice de La Haye. Si cette hypothèse était fondée, nous le regretterions pour notre part, car la Convention qui nous lie actuellement avec la Belgique laisse à désirer sous bien des rapports. Le simple fait de prévoir la juridiction de la Cour de Justice pour les litiges susceptibles de solution arbitrale conformément à la convention de 1904 ne constituerait pas une grande amélioration. Prévoir, pour le règlement de litiges internationaux, une juridiction qui offre toutes garanties d'impartialité, c'est bien; mais ce qui vaudrait mieux encore, c'est d'éviter que le recours à cette juridiction soit rendu illusoire par les exceptions d'incompétence dont chaque Partie peut librement exciper. Ainsi, pour s'en tenir à la convention du 15 novembre 1904, il suffit, aux termes de son article 2, qu'une des Parties se retranche derrière la réserve de l'honneur, de l'indépendance ou de la souveraineté pour que toute la procédure d'arbitrage en soit paralysée. Il s'ensuit que le traité se trouve, quant à son application effective, à la merci de l'arbitraire d'une seule des Parties. Au cas donc où le Gouvernement belge ne croirait pas pouvoir apporter tout au moins certaines dérogations de principe au régime de l'absolue liberté, autant vaudrait s'abstenir de conclure tout exprès une convention dont le but unique serait de *prévoir* la juridiction toute facultative de la Cour de Justice internationale. Un traité de ce genre n'irait guère plus loin que l'article XIII du Pacte de la Société des Nations. Sa portée pratique serait, dans ces conditions, plus fictive que réelle.

Ce que nous désirerions, pour notre part, c'est que le principe de l'arbitrage obligatoire fût introduit dans la nouvelle convention à tout le moins sous une forme atténuée. On pourrait envisager, par exemple, un des trois systèmes suivants:

1. Tous les litiges *d'ordre juridique* seraient soumis, à la demande d'une seule des Parties, à la Cour permanente de Justice internationale; ou bien:

2. Tous les litiges, *de quelque nature qu'ils soient*, seraient déférés obligatoirement à la Cour permanente de Justice internationale, à moins que l'une des Parties ne soulève une exception d'incompétence tirée de son honneur, de son indépendance ou de sa souveraineté (article 2 de la convention de 1904); mais, dans ce dernier cas, c'est à la Cour permanente de Justice internationale, et non pas à chacune des Parties, qu'il appartiendrait de se prononcer sur la légitimité de l'except-

tion; si l'exception était écartée comme non fondée, la procédure judiciaire suivrait son cours et la Cour de Justice internationale statuerait sur le fond: ou bien encore:

3. Les *deux catégories de litiges* prévues à l'article de la convention de 1904 et qui correspondent à peu près aux catégories de différends spécifiées aux chiffres 1 et 4 de l'article 36, alinéa 2, du Statut de la Cour de Justice seraient soumises obligatoirement à la Cour de La Haye, sans possibilité pour les Parties de formuler une réserve touchant leur honneur, leur indépendance ou leur souveraineté; dans ce cas, le principe de l'arbitrage obligatoire serait réduit à sa plus simple expression; mais il n'aurait pas moins trouvé une place, si modeste fût-elle, dans le traité, ce qui, à notre avis, serait souhaitable.

D'autres combinaisons peuvent évidemment être envisagées. Notre tâche n'est pas de les épuiser, à supposer que cela soit possible, mais bien d'indiquer l'une ou l'autre des solutions auxquelles on pourrait s'arrêter dans le cas où le Gouvernement belge consentirait à se rallier, dans une certaine mesure, à nos vues. S'il y a peu de chances pour que le premier système obtienne ses suffrages, les propositions énoncées ci-dessus, sous les chiffres 2 et 3, pourraient être de nature, en revanche, à orienter la discussion dans un sens déterminé et provoquer, du côté belge, certaines contre-propositions que nous examinerions ensuite avec le plus grand intérêt, pour peu qu'elles s'écartent de nos propres propositions.

En résumé et à supposer que le Gouvernement belge soit d'ores et déjà disposé à investir la Cour de Justice internationale de juridiction pour certains litiges qui viendraient à surgir entre les deux pays, l'échange de vues préliminaire avec le Ministère des Affaires étrangères devrait porter sur la question de savoir

a) Si la Belgique serait d'accord de soumettre à une procédure de conciliation, préalablement à toute procédure arbitrale ou judiciaire, les litiges de quelque nature qu'ils soient qui s'élèveraient entre les deux Etats;

b) Si et dans quelle mesure le Gouvernement belge serait partisan du principe de l'arbitrage obligatoire.

Il serait créé, pour la procédure de conciliation, une commission permanente, qui donnerait aux Parties des avis sans aucun caractère obligatoire. Quant aux avantages que présente cette procédure, nous nous permettons de vous renvoyer au rapport du Conseil fédéral aux Chambres fédérales, du 11 décembre 1919.⁷

Au cas où les précisions qu'il vous serait donné de recueillir sur ces deux questions de principe seraient suffisantes, nous nous réserverions, pour autant que tel serait le désir du Gouvernement belge, de lui présenter, le cas échéant, des propositions fermes sous la forme concrète d'un projet du nouveau traité à conclure entre la Suisse et la Belgique.

7. FF, 1919, vol. V, pp. 809—826.

309

E 2001 (B) 8/11

*Le Ministre de Suisse à Rome, G. Wagnière,
au Chef du Département politique, G. Motta*

L

Rome, 14 janvier 1924

J'ai l'honneur d'accuser réception de votre lettre du 19 décembre 1923¹, B. 56/41/5/1.-FY., concernant la nationalité du personnel de la Société des Nations.

J'ai pris note avec le plus grand intérêt de ces communications dont je vous remercie vivement et je ne manquerai pas, suivant le désir que vous m'exprimez, de porter ces renseignements à la connaissance du Ministère des Affaires étrangères.

J'ai eu l'occasion aujourd'hui même d'en parler avec un des principaux fonctionnaires italiens du Bureau international du Travail, M. Aillaud. Vous savez en effet que M. Mussolini a informé l'Administration de la S.d.N. de son désir de voir un beaucoup plus grand nombre d'Italiens dans le personnel administratif de la Ligue. Il menace même de rappeler les délégués de l'Italie à Genève si on ne lui donne pas satisfaction.

C'est une des raisons pour lesquelles Sir Eric Drummond est venu conférer à Rome avec le Président du Conseil en octobre dernier. Maintenant c'est M. Albert Thomas qui annonce sa venue et qui a chargé M. Aillaud de préparer une entrevue avec M. Mussolini. Ce renseignement m'a été donné à titre confidentiel.

Il est certain que, comparativement à la France et à l'Angleterre, l'Italie ne possède pas dans l'Administration de la S.d.N. la place qui lui revient. M. Thomas est tout disposé à donner satisfaction en une certaine mesure au Gouvernement italien. Mais comme vous le marquez vous-même dans votre lettre, l'essentiel est de trouver des fonctionnaires ayant les qualités requises et les connaissances voulues. Il est tout de même intéressant de suivre les compétitions des Puissances sur ce terrain et d'attendre les résultats qui pourront naître d'une entrevue entre deux personnages aussi marquants, aussi énergiques et aussi différents que M. Mussolini et M. Thomas.

1. *Non reproduit.*

CONSEIL FÉDÉRAL
Procès-verbal de la séance du 15 janvier 1924

Kapitalflucht aus Deutschland

Geheim

Mündlich

Der Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartementes macht darauf aufmerksam, dass in letzter Zeit immer wieder, sei es in der Presse, sei es in den Kammern der alliierten Länder, besonders Belgiens und Frankreichs, bei der Behandlung der Reparationsfrage auf die Kapitalflucht aus Deutschland hingewiesen und namentlich auch behauptet wird, ein grosser Teil dieser Kapitalien sei in die Schweiz ausgewandert. Dies in Verbindung mit der Tatsache, dass die Sachverständigenkommission, die zur Feststellung der Zahlungsfähigkeit Deutschlands der Reparationskommission beigegeben worden ist und deren eine Sektion sich besonders mit der Feststellung des Verbleibs der aus Deutschland geflüchteten Kapitalien befassen soll, ihre Tätigkeit aufgenommen hat, lässt befürchten, dass über kurz oder lang auch beim Bundesrat Schritte getan werden könnten, die bezwecken, die Feststellung der in die Schweiz geflüchteten deutschen Gelder zu erleichtern. Da nun offenbar keine Rede davon sein könne, dass der Bundesrat irgendwelchen Massnahmen, die zum genannten Zwecke vorgeschlagen würden, Vorschub leiste, so ist der Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartementes der Meinung, es würde sich empfehlen, wenn unsere bei den in Betracht fallenden Regierungen beglaubigten Gesandten zum voraus zuständigen Orts wissen liessen, dass der Bundesrat nicht in der Lage wäre, solchen Ansinnen zu entsprechen. Ein solches Vorgehen schiene ihm besser als abzuwarten, bis ein Gesuch beim Bundesrat gestellt werde, das dann abgelehnt werden müsste. Vielleicht würde es sich auch empfehlen, in dieser Sache mit andern neutralen Staaten, z. B. Holland, Fühlung zu nehmen.

In der Beratung herrscht Übereinstimmung in der Hinsicht, dass in der Tat der Bundesrat es ablehnen müsste, in irgendwelcher Weise der Schnüffelei nach den deutschen Kapitalien in der Schweiz Vorschub zu leisten. Übrigens wird betont, der Betrag dieser Kapitalien werde in den alliierten Ländern weit überschätzt. Da ausserdem kein Zweifel darüber bestehen könne, dass weit grössere Kapitalien aus Deutschland nach England und Amerika gewandert seien als nach der Schweiz, so dürfe die Gefahr einer Einmischung der alliierten Regierungen in die innern Angelegenheiten anderer Staaten nicht allzu hoch angeschlagen werden; denn England und Amerika würden sich eine solche Einmischung sicherlich so wenig gefallen lassen wie in der Schweiz. Einen offiziellen Schritt in dem eingangs angedeuteten Sinne durch unsere Gesandten tun zu lassen, ginge vielleicht insofern zu weit, als die fremden Regierungen leicht geneigt sein könnten, daraus den Schluss zu ziehen, dass in der Tat bedeutende deutsche Kapitalien den Weg nach der Schweiz gefunden hätten. Dagegen erklärt sich der Vorsteher des politischen

Departementes bereit, ein Rundschreiben an unsere Gesandten zu richten, damit sie über den Stand der Angelegenheit und die Stellungnahme des Bundesrates unterrichtet und so in der Lage sind, sei es auf eine Frage hin, oder wenn sonst die Angelegenheit zur Sprache kommt, die nötige Auskunft zu geben. Der Vorsteher des politischen Departementes hat übrigens verschiedentlich Anlass genommen, den französischen Botschafter sowohl als den belgischen Gesandten darauf aufmerksam zu machen, dass von Kontrollmassnahmen zur Feststellung der deutschen Kapitalien in der Schweiz nicht die Rede sein könne und auch die Reparationskommission hat von dem Ergebnis der über den Bestand an deutschen Kapitalien in der Schweiz angestellten Untersuchungen allen wünschbaren Aufschluss erhalten.

Der Rat billigt das vom Vorsteher des politischen Departementes in Aussicht genommene Vorgehen (Erlass eines Rundschreibens an die in Betracht fallenden schweiz. Gesandten).¹

1. *Non reproduit.*

311

E 2001 (B) 4/21

*Le Ministre de Suisse à Londres, C. Paravicini,
au Chef du Département politique, G. Motta*

L Urgent
Affaire Conradi

Londres, 18 janvier 1924

Pour faire suite à ma lettre du 15 janvier¹, j'ai l'honneur de vous remettre, sous ce pli, le manuscrit de l'entretien que j'ai eu, le 15 novembre dernier², avec la députation du Comité «Hands off Russia» au sujet du procès Conradi.³ Ce compte rendu n'a pas encore été publié jusqu'ici et, d'une façon générale, aucune publication ne sera faite avant que les conversations entre le comité et la légation n'aient pris fin.

Ainsi que je vous l'avais annoncé, j'ai eu un nouvel entretien, le 17 courant, avec quelques messieurs de la délégation. Selon votre désir, je les ai priés de me formuler exactement *les points sur lesquels ils désirent recevoir des explications* par le Département politique.

Voici les divers points qui semblent spécialement intéresser les *champions des Soviets*.

1. Le Gouvernement suisse, lui-même, n'est-il pas responsable de l'attitude prise par le Procureur général dans son acte d'accusation et n'est-il pas dû à son influence que le procès ait été mené dans l'esprit où il l'a été?

2. Si, conformément à la législation actuelle, le procès ne peut pas être révisé,

1. *Non reproduite.*

2. *Non reproduit. Ce procès-verbal de la réunion entre le Ministre de Suisse et son attaché juridique d'une part et quatre membres du comité mentionné comprend 19 pages, cf. E 2001 (B) 4/21.*

3. *Le 16 novembre 1923, Moritz Conradi, assassin de V. Vorovsky, fut acquitté par le jury du tribunal de Lausanne.*

ne serait-il pas du devoir du Gouvernement suisse de faire voter une mesure spéciale pour rendre cette révision possible. Le Conseil fédéral ne devrait-il pas, tout au moins, élaborer immédiatement une loi permettant une juridiction équitable dans de pareils cas?

3. Le Gouvernement suisse ne s'est-il pas chargé par cet assassinat et par le résultat du procès d'une responsabilité spéciale, comme il s'agissait en l'espèce du représentant d'une Puissance étrangère?

4. Si, ainsi que M. Paravicini le prétend, le gouvernement fédéral n'a rien à voir en tout ce qui concerne le procès, n'y a-t-il pas lieu de rendre responsable de l'acte d'accusation et de la conduite du procès le Gouvernement du Canton de Vaud?

Je retiens de la conversation que j'ai eue avec ces messieurs les points suivants, en omettant les réponses que j'ai faites à leurs arguments, étant donné que celles-ci sont faciles à reconstruire.

1. L'opinion générale en Grande-Bretagne non seulement dans les milieux du parti ouvrier et des ouvriers eux-mêmes, est que la première des questions ci-dessus est à répondre affirmativement et que, dès le début, il y a eu des manœuvres pour arriver à l'acquiescement, si le Gouvernement suisse n'est pas responsable, comment se fait-il qu'il n'ait pas fait réviser le procès; en Angleterre cela se ferait immédiatement par un acte spécial du parlement. Il est relevé qu'en Angleterre un procès de la nature de celui de Lausanne aurait été mis d'emblée, et par autorité du parlement, devant une cour spéciale appelée à juger l'affaire; pour quelle raison le Conseil fédéral n'a-t-il pas adopté une mesure analogue en Suisse?

2. Evidemment, le Gouvernement suisse n'a rien fait pour montrer sa désapprobation vis-à-vis de l'attitude du Procureur général. Il n'a fait aucunes représentations au gouvernement du Canton de Vaud. En Angleterre, un pareil Procureur général serait révoqué et probablement mis en état d'accusation.

3. L'attitude du Procureur général n'est explicable que par le fait qu'il s'était assuré, soit expressément, soit moralement, l'appui du Gouvernement fédéral ou tout au moins celui du Gouvernement vaudois.

4. Les comités des branches locales des Unions ouvrières ont discuté cette affaire et ont remis à leur comité central des résolutions. Les leaders de ces branches ont été informés que le comité est en pourparlers avec le Ministre de Suisse; il est toutefois entendu que ces pourparlers gardent, pour le moment, un caractère confidentiel.

5. Quand les socialistes seront au pouvoir en Angleterre, la Russie des Soviets sera reconnue et les efforts nécessaires seront faits pour la faire entrer dans la Ligue des Nations. Si le Gouvernement suisse est responsable de l'acte d'accusation et de la conduite du procès, les représentants russes, après le jugement Vorowski, se sentant nécessairement sans protection en Suisse, n'iront pas à Genève. Ceci nécessiterait le transfert du siège de la Ligue des Nations dans un autre pays.

6. Le procès Vorowski sera discuté par la prochaine conférence annuelle des Unions ouvrières. S'il devait être impossible de prouver la non-responsabilité du Gouvernement fédéral, des résolutions seront présentées dans l'intention d'exercer une pression pour le transfert du siège de la Ligue des Nations. Il est déclaré qu'une pression analogue dans une affaire entre le Japon et la Russie des Soviets a eu, il y a deux ans, un succès complet (??).

7. L'affaire Vorowski fera également l'objet de discussions dans le cabinet dès l'entrée au pouvoir du parti socialiste.

Il me semble qu'il doit être possible de faire parvenir à mes interlocuteurs une réponse à leurs questions mettant les choses suffisamment au point. Puisque, selon toute probabilité, le parti ouvrier sera au pouvoir mardi prochain, il me paraît indiqué de remettre au comité «Hands off Russia» votre réponse dans le plus bref délai possible. Je ne crois pas qu'il s'attende à un exposé très circonstancié, car il ne faut pas oublier que toute cette démarche n'est au fond qu'une entreprise de réclame imaginée par l'élément extrémiste du parti socialiste.⁴ Mais, comme nous n'avons absolument rien à cacher dans cette affaire, il vaut, d'après moi, beaucoup mieux donner les renseignements demandés et ne pas causer l'impression du contraire, impression dont on pourrait se servir comme argument contre nous. A propos de la protection des représentants des Etats étrangers, il y aurait peut-être lieu de mentionner la conduite de la Mission bolchevique en Suisse en 1918⁵ et le discours bien connu de Berzine à Moscou, dans lequel il a avoué ouvertement avoir manqué à sa parole d'honneur; on pourrait également rappeler le traitement infligé à notre personnel diplomatique à Pétrograde en 1918 et 1919 et les vols à la Légation.⁶

On me dit, en effet, de source indépendante, qu'il y a un dossier fort volumineux concernant le procès Vorowski, documentation prête à recevoir l'attention du Gouvernement socialiste. Dans ces conditions, on peut se demander s'il n'est pas opportun de tâcher de venir à bout de cette affaire dans le plus bref délai possible.

P.S. On n'a pas reparlé du procès de Tatiana Leontieff⁷, de sorte que ce détail peut, pour le moment, être laissé de côté.⁸

ANNEXE

E 2001 (B) 4/21

NOTICE CONCERNANT CERTAINES QUESTIONS RELATIVES AU PROCÈS CONRADI, POSÉES AU MINISTRE DE SUISSE À LONDRES PAR UNE DÉLÉGATION DU COMITÉ «HANDS OFF RUSSIA»

Copie

Berne, 12 février 1924

Le Comité «Hands off Russia», qui s'est particulièrement intéressé à l'acte d'accusation dressé par le Procureur Général du Canton de Vaud dans le procès Conradi, a cru voir dans cette pièce de procédure l'expression de l'opinion du Gouvernement suisse lui même. C'est une erreur.

4. *Note marginale de P. Dinichert*: Donc ne pas se laisser émouvoir.

5. Cf. *DDS 7/1 n° 1*.

6. Cf. *DDS 7/1 n°s 26 et 154*.

7. *Anarchiste russe arrêtée (1906) et jugée (1907) pour assassinat*. Cf. *DDS 5, n° 213*.

8. *Par lettre personnelle du 12 février 1924, le Chef du Département politique, G. Motta, a transmis à la Légation de Suisse à Londres une notice [reproduite en annexe] que nous avons rédigée, conformément à votre demande, à l'usage du comité «Hands off Russia»*. Afin de ne point donner à l'affaire plus d'extension qu'il ne convient, nous avons préféré ne point saisir de la question le Ministère public vaudois, et procéder nous-mêmes à l'étude des dispositions de droit cantonal applicables en l'espèce [...] E 2001 (B) 4/21).

En ce qui concerne la responsabilité du Gouvernement *fédéral* à cet égard, il y a lieu de rappeler qu'en Suisse, Etat fédératif, les Cantons sont souverains dans tous les domaines qui n'ont pas été expressément attribués au pouvoir fédéral. Or jugé par un tribunal cantonal, en application de lois cantonales, et le Procureur Général qui a requis contre lui était nommé par le Canton de Vaud, les Autorités fédérales n'avaient donc, sur la conduite de l'enquête et sur les débats, aucune espèce de contrôle quelconque à exercer.

En ce qui concerne la participation des Autorités *vaudoises* à la rédaction de l'acte d'accusation, il semble que le Comité «Hands off Russia» perde de vue le fait que le Procureur Général du Canton de Vaud, tout en représentant, devant les tribunaux, l'Etat, n'en est pas moins un magistrat de l'ordre judiciaire, ce qui le rend absolument indépendant du pouvoir exécutif dans ses opinions. Sans doute, le Gouvernement, qui l'a nommé, a sur lui un pouvoir disciplinaire; il peut le révoquer s'il se rend coupable d'illégalités; mais il n'a ni le moyen, ni le droit d'enchaîner à l'avance sa conviction, et il ne peut le contraindre à requérir une peine qu'il jugerait injuste.

Le Comité «Hands off Russia» s'est montré surpris, d'autre part, de trouver dans l'acte d'accusation une biographie de Conradi dans laquelle les faits à l'éloge de l'accusé n'étaient point omis, non plus que ses souffrances et celles de sa famille. Cette surprise paraît devoir être attribuée à une appréciation inexacte du rôle dévolu, dans les procédures qui, comme la procédure vaudoise, s'inspirent du système français, à l'institution du Ministère public. La procédure vaudoise ne connaît pas, comme la procédure anglaise ou écossaise, un accusateur public, délégué par l'Etat devant le tribunal dans le seul but d'*accuser*. Le Ministère public vaudois est une institution impartiale, chargée de veiller, comme le tribunal lui-même, à l'application des lois. Le Procureur Général du Canton de Vaud a le devoir de ne s'inspirer, dans ses réquisitions, que de sa conscience et de l'intérêt de la vérité; aussi ne peut-il charger l'accusé que dans la mesure exacte où celui-ci le mérite d'après la loi. Ce rôle de gardien des lois et de la vérité impose, également, au Procureur Général l'obligation de relever, dans son acte d'accusation, toutes les circonstances de fait, sans aucune distinction entre celles qui parlent en faveur de l'accusé et celles qui lui sont défavorables. Le Procureur Général avait, en outre, le devoir de préciser, dans son acte d'accusation, quels étaient les faits de la cause que, pour sa part, il considérait comme délictueux; c'est pour cela qu'il a eu soin d'expliquer que certaines expressions de haine employées, à Zurich, par l'entourage de Conradi ne constituaient pas, aux yeux de la loi vaudoise, des acte d'instigation ou de complicité.

Le Comité «Hands off Russia», s'est étonné, encore, de voir les débats évoluer en ce qu'il appelle «le procès des régimes de la Russie». Cette apparente déviation s'explique, avant tout, par le fait que les jurés avaient, de par la loi, l'obligation de se prononcer sur la question des circonstances atténuantes; car il est évident que les mobiles inspirateurs du crime, ainsi que les souffrances de l'accusé et de sa famille, étaient essentiels à l'appréciation de ces circonstances. Dans la procédure vaudoise, les listes de témoins sont, d'ailleurs, établies, non seulement par le Ministère public, mais aussi par la partie civile et par la défense, et le Président du Tribunal n'a pas la faculté d'opposer son veto à la citation d'aucun témoin, non plus qu'à son interrogatoire direct par la partie civile ou par la défense.

La Délégation du Comité «Hands off Russia» a dit au Ministre de Suisse à Londres qu'elle avait l'impression que «le Procureur Général, tout en affectant de poursuivre, demandait en réalité l'acquittement»; les délégués ont ajouté que c'était là l'impression d'hommes «qui voient les choses comme on les voit en Angleterre». Cette réserve est de nature à expliquer leur grave erreur; car on a vu plus haut que le rôle du Ministère public est, dans le Canton de Vaud, tout différent de ce qu'il est en Grande-Bretagne. Dans son réquisitoire, le Procureur Général a conclu formellement à la présence de circonstances atténuantes; il avait le devoir de le faire du moment où, en son âme et conscience, il estimait que des circonstances atténuantes existaient; mais il n'a nullement, pour cela, réclamé l'acquittement; bien au contraire, ses conclusions (meurtre compliqué de préméditation, mais avec circonstances atténuantes) impliquaient une peine de *quinze à trente ans de travaux forcés*.

En dépit des efforts du Procureur Général, — sans parler de ceux de la partie civile, — Conradi et son complice Polounine ont été acquittés par le jury. Cinq jurés sur neuf, soit la majorité, les ont cependant déclarés coupables; mais, dans la procédure vaudoise, très soucieuse des intérêts de la défense, la déclaration de culpabilité n'est acquise contre l'accusé *que si les deux tiers des voix l'ont*

appuyée. C'est donc par une minorité de quatre jurés sur neuf que Conradi et Polounine ont été acquittés. Le Gouvernement du Canton de Vaud et le Gouvernement fédéral Suisse ne pouvaient que s'incliner devant ce verdict, dont ils ne portent aucunement la responsabilité.

A ceux qui conserveraient un doute sur les sentiments du Gouvernement suisse à l'égard de l'attentat, il suffirait de rappeler que l'acte de Conradi a été, dès le lendemain de son accomplissement, dénoncé publiquement par le Conseil fédéral, dans une déclaration officielle, comme une atteinte à la morale et aux lois qui protègent l'ordre démocratique et que la réprobation du Gouvernement suisse a été marquée en outre, de la manière la plus nette, par l'envoi à Lausanne, le 13 mai 1923, d'un haut fonctionnaire chargé d'exprimer à Madame Vorowski les condoléances du Conseil fédéral.

La Délégation du Comité «Hands off Russia» s'est demandé, enfin, pourquoi le Gouvernement suisse, au lieu de soumettre l'affaire au Tribunal fédéral, l'avait «abandonnée à un tribunal local». Ici encore, le Comité se fait illusions sur les compétences des Autorités fédérales et ne tient pas compte de la souveraineté des Cantons en matière pénale. Le Tribunal criminel de Lausanne est, en principe, compétent pour prononcer sur tous les délits, *même politiques*, commis dans sa juridiction, pour peu qu'ils entraînent une peine de plus d'un an de prison. Ainsi donc, même si c'était, par exemple, le Ministre de S.M. britannique en Suisse que Conradi avait assassiné, c'est à Lausanne, devant les mêmes juges et le même jury, que le procès aurait dû être instruit, et les Autorités fédérales n'y seraient point intervenues. Les délits ressortissant à la compétence des Assises fédérales sont très limitativement énumérés par la loi, et le meurtre d'un agent diplomatique, ou même celui d'un Souverain, n'y figurent pas.

M. Vorowski, au surplus n'était en Suisse, en mai 1923, qu'un simple particulier. Un caractère diplomatique n'aurait pu lui être reconnu que s'il était venu à Lausanne comme représentant officiel d'un des Etats qui y siégeaient alors à une Conférence internationale, or, en mai 1923, la République des Soviets n'était pas invitée à participer à la Conférence de Lausanne. Mais, nous le rappelons, Conradi, même s'il avait assassiné un agent diplomatique, aurait comparu devant la même juridiction.

312

E 1005 2/2

CONSEIL FÉDÉRAL

Procès-verbal de la séance du 22 janvier 1924¹

Russland macht der Schweiz Schwierigkeiten beim Völkerbund

Geheim

Mündlich

Der Vorsteher des politischen Departementes führt aus, ein Vorkommnis der jüngsten Zeit zeige, dass Russland es sich angelegen sein lasse, der Schweiz beim Völkerbund Schwierigkeiten zu bereiten. Das Generalsekretariat des Völkerbundes hat vor einiger Zeit Einladungen zu einer Konferenz ergehen lassen, deren Zweck ist, eine Ausdehnung der seinerzeit in Washington abgeschlossenen Übereinkommen betr. die Rüstungen zur See auf weitere Staaten zu erwirken. Eine solche Einladung wurde auch der Sowietregierung zugestellt. Als Konferenzort war darin Genf in Aussicht genommen. Im Laufe des Dezembers letzten Jahres

1. *Etait absent: E. Schulthess.*

hat nun die Sowietregierung durch eine Note Tschitscherins² dem Generalsekretariat den Empfang der Einladung des «angeblichen» Völkerbunds bestätigt und unter Wahrung ihrer bisherigen Haltung gegenüber dem Völkerbund die Teilnahme an der Konferenz zugesagt unter der Bedingung, dass die Konferenz nicht in der Schweiz zusammentrete. Begründet wird dieser Vorbehalt, dem Vernehmen nach, mit der Behauptung, die Schweiz biete angesichts des Anschlages auf Worowsky keine genügende Sicherheit für Vertreter Russlands an internationalen Konferenzen, und zwar umso weniger als der Verlauf des Conradiprozesses die Mitschuld der schweizerischen Behörden an jenem Anschlag dargetan habe. Es scheint nun, dass das Generalsekretariat des Völkerbundes nicht recht weiss, was es auf die Note Tschitscherins antworten soll, die ja in der Tat eine namentlich auch für die Schweiz recht heikle Lage geschaffen hat. Der Vorsteher des politischen Departementes und mit ihm die Delegation für auswärtige Angelegenheiten haben die Frage geprüft, was unter den gegebenen Umständen vorzukehren sei. Sie sind dabei zur Überzeugung gekommen, die Bundesbehörde sollte doch die Möglichkeit schaffen, dem Generalsekretariat des Völkerbundes ihre Auffassung vom Inhalt der Note Russlands zur Kenntnis zu bringen. Da es nun aber nicht angängig erscheint, das Generalsekretariat offiziell darum zu ersuchen, dem Bundesrat von der Note Kenntnis zu geben, so sind Schritte getan worden, um das Generalsekretariat wissen zu lassen, dass der Bundesrat dankbar wäre, wenn ihm die Note offiziös bekanntgegeben würde. Ist dies geschehen, so wäre dem Generalsekretariat auf ähnliche Weise mitzuteilen, der Bundesrat müsse sich gegen die Auffassung auflehnen, dass aus den in der Note genannten Gründen ein Organ des Völkerbundes oder eine von ihm einberufene Konferenz nicht in der Schweiz tagen könnte.

Der Rat nimmt von diesen Mitteilungen in zustimmendem Sinne Kenntnis.³

2. *La copie de la note de Tchitchérine du 18 décembre 1923 disait: [...]jet non seulement ses [de V. Vorowsky]meurtriers ayant été acquittés mais toute l'attitude des autorités suisses à leur égard ayant été celle d'une tolérance visible ce qui signifie un encouragement à de nouveaux meurtres, il est impossible au gouvernement soviétique d'envoyer son représentant dans une ville de la Suisse [...] (E 2001 (B) 8/40).*

3. *Pour la suite, cf. n° 315.*

313

E 1004 1/290

CONSEIL FÉDÉRAL
Procès-verbal de la séance du 25 janvier 1924

174. Zonenfrage. Note und Schiedsvertragsentwurf Frankreichs

Politisches Departement
Antrag vom 25. Januar 1924
(Mitteilung an die Presse)

Der Präsident stellt die neueste Vernehmlassung Frankreichs in der Zonenfrage, die aus einer vom 22. Januar 1924 datierten Note¹ und einem ihr angeschlossenen Entwurf eines Schiedsvertrages besteht, zur Erörterung sowie den vom politischen Departement vorgelegten Entwurf einer Mitteilung an die Presse.

Der Vorsteher des politischen Departementes führt aus, die neueste Vernehmlassung Frankreichs sei durchaus unbefriedigend und die darin enthaltenen Vorschläge seien unannehmbar. Für den Bundesrat komme die Wiederaufnahme der Verhandlungen mit Frankreich über ein neues Zonenabkommen, die mit der Note verlangt wird, nach seiner bisherigen Haltung seit der Verwerfung der Zonenübereinkunft nicht in Betracht. Ebensovienig aber sei der französische Vorschlag zu einem Schiedsabkommen annehmbar, da danach das Schiedsgericht über die dem ganzen Streit zu Grunde liegende Meinungsverschiedenheit hinsichtlich der dem Art. 435 des Versailler Vertrages zugebenden Auslegung (Rechtsbeständigkeit der Verträge von 1815 und 1816 und Verletzung dieser Verträge durch die von Frankreich einseitig angeordnete Vorrückung seiner Zolllinie an die politische Grenze) gar nicht zu entscheiden hätte. Der Eingang des von Frankreich vorgelegten Entwurfes zu einem Schiedsabkommen und dessen Art. 1 schliessen diese Frage vielmehr ausdrücklich vom Entscheid des zu bestellenden Schiedsgerichtes aus. Nach Art. 1 hätte das Schiedsgericht lediglich festzustellen, ob die verworfene Zonenübereinkunft der Schweiz diejenige Befriedigung gewähre, auf die sie rechnen konnte und die Bedingungen des Güterausstausches zwischen den beteiligten Grenzgebieten der Schweiz und Frankreichs in einer den gegenwärtigen wirtschaftlichen Verhältnissen angemessenen Weise regle. Dabei sollen die Schiedsrichter berechtigt sein als Vermittler zu handeln, um, wenn nötig, die an der verworfenen Übereinkunft anzubringenden Abänderungen vorzuschlagen, wobei sie den Schaden berücksichtigen können, den eine der Parteien in Ausübung ihres Rechtes der andern zugefügt haben sollte durch die Anwendung des Versailler Vertrages oder der Verträge von Paris und Turin und durch die daraus folgenden Handlungen, die den durch diese Verträge

1. *Cette note fait à nouveau part du désir français de reprendre les négociations directes et n'envisage l'arbitrage que si cet espoir devait être déçu.* (E 2/1679); aussi FF, 1924, vol III., pp. 981—982.

geschaffenen Stand der Dinge verändert haben könnten. Die Gültigkeit des schweiz. Referendums vom 18. Februar 1923 und des französ. Gesetzes vom 16. Februar 1923 (Aufhebung der Freizonen, Verschiebung des Zollgürtels), dieser Massnahmen der innern Staatshoheit, dürften aber nicht in Frage gestellt, es dürfte aus ihnen lediglich für die dadurch verletzte Partei ein Recht auf Schadenersatz abgeleitet werden.

Diese Umschreibung der Aufgabe des Schiedsgerichtes umgeht die Rechtsfrage, über die allein ein Schiedsspruch nötig und für die Schweiz annehmbar ist; sie stellt sich als eine sophistische Entstellung des ganzen Problems dar, was sich insbesondere auch aus der spitzfindigen Gleichstellung der Referendumsabstimmung mit dem Erlass des französ. Gesetzes über die Abschaffung der Freizonen ergibt.

Dass Frankreich den Schiedsspruch nicht dem Haager Gerichtshof, sondern einem besondern Schiedsgericht anvertrauen will, wäre annehmbar, nicht aber das vorgeschlagene Schiedsgericht von bloss 3 Mann, wobei die ganze Verantwortung auf dem Obmann lasten würde. Als Sitzungsort ist für das Schiedsgericht Paris in Aussicht genommen; es wäre besser, die Bestimmung dieses Ortes dem Gericht selbst zu überlassen. Frankreich will für das Schiedsabkommen die Genehmigung durch das Parlament vorbehalten, wogegen nicht wohl etwas einzuwenden ist. Es wird aber zu prüfen sein, was bei uns in dieser Hinsicht vorzuziehen wäre.

Hierauf kommt der Entwurf der Mitteilung an die Presse zur Verlesung.

Der Rat ist einig darüber, dass eine solche Mitteilung an die Presse zu richten ist, und genehmigt den vom politischen Departement ausgearbeiteten Entwurf mit einigen Abänderungen.²

In der weitem Beratung gibt der Vorsteher des politischen Departementes der Auffassung Ausdruck, trotzdem kaum angenommen werden könne, dass Frankreich auf ein Schiedsverfahren über die grundlegende Rechtsfrage eintreten werde wie es einzig für die Schweiz annehmbar wäre, so sei es doch angezeigt, Frankreich mit der Antwort auf seine Note einen Gegenentwurf zu einem solchen Schiedsabkommen zu unterbreiten; fraglich könne nur erscheinen, ob dieser Gegenentwurf schon alle Einzelheiten (Bestellung des Gerichtes, Sitz des Gerichtes usw.) umfassen oder sich mit der Umschreibung des Grundes und Zweckes des Schiedsverfahrens nach schweizerischer Auffassung begnügen sollte. Im übrigen muss angesichts der Haltung Frankreichs, das mit allen Mitteln der Spitzfindigkeit den Weg zu einem vernünftigen, der Sachlage entsprechenden Schiedsspruch zu verrammeln sucht, angenommen werden, es werde der Schweiz letzten Endes nichts anderes übrig bleiben, als in dieser Sache den Völkerbund anzurufen. Welche Schwierigkeiten dieses Vorgehen auch bergen möge, so könne die Schweiz darauf, wenn Frankreich seine Haltung nicht wider Erwarten ändere, doch nicht verzichten, da es der einzige Weg sei, auf dem sie nach der jetzigen Sachlage ihre Würde und das Ansehen des Völkerbundes wahren könne.

Diese Auffassung findet im allgemeinen Zustimmung; doch wird betont, es scheine geboten, einen Gegenentwurf zu einem vollständigen Schiedsabkommen zu Händen Frankreichs auszuarbeiten, weil dies der Abklärung der Streitfrage

2. *Le texte de ce long communiqué est daté du 25 janvier 1924, E 2/1679.*

dienlich sein müsste. Das Schiedsgericht braucht nicht das franz. Gesetz vom 26. Februar 1923 aufzuheben, es genügt, wenn es erklärt, dieses Gesetz widerspreche den zu Recht bestehenden Verträgen von Paris und Turin; allenfalls könnte dem Schiedsgericht auch die Frage zum Entscheid unterbreitet werden, ob die Referendumsabstimmung über die Zonenübereinkunft Rechte verletzt habe.

Auf Grund der Beratung wird *beschlossen*:

Das politische Departement wird beauftragt, den Entwurf einer Antwortnote an die französische Regierung sowie einen vollständigen Gegenentwurf zu einem Schiedsabkommen mit Frankreich auszuarbeiten, der der Antwortnote³ beizugeben wäre.

3. *Dans une lettre du 5 février 1924, A. Dunant suggère de ne pas hâter l'envoi à Paris de la note du Conseil fédéral parce que le Cabinet Poincaré est très attaqué ces jours-ci à la Chambre (projet de loi tendant à donner au Gouvernement l'autorisation d'effectuer des économies et des réformes administratives par voie de décrets). Or, je ne suis pas certain que la position du Gouvernement soit très forte. Et je me demande si, vu la situation, nous n'aurions point intérêt à temporiser quelque peu, afin de voir quel sera le résultat de la discussion actuelle au Palais Bourbon. En effet, une crise ministérielle serait peut-être une raison suffisante pour modifier, sinon quant au fond mais du moins dans la forme, la note que vous avez aujourd'hui en chantier. Rien ne nous oblige à nous presser. Admettons un seul instant que d'ici une dizaine de jours nous ayons affaire à la souplesse d'un Briand; cela ne vaut-il pas la peine d'attendre et de gagner du temps, sous prétexte de mettre au point divers paragraphes de votre projet de compromis? Mais, pour des motifs que vous comprendrez aisément, je vous demande instamment, M. le Conseiller fédéral, d'éviter que soit divulguée la cause réelle de ce retard éventuel» (E 2/1679).*

314

E 2300 Washington 39

*Le Ministre de Suisse à Washington, M. Peter,
au Chef du Département politique, G. Motta*

RP

Washington, 31. Januar 1924

In den Vereinigten Staaten, wo der Sozialismus wegen der hohen Arbeitslöhne, der geringen Arbeitslosigkeit und dem Wohlstande der Arbeiter relativ sehr wenig Anhänger zählt, und von geringer Bedeutung ist, bringt man in den breiten Massen der Bevölkerung den politischen Änderungen in England nicht ein so reges Interesse entgegen wie dies in Europa der Fall sein dürfte. Immerhin erregt der Gang der Ereignisse insofern eine gewisse Aufmerksamkeit als es sich um das stammverwandte und vom Amerikaner immer an erster Stelle gesetzte britische Reich handelt.

In den intellektuellen und politischen Kreisen liegen die Dinge anders. Dort zeigt man das lebhafteste Interesse an der sozialistischen Entwicklung Englands,

ohne aber darin eine besondere Gefahr für Amerika zu sehen, es sei denn die, dass eine durch übertriebene, sozialistische Massnahmen geschwächte englische Volkswirtschaft, England selbst und Europa auf eine noch tiefere wirtschaftliche Stufe bringen und den amerikanischen Export ungünstig beeinflussen könnte. Anlässlich eines Dinners auf unserer Gesandtschaft äusserte sich Staatsminister Hughes dahin, dass heute eine viel grössere Abhängigkeit Englands vom Kontinent erwiesen sei als man früher anzunehmen pflegte. Er führte zum Belege die grosse Arbeitslosigkeit in England im Zusammenhang mit dem Zusammenbruch Russlands und Deutschlands an. Es sei daher Grossbritannien stark an der Wiederaufrichtung in erster Linie Deutschlands interessiert und er vermute, dass deshalb die englischen Delegierten zur Feststellung der deutschen Finanzlage politisch sich nicht derselben Unabhängigkeit erfreuten wie ihre amerikanischen Kollegen, die jeglicher politischer Einflüsse vollständig enthoben seien. Frankreich beurteile heute nach dem Frankensturz vielleicht die Verhältnisse in Europa auch etwas anders wie früher, und Belgien wünsche eine rasche Retablierung Europas. Hughes ist demnach offenbar der Ansicht, dass die Finanzdelegierten unter günstigen Bedingungen arbeiten können.

Das Resultat ihrer Bemühungen hängt allerdings zum grossen Teil von der Entwicklung in England ab. Wenn dieses sich trotz dem Einfluss der Liberalen zu stark nach links orientiert, dürfte erneut die Gesundheit Europas gefährdet sein. Ein bekannter amerikanischer Politiker hat sich neulich dahin geäussert, dass England nun langsam auf das gefährdete Terrain russisch-sozialistischer Experimente hinübergleite. Als im Gespräch mit Hughes die Rede auf die vorerwähnte Bemerkung kam, ergab sich, dass Hughes diese Auffassung nicht teilt. Er ist der Meinung, dass MacDonald als feiner Politiker und verständnisvoller Engländer (*fine intellectual, real English brain*) sich nicht zu verhängnisvollen Experimenten verleiten lasse und dass im Falle er die Leitung in den Händen behalte, die Welt einem vorsichtigen, ausserordentlich interessanten und lehrreichen sozialistischen Versuche beiwohnen könne.

Diese Auffassung findet zum Teil ihre Bestätigung in Aussagen des Finanzministers Mellon, der Mitte Januar erklärte, dass Amerika im Zusammenhang mit dem Aufkommen des Sozialismus in England eine intensive Investierung englischen Kapitals in amerikanischen Werten erwartete und er betonte ausdrücklich, dass die Hoffnung auf den Erfahrungen mit andern Ländern, wie speziell der Schweiz, wo Vermögensabgaben befürchtet wurden, begründet war. Seines Wissens könne aber bis anhin keine derartige Kapitalbewegung beobachtet werden. Der englische Kapitalist halte also offenbar dafür, dass die Arbeiterregierung im Bewusstsein ihrer Verantwortlichkeit vor weitgreifenden Massnahmen gegen das Kapital absehe und so zeige letzteres auch keine besondere Eile aus dem Königreich abzuwandern.

Ob sich Mellon, was die Kapitalabwanderung anbelangt, auch heute noch so äussern würde, scheint mir fraglich. Hughes, der trotz vorerwählter günstiger Beurteilung Englands die Möglichkeit des Emporkommens extremerer Elemente wie MacDonald nicht ausschliesst, sagt, dass man in englischen Finanzkreisen die Lage eher pessimistisch zu beurteilen scheine, da in aller letzter Zeit aus England gewaltige Kapitalien nach Kanada und Amerika abgewandert seien. Ferner teilte vergangenen Samstag ein Wall Street Bankier einem meiner Mitarbeiter mit, dass

die New Yorker Banken alle übereinstimmend einige Wochen vor dem Regierungswechsel einen Zufluss englischen Kapitals beobachteten, der dann unmittelbar vor und nach dem Regierungsantritt MacDonalds abflaute und nun wieder im steten, starken Wachsen begriffen sei. Der amerikanische Bankier äusserte sich sogar dahin, dass die meisten englischen grossen Vermögen zum schönen Teil jenseits des Ozeans in Sicherheit gebracht sein dürften, falls in einigen Monaten gesetzliche Massnahmen gegen die Flucht des Kapitals ins Ausland ergriffen würden.

Ich frage mich, ob die Schweiz nicht etwas von diesem goldenen Strom auf ihre Mühlen leiten könnte. Das Kapital wandert aus Gebieten ab, denen es politisch und wirtschaftlich misstraut und wendet sich Ländern zu, denen es glaubt, Vertrauen entgegenbringen zu dürfen. Es handelt sich also darum, den Engländern dieses Vertrauen einzufliessen, was nicht schwer fallen dürfte. Nach den uns zugekommenen Berichten, hat sich ja die wirtschaftliche Lage unseres Landes im Jahre 1923 gebessert. Politisch ist das Abstimmungsresultat über die Vermögensabgabe charakteristisch.¹ Durch geeignete Schritte bei den englischen Banken, durch eine unaufdringliche Propaganda in England und vielleicht auf den fremden Plätzen in der Schweiz könnte wohl mancher Engländer und namentlich diejenigen, die nur der derzeitigen englischen Regierung, nicht aber Europa überhaupt misstrauen, zu Kapitalanlagen in der Schweiz veranlasst werden.

1. *Votation du 3 décembre 1922 sur la demande d'initiative populaire concernant la perception d'un prélèvement sur la fortune.* FF, 1922, Vol. III, pp. 325—332. *Cette demande a été rejetée par 736 952 votants et acceptée par 109 702.* cf. RO, 1923 Tome 39, p. 44.

315

E 1005 2/2

CONSEIL FÉDÉRAL *Procès-verbal de la séance du 5 février 1924*

Teilnahme Russlands an vom Völkerbund einberufenen Konferenzen

Geheim

Politisches Departement (Auswärtiges)
Antrag vom 5. Februar 1924

Anlässlich ihrer dritten, im September 1922 abgehaltenen Tagung hat die Völkerbundsversammlung eine Resolution des Inhalts genehmigt¹, dass unter den Auspizien des Völkerbundes eine Konferenz von Völkerbundsmitgliedern wie auch von dem Völkerbund nicht angehörenden Staaten einberufen werden sollte,

1. *Résolution n° XII adoptée le 27 sept. 1922,* cf. Journal officiel de la Société des Nations, III^e année, n° 5, p. 258.

um über die Ausdehnung der in dem Verträge von Washington² betreffend die Beschränkung der Rüstungen zur See niedergelegten Grundsätze zu beraten. Im Hinblick auf die Vorbereitung dieser Konferenz hat der Völkerbundsrat zunächst die ständige beratende Kommission des Bundes für militärische, maritime und aviatische Fragen beauftragt, den Entwurf eines Vertrages auszuarbeiten, der als Grundlage für die weiteren Verhandlungen dienen soll. Der maritime Unterausschuss dieser Kommission, bestehend aus Vertretern Brasiliens, Frankreichs, Grossbritanniens, Italiens, Japans, Schwedens und Spaniens führte in der Folge gewisse Vorarbeiten durch. Um diese vorbereitenden Studien umfassender zu gestalten, forderte der Rat in seiner Session von Oktober 1923 die erwähnte Subkommission auf, auch Vertreter weiterer interessierter Mächte unabhängig von deren Mitgliedschaft zum Völkerbunde beizuziehen. Zu der nächsten Session der maritimen Subkommission, die binnen kurzem stattfindet, wurden infolgedessen durch Vermittlung des Generalsekretariats des Völkerbundes auch die nachfolgend bezeichneten Staaten eingeladen, besondere Vertreter zu entsenden: Argentinien, Chile, Dänemark, Griechenland, die Niederlande, Norwegen, sowie *Russland* und die Türkei. Als Verhandlungsort war Genf als Sitz des Völkerbundes in Aussicht genommen.

Auf die an Russland gerichtete Einladung hat nun der Volkskommissär für Auswärtiges der russischen Sowietrepublik, Tschitscherin, mit einem Telegramm geantwortet³, das den Anlass zu dem vorliegenden Antrag bietet. In dieser Depesche erklärt der russische Volkskommissär, dass die Sowietregierung zwar der Einladung zur Teilnahme an der Session der genannten Subkommission Folge zu leisten geneigt sei, dass sie jedoch «angesichts der Haltung der schweizerischen Behörden» anlässlich der Ermordung Worowsky's keinen Vertreter in die Schweiz schicken werde. Das Telegramm wiederholt im übrigen die bekannten Auslassungen gegen die Schweiz.

Das Politische Departement, welches vertraulich Kenntnis von dem Inhalt der Depesche Tschitscherins erhielt, hat die Angelegenheit der bundesrätlichen Delegation für auswärtige Angelegenheiten vorgelegt. Die Delegation äusserte die Ansicht, dass das Generalsekretariat des Völkerbunds offiziös zu einer schriftlichen Mitteilung des Wortlautes des Telegramms der Sowietregierung veranlasst werden sollte. Das Politische Departement erhielt infolgedessen ein vom 30. Januar datiertes Schreiben des stellvertretenden Generalsekretärs.⁴

Nach Auffassung der Delegation für auswärtige Angelegenheiten sollte die Beantwortung dieser Mitteilung des Völkerbundssekretariats Gelegenheit bieten, auf die Auslassungen des russischen Volkskommissärs zu entgegnen und insbesondere dem Völkerbund gegenüber die Stellung der schweizerischen Behörden zu präzisieren. Das Politische Departement hat in diesem Sinne den Entwurf eines Antwortschreibens nach Genf vorbereitet. Ergänzend sei beigefügt, dass der Zusammentritt der maritimen Subkommission für die Frage der Ausdehnung der Grundsätze des Abkommens von Washington aus Gründen, die mit der

2. *Cette conférence eut lieu du 12 novembre 1921 au 6 février 1922 et aboutit à un accord naval limitant les flottes de guerre des Etats-Unis, de l'Angleterre, de la France, du Japon et de l'Italie.*

3. *Cf. n° 312, note 2.*

4. *Non reproduite. CF. E 2001 (B) 8/40.*

Kundgebung der Sovietregierung in keinem Zusammenhang stehen, in Rom erfolgen wird.

In Zustimmung zum Antrag des Politischen Departements wird *beschlossen*:

Dem Generalsekretariat des Völkerbundes ist auf dessen Schreiben vom 30. Januar 1924 betreffend die Teilnahme Russlands an der bevorstehenden Tagung der Subkommission des Völkerbundes für maritime Fragen im Sinne des Entwurfes zu antworten (s. Beilage).

ANNEXE

E 1005 2/2

*Le Chef du Département politique, G. Motta,
au Secrétaire général a. i. de la Société des Nations,
B. Attolico*

Projet

L

Par votre lettre du 30 janvier, vous avez bien voulu nous donner connaissance, à titre d'information, d'un télégramme que le Gouvernement russe des soviets vous avait adressé⁵, il y a quelque temps, au sujet de sa participation à la prochaine réunion de la Sous-Commission navale appelée à examiner la question de l'extension des principes du Traité naval de Washington aux Membres de la Société des Nations non signataires dudit accord.

En vous remerciant de votre obligeante communication et bien que nous soyons convaincus que les organes de la Société des Nations partagent à cet égard la manière de voir du Conseil fédéral, nous ne voudrions pas manquer de relever, une fois de plus, que les allégations du Gouvernement russe des soviets sont manifestement dénuées de fondement. Le Gouvernement fédéral, pleinement conscient de ses obligations internationales, veillera toujours à la sécurité des représentants de Gouvernement dûment convoqués à des Conférences internationales se réunissant en Suisse, qu'il s'agisse de réunions tenues sous les auspices de la Société des Nations ou de toute autre conférence officielle.

Des considérations d'ordre technique et de convenances personnelles ayant, dans le cas particulier, rendu opportune la convocation de la Sous-Commission navale à Rome, — de même que d'autres organes relevant de la S. d. N. se sont déjà assez fréquemment réunis ailleurs qu'à Genève, — il va de soi que le Gouvernement fédéral ne songe pas à formuler quelque observation à cet égard. Il apparaît clairement, en effet, qu'il n'y a aucun rapport entre le fait de ne pas tenir la réunion au siège de la Société et la manifestation que vous nous avez signalée.

5. Cf. n° 312, note 2.

316

E 1005 2/2

*CONSEIL FÉDÉRAL
Procès-verbal de la séance du 5 février 1924¹*

Beziehungen zu Italien

Geheim

Mündlich

Der Vorsteher des politischen Departementes führt folgendes aus:

Seitdem in Italien der Fascismus zur Herrschaft gelangt ist, hat der Zerfall der sozialistischen Partei begonnen und sie verliert zusehens an Bedeutung. In ihrem

1. *Etait absent: E. Schulthess.*

Kampf ums Dasein ist ihr nun in der «Libera Stampa», der Zeitung der sozialistischen Partei des Kantons Tessin, eine Helferin erstanden. Um ihren Einfluss zu stärken, soll die Zeitung beabsichtigen, ihr Format zu vergrössern und als Redaktor für die auswärtige Politik einen frühern sozialistischen Abgeordneten aus Italien einzustellen. Die Unterstützung, die die Zeitung der italienischen sozialistischen Partei gewährt, tritt in letzter Zeit in überaus heftigen Angriffen auf den italienischen Ministerpräsidenten in Erscheinung. Namentlich dessen Rede zur Einleitung des bevorstehenden Wahlkampfes um die Sitze in der italienischen Abgeordnetenversammlung, welche Rede allerdings einzelne sehr scharfe, in der Form wenig glückliche Stellen enthielt, hat der Libera Stampa Anlass gegeben, in Leitartikeln den italienischen Ministerpräsidenten mit einer Flut von Schimpfworten zu übergiessen und auf ihn gröblichste Schmähworte, wie z. B. Räuber, anzuwenden. Das hat den italienischen Generalkonsul in Lugano bewogen², die Aufmerksamkeit der tessinischen Regierung auf die masslose Sprache, die die Libera Stampa führt, zu lenken und er tat dies mit einem Schreiben, worin er beifügte, er unternehme diesen Schritt auf besondere Weisung des italienischen Ministerpräsidenten hin. Der Präsident des tessinischen Staatsrates antwortete ihm³, die Regierung bedaure die unangemessene Haltung der Libera Stampa und der sozialistische Regierungsrat Canevascini werde bei der Zeitung Schritte tun, um sie zu grösserer Mässigung anzuhalten. Gleichzeitig gab der Präsident des Staatsrates dem Vorsteher des politischen Departementes einlässlich Kenntnis von den eben geschilderten Vorgängen.⁴ Auch der italienische Gesandte in Bern kennt und verfolgt die Vorgänge. Mit ihm haben die Vorsteher des politischen und des Justiz- und Polizeidepartementes die Sachlage besprochen.

Die gegen den italienischen Ministerpräsidenten gerichteten Artikel der Libera Stampa fallen unter Art. 42 des Bundesstrafrechtes der Schweiz. Eidgenossenschaft vom 4. Hornung 1853⁵, wonach die öffentliche Beschimpfung einer fremden Regierung mit Geldbusse bis auf Fr. 2000.— bestraft wird, womit in schweren Fällen Gefängnis bis zu 6 Monaten verbunden werden kann. Zur Anwendung dieser Vorschrift ist jedoch nötig, dass die betreffende fremde Regierung ein Begehren stellt. Die Durchführung eines Strafverfahrens auf Grund der eben angeführten Gesetzesbestimmung würde nun aber dem Beklagten Gelegenheit geben, in öffentlicher Gerichtsverhandlung die ganze fascistische Politik in einer Weise zu erörtern, die dieser Erörterung weit grössere Bedeutung gäbe als dem schliesslichen Urteil zukäme, so dass auch vom Standpunkt der italienischen Regierung aus zweckmässiger erscheint, auf eine Antragstellung im Sinne von Art. 42 des Bundesstrafrechtes zu verzichten. Dies ist denn auch dem italienischen Gesandten zur Erwägung gegeben worden. Als weitere Massnahme gegenüber der Libera Stampa käme die administrative Ausweisung der in ihrer Redaktion beschäftigten Ausländer in Betracht. Der italienische

2. *Pour une copie de la lettre du Consul général Acton, datée du 30 janvier 1924, cf. E 2001 (B) 5/18.*

3. *Pour une copie de la réponse du Conseil d'Etat datée du premier février 1924, cf. E 2001 (B) 5/18.*

4. *Non reproduit, cf. E 2001 (B) 5/18.*

5. RO, 1851—1853, Tome III, tome III, pp. 347—348.

Gesandte schien auch gewillt, in dieser Richtung vorstellig zu werden; es wurde ihm aber bedeutet, hievon abzusehen, da die Anwendung des Art. 70 der Bundesverfassung ausschliesslich eine Frage der internen Rechtsordnung sei.

Dennoch sollte der Bundesrat in der Angelegenheit der *Libera Stampa* etwas vorgehen, da die Haltung dieser Zeitung geeignet ist, die für die Schweiz so wertvollen guten Beziehungen zu Italien empfindlich zu stören, die aufrecht und ungetrübt zu erhalten der italienische Ministerpräsident aufrichtig bestrebt ist, wie sich auch aus einem jüngsten Bericht des Gesandten in Rom unzweifelhaft ergibt. Der Vorsteher des politischen Departements stellt daher den *Antrag*, den Präsidenten des tessinischen Staatsrates zu ersuchen, er wolle den leitenden Redaktor der *Libera Stampa* kommen lassen, ihn im Auftrag des Bundesrates auf die Gefahren der heftigen Polemik der Zeitung aufmerksam machen und ihm die Erwartung aussprechen, dass sich die Haltung der Zeitung mässigen werde. Ob hiermit gleichzeitig die Androhung der Ausweisung der ausländischen Mitarbeiter in der Schriftleitung der *Libera Stampa* verbunden werden soll, mag zweifelhaft erscheinen.

Der Rat stimmt dem vom Vorsteher des politischen Departementes geplanten Vorgehen zu, hält es aber für richtig, gleich auch die erwähnte Ausweisungsandrohung mit der Vermahnung an den leitenden Redaktor der *Libera Stampa* zu verbinden, da es nicht angängig erscheine, mit der Ausweisung, wenn sie sich als nötig erweisen sollte, längere Zeit zuzuwarten.

Auf Grund der Beratung wird der Vorsteher des politischen Departementes beauftragt, mit dem Präsidenten des tessinischen Staatsrates im eben umschriebenen Sinne in Verbindung zu treten.⁶

6. *Extrait du procès-verbal du 8 février 1924, relatif à la suite de cette affaire: [...]* In einem privaten Brief an den Vorsteher des politischen Departementes stellt Regierungspräsident Canevascini fest, dass an den gegen den italienischen Ministerpräsidenten gerichteten Artikeln der *Libera Stampa* kein Ausländer beteiligt sei und weist darauf hin, dass auch gegen die sozialistische Partei in der tessinischen Presse oft masslose Angriffe gerichtet werden [...].

Der Vorsteher des politischen Departementes gedenkt, dem italienischen Gesandten nun auch davon Kenntnis zu geben, dass der Präsident des tessinischen Staatsrates dem Schreiben des Bundesrates durch energische Vermahnung der Schriftleitung der *Libera Stampa* Folge gegeben hat.

Damit dürfte der Zwischenfall als erledigt zu betrachten sein (E 1005 2/2).

CONSEIL FÉDÉRAL

Procès-verbal de la séance du 5 février 1924¹

238. Création d'une représentation consulaire égyptienne en Suisse

Département politique (Affaires étrangères)
Proposition du 30 janvier 1924

Le 30 novembre dernier, le Département politique a reçu, par l'entremise de la Légation de Grande-Bretagne à Berne, une note du Ministère des Affaires étrangères d'Égypte², datée du 8 du même mois et ainsi conçue:

«Monsieur le Ministre,

J'ai l'honneur de vous informer que le Gouvernement de sa Majesté le Roi d'Égypte, désireux de favoriser dans la plus large mesure possible les intérêts communs à la Suisse et à l'Égypte et d'étendre les relations commerciales existant entre les deux pays, a décidé d'établir une Représentation Consulaire Égyptienne en Suisse et de créer à cet effet un poste de Consul à Genève. Je serais donc obligé à Votre Excellence de me faire connaître si le Gouvernement Helvétique veut bien donner son agrément à la création de ce poste.

Je saisis l'occasion de vous renouveler, Monsieur le Ministre, les assurances de ma très haute considération.

Le Ministre des Affaires étrangères
(signé) M. Tewfik Rifaat.»

Jusqu'ici, l'Etat égyptien n'a pas demandé formellement à la Confédération de reconnaître son indépendance; celle-ci n'a été notifiée au Département politique que par une déclaration unilatérale de la Grande-Bretagne; le 17 mars 1922, en effet, la Légation de Grande-Bretagne lui fit savoir que le Cabinet de Londres avait, avec l'approbation du Parlement, décidé de mettre fin au protectorat britannique sur l'Égypte, proclamé le 18 décembre 1914, et de reconnaître ce pays comme Etat souverain et indépendant.³ (Déclaration à l'Égypte, du 28 février 1922).

Après s'être enquis de l'attitude de plusieurs autres Etats, le Département se borna à accuser réception de la communication britannique et il a, depuis lors, évité tout acte qui pût impliquer une reconnaissance du statut politique attribué par la Grande-Bretagne à l'Égypte. Cette réserve paraissait s'imposer aussi longtemps que la question de la suzeraineté turque sur l'Égypte n'aurait pas été contractuellement réglée avec la Turquie.

Ce règlement contractuel peut, depuis le 23 août dernier, être considéré

1. *Était absent: E. Schulthess.*

2. *Non reproduit, cf. E 2001 (B) 5/12. Sur cette question, cf. n° 305.*

3. *Le texte de cette communication n'a pas été retrouvé.*

comme un fait accompli; à cette date, en effet, la Grande Assemblée Nationale d'Angora a approuvé le Traité de Lausanne, du 24 juillet 1923, dont l'article 16 consacre la renonciation de la Turquie à tous droits et titres, de quelque nature que ce soit, sur ou concernant les territoires situés au-delà des frontières prévues par le traité. Il est même, pour l'Égypte et le Soudan, stipulé à l'article 17 que l'effet de cette renonciation prendra date du 5 novembre 1914.

Aucun scrupule ne saurait donc actuellement, ni vis-à-vis de la Grande-Bretagne, ni vis-à-vis de la Turquie, retenir le Conseil fédéral d'accomplir un acte équivalent à une reconnaissance tacite de l'Égypte comme Etat souverain et indépendant. On ne saurait dénier cette portée à l'agrément qu'il donnerait à la création d'une représentation consulaire égyptienne en Suisse. Il est vraisemblable que le Conseil fédéral ne recevra jamais, de l'Etat égyptien, une demande expresse de reconnaissance et que l'Égypte tiendra cette reconnaissance pour acquise au reçu d'une réponse affirmative à sa note du 8 novembre, si tant est qu'il ne se considère pas comme tacitement reconnu déjà depuis la démarche britannique du 17 mars 1922.

La Déclaration à l'Égypte du 28 février 1922 a, il est vrai, laissé certaines questions à la discrétion absolue du Gouvernement britannique jusqu'à ce qu'elles aient fait l'objet d'un règlement amiable entre lui et le Gouvernement égyptien; mais la représentation de l'Égypte à l'étranger n'est pas du nombre de ces matières réservées; au contraire, la note anglaise du 17 mars 1922 s'exprimait, sur ce point particulier, ainsi qu'il suit:

(Traduction) «Il sera loisible au Gouvernement égyptien de rétablir un Ministère des Affaires étrangères et de préparer ainsi la voie à la représentation diplomatique et consulaire à l'étranger.

La Grande-Bretagne n'accordera, à l'avenir, sa protection aux Egyptiens en pays étrangers que pour autant que le Gouvernement égyptien en éprouverait le désir et en attendant que la représentation de l'Égypte dans ces pays soit organisée.»

Au surplus, la demande d'agrément formulée par le Gouvernement égyptien a été transmise au Département, sans commentaire, par le Gouvernement britannique lui-même.

A envisager, enfin, la question du seul point de vue suisse-égyptien, il paraît superflu d'insister sur l'intérêt politique et économique qui s'attache pour la Suisse à ce qu'il soit répondu dans un sens favorable à la démarche du Gouvernement du Caire.

Toutefois, il a paru opportun au Département de ne pas négliger de soulever à cette occasion la question de la représentation de la Confédération en Égypte. Le Département n'a cessé, depuis plusieurs années, de vouer une attention particulière à ce problème; mais il ne lui a, jusqu'à maintenant, pas été possible de saisir le Gouvernement égyptien directement et officiellement, pour les raisons exposées plus haut. Il a cependant tenu à marquer dans son projet de réponse qu'il attend à ce qu'il soit accordé aux représentants suisses les prérogatives qui permettront à nos compatriotes de continuer à bénéficier du traitement dont ils jouissent comme protégés de puissances capitulaires.

Conformément à la proposition du Département politique, il est *décidé*:
de charger le Département politique de faire parvenir, par l'entremise de la

Légation de Grande-Bretagne, au Ministère des Affaires étrangères d’Egypte, la réponse suivante à sa note du 8 novembre dernier:

«Monsieur le Ministre,

Par une note N° 1814 du 8 novembre dernier, reçu par l’obligeante entremise du Gouvernement britannique, Son Excellence Tewfik Rifaat Pacha a bien voulu nous faire connaître que le Gouvernement de Sa Majesté le Roi d’Egypte, désireux de favoriser dans la plus large mesure possible les intérêts communs à la Suisse et à l’Egypte et d’étendre les relations commerciales existant entre les deux pays, avait décidé d’établir une représentation consulaire égyptienne en Suisse en créant un poste de Consul à Genève. Votre prédécesseur souhaitait, par suite, d’apprendre si le Gouvernement fédéral serait prêt à donner son agrément à la création de ce poste.

Le souci de développer les rapports amicaux existant entre nos deux pays et la préoccupation de leurs intérêts communs, qui ont dicté l’initiative du Gouvernement égyptien, animent au même degré le Conseil fédéral. Aussi est-ce avec une satisfaction particulière qu’il a accueilli la communication de son Excellence Tewfik Rifaat Pacha. Heureux de saisir cette première occasion, si désirée, d’établir des relations directes avec le Gouvernement de Sa Majesté, le Conseil fédéral donne volontiers son agrément à la création d’un Consulat d’Egypte à Genève.

Il nous est d’autant plus agréable de porter cette décision à votre connaissance qu’elle permet d’envisager maintenant comme prochaine la réalisation de notre projet d’instituer, de notre côté, une représentation consulaire suisse en Egypte. Ce projet, qui est l’objet de l’attention toute spéciale des Autorités fédérales, atteste le désir de notre pays de resserrer les liens qui l’unissent au vôtre, tout en assurant à nos représentants consulaires les prérogatives qui permettront aux ressortissants suisses de continuer à bénéficier du même traitement que ceux des autres Puissances européennes. Il trouvera, nous nous plaisons à l’admettre, à son tour, un accueil favorable auprès du Gouvernement de Sa Majesté, et le Conseil fédéral apprécierait vivement d’en recevoir, de votre part, la prochaine confirmation.

318

E 2001 (C) 7/4

*Le Professeur W. Rappard au Chef du Département politique, G. Motta*¹

L

Genève, 11 février 1924

De retour à Genève, je m’empresse de venir vous remercier très cordialement du si aimable accueil que vous avez bien voulu me réserver vendredi dernier.

Je voudrais saisir cette occasion pour vous soumettre une suggestion que je m’étais promis de vous présenter de vive voix et qui m’a échappé au cours de notre entretien.

1. *Notes en marge de G. Motta*: Il n’est pas nécessaire de répondre à cette lettre qui a déjà fait l’objet d’une conversation avec M. Rappard.

Ainsi que vous l'aurez sans doute remarqué, la presse britannique se préoccupe depuis l'entrée en fonction du nouveau ministère de la possibilité pour la Grande-Bretagne d'adhérer au protocole relatif à la clause d'arbitrage obligatoire de la Cour permanente de Justice internationale.

Il paraîtrait, d'après mes informations, que les conseillers juridiques du Gouvernement ne le poussent pas dans cette voie, pour des raisons qu'il est facile d'imaginer. Ils insisteraient sur le fait que les arrêts de la Cour risqueraient de se ressentir de ce qu'elle est composée en majeure partie de juges auxquels les doctrines juridiques anglo-saxonnes sont étrangères.

D'autre part, il paraîtrait que le Gouvernement britannique envisagerait la possibilité d'étendre le réseau de ses conventions d'arbitrage avec des Etats individuels.

Je me suis demandé, par conséquent, sans du reste y avoir été incité par personne, ici ou ailleurs, s'il ne conviendrait peut-être pas au Gouvernement suisse de profiter de cette situation pour sonder le Gouvernement britannique au sujet de la reprise des pourparlers qui, si je ne m'abuse, avaient été tentativement engagés sur ce point, il y a quelque temps. N'y aurait-il pas là pour nous divers avantages sans inconvénients? Etant donné que nous avons conclu un traité d'arbitrage avec l'Allemagne², ne serait-il pas dans l'intérêt général de notre politique, favorable au reste au principe même de l'arbitrage, d'en conclure un semblable avec un ancien membre de l'Entente?

Si nous réussissions dans ce premier pas, ne pourrait-il pas avoir une répercussion bienfaisante sur le mouvement de l'arbitrage dans le monde entier, ainsi peut-être que sur nos négociations avec la France au sujet des zones?

Voilà quelques considérations que j'avais l'intention de vous soumettre vendredi dernier et que mon esprit d'escalier me suggère de vous communiquer aujourd'hui.³

P.S.

M. A. de Meuron, conseiller national et président de l'Association vaudoise pour la Société des Nations me fait savoir à l'instant que vous avez eu la grande bonté de consentir à rédiger un bref avant-propos à mon étude sur l'Entrée de la Suisse que son Association a décidé de faire réimprimer. Il me prie de vous en faire tenir un nouvel exemplaire, ce que je fais ci-joint avec le plus grand plaisir et avec l'assurance de ma cordiale gratitude pour le grand honneur que vous me faites. R.⁴

2. Cf. nos 138, 149.

3. Pour la suite de ces questions d'arbitrage entre la Suisse et la Grande-Bretagne, cf. DDS 9, nos 46, 52, 61, 123, 132, 503, 507, 508, 509.

4. Autographe de W. Rappard.

E 2001 (B) 5/18

*Le Ministre de Suisse à Rome, G. Wagnière,
au Chef du Département politique, G. Motta*

L

Rome, 13 février 1924

J'ai l'honneur de vous confirmer mon télégramme N° 3 parti hier soir;¹ l'heure du courrier ne m'a pas permis de vous écrire le soir même.²

Je m'apprêtais à vous écrire avant hier relativement aux articles de la «Libera Stampa» lorsque j'ai reçu le rapport du Département politique, N° 1 A.22/15 du 9 février³, adressé à toutes les Légations et relatant les délibérations du Conseil fédéral. A ce propos, je prends la liberté de vous adresser une prière: lorsqu'il s'agit de faits concernant nos relations avec l'Italie, il me serait extrêmement précieux de recevoir les informations et avis du Département politique directement⁴ et immédiatement et je vous en serais particulièrement reconnaissant.

J'en viens à la conversation sommairement résumée dans mon télégramme de hier soir. Je m'étais rendu hier, à 18 heures, au Palais Chigi pour parler avec M. Barone Russo (qui porte maintenant, depuis huit jours, le nom et le titre de Marquis Paulucci dei Calboli Barone) au sujet de certaines affaires de la Légation. Quand nous eûmes fini, le Chef de cabinet du Président du Conseil me dit qu'il avait à me parler des attaques de la presse suisse à l'adresse de M. Mussolini et même à l'adresse du Roi. Je l'interrompis pour lui dire qu'il s'agissait évidemment des articles de la «Libera Stampa», que je ne connaissais pas d'autres journaux suisses qui se fussent joints à cette campagne et je me suis empressé de lui dire que vous vous étiez immédiatement occupé de cette affaire et que le Haut Conseil fédéral lui-même en avait été saisi.

M. Paulucci m'a répondu: «Je le sais, mais la répétition fréquente de ces attaques émeut vivement le Président qui se voit mal récompensé de ses interventions fréquentes pour faire cesser les campagnes irrédentistes dans les journaux italiens et tout ce qui pourrait nuire à nos bons rapports. Ce sont ces attaques qui auront, sans doute, provoqué le déplorable incident de Mendrisio où la statue de l'Italie a reçu de graves lésions.»

J'ai exprimé mon vif déplaisir et mon indignation au sujet de cet acte déplorable que j'ignorais et j'ai demandé à M. Paulucci qu'il me fournisse tous les détails à ce propos. Il est alors sorti pour chercher un télégramme, mais au bout de dix bonnes minutes, il est revenu en me disant qu'il ne le trouvait pas.

1. *Non reproduit.*

2. *Notes en marge de G. Motta:* J'ai écrit une lettre personnelle à M. Wagnière aujourd'hui même. Je lui ai envoyé une copie de ma lettre du 5 février au Président du Conseil d'Etat tessinois, de la lettre 7 cour. de ce dernier et en outre la copie de la lettre du 13 cour. que le Conseil d'Etat tessinois a envoyée au Consul italien à Lugano.

3. *Non reproduit, cf. E 2001 (D) c 1/2.*

4. *Notes en marge de P. Dinichert:* qu'est-ce que cela veut dire?

La conversation s'est prolongée encore quelques instants; mon interlocuteur, tout en demeurant parfaitement courtois, a parlé avec vivacité et insistance sur l'absolue nécessité de prendre des mesures afin d'éviter des incidents qui pourraient avoir de très graves répercussions dans la presse italienne. Il n'a cependant pas pu me citer d'autres journaux suisses en dehors de la «*Libera Stampa*». Je lui ai fait remarquer que ces articles étaient le fait d'Italiens et non pas de Suisses. Il m'a répondu: «*expulsez-les.*»⁵ Je l'ai quitté en lui répétant mes déclarations du début et en lui rappelant que nos traditions et notre constitution ne permettaient pas toujours à notre Autorité d'agir comme on peut le faire dans d'autres pays; il s'agit là de faits isolés qui n'interprètent nullement les sentiments du peuple suisse. «*Je le sais bien*» m'a-t-il dit.

Hier soir, j'ai lu dans la «*Gazette de Lausanne*», de dimanche, les déclarations du Gouvernement tessinois au Chef du Département politique suivant lesquelles la «*Libera Stampa*» s'abstiendrait désormais de polémiques personnelles à l'égard du Gouvernement italien. Si j'avais eu connaissance de cette déclaration, en admettant qu'elle soit exacte, j'aurais pu en faire état dans ma conversation avec M. Paulucci Barone.

Evidemment les faits incriminés ne paraissent pas devoir justifier une si grande émotion au Palais Chigi. Je vous rappelle, cependant, que le Président est d'une extrême sensibilité à l'égard des attaques de la presse. Il dispose ici de toutes sortes de moyens pour tenir la presse en respect: au cours de l'année dernière, six journaux ont été supprimés en Lombardie. Les attaques dans un journal de langue italienne, à la frontière du Royaume l'irrite d'autant plus. Il s'étonne que nous n'expulsions pas les éléments socialistes italiens qui cherchent à compromettre nos relations, d'autant plus que nous avons su agir à l'égard des ouvriers sans travail ou dont les permis de séjour ne pouvaient pas être prolongés.

Comme je n'ai cessé de vous l'écrire, il existe en Italie des éléments puissamment organisés, prêts à exploiter tout ce qui pourrait fournir un aliment à l'agitation nationaliste. C'est ce qui donne une gravité spéciale aux plus petits incidents qui se produisent sur ce terrain brûlant de la frontière lombarde.

J'ajoute que le mouvement socialiste représenté par la «*Libera Stampa*» n'est pas plus ami de la Suisse que M. Mussolini. Le langage de «*l'Avanti*» est caractéristique à ce propos. Les bolchevistes russes, eux aussi, ont largement usé de notre hospitalité dans les temps difficiles, ce qui ne les empêche pas de diriger contre la Suisse toute leur haine.

Jusqu'à présent un seul journal a relaté l'incident de Mendrisio en termes du reste très convenables.

J'attends vos communications avant de retourner au Palais Chigi.

5. *Notes en marge de P. Dinichert: réplique inévitable?*

320

E 2001 (C) 7/2

*Le Ministre de Suisse à Bruxelles, F. Barbey,
au Chef du Département politique, G. Motta*

L

Confidentiel

Bruxelles, 13 février 1924

Comme suite à ma lettre du 14 janvier¹, relative au projet de révision du Traité d'arbitrage belgo-suisse, j'ai l'honneur de vous transmettre ci-inclus copie d'une communication que je viens de recevoir de M. Jaspar.² J'y joins le texte du memorandum³ que j'avais remis au Ministère pour fixer les points préliminaires sur lesquels nous désirions connaître les intentions du gouvernement belge.

Je serais heureux de connaître les impressions que vous suggèrera l'examen de cette réponse.

A mon avis, elle est fort restrictive. En limitant l'emploi de la procédure d'arbitrage et de conciliation aux traités et conventions conclus depuis la fondation de la Société des Nations, la Belgique me paraît vouloir éviter tout ce qui pourrait constituer un précédent ou un engagement imprudent de sa part à l'égard de pays comme la Hollande et l'Allemagne avec lesquels elle est en difficulté.

Je me demande si nous avons un intérêt à continuer des pourparlers pour aboutir à des résultats bien modestes et plus théoriques que pratiques.

Une dépêche de Berne du 29 janvier de l'Agence télégraphique suisse, parlant de l'approbation par le Conseil fédéral du traité d'arbitrage suisse avec le Portugal, fait allusion aux négociations engagées avec d'autres pays. Je remarque qu'à part l'Autriche et la Hongrie, il s'agit surtout de pays restés neutres durant la guerre. Celle-ci influence et influencera encore longtemps probablement les négociations que nous avons engagées et pourrions engager avec les Etats qui, comme la Grande-Bretagne, l'Italie, la France, ont été directement touchés. Ainsi s'explique la réserve de la Belgique. C'est pourquoi, il m'intéressera de savoir où nous en sommes, et si nous avons l'espoir d'aboutir dans le sens où nous le désirons, avec les Etats ci-dessus mentionnés.⁴

1. *Dans cette lettre, F. Barbey précisait: [...] Bien qu'il me soit impossible naturellement de fournir des impressions très catégoriques, j'ai cru m'apercevoir que le gouvernement belge, par la bouche de ces Messieurs, était fort peu désireux d'entrer le moins du monde dans la voie de la clause obligatoire d'arbitrage ou même dans quelque chose de moins rigoureux, par exemple d'examiner la procédure de conciliation que je lui ai exposée ou le recours un peu généralisé à la Cour de justice internationale. Si M. Jaspar nous a répondu par écrit en termes prudents, c'est pour ne pas nous opposer un refus poli. Néanmoins, je vais m'efforcer de ne pas laisser tomber les pourparlers (2001 (C) 7/2).*

2. *Lettre et Note verbale du 12 février, non reproduites.*

3. *Note verbale du 22 janvier 1924, non reproduite. Au sujet des points soumis au gouvernement belge, cf. n° 308.*

4. *Cf. n° 301.*

321

E 2/1679

*Le Ministre de Suisse à Paris, A. Dunant,
au Chef du Département politique, G. Motta*

L n° 1083

Berne, 14 février 1924

En me référant à votre lettre d'avant-hier¹ et en vous confirmant mon télégramme N°. 9 d'aujourd'hui², j'ai l'honneur de vous faire savoir que la remise à M. Peretti de la Rocca, Directeur politique du Quai d'Orsay, de la note du Conseil fédéral concernant l'arbitrage de droit dans la question des zones³ s'est effectuée sans aucun incident, à midi.

J'ai tout d'abord donné à mon interlocuteur un très bref compte rendu verbal de la note en indiquant que nous insistons pour que le Gouvernement français réexamine la question et se prononce quant au caractère de l'arbitrage proposé. Puis, conformément à vos instructions, j'ai ajouté que si le Cabinet de Paris entrait dans nos vues sur l'arbitrage de droit, nous ne nous refuserions pas à la constitution d'un tribunal arbitral spécial moyennant que l'accord pût se faire sur un mode de désignation des arbitres un peu différent de celui proposé dans le projet français de compromis. Je me suis servi exactement des termes contenus dans votre lettre du 18 de ce mois et M. Peretti en a pris note sur son calepin pour rapporter mes propos à M. le Président du Conseil.

Le Directeur politique n'a pas exprimé d'opinion quant à notre insistance — bien légitime — pour obtenir du Gouvernement français le seul arbitrage possible, c'est-à-dire celui sur la question de droit; il était parfaitement courtois, a exprimé une fois de plus l'avis qu'il n'était pas possible que l'on n'arrive pas à une entente entre deux pays voisins et m'a dit vouloir soumettre le plus vite possible ma communication à M. Poincaré, actuellement surchargé de travail par la discussion matin et après-midi, à la Chambre du projet de loi sur les économies à réaliser et les nouvelles ressources fiscales à trouver; en outre, M. Poincaré est souffrant d'une bronchite et quand il rentre le soir chez lui, c'est pour y trouver son médecin et se faire poser des ventouses.

J'ai aussi abordé avec M. Peretti la question de la publication, que vous désirez prochaine, mais d'un commun accord avec le Gouvernement français, des notes et projets de compromis échangés.⁴ Là aussi, M. Peretti m'a déclaré vouloir en

1. *Non reproduite.*

2. *Non reproduit.*

3. *Reproduite en annexe. Le Conseil fédéral a approuvé le projet de note et le projet de compromis arbitral dans ses séances des 5 et 8 février 1924; il se prononce sur la forme définitive des textes à remettre à la France, le 12 février 1924; cf. E 1004 1/290.*

4. *Cf. lettre de Motta du 8 février 1924 in E 2/1679; dans sa lettre du 10 février, le Ministre de Suisse à Paris exprime son désaccord à propos de ce désir de Motta de publier les documents échangés avec Paris et il «demande instamment de n'en rien faire avant qu'il y ait eu accord à ce sujet avec le Quai d'Orsay. A deux reprises déjà on ne m'a pas caché ici que la manière de procé-*

référer au Président du Conseil, mais il m'a fait part de son opinion personnelle qui est, en général, contraire à la publication trop hâtive de documents diplomatiques; il estime que tant qu'on est en conversation et qu'on n'a pas abandonné l'espoir d'aboutir, il est prématuré de saisir l'opinion publique des notes diplomatiques échangées, parce que le public peut s'énerver sur le texte de telle ou telle note qui n'est qu'un échelon de toute la négociation; à titre d'exemple, M. Peretti m'a cité le cas récent de la négociation extrêmement délicate avec l'Espagne, au sujet de Tanger. A deux ou trois reprises on était sur le point de tout interrompre et si, à ce moment-là on avait livré à la publicité de la presse une note, il est fort probable que cela eût excité l'opinion publique au point de rendre très difficile un replâtrage. Heureusement que la négociation a pu se poursuivre sans être du domaine public et qu'elle a abouti. On a aussitôt remis à la presse le texte des dernières notes échangées entre l'Ambassadeur d'Espagne et le Quai d'Orsay (voir journaux d'aujourd'hui). — J'ai fait valoir auprès de M. Peretti que la Suisse est un pays d'opinions très avisées, portant depuis toujours le plus vif intérêt à la chose publique, et que le Conseil fédéral serait, pour cette raison, très désireux de recevoir l'acquiescement du Gouvernement français pour une prochaine publication. M. Peretti m'a dit qu'il me donnerait à bref délai l'avis de M. Poincaré à ce sujet.⁵

Enfin, avant de terminer ma visite, j'ai exprimé l'espoir très vif que la France accepterait définitivement l'arbitrage que nous proposons et j'ai donné nettement à entendre à mon interlocuteur que si tel ne devait pas être le cas, le Conseil fédéral ne pourrait pas considérer le litige comme terminé et se verrait amené à recourir à la Société des Nations. M. Peretti n'a pas eu l'air autrement surpris de ce que je lui disais là, il devait sans doute y être préparé par des rapports de M. Allizé et il s'est borné à me répondre: «oh, la Société des Nations est une assemblée politique qui ferait une cote mal taillée.» Et maintenant qu'il nous reste à attendre la décision que prendra le Gouvernement français, je me demande si je dois de nouveau mettre en batterie ma lourde artillerie et faire agir auprès de M. Poincaré les personnalités qui firent déjà des démarches au mois de novembre dernier en faveur de notre thèse. Faut-il laisser le Président du Conseil mûrir sagement la question, ou bien serait-il opportun de tenter d'exercer sur lui une pression qui, évidemment,

der du Conseil fédéral consistant à rendre publics, sans entente préalable avec le Gouvernement français, des documents émanant de ce dernier, avait causé quelques surprises et n'était pas conforme aux usages; vous vous souvenez que M. Poincaré m'en a parlé [...] (E 2/1679).

Dans sa séance du 12 février, le Conseil fédéral prend une position différente de celle de Motta au sujet de la publication des documents en question: In der Beratung wird betont, es wäre doch besser, sich in bezug auf die Veröffentlichung ganz an den diplomatischen Brauch zu halten und nicht gegen den Willen Frankreichs die Dokumente zu veröffentlichen. In der Mitteilung an die Presse über die Stellungnahme des Bundesrates wäre dann darauf hinzuweisen, dass nach diplomatischer Übung solche Dokumente nicht einseitig veröffentlicht würden (E 1004 1/290).

5. *Par télégramme n° 10, du 15 février 1924, Dunant communique à Berne:* Voir mon rapport d'hier sur les Zones. Peretti téléphone que le Président du Conseil est absolument opposé à la publication qui est le meilleur moyen pour ne pas aboutir. En outre, M. Poincaré regrette la grande ampleur de votre communication, car il estime que de nombreux détails présentent certaines contradictions avec le but de ma démarche.

pourrait, vu sa seconde édition, l'énervier et aller à fin contraire. Evidemment c'est très délicat et je vous avoue que je suis hésitant et serais fort heureux de connaître votre opinion à cet égard.⁶

ANNEXE

*Le Ministre de Suisse à Paris, A. Dunant,
au Président du Conseil, R. Poincaré*

N la question des Zones

Paris, 14 février 1924

En réponse à la note que Votre Excellence a bien voulu m'adresser le 22 janvier⁷ au sujet des zones franches, j'ai l'honneur, conformément aux instructions de mon Gouvernement, de faire la communication suivante.

Le Conseil fédéral regrette de devoir confirmer qu'il n'est pas en mesure de reprendre la négociation directe. Dans sa note du 30 octobre⁸, après avoir rappelé que la votation populaire du 18 février 1923 lui interdisait d'accepter une base de négociations impliquant l'établissement du cordon douanier sur la frontière politique, il avait demandé au Gouvernement de la République de se déclarer prêt à entrer en matière sur un projet qui instituerait, sur le territoire français, une zone d'accès en faveur des régions suisses limitrophes. Le Gouvernement de la République a maintenu, dans sa note du 7 novembre⁹, son attitude fondée sur l'opinion d'après laquelle l'article 435 du Traité de Versailles aurait condamné et abrogé le régime des zones. Il n'a donc pu lui échapper que les points de vue des deux Parties demeuraient en opposition complète et que les obstacles à une reprise de la négociation subsistaient. Aussi le Gouvernement fédéral ne peut-il reconnaître justifiée la « pénible surprise » manifestée dans la dernière note française et il ne comprendrait pas davantage que les populations intéressées s'étonnassent, à leur tour, de voir le litige se prolonger. Il lui paraît trop évident, en effet, qu'aussi longtemps que la divergence fondamentale existant sur le sens et la portée à attribuer à l'article 435 n'aura pas été résolue par un arbitrage de droit, toute possibilité d'entente directe sur la nature et sur les modalités de l'accord prévu au dit article demeure exclue.

Le Conseil fédéral a pris connaissance du projet de compromis qui lui a été présenté par le Gouvernement français. Il doit rappeler que l'initiative de soumettre le litige à une sentence judiciaire ou arbitrale est partie de lui et qu'il n'a jamais laissé subsister un doute quelconque sur son intention de demander un arbitrage de droit portant sur la question de savoir si les stipulations des Traités de 1815 et 1816 relatives à la structure douanière des zones étaient encore en vigueur ou si l'article 435 du Traité de Versailles les avait abrogées. Il s'était réjoui de lire dans la note française du 7 novembre 1923 qu'au cas où une entente directe se révélerait impossible, « il allait de soi que le Gouvernement français ne se refuserait pas à remettre la solution de la question des zones à une procédure arbitrale ». Le Conseil fédéral semblait autorisé, en de telles circonstances, à présumer que l'autre Partie avait également en vue un véritable arbitrage de droit.

Or, le Conseil fédéral a dû constater, non sans quelque surprise, que le projet de compromis du Gouvernement français est établi, non pas sur l'idée d'un arbitrage de droit portant sur la divergence d'interprétation qui constitue le noeud du litige, mais sur l'idée, essentiellement différente, de confier à trois personnes la tâche principale de rechercher, en qualité de compositeurs amiables,

6. *Motta a noté en marge de ce passage*: Nous en causerons au Conseil fédéral. Dans séance du 19 février, le Conseil fédéral prend connaissance de la lettre de Dunant et estime qu'il est préférable que le Ministre de Suisse s'abstienne des démarches dont il est question dans sa lettre.

(E 1005 2/2).

7. Cf. n° 313.

8. Cf. n° 293, note 11.

9. Cf. n° 296, note 3.

si la Convention du 7 août 1921 que le Peuple suisse a rejetée donnait à la Confédération les satisfactions sur lesquelles elle était en droit de compter.

Le Conseil fédéral ne peut entrer dans cet ordre d'idées. Il ne peut admettre que le compromis résolve d'avance, en faveur de la France, la question de droit sur laquelle porte toute la contestation. Si le Conseil fédéral apposait sa signature au bas du compromis tel qu'il est présenté, il abandonnerait volontairement la position juridique qu'il a invariablement défendue jusqu'ici.

Le parallélisme que le projet français de compromis cherche à établir entre l'acte souverain du Peuple suisse rejetant la Convention du 7 août 1921 et l'acte du Gouvernement français appliquant une loi intérieure qui supprime le régime contractuel des zones, ce parallélisme n'existe pas. Dans le premier cas, le Peuple suisse, exerçant un droit constitutionnel, a refusé un projet de convention qui ne liait pas encore les Parties; dans le deuxième cas, le Gouvernement français a supprimé, en appliquant une loi nationale, un état de choses fondé sur des traités internationaux et dont la modification nécessiterait le consentement de la Suisse.

Le Conseil fédéral ne saurait se rallier à la thèse d'après laquelle un Etat aurait le droit de se libérer de ses engagements internationaux en leur opposant des actes accomplis dans l'exercice de sa souveraineté intérieure. Cette thèse, si elle était poussée dans ses conséquences extrêmes, ébranlerait les fondements du droit international. On ne concevrait même plus que la France eût besoin, dans l'espèce, d'invoquer en sa faveur le sens qu'elle donne à l'article 435 du Traité de Versailles, si elle devait pouvoir tirer de sa seule souveraineté le droit de faire disparaître le régime contractuel des zones.

Le Conseil fédéral est si intimement persuadé qu'en invoquant l'arbitrage de droit il défend une cause conforme à la justice, qu'il ne désespère pas encore de voir le Gouvernement de la République modifier son attitude. C'est dans cette pensée qu'il a élaboré un contre-projet de compromis que vous trouverez, M. le Président, sous ce pli.¹⁰

Ce contre-projet propose que le litige soit porté devant la Cour Permanente de Justice Internationale. Il était logique que le Gouvernement français, partant de l'hypothèse que les arbitres agiraient en qualité d'amiables compositeurs, ne mentionnât point la Cour et envisageât un tribunal spécial. Mais, si le Gouvernement français entrait dans l'idée de l'arbitrage de droit, il trouverait sans doute également logique d'admettre la compétence de la Cour Permanente, de l'organe institué par la Société des Nations pour connaître principalement des différends du genre de celui dont il s'agit ici.

Le contre-projet contient un préambule, un article prévoyant la compétence de la Cour, un article formulant les questions à résoudre et quelques autres articles renfermant des dispositions de procédure. Enfin, un dernier article vise la ratification du compromis par les instances compétentes selon la constitution de chaque Etat. Il est à peine nécessaire d'indiquer que la sentence des juges, par sa nature même, a un caractère définitif.

Le préambule ne mentionne que des faits certains, incontestables et incontestés. Son insertion dans le compromis ne répond pas à une nécessité absolue; il pourrait donc être facilement abrégé. Les questions de droit sont formulées avec le souci de la précision et de l'impartialité. La deuxième question éventuelle cherche à tenir compte des thèses avancées par le Gouvernement français. Il se pourrait que celui-ci eût d'autres questions de droit à proposer; le Conseil fédéral les discuterait volontiers. L'essentiel est que les juges soient appelés à résoudre des questions de droit selon des principes strictement juridiques et non pas des questions d'opportunité économique, commerciale ou autre qui, elles, formeront plus tard l'objet des négociations directes. Le Conseil fédéral ne saurait abandonner ce point de vue. Il doit donc insister pour que le Gouvernement français veuille bien réexaminer la question et se prononcer, aussitôt que possible, au sujet du caractère de l'arbitrage proposé. Tout le développement ultérieur de l'affaire dépendra de la réponse du Gouvernement français sur ce point¹¹, que le Conseil fédéral considère comme essentiel.

10. *Non reproduit.*

11. *Par note du 19 mars 1924, Poincaré répondait:* Le Gouvernement de la République estime que, sans s'attarder davantage à l'échange et à la discussion d'une correspondance écrite qui met peut-être plus nettement en relief les points sur lesquels des divergences subsistent que les ques-

tions sur lesquelles l'accord est près d'être réalisé, il conviendrait de confier à deux juristes suisses et français le soin de préparer un projet de compromis d'arbitrage qui serait soumis par eux à l'agrément des deux gouvernements» (E 2/1679). *Le contenu de cette note ayant été communiqué à la presse suisse, le Quai d'Orsay a fait immédiatement part au Ministre de Suisse de l'étonnement que cause ici cette publicité que l'on avait eu soin d'éviter vis-à-vis des journalistes français et qui, dans la pensée du Ministère, complique la négociation au lieu de la faciliter.* (Lettre de Dunant à Motta du 21 mars 1924 (E 2/1679).

322

E 1004 1/290

CONSEIL FEDERAL
*Procès-verbal de la séance du 22 février 1924*¹

373. Rhein-Zentralkommission, Dezembersession 1923

Politisches Departement (Auswärtiges)
Antrag vom 14. Februar

Das politische Departement legt dem Bundesrate den Bericht des ersten schweizerischen Delegierten in der Rhein-Zentralkommission über die letzte Session der Zentralkommission² sowie eine Zusammenstellung der während dieser Session gefassten Resolutionen vor.

Was insbesondere die Stellungnahme der Schweiz zu der Resolution der Rhein-Zentralkommission über die Ruhrmassnahmen³ betrifft, so vertritt das Departement, in Übereinstimmung mit dem Berichte, die Auffassung, dass es unklug und kaum gerechtfertigt wäre, heute gegen diese Resolution Rechtsvorbehalte anzubringen, wie von dem Delegierten, Herrn Vallotton, vorgeschlagen worden ist.

1. *Etaient absents: J. M. Musy, G. Motta.*

2. *Cf. E 2001 (B) 14/7.*

3. *Le texte de cette résolution dont le titre est «Mesures prises à la suite de l'occupation de la Ruhr», dit: [...] Après avoir entendu les observations respectivement présentées par la Délégation des Etats Allemands, la Délégation des Pays-Bas, la Délégation de la Suisse ainsi que celles de la Délégation française et de la Délégation belge en ce qui concerne l'état général de la navigation sur le Rhin depuis le 11 janvier 1923; Constatant le trouble que les événements politiques ont entraîné pour le trafic sur le Rhin et pour la stricte observation de l'Acte de Mannheim, et estimant que l'appréciation de ces événements n'est pas de sa compétence, exprime le ferme espoir que les Gouvernements intéressés feront leurs efforts pour que, dans le plus court délai possible, la prospérité du trafic rhénan reprenne ses progrès dans la pleine observation de la Convention de Mannheim, et prie les Commissaires des Etats intéressés de faire connaître à la Commission aussi tôt que possible et en vue de sa prochaine session la suite qu'aura reçue le vœu formulé ci-dessus (E 1004 1/290).*

Ein Teil der Resolutionen sieht Abänderungen bestehender Reglemente über Strom- und Schiffahrtspolizei vor. Diese Reglemente sind bekanntlich bis heute in der Schweiz noch gar nicht erlassen worden; dagegen prüft das politische Departement zurzeit im Benehmen mit dem Justiz- und Polizeidepartement und dem Regierungsrat des Kantons Baselstadt die Frage der Aufstellung von provisorischen Ausführungsvorschriften zu der Rheinschiffahrtsakte von 1868 und zu den bestehenden Beschlüssen der Zentralkommission. Die genannten Abänderungen werden bei einem allfälligen Erlasse der entsprechenden Verordnungen zu berücksichtigen sein.

In Zustimmung zum Antrag des Politischen Departements wird *beschlossen*:

1. vom Berichte des Herrn Dr. Herold wird Kenntnis genommen;
2. der Bundesrat erteilt den von der Zentralkommission in ihrer Dezembersession 1923 gefassten Resolutionen seine Zustimmung;
3. das Politische Departement wird beauftragt, für die Ausführung dieser Resolutionen zu sorgen.

323

E 2001 (B) 6/5

*Le Chef du Département politique, G. Motta,
au Consul général de Suisse à Shanghai, J. Isler*

Copie

L

Berne, 28 février 1924

En réponse à votre lettre du 28 décembre dernier¹, nous avons l'honneur de vous remettre ci-inclus copie de la réponse extrêmement laconique donnée par le Ministre de Chine² à la note que nous lui avons adressée, le 7 novembre 1923³, au

1. *Non reproduit.*

2. *Note de la Légation de Chine du 11 janvier 1924, non reproduite.*

3. *Après avoir rappelé le refus des Chambres chinoises d'approuver la Déclaration additionnelle en même temps que le Traité, le Département politique précise dans cette note: [...] La Déclaration ne peut être considérée que comme une partie intégrante du Traité et nous estimons que toute distinction entre ces deux éléments de l'acte public adopté de commun accord par les Parties contractantes ne répondrait pas à la volonté de ces dernières au moment où les signatures ou les ratifications ont été échangées.*

Etant en possession d'un acte de ratification de la République de Chine qui présente toutes les garanties d'authenticité désirables, nous ne voulons point cacher à Votre Excellence que la Déclaration annexée au Traité d'amitié constitue un engagement définitivement valable entre les deux Etats, puisqu'elle a été conclue entre des mandataires régulièrement autorisés et a donné lieu, au point de vue international, à un échange de ratifications ténorisé par des actes solennels.

Nous serions obligés à Votre Excellence de bien vouloir nous confirmer le bon accord du Gouvernement chinois avec le point de vue des Autorités fédérales et relevons que, sur la base de la Déclaration annexée au Traité d'amitié, le Consul général de Suisse à Shanghai a déjà reçu les

sujet de la validité de la Déclaration annexée au Traité d'amitié sino-suisse du 17 juin 1918.⁴ Cette note se borne à constater le fait du refus d'approbation du Parlement chinois, sans faire la moindre allusion, et pour cause, aux conséquences qui résultent d'un échange de ratifications solennellement intervenu entre les deux Etats.

M. Lou Tseng-Tsiang a accompagné la remise de cette note d'un commentaire verbal où il a expliqué que la nouvelle législation judiciaire de la Chine donnait aux étrangers toutes les garanties qu'ils pouvaient désirer. Le Gouvernement chinois nous demande de *renoncer* aux privilèges capitulaires, cette renonciation devant être considérée comme un acte d'amitié dont la Suisse récolterait le bénéfice dans ses relations commerciales et économiques et devant intervenir indépendamment de la renonciation que d'autres Etats capitulaires pourraient être amenés à déclarer, de leur côté.

Nous avons immédiatement relevé que, le traité d'amitié avec la Déclaration annexée étant définitivement entrés en vigueur ensuite de l'échange des notes de ratification par les deux Gouvernements, la Chine nous demandait de renoncer à des *droits acquis*. Nous avons expliqué au Ministre de Chine que nous n'aurions pas envoyé en Chine un Consul général de carrière, jouissant d'une culture juridique approfondie, si nous avions pu supposer que le traité n'était pas, dans son ensemble, entré définitivement en vigueur; afin de ne rien brusquer, nous avons cependant invité M. Lou Tseng-Tsiang à nous fournir des informations complémentaires sur la nouvelle législation chinoise et lui avons déclaré, pour finir l'entretien, qu'en attendant le Consulat général continuerait à exercer la juridiction en Chine.

Nous avons en conséquence adressé à la Légation de Chine la réponse⁵ que vous voudrez bien trouver ci-annexée et où nous réservons tous les droits que nous confère le traité.

Nous allons incessamment soumettre cet incident au Conseil fédéral afin que la ligne de conduite que nous avons adoptée soit approuvée par lui. Nous estimons que l'heure de renoncer au régime capitulaire n'a pas encore sonné, mais vous prions néanmoins de nous donner votre appréciation sur la demande, présentée verbalement, du Ministre de Chine ainsi que sur la nouvelle législation chinoise à laquelle il a fait allusion.

La décision du Parlement chinois est, nous ne nous le dissimulons pas, de nature à enlever, en Chine, toute base juridique à nos décisions judiciaires; en Suisse, nos sentences seront toujours reconnues, car, pour nous, la validité de toute la teneur du traité approuvé par les Chambres, ratifié par le Gouvernement et publié dans le Recueil officiel des lois est hors de discussion. En Chine, par con-

instructions nécessaires pour exercer les droits de juridiction consulaire qui ont été reconnus à la Confédération Suisse jusqu'à modification du système judiciaire de la Chine (E 2001 (B) 6/5).

4. Cf. *DDS 6*, nos 347, 407 et 411.

5. *Dans cette lettre du 28 février 1924, le Département politique fixe sa position: [...] Nous ne croyons pas qu'il soit nécessaire de relever qu'aucun Etat ne peut, par une décision unilatérale, modifier le contenu d'un traité en vigueur, et nous croyons pouvoir admettre, en conséquence, que le Gouvernement chinois continuera à reconnaître la juridiction exercée par le Consul général de Suisse à Shanghai jusqu'à ce que la Suisse ait renoncé, dans les termes prévus par le traité, aux droits que celui-ci lui assure.*

tre, nous pouvons supposer le cas où telle de vos sentences serait méconnue et où l'affaire que vous auriez jugée serait portée devant un autre tribunal sans que l'exception de chose jugée fût accueillie. Par votre lettre du 28 décembre 1923 vous avez bien voulu nous dire que jusqu'à présent aucune suite ne paraissait avoir été donnée à la décision du Parlement chinois; il est donc possible qu'en fait aucune difficulté ne surgisse. Néanmoins si vous aviez des doutes à ce sujet et si, après un examen attentif de toutes les possibilités, il vous semblait que vos sentences pussent risquer d'être méconnues ou de rester inexécutées, vous voudrez bien ne pas hésiter à nous le faire savoir. A fortiori conviendrait-il de nous aviser sans retard si les autorités chinoises mettaient des obstacles à l'exercice de la juridiction par votre Consulat. Juridiquement la situation que vos sentences pourront contribuer à créer entre des particuliers en Chine est incertaine et nous devons faire notre possible pour mettre à l'abri de toutes surprises les Suisses qui se sont adressés à vous dans la pleine confiance de s'adresser à leur juge naturel en Chine.

324

E 1004 1/290

CONSEIL FÉDÉRAL
Procès-verbal de la séance du 7 mars 1924

497. Zollanschluss Liechtenstein.
Notifikation an dritte Staaten

Volkswirtschaftsdepartement. Antrag vom 25. Februar 1924
Politisches Departement (Auswärtiges). Mitbericht vom 6. März 1924

Der am 29. März 1923 zwischen der Schweiz und dem Fürstentum Liechtenstein abgeschlossene Vertrag¹ über den Anschluss Liechtensteins an das schweizerische Zollgebiet ist am 1. Januar 1924 in Kraft getreten.² Gemäss Art. 7 dieses Vertrages finden die von der Schweiz mit dritten Staaten abgeschlossenen Handels- und Zollverträge in Liechtenstein in gleicher Weise Anwendung wie in der Schweiz.

Die liechtensteinische Regierung hat nun durch ihre Gesandtschaft das Ansuchen gestellt, die Schweiz möchte in Vertretung der liechtensteinischen Interessen die zweckmässigen Schritte unternehmen, damit diejenigen Staaten, welche mit der Schweiz Handelsverträge abgeschlossen haben, diese auch auf das Fürstentum zur Anwendung bringen. Die Frage der Ausdehnung der schweizerischen Handels- und Zollverträge auf Liechtenstein ist s. Zt. geprüft worden, wobei der Bundesrat zum Schlusse gelangt ist, dass die Angliederung Liechtensteins an das schweizerische Wirtschaftsgebiet die Handels- und Zollverträge

1. Cf. n° 263.

2. Pour la mise en œuvre du traité, cf. E 7110 1/95.

nicht zu beeinflussen vermöge, indem die beim Abschluss dieser Verträge vorhandenen wesentlichen Voraussetzungen nicht berührt werden. Der Bundesrat hat deshalb davon Umgang genommen, vor Eingehung des Zollanschlussvertrages die dritten Staaten um ihre Zustimmung zur Ausdehnung der Handels- und Zollverträge auf Liechtenstein zu ersuchen. Für den Fall, dass ein Staat die Ausdehnung der Verträge auf Liechtenstein bestreiten sollte, ist im Zollanschlussvertrag (Art. 7) eine Klausel aufgenommen, wonach die Schweiz ihre aus bestehenden Verträgen resultierenden Verpflichtungen vorbehält.

Um dem nunmehrigen Ersuchen der liechtensteinischen Regierung zu entsprechen, erscheint es genügend, wenn den dritten Staaten durch die bei ihnen akkreditierten schweizerischen Vertreter die Tatsache der erfolgten Angliederung Liechtensteins an das schweizerische Zollgebiet notifiziert und dabei die Erwartung ausgesprochen wird, dass diese Staaten die Verträge auch auf Liechtenstein anwenden.

Das Volkswirtschaftsdepartement stellt daher den Antrag, es sei zu ermächtigen, den Staaten, mit denen die Schweiz Handelsverträge abgeschlossen hat, im Namen des Bundesrates den Anschluss Liechtensteins an das schweizerische Zollgebiet im vorstehenden Sinne notifizieren zu lassen.

In seinem Mitbericht vom 6. März 1924 führt das politische Departement folgendes aus:

Der hiesige liechtensteinische Geschäftsträger hat im Auftrag seiner Regierung an das politische Departement das Ersuchen gestellt, es möchte in Vertretung liechtensteinischer Interessen die ihm zweckmässig erscheinenden Schritte unternehmen, damit diejenigen Staaten, welche mit der Schweiz Handelsverträge abgeschlossen haben, diese auch auf das Fürstentum zur Anwendung bringen.

Das politische Departement ist mit dem Volkswirtschaftsdepartement der Auffassung, diesem Ansuchen werde am besten entsprochen, wenn die schweizer. Gesandtschaften an die Regierungen, die mit der Schweiz Handels- und Zollverträge abgeschlossen haben, eine Notifikation richten, des Inhalts, dass infolge des Anschlusses Liechtensteins an das schweizerische Zollgebiet die Ausdehnung des Anwendungsgebietes der betreffenden Verträge auf Liechtenstein sich als notwendig erweise; es wäre hinzuzufügen, dass der Bundesrat einer Bestätigung des Inhalts der Notifikation durch die betreffende Regierung entgegenstehe.

Über die Form, in welcher die vorerwähnte Mitteilung erfolgen soll, ist vor allem zu sagen, dass sie von der Schweiz nicht «in Vertretung liechtensteinischer Interessen» an die fremden Regierungen gerichtet wird, sondern vorab in ihrer Eigenschaft als Kontrahentin der von ihr abgeschlossenen Handels- und Zollverträge. Daneben soll die Notifikation natürlich auch eine Erklärung darstellen, die im Namen von Liechtenstein abgegeben wird. Der Wortlaut der Notifikation wäre vom politischen Departement im Benehmen mit dem Volkswirtschaftsdepartement auszuarbeiten.

In Abweichung vom Antrag des Volkswirtschaftsdepartements ist das politische Departement aber der Auffassung, dass die Erteilung der erforderlichen Weisungen an die Vertretungen der Schweiz im Auslande vom politischen Departemente ausgehen soll. Dieser Standpunkt rechtfertigt sich durch die Erwägung, dass in den Fragen, die mit der Herstellung der neuen Beziehungen zum Fürstentum Liechtenstein zusammenhängen — trotzdem diese ausschliesslich

wirtschaftlicher, zoll- und verkehrspolitischer Natur sind — dem politischen Departement die Leitung übertragen worden ist. Auch erfolgen sämtliche Schritte, welche die Schweiz zufolge ihres Vertretungsmandates zugunsten Liechtensteins im Auslande zu unternehmen hat, ausschliesslich durch Vermittlung des politischen Departements. Angesichts der besondern zwischen der Schweiz und Liechtenstein bestehenden Verhältnisse liegt es zweifellos im Interesse beider Staaten, wenn diplomatische Kundgebungen, die auf Liechtenstein unmittelbar Bezug haben, auch weiterhin dem politischen Departement zur Durchführung und Erledigung zugewiesen werden.

Das politische Departement beantragt daher, in Abänderung des Antrages des Volkswirtschaftsdepartements, das politische Departement mit der in Frage stehenden Notifikation zu betrauen.

Hiezu bemerkt der Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartements in einer Notiz vom 7. März 1924, dass die Vertretung der wirtschaftlichen Interessen der Schweiz nach Gesetz dem Volkswirtschaftsdepartement zusteht, ganz besonders und unbestritten dann, wenn es sich um Handelsverträge handelt. Das Volkswirtschaftsdepartement könne also den im Mitbericht des politischen Departements vertretenen Standpunkt nicht annehmen. Indessen scheine es nicht der Mühe Wert, wegen der in Frage stehenden Notifikation einen Kompetenzkonflikt zu provozieren, weshalb er sich mit dem Schlussantrag des politischen Departements einverstanden erklären könne.

Auf Grund der Vorlagen und der Beratung wird *beschlossen*:

Das politische Departement wird beauftragt, im Sinne der Ausführungen des Volkswirtschaftsdepartements und im Benehmen mit dem Volkswirtschaftsdepartement den Staaten, die mit der Schweiz Handelsverträge³ abgeschlossen haben, im Namen des Bundesrates den Anschluss Liechtensteins an das schweizerische Zollgebiet notifizieren zu lassen.

3. *Pour la liste des traités de commerce et de douane conclus par la Suisse et applicables dans la Principauté de Liechtenstein de la même manière qu'en Suisse, cf. FF, 1923, vol. II, pp. 443—444.*

325

E 1004 1/290

CONSEIL FÉDÉRAL Procès-verbal de la séance du 18 mars 1924¹

553. Abdul-Medjid, der Kalif, in Territet

Mündlich

Bekanntlich hat die türkische Regierung den seinerzeit von der Grossen Nationalversammlung gewählten Kalifen Abdul-Medjid, nachdem die Nationalversammlung die Aufhebung des Kalifats beschlossen hatte, kurzerhand samt

1. Etait absent: J. M. Musy.

andern Mitgliedern seines Hauses aufgefordert, das Land zu verlassen. Dem Kalifen und seiner Umgebung wurde keine Zeit zu gehöriger Vorbereitung der Reise und zur Auswahl seines Reiseziels gelassen; vielmehr wurde er nach Tschataltscha geführt, es wurde ihm ein Pass nach der Schweiz ausgehändigt und er wurde in den Eisenbahnzug gesetzt, der zur Abfahrt bereit stand. Der Pass war versehen mit einer Empfehlung der Schweizer-Vereinigung (Union-Suisse) von Konstantinopel, welche besagt, der Kalif komme nach der Schweiz, hiezu aufgefordert von der türkischen Regierung. Die Schweizer-Vereinigung ist zur Ausstellung solcher Empfehlungen berechtigt, die das mangels einer amtlichen Vertretung der Schweiz in Konstantinopel² nicht erhältliche Passvisum ersetzt. Die türkische Vertretung in Bern hat dem Bundesrat keinerlei Mitteilung von der bevorstehenden Einreise des abgesetzten Kalifen in die Schweiz gemacht, vermutlich weil sie sich des Kalifen so rasch wie möglich entledigen wollte. Ob die Schweizer-Vereinigung in Konstantinopel den Versuch gemacht hat, den Bundesrat rechtzeitig zu benachrichtigen, ist noch nicht festgestellt.

Bei seiner Ankunft in Territet wurde der Kalif vom waadtländischen Polizeichef Jaquillard empfangen. Die Frage, ob er einen besondern polizeilichen Schutz wünsche, schien den Kalifen zu überraschen; er erwiderte, er glaube nichts befürchten zu müssen, lehnte das Angebot aber nicht ohne weiteres ab, und so ist denn eine unauffällige Überwachung des Kalifen angeordnet worden. In Territet ist die Anwesenheit dreier Türken festgestellt worden, die anscheinend ohne feindliche Absichten, vermutlich im Auftrag der türkischen Regierung, den Kalifen beobachten.

Im Auftrag des politischen Departementes begab sich Legationsrat Traversini am 9. März 1924 nach Territet. Er hatte dort eine Besprechung³ mit Sali Keramet Bey, dem Privatsekretär des Kalifen, aus welcher sich ergibt, dass der Kalif zur Zeit weder über die vermutliche Dauer seines Aufenthaltes in der Schweiz noch über die Möglichkeit, in einem andern Land Aufenthalt zu nehmen, irgendwelche bestimmte Auskunft zu geben in der Lage ist. Die Überstürzung seiner Abreise und Reise liessen ihm keine Zeit zu Überlegungen oder gar Erhebungen in der genannten Richtung. Was die Heimathörigkeit des Kalifen und seiner Begleitung anbelangt, so ist der Privatsekretär der Meinung, es könne schon angesichts der von der türkischen Regierung ausgestellten Pässe kein Zweifel darüber bestehen,

2. *La Suisse ne possédait aucune représentation officielle dans l'ancien empire ottoman. Pendant la même séance, le Conseil fédéral se pencha sur cette question: [...] der Bundesrat müsse doch darauf Bedacht nehmen, in absehbarer Zeit eine Vertretung der Schweiz in der Türkei zu schaffen. Vorläufig dürfte zwar die wirtschaftliche Bedeutung einer solchen Vertretung nicht allzu hoch angeschlagen werden. Allein, wenn durch Ratifikation der Lausanner Verträge das Kapitulationensystem in der Türkei endgültig fällt, so sei es notwendig, den Schweizern, die jetzt schon in der Türkei leben, und denjenigen, die voraussichtlich in den nächsten Jahren dort Arbeit und Verdienst suchen werden, einen Rückhalt zu geben. Soll die Vertretung den ihr erwachsenden Aufgaben gerecht werden und das nötige Gewicht und Ansehen haben, so erscheine es geboten, einen Vertreter von Beruf und zwar einen tüchtigen, erfahrenen Mann dorthin zu entsenden. Welcher Art diese Berufsvertretung sein soll, wäre noch zu prüfen (E 1004 1/290, n° 552). Ce n'est que le 16 avril 1926 que le Conseil fédéral décidera l'envoi d'un Chargé d'Affaires en Turquie, cf. DDS 9, n°s 3, 29, 177.*

3. *Pour le compte rendu de cette entrevue portant la date du 10 mars, cf. E 2001 (B) 5/18.*

dass die in Frage stehenden Personen ihre türkische Staatszugehörigkeit dauernd beibehalten. Der Privatsekretär versicherte überdies ausdrücklich, der Kalif sei fest entschlossen, nach Massgabe der ihm zur Verfügung stehenden Mittel zu leben.

Als der Vorsteher des politischen Departementes von diesen Feststellungen dem Bundesrat in der Sitzung vom 11. März 1924 Kenntnis gab⁴, fügte er bei, es sei zur Zeit noch nicht abzusehen, welche Folgen die Aufhebung des Kalifats durch die Nationalversammlung in Angora und die Absetzung des Kalifen zeitigen werde, und es sei nicht ausgeschlossen, dass die Anwesenheit des abgesetzten Kalifen in der Schweiz Schwierigkeiten nach sich ziehen werde. Der Vorsteher des politischen Departementes nahm daher damals schon in Aussicht, vom Kalifen die Zusicherung zu verlangen, dass er sich, solange er in der Schweiz weilt, aller politischen Werbetätigkeit und Wirksamkeit enthalte.

Dies hat sich rasch als notwendig erwiesen; denn schon am selben 11. März erliess der entsetzte Kalif einen Aufruf an die muselmanische Welt, worin er gegen die Aufhebung des Kalifats Einspruch erhebt und die muselmanische Welt auffordert, auf einem allgemeinen Kongress zur Frage des Fortbestandes des Kalifates Stellung zu nehmen.

Daraufhin trat am 13. März die Delegation für auswärtige Angelegenheiten zusammen, um die Lage zu besprechen. Sie einigte sich dahin, es sei ein Beamter des politischen Departementes nach Territet mit dem Auftrag zu entsenden, dem gewesenen Kalifen mitzuteilen, er habe sich jeder politischen und religiösen Werbetätigkeit zu enthalten, ansonst der Bundesrat sich genötigt sehen würde, ihn einzuladen, das Gebiet der Schweiz zu verlassen. Am nächsten Tage entledigte sich Legationsrat Traversini dieses Auftrages⁵ beim gewesenen Kalifen. Dieser und sein Sekretär erwiderten hierauf, der Kalif sei, wenn er nicht sich jeder Würde begeben wollte, genötigt gewesen, der muselmanischen Welt von der ihr widerfahrenen Beleidigung Kenntnis zu geben, dagegen Einspruch zu erheben und sie aufzufordern, sich über die Zukunft des Kalifats auszusprechen. Nun erwarte er ihre Antwort. Bei alledem handle es sich weder um religiöse noch um politische Werbetätigkeit. Der Aufruf des Kalifen richte sich weder gegen einen Staat, noch gegen eine Regierung. Abdul Medjid verlange nicht, nach der Türkei zurückzukehren oder neuerdings mit der Würde des Kalifen bekleidet zu werden. Er wünsche nur, dass die in der Welt zerstreuten muselmanischen Gemeinschaften sich über die durch einen Missbrauch der Macht geschaffene Sachlage in aller Freiheit auf einem Kongress aussprechen können, dessen Beschluss für ihn unbedingt verbindlich wäre. Die Wahl Abdul Medjids zum Kalifen sei seinerzeit stillschweigend von der ganzen Welt des Islams genehmigt worden, und jetzt handle es sich darum, zu wissen, ob der Islam die Absetzung seines geistlichen Oberhauptes, des Sprösslings eines Herrscherhauses billige, das seit Jahrhunderten die Geschicke des Islams gelenkt habe. Daher müsse der Kalif dringend bitten, dass ihm gestattet werde, mit der muselmanischen Welt in Fühlung zu bleiben. Werde ihm dies verweigert, so würde er damit zum Gefangenen gemacht.

Legationsrat Traversini erklärte sich bereit, dem Bundesrat vom Wunsche des

4. *Il n'existe pas de rubrique relative à cette affaire dans le PVCF du 11 mars 1924.*

5. *Le compte rendu de l'entretien avec le Calife est reproduit en annexe.*

Kalifen Kenntnis zu geben, machte aber darauf aufmerksam, dass dieses In-fühlungbleiben mit der muselmanischen Welt unter Umständen dazu führen könnte, Territet zum Mittelpunkt einer religiösen und politischen Bewegung zu machen, was der Bundesrat nicht dulden könnte, und was mit den Pflichten dessen, der unser Land als Zufluchtsort in Anspruch nimmt, nicht vereinbar wäre. Er fügte bei, er stelle fest, dass der Kalif Vormerk genommen habe von der Bedingung, an welche der Bundesrat den weitem Aufenthalt des Kalifen in der Schweiz knüpfen müsse, nämlich dass der Kalif sich aller politischen und religiösen Werbetätigkeit zu enthalten habe. Der Kalif und sein Sekretär bestätigten dies.

Der Vorsteher des politischen Departementes führt des weitem aus, zur Zeit könne von einer Verweigerung des Aufenthaltes nicht wohl die Rede sein, auch nicht wegen des Zivilstands des Kalifen, welcher wohl kaum Anlass zu Schwierigkeiten geben werde, wenn schon angenommen werden müsse, dass drei der Begleiterinnen des Kalifen nach türkischem Recht als seine legitimen Frauen zu gelten haben. Auch werde sich kaum verhindern lassen, dass der Kalif mit der muselmanischen Welt in etwelcher Verbindung bleibe. Dagegen könne der Bundesrat die Ausübung von Handlungen, die als Ausfluss des Kalifenamtes erscheinen, auf dem Gebiet der Schweiz nicht dulden; der Kalif müsse also aufhören, die Veranstaltung eines allislamischen Kongresses zu betreiben und seine religiös-politische Wirksamkeit einstellen.

Der Vorsteher des politischen Departementes fügt bei, der zum Austausch der Ratifikationsurkunden für den in Lausanne abgeschlossenen polnisch-türkischen Vertrag nach Bern entsandte Präsident der Kommission für Auswärtige Angelegenheiten der türkischen Nationalversammlung, Chucri Kaya, habe gestern mit dem türkischen Geschäftsträger bei ihm vorgesprochen und dabei seiner Befriedigung über die Haltung des Bundesrates gegenüber dem gewesenen Kalifen Ausdruck gegeben. Die türkische Regierung, die sich jeder Einmischung in die religiösen Verhältnisse anderer Staaten zu enthalten habe, aber auch gewillt sei, keine derartige fremde Einmischung bei sich zu dulden, habe Abdul Medjid entfernen müssen, weil er die Absicht an den Tag gelegt habe, in der Türkei einen panislamitischen Kongress zur Regelung der das Kalifat betreffenden Fragen zu veranstalten. Chucri Kaya vertrat ferner die Ansicht, alle Schritte, die der abgesetzte Kalif in dieser Richtung allenfalls jetzt noch unternehmen könnte, seien zum vornherein aussichtslos. Über die Vermögensumstände des gewesenen Kalifen äusserte sich der Abgesandte der türkischen Regierung, der Kalif sei mit Reisegeld versehen worden; er besitze ansehnliche Güter in der Türkei und es sei ihm eine Frist von einem Jahre eingeräumt worden, um sie zu versilbern. Soweit dies nach Ablauf des Jahres nicht geschehen sei, würde die türkische Regierung die Güter an sich ziehen und dem gewesenen Kalifen eine Entschädigung dafür auszahlen. Die Kalifenbesoldung sei natürlich mit der Absetzung dahingefallen, aber es liege nicht in der Absicht der türkischen Regierung, den abgesetzten Kalifen schlecht zu behandeln.

In der Beratung ergibt sich allgemein Zustimmung zu dem vom Vorsteher des politischen Departementes eingenommenen Standpunkt hinsichtlich der Duldung des gewesenen Kalifen in der Schweiz.

Die Frage, ob der Kalif exterritorial sei, ist zu verneinen. Andere Staaten haben sich bis anhin um den Kalifen und seinen Aufenthalt in der Schweiz nicht geküm-

mert. Es wird abzuwarten sein, wie sich die Angelegenheit weiter entwickelt. Sollte Abdul Medjid wieder Kundgebungen wie seinen Aufruf vom 11. März erlassen, so wäre zum Einschreiten Anlass gegeben. Wünschbar wäre es, sich mit der türkischen Regierung darüber zu verständigen, wie sie sich den weiteren Verlauf eigentlich dachte, als sie den abgesetzten Kalifen in die Schweiz schickte.

ANNEXE

E 2001 (B) 5/18

Compte rendu du Secrétaire de Légation, E. Traversini

Le vendredi 14 mars j'arrive à 3 heures à Territet et suis aussitôt conduit près de l'ex-calife. Je dis à Abdul Medjid que les journaux lui ont sans doute appris déjà le but de ma visite, que je suis, en effet, chargé de lui faire savoir que, surpris par la publication du manifeste du 11 mars, le Conseil fédéral met comme condition formelle à un séjour ultérieur en Suisse l'abstention totale de tout acte de propagande politique ou religieuse.

La déclaration que je fais au calife, paraît l'impressionner vivement. C'est le secrétaire qui me répond en disant: «C'est la prison, alors.» Et Abdul Medjid ajoute, en levant les bras: «Je ne pouvais pas ne pas protester, le monde musulman n'aurait pas compris que le calife pût se taire alors qu'il venait d'être l'objet d'une mesure injuste et sans valeur.»

Le secrétaire reprend la parole pour me dire qu'ils n'ont jamais eu l'intention d'entreprendre une action politique ou religieuse et qu'il leur serait pénible d'apprendre que le Gouvernement du pays où ils ont trouvé l'hospitalité pourrait les croire capables de se livrer à un acte qui pût créer des difficultés quelconques à ce Gouvernement. Sous peine d'abdiquer toute dignité, le calife devait protester, faire connaître au monde musulman l'outrage subi, lui demander de se prononcer sur l'avenir du califat. Le calife a fait le geste qu'il devait aux Croyants de faire. Le monde musulman est maintenant saisi de la question. Le calife attend sa réponse.

Mais des télégrammes parviennent au calife, des Indes, de l'Egypte, de Berlin, témoignages de sympathie et de respect. Il en viendra certainement d'autres. Il faudra bien parfois répondre à ces télégrammes. Des Musulmans pourront — si on leur permet de partir — venir de loin⁶ pour discuter avec le calife la question même du califat, de son existence. Sera-t-il interdit à Abdul Medjid de recevoir ses fidèles?

«Nous ne le pensons pas. Autre chose serait, naturellement, si un député de la Grande Assemblée demandait une audience. Ce serait là un acte politique que nous nous interdirions.»

J'interromps pour dire que tout ceci, ces allées et ces venues, ces échanges de dépêches ferait de Territet le centre d'une agitation soit religieuse soit politique soit, encore, religieuse et politique — les deux domaines n'étant pas toujours séparés par des cloisons étanches — que le Conseil fédéral ne saurait tolérer et qui se concilierait mal avec les devoirs qui découlent du droit d'asile pour celui qui en est le bénéficiaire.

«Non, reprend le secrétaire, ce n'est pas de la propagande ni religieuse ni politique que nous faisons. Notre attitude n'a rien d'hostile. Notre action n'est dirigée contre aucun Etat, aucun Gouvernement. Encore une fois, nous n'en voulons à personne, pas plus à Kemal Pacha qu'à aucun autre Chef d'Etat. Nous ne demandons pas de rentrer en Turquie, nous ne demandons pas d'être de nouveau investis de la dignité de calife. Ce que nous demandons, c'est de voir les communautés musulmanes répandues dans le monde se prononcer sur une situation créée par un abus de pouvoir, par un coup de force. Nous souhaitons que le Congrès dont parle notre manifeste puisse se réunir et se prononcer en toute liberté sur la question du califat. Sa décision sera pour nous souveraine.

Je demande: «Estimez-vous que ce Congrès, s'il se réunissait un jour, pourrait tenir ses assises en Suisse?»

6. *Note en marge de P. Dinichert*: si on leur accorde l'entrée en Suisse.

— N'importe où, me répond-on, mais, cela va de soi, avec l'assentiment préalable de l'Etat sur le territoire duquel il désirerait siéger.

Sur une allusion nouvelle faite à l'indignité de la mesure prise par la Grande Assemblée, je demande à Abdul Medjid sur quoi il se base pour contester la validité de cet acte. N'est-ce pas le Gouvernement de la Grande Assemblée qui l'a désigné comme calife en même temps qu'il déposait Mehmed VI, qui réunissait en lui la qualité de Sultan et celle de Commandeur des Croyants. La dignité qu'Angora a conférée à Abdul Medjid ne pouvait-elle la lui ôter?

Réponse: «La Grande Assemblée actuelle a été élue sur un programme qui prévoyait, entre autres le maintien du califat.⁷ Elle est donc parjure en abolissant cette institution une fois les élections faites.

Je fais observer que, pour être logique, il faudrait admettre que si, dans le programme dressé par Kemal Pacha en vue des élections, aucun article n'avait prévu le maintien du califat, la suppression de celui-ci par l'Assemblée ne pourrait soulever, de la part d'Abdul Medjid, aucune objection.

Là-dessus, le secrétaire déclare que l'élection d'Abdul Medjid au califat avait été ratifiée *tacitement* par le monde musulman et qu'il s'agit précisément de savoir si ce même monde musulman ratifiera la déposition de son chef spirituel, issu d'une dynastie qui, depuis des siècles, guidait les destinées de l'Islam.

«En somme, ce que nous désirons, c'est de pouvoir conserver avec le monde musulman un contact dont la privation ferait du calife un prisonnier. Nous vous prions de dire cela au Conseil fédéral, nous vous en prions instamment.»

Je ne crois pas devoir opposer un refus à cette demande, mais, pour laisser derrière moi une situation nette, je réponds en ces termes: «Je veux bien faire connaître au Conseil fédéral votre désir de pouvoir communiquer avec les Musulmans en vue des mesures à prendre pour permettre à ceux-ci de se prononcer sur le sort futur du califat, mais il est entendu que vous avez pris acte de la décision du Conseil fédéral que je vous ai communiquée au début de notre entretien et aux termes de laquelle la condition formelle mise à un séjour ultérieur du calife en Suisse est l'abstention totale de tout acte de propagande politique ou religieuse.»

— C'est bien cela, me répond le secrétaire. C'est bien cela, répète le calife.

7. Note en marge de P. Dinichert: il s'agit donc de l'institution, et non de la personne.

326

E 1004 1/290

CONSEIL FÉDÉRAL Procès-verbal de la séance du 21 mars 1924

598. Erste ordentliche Session der Rhein-Zentralkommission 1924. Weisungen für die schweizerische Delegation

Politisches Departement (Auswärtiges).
Antrag vom 17. März 1924

Die erste ordentliche Session der Rhein-Zentralkommission wird am 20. März dieses Jahres in Strassburg eröffnet werden. Die im Entwurfe vorliegende Traktandenliste sieht die Erledigung einer grossen Anzahl von laufenden Geschäften und sodann, als Hauptgeschäft, die Revision der Rheinschiffahrtsakte vor.

I. Laufende Geschäfte der Zentralkommission

Ende Februar hat das Departement des Innern dem politischen Departement mitgeteilt¹, die badische Wasser- und Strassenbaudirektion würde es begrüßen, wenn in absehbarer Zeit auf dem Rhein Versuchsarbeiten mit den im Regulierungsprojekte für den Abschnitt Strassburg—Basel vorgesehenen Grundschwellen ausgeführt werden könnten. Diese Versuche wären für die zweckentsprechende Beendigung des Regulierungsprojektes sehr wertvoll und die Kosten von ca. Fr. 24 000 wären aus dem im Budget vorgesehenen Kredit für «Projektierungsarbeiten» auf der Strecke Strassburg—Basel zu bestreiten (allenfalls wäre der Bundesversammlung ein Nachtragskreditbegehren zu unterbreiten). Im Einverständnis mit dem Departement des Innern hat das politische Departement sodann den ersten Delegierten in der Rhein-Zentralkommission am 29. Februar² beauftragt, an die Rheinzentralkommission ein Gesuch um Bewilligung dieser Versuchsarbeiten in der nächsten Tagung der Kommission zu richten. Der Entwurf der Tagesordnung wird also voraussichtlich mit diesem Geschäft ergänzt werden.

Zu den übrigen laufenden Geschäften sind keine besonderen Vorschläge zu machen. Zu Traktandum Nr. 17 «Mesures prises à la suite de l'occupation de la Ruhr» bemerkt das Departement lediglich, dass ihm von schweizerischen Schifffahrtsinteressenten keine weiteren Klagen mehr über Störungen der Schifffahrt durch die Ruhrbesetzung bekannt geworden sind.

II. Revision der Rheinschifffahrtsakte

Die Schweiz hat bekanntlich davon abgesehen, einen eigenen Entwurf zur Revision der Rheinschifffahrtsakte auszuarbeiten. Dagegen hatte das politische Departement die von Belgien, Deutschland, Frankreich und Holland bei der Zentralkommission eingereichten Entwürfe sowohl den beiden interessierten Kantonen Basel-Stadt und Basel-Land wie auch dem Nordostschweizerischen Schifffahrtsverband und dem Verband für Schifffahrt auf dem Oberrhein zur Vernehmlassung unterbreitet. Von den beiden Kantonen und dem Verein für die Schifffahrt auf dem Oberrhein liegen ausführliche Gutachten vor.³ Der Nordostschweizerische Schifffahrtsverband übermittelte eine Äusserung von Professor His in Zürich.

Die Revision der Rheinschifffahrtsakte wird durch den Versailler Vertrag Artikel 354 vorgesehen, der bestimmt, dass «längstens binnen sechs Monaten nach Inkrafttreten des Vertrages die im Artikel 355 erwähnte Zentralkommission zum Zwecke des Entwurfes einer neuen Fassung des Mannheimer Abkommens» zusammenzutreten habe. Seitdem die neue Zentralkommission ihre Tätigkeit aufgenommen hat, steht denn auch «die Revision» sozusagen dauernd auf deren Traktandenliste. Ein Anfang wurde gemacht mit der Neuregelung der Vorschriften betreffend Schifferpatente (Artikel 15 ff. der Mannheimer Konvention). In der April-Session vergangenen Jahres hat ferner eine Aussprache stattgefunden

1. *Non retrouvé.*

2. *Non retrouvé.*

3. *Non reproduits.*

über die allgemeine Schifffahrtskonvention von Barcelona, die nach der Ansicht der in der Kommission vertretenen alliierten Staaten der Revision der Rheinschifffahrtsakte zu Grunde zu legen sein wird. Das Verhältnis der Schifffahrtskonvention zur Rheinschifffahrtsakte ist dann allerdings bei diesem Anlasse gar nicht erörtert worden. Die Kommission beschränkte sich darauf, die Einwendungen, die insbesondere von schweizerischer und holländischer Seite gegen die Konvention vorgebracht wurden, anzuhören, und beauftragte das Generalsekretariat, darüber ein besonders «Exposé» auszuarbeiten, was geschehen ist.

Es ist vorauszusehen, dass als Einführung zu den Revisionsverhandlungen eine erneute Aussprache über die Barceloneser Konvention stattfinden wird. Der Bundesrat hat mit Beschluss vom 1. Dezember 1922⁴ die Haltung der schweizerischen Delegation in dieser Frage festgelegt. Die seitherigen Verhandlungen geben kaum Veranlassung, die damals vom Bundesrat der Delegation erteilten Weisungen zu ändern. Nach wie vor wird sich der Standpunkt rechtfertigen, wonach die Revision der Rheinschifffahrtsakte unabhängig von den Vorschriften der Schifffahrtskonvention durchgeführt werden sollte. Der Kommission bleibt es natürlich unbenommen, in einzelnen Bestimmungen auf diese Konvention zurückzugreifen; die Schweiz als Nicht-Signatär dieser Konvention ist indessen an deren Vorschriften nicht gebunden und frei, gegebenenfalls eine abweichende Auffassung zu vertreten.

Das politische Departement hat im November 1922 die oben erwähnten Gutachten in der Revisionsfrage der schweizerischen Rheinkommission zur Beratung unterbreitet. Auf seinen Antrag hat sodann der Bundesrat in dem ebenfalls erwähnten Beschlusse vom 1. Dezember 1922 die von der schweizerischen Delegation einzunehmende Haltung in einigen Hauptfragen festgelegt. Das Departement hält es nicht für angezeigt heute auf diese Stellungnahme zurückzukommen. Die Delegation ist zu beauftragen, im Rahmen der ihr vom Bundesrate bisher erteilten Weisungen nach Möglichkeit die Wünsche zu berücksichtigen, die in den Gutachten der Kantone Basel-Stadt und Basel-Land sowie der beiden schweizerischen Schifffahrtsverbände aufgeführt werden. Nach der ersten Lesung und sobald die Zentralkommission einmal einen einheitlichen Entwurf der revidierten Akte aufgestellt hat, wird dann der Bundesrat zu den einzelnen Fragen eingehender und endgültig Stellung nehmen können.

Dem Departement ist am 4. dieses Monats zusammen mit einer «Denkschrift zur bevorstehenden Revision der Rheinschifffahrtsakte» von der deutschen Gesandtschaft eine Note⁵ überreicht worden. Die deutsche Regierung führt aus, dass die bevorstehenden Revisionsverhandlungen zu schweren Bedenken Anlass geben müssen, weil zu befürchten sei, dass Frankreich versuchen werde, in der revidierten Akte seine schon auf Grund des Versailler Vertrages bestehende überragende Machtstellung auf dem Rhein noch weiter auszubauen. Sie weist in ihrer Denkschrift insbesondere auf jene durch den Versailler Vertrag neu geregelten Vorschriften betreffend Zusammensetzung und Organisation der Zentralkommission hin, die ihres Erachtens zu Gunsten Frankreichs und der Nichtufer-

4. Cf., E 1004 1/285, n° 2984.

5. *Note envoyée par la Légation d'Allemagne le 3 mars 1924, non reproduite*, cf. E 2001 (B) 14/11.

staaten und auf Kosten der übrigen Uferstaaten eine Verschiebung der Machtverhältnisse gebracht hätten. In der Note wird der Wunsch geäußert, es möchte schweizerischerseits geprüft werden, ob in den bevorstehenden Verhandlungen in diesen Punkten ein gemeinsames Vorgehen der beidseitigen Delegationen möglich wäre.

Das politische Departement hat im Einvernehmen mit dem Departement des Innern der deutschen Gesandtschaft geantwortet. Mit Rücksicht auf die knappe Zeit, die bis zum Zusammentritt der Rhein-Zentralkommission, am 20. März, zur Verfügung steht, und aber auch im Hinblick auf die heikle Natur der Angelegenheit erachtete es das Departement für zweckmässig, auf den Vorschlag einer Fühlungnahme der schweizerischen und deutschen Delegation vor Zusammentritt der Kommission nicht einzutreten und schon jetzt darauf hinzuweisen, dass die schweizerische Delegation, entsprechend den von der Schweiz anlässlich ihres Beitrittes zur Rhein-Zentralkommission abgegebenen Erklärungen in den Fragen, die im Versailler Vertrage geregelt worden sind, eine zurückhaltende Stellung einnehmen werde.

Die Denkschrift gibt im weiteren zu folgenden Bemerkungen Anlass:

1. Über das Verhältnis der Schweiz zu den im Versailler Vertrag enthaltenen Bestimmungen betreffend den Rhein ist zu sagen, dass der Bundesrat sowohl wie die schweizerische Delegation in der Rhein-Zentralkommission zu verschiedenen Malen bekanntgegeben haben, die Schweiz anerkenne diese Bestimmungen als «bestehende Tatsache».

Gemäss Artikel 354 des Versailler Vertrages wird der Entwurf einer Neufassung des Mannheimer Abkommens nach Massgabe der Vorschriften des in Artikel 338 des gleichen Vertrages erwähnten allgemeinen Schifffahrtsübereinkommens aufgestellt. Dieses Übereinkommen, das in der Folge in Barcelona abgeschlossen worden ist, kann für die in der Zentralkommission vertretenen Staaten erst dann als verbindlich betrachtet werden, wenn es von diesen ratifiziert worden ist. Der gleiche Artikel 354 des Versailler Vertrages enthält aber die Vorschrift: «Ausserdem werden die in den folgenden Artikeln behandelten Abänderungen sofort in das Mannheimer Abkommen aufgenommen.» «Sofort» will wohl heissen: ohne die Revision der Rheinschifffahrtsakte abzuwarten. Dass diese Abänderungen auch in der künftigen Akte zu berücksichtigen sein werden, scheint selbstverständlich zu sein.

Das Departement hält dafür, dass schweizerischerseits ein Vorgehen, das die Abänderung der die Rheinschifffahrt betreffenden Bestimmungen des Versailler Vertrages bezweckt, nicht unterstützt werden könnte, dass aber andererseits darauf gedrungen werden sollte, dass künftig sämtliche den Rhein betreffende Vorschriften, auch diejenigen, die gegenwärtig im Versailler Vertrage geregelt sind, in der revidierten Rheinschifffahrtsakte vereinigt werden.

2. Wenn die deutsche Regierung in ihrer Denkschrift von den «Segnungen» der bisherigen Rhein-Zentralkommission spricht, so muss doch immerhin darauf hingewiesen werden, dass die Schweiz dieser Kommission nicht angehörte und trotz ihres seinerzeit der deutschen Regierung unterbreiteten Begehrens niemals in die Kommission aufgenommen wurde. Gewiss hat die Kommission in verschiedener Beziehung Gutes geleistet; sie war eine ausgezeichnete Verwalterin des Rheins. Sie als negotiorum gestor aller schifffahrtstreibenden Nationen zu

bezeichnen, ginge aber doch etwas weit. Sehr oft waren ihr eben die Interessen der ihr direkt Auftrag gebenden Nationen, Deutschlands und Hollands, doch die nächsten. Es sei nur an die bisherige Regelung der Schifferpatente erinnert. Durch die Bestimmung, dass der Kandidat für ein Schifferpatent seinen Wohnsitz in einem der beiden Uferstaaten haben müsse, wurden praktisch die übrigen Staaten von der Schifffahrt so gut wie ausgeschlossen. Ferner ist zu erinnern an die deutschen Pläne zur Schiffbarmachung des Oberrheins, die in Abwesenheit einer schweizerischen Vertretung von der Zentralkommission bereits geprüft und die ohne Begrüssung der Schweiz von dieser Kommission auch genehmigt worden wäre. Jedenfalls hat die Schweiz keinen Anlass, sich grundsätzlich über die Neubestellung der Kommission durch den Versailler Vertrag aufzuhalten.

Ob die heutige Zusammensetzung der Kommission, d.h. die Verteilung der Sitze darin, glücklich sei, ist eine andere Frage. Zweifellos ist die überragende Stellung Frankreichs in der Kommission nicht berechtigt und es hat insbesondere die Bestimmung des Versailler Vertrages, wonach der Präsident der Kommission ständig ein Franzose sein soll, etwas Stossendes. Die Behauptung aber, dass Frankreich, unterstützt von Belgien, die absolut führende und entscheidende Rolle spiele und Deutschland völlig in den Hintergrund gedrängt werde und ohne jeden Einfluss sei, scheint nicht den Tatsachen zu entsprechen. Deutschland hat allerdings im Versailler Vertrage gewisse Verpflichtungen übernommen. So hat es sich schon zum voraus verpflichtet, dem künftigen revidierten Rheinschiffahrtsabkommen beizutreten. Von diesen vertraglich übernommenen Verpflichtungen abgesehen aber, hat die deutsche Vertretung gegenüber den andern Delegationen in der Kommission keineswegs eine zurückgesetzte Stellung.

Wenn überhaupt die heute im Versailler Vertrage festgelegte Stimmzahl der einzelnen Delegationen künftig geändert werden soll, so müsste das nach etwas andern Gesichtspunkten geschehen als Deutschland in seiner Denkschrift anzuregen scheint. Es wird dort u. a. darauf hingewiesen, dass die Güterbewegung auf dem Rhein im Jahre 1913 nach Schweizerhäfen 100 000 Tonnen, nach elsass-lothringischen, jetzt französischen Häfen 1 889 000 Tonnen, nach deutschen Häfen 64 303 000 Tonnen betragen habe, ... dass die Schweiz 1, Frankreich 2, Deutschland 33 Rheinhäfen besitze, dass im Jahre 1914 die Rheinflotte aus 60% deutschen, 32,3% holländischen und 7,7% belgischen Dampfern bestanden habe usw. Für die Schweiz können alle diese statistischen Daten deshalb nicht massgebend sein für die Bewertung ihrer Interessen an der Rheinschiffahrt, weil eben der Schlussstein zum Ausbau des Rheins bis heute noch gar nicht gelegt worden ist; noch immer steht die Verbesserung der Strecke Basel—Strassburg aus. Wenn sodann als weiterer Massstab die Uferlängen aufgeführt werden — die Schweiz 5 Km, Frankreich 185 Km, Deutschland 1199 Km — so kommt dabei die Schweiz wiederum denkbar schlecht weg. Ihre besondere Lage als Oberlieger des Flusses bleibt dabei ganz unberücksichtigt, ebenso ihre besondere Lage als Binnenstaat. Gerade dieser Umstand müsste bei einer «gerechten» Verteilung der Sitze besonders gewürdigt werden; es wäre ferner in Betracht zu ziehen die Bedeutung, die der Verkehr auf dem Rhein für die einzelnen Staaten im Verhältnis zu ihrem Gesamtverkehr hat. Wenn Deutschland darauf hinweist, dass dem Rhein ohne das Ruhrgebiet das Rückgrat fehlen würde, so könnte wohl die Schweiz mit ebensolchem Rechte betonen, dass der Rheinstrom, wenn ihm das Einzugsgebiet

der Schweiz entzogen würde, zu einem Fluss von recht bescheidenem Ausmasse herabsinken würde.

Praktisch scheint die Frage der Stimmenzahl in der Kommission nur zu werden im Zusammenhange mit der weiteren Frage des künftigen Zuständigkeitsbereiches der Kommission. Wenn, wie Deutschland zu wünschen scheint, der durch den Versailler Vertrag geschaffene Aufgabenkreis der Kommission wiederum zurückgeführt werden sollte auf den in der Mannheimer Konvention vorgesehenen Umfang, dann wäre es wohl auch angezeigt, auf das bisherige System der Vertretung jedes Uferstaates durch je eine Stimme zurückzukommen. Eine nach den Interessen der Uferstaaten abgestufte Mitgliederzahl der Uferstaaten rechtfertigt sich nur dann, wenn der Kommission in Abweichung von den bisherigen Vorschriften der Mannheimer Konvention in einzelnen Fragen Entscheidungsbefugnis zugesprochen wird und wenn ferner die durch den Versailler Vertrag geschaffene umfassendere Tätigkeit der Zentralkommission aufrecht erhalten bleibt.

Auf diese Fragen wird eingehender zurückzukommen sein, wenn einmal die erste Lesung der Akte beendet ist. Aus taktischen Gründen scheint es angezeigt, die schweizerische Delegation zu beauftragen, vorläufig am Grundsatz von Artikel 46 der Mannheimer Akte, der die Genehmigung sämtlicher Beschlüsse der Zentralkommission durch die Uferstaaten vorsieht, festzuhalten. Für eine zweite Lesung wird indessen sorgfältig abzuwägen sein, ob sich nicht eine Unterscheidung der einzelnen Beschlüsse der Zentralkommission rechtfertige. Dass Beschlüsse, die den Uferstaaten finanzielle Opfer auferlegen, der Genehmigung der Uferstaaten bedürfen, bevor sie diese binden können, scheint ausser Frage zu stehen. Anders verhält es sich mit jenen Beschlüssen, die weniger eine «positive Leistung» eines Staates, sondern vielmehr, im Rahmen der Rheinschiffahrtsakte, ein bestimmtes Verhalten oder ein «Dulden» der Uferstaaten bedingen. Es wird noch näher zu untersuchen sein, inwieweit hier Mehrheitsbeschlüsse («einfache» oder «qualifizierte») möglich sind.

Den schweizerischen Interessen würde es auch wenig entsprechen, wenn die durch das Bestehen eines Generalsekretariates ermöglichte Zusammenfassung der Tätigkeit der Kommission wieder aufgehoben würde. Es wird schweizerischerseits darauf zu dringen sein, dass in der künftigen Akte der Aufgabenkreis des Generalsekretariates genau umschrieben werde. Bei der gegenwärtigen politischen Lage, bei der die Hauptuferstaaten des Rheins, Frankreich und Deutschland, so wenig übereinstimmende Ansichten und Interessen in bezug auf den Ausbau der Rheinschiffahrt besitzen, ist indessen das Bestehen eines zentralen Organs, das sucht, die Interessen auszugleichen und die Gegensätze zu überbrücken, geradezu unerlässlich. Dieses Organ zur Bedeutungslosigkeit zu verurteilen, wäre nach der Meinung des Departements eine verfehlte Politik.

Welcher Nationalität der Generalsekretär der Kommission zu entnehmen sei, darüber lässt sich allerdings reden. So wenig Frankreich oder Belgien ein Recht darauf besitzen, die Stelle des Generalsekretärs zu besetzen, so wenig lässt sich dieses Recht Deutschland zusprechen. Eine gerechtere Lösung wird vielleicht darin bestehen, dass in der Wahl des Generalsekretärs ein gewisser Wechsel festgelegt wird.

Das Departement wird bei anderer Gelegenheit auf diese Frage zurückkommen.

Zusammenfassend ist zu der deutschen Denkschrift zu sagen, dass deren Vorschläge, die in der Hauptsache auf eine Revision der im Versailler Vertrage festgelegten Bestimmungen betreffend die künftige Rheinschiffahrtsakte hinzielen, von der Schweiz grundsätzlich, aber auch mit Rücksicht auf ihre besonderen Interessen, nicht unterstützt werden können. Es rechtfertigt sich, die der Delegation bei früheren Gelegenheiten erteilten Instruktionen betreffend die Revision des Mannheimer Abkommens zu bestätigen und der Delegation im übrigen freie Hand zu lassen, den Grundsatz der freien Rheinschiffahrt nach Möglichkeit zu wahren.

Auf Grund dieses Berichtes wird in Zustimmung zu den im Einvernehmen mit dem Departement des Innern gestellten Anträgen des politischen Departements *beschlossen*:

1. Von den zwischen der deutschen Gesandtschaft und dem Politischen Departement gewechselten Noten betreffend die Revision der Rheinschiffahrtsakte wird Kenntnis genommen.

2. Die Delegation wird beauftragt, sich in den bevorstehenden Revisionsverhandlungen weiterhin an die ihr vom Bundesrate bei früheren Gelegenheiten, insbesondere durch Beschluss vom 1. Dezember 1922, erteilten Weisungen zu halten. In allen Punkten, wo keine besonderen Weisungen des Bundesrates vorliegen, ist die Delegation zu ermächtigen, nach freiem Ermessen den Grundsatz der freien Rheinschiffahrt zu vertreten und nach Möglichkeit den in den Gutachten der Kantone Basel-Stadt und Basel-Land und der beiden schweizerischen Schifffahrtsverbände geäußerten Wünschen Rechnung zu tragen.⁶

6. *Sur les discussions au sein de la Commission centrale du Rhin et au sein de la Commission suisse du Rhin à propos de la révision de la convention du Rhin* cf. E 2001 (B) 14/7.

327

E 1004 1/290

CONSEIL FÉDÉRAL

Procès-verbal de la séance du 28 mars 1924

680. Auswanderung nach Brasilien

Politisches Departement.
Antrag vom 10. März 1924
Volkswirtschaftsdepartement
Mitbericht vom 24. März 1924
Politisches Departement.
Vernehmlassung vom 26. März 1924

Im Sommer vorigen Jahres hat die Vereinigung für Innenkolonisation und industrielle Landwirtschaft in Zürich den Antrag gestellt, es möchte ihr zur Förderung der kolonialisatorischen Auswanderung nach Brasilien ein Kredit von Fr.

200 000 bewilligt werden. Das Departement konnte auf diesen Antrag nicht eintreten. Da ihm aber bekannt war, dass das Areal der von Hamburg aus geleiteten hanseatischen Kolonisationsgesellschaft im Staate Santa Catarina in Süd-Brasilien sich zu kolonisatorischer Betätigung besonders eignet, beauftragte es mit Schreiben vom 15. August 1923¹ den Gesandten in Rio de Janeiro, Herrn Gertsch, sich nach dem genannten Gebiet (Hauptsitz: Hammonia) zu begeben und die Verhältnisse und Bedingungen zu prüfen, unter welchen die Ansiedlung von Schweizerbürgern auf dortigen Landlosen erfolgen könnte. Herr Gertsch ist dem ihm erteilten Auftrage im November abhin nachgekommen und hat über die Ergebnisse seiner Orientierungsreise einen umfassenden, gründlichen Bericht erstattet.

Laut diesem Berichte verfügt die hanseatische Kolonisationsgesellschaft über ein Siedlungsgebiet von 170 000 ha. Sie hat innert 25 Jahren rund 3000 (zumeist deutsche) Familien auf Landlosen von durchschnittlich 28 ha angesiedelt. Für weitere 3000 Familien ist noch Terrain verfügbar. Jeder Neusiedler geht mit der Gesellschaft einen Vertrag ein, worin die gegenseitigen Rechte und Pflichten genau umschrieben sind. Kaufpreis und Anzahlung bestimmen sich jeweilen nach den gegebenen Verhältnissen. Zur Zeit beträgt der Mindestbetrag der Anzahlung 100 Milreis (nach heutigem Kurse 72 Fr., statt normal 165 Fr.). Der Preis der Grundstücke ohne Haus schwankt von 700—900 Milreis, je nach Lage und Grösse. Die zwei ersten Jahre sind zinsfrei. Vom dritten Jahre an wird gegenwärtig auf der ausstehenden Kaufsumme ein Zins von 7% berechnet. Die Höhe der jährlichen Abzahlungen wird dem freien Ermessen des Kolonisten überlassen. Für die Restschuld ist das Grundstück hypothekarisch verhaftet. Material zum Bau einfacher Wohnstätten ist vorhanden. Lebensmittel sind an Ort und Stelle erhältlich. Werkzeuge, Küchengeschirr und Bettzeug sollte der Auswanderer aus der Heimat mitnehmen. Produkte der Milchwirtschaft und Schweinezucht finden leicht Absatz. Hammonia, der Sitz der Verwaltung des hanseatischen Areals, befindet sich, in Luftlinie gemessen, 85 Km von der Meeresküste entfernt und ist mit dem Hafente Itajaky durch eine Bahnlinie mit anschliessender Flussdampfschiffahrt verbunden. Nach Ansicht des Herrn Gertsch sollten die Auswanderer nicht in grössern Gruppen eintreffen, sondern familienweise, um leichter Unterkunft zu finden.

Die grösste Schwierigkeit besteht für den Ansiedler darin, bis zur ersten Ernte durchzukommen; besitzt er keine Mittel, um den Unterhalt bis dahin zu bestreiten, so bedarf er vorübergehender Hilfe, um nicht von vornherein zu scheitern. Im Anschlusse an den Bericht des Herrn Gertsch nimmt das Departement daher in Aussicht, dass der Bund der schweizer. Gesandtschaft in Rio de Janeiro eine Summe von 1000 bis höchstens 2000 Fr. für jede unbemittelte Kolonistenfamilie zur Verfügung stelle. Die Gesandtschaft würde diese Summe durch das Konsulat in Curitiba, oder durch einen von ihr zu ernennenden Vertrauensmann, nötigenfalls in Raten, dem hilfsbedürftigen Ansiedler zur Bestreitung der Anzahlung und der Kosten für die notwendigen Anschaffungen aushändigen lassen. Über die Verwendung der ihr zur Verfügung gestellten Gelder hätte die Gesandtschaft genaue Rechnung zu führen.

1. *Non reproduit, cf. E 7175 (A) 1, 21.*

Von der Ausrichtung von Reisebeiträgen auf Rechnung des polit. Departementes wäre dagegen Umgang zu nehmen. Die Überfahrt nach Brasilien ist verhältnismässig billig, und es bleibt den Interessenten im übrigen freigestellt, gemäss den bestehenden Vorschriften mit einem Gesuche um Gewährung eines Reisebeitrages an den Vorstand der Wohngemeinde zu gelangen, der die Weiterbehandlung derartiger Unterstützungsgesuche im Wege der Arbeitsämter veranlasst.

Die Frage, ob sich die Gegend von Hammonia in klimatischer Beziehung für schweizerische Kolonisten eignet, ist durchaus zu bejahen. Das Gebiet liegt unter dem 27. Grad. südl. Breite und hat in Höhen von (wenigstens) 250 m über M. ein gemässigttes Klima, das für schweizerische Kolonisten, die aus milderen Gegenden unseres Landes stammen, sich besser eignen dürfte als Kanada mit seinem äusserst harten Winter. Es habe sich auch bereits eine Anzahl Schweizerfamilien dort angesiedelt, die tüchtig arbeitend gut vorwärts gekommen sind, sofern sie anfänglich die Mittel besaßen, bis zur ersten oder zweiten Ernte durchzuhalten.

Im Hinblick auf die Fortdauer der wirtschaftlichen Krisis und auf die sehr zahlreichen Erkundigungen nach Auswanderungszielen, die stetsfort beim Auswanderungsamt einlangen, hält das Departement dafür, es rechtfertige sich, dass der Bund mittellosen schweizerischen Auswandererfamilien, die in Süd-Brasilien ein Landlos zu kolonisatorischer Besiedlung erwerben, behufs Überwindung der schwierigen Zeitperiode bis zur ersten oder zweiten Ernte eine einmalige Unterstützung von je 1000 bis 2000 Fr. zur Verfügung stelle und diese Beträge durch Vermittlung der Gesandtschaft in Brasilien oder des schweiz. Konsulates in Curitiba und allfälliger Vertrauensmänner, je nach Bedarf ausrichten lasse. Zur Deckung dieser Ausgaben kann der verbleibende Überschuss auf dem zur Förderung der Auswanderung nach Kanada bewilligten Kredite von Fr. 500 000 (Bundesratsbeschluss vom 28. März 1923)² verwendet werden, welcher Überschuss laut der Rechnungsaufstellung im heutigen Antrag des Departementes betr. den Abschluss der Kanadaaktion rund Fr. 139 000 beträgt.

In seinem Mitbericht bemerkt das Volkswirtschaftsdepartement zur Frage der Ausrichtung von Reisebeiträgen an die Auswanderer, dass die Verantwortlichkeit für die Durchführung des Auswanderungsprojektes nur an einer einzigen Stelle liegen könne, wenn Doppelspurigkeiten vermieden werden sollen; das eidg. Arbeitsamt müsse sich daher in jedem einzelnen Fall vorbehalten, Reiseunterstützungen im Sinne des Art. 9, Abs. 3, des Bundesratsbeschlusses vom 29. Oktober 1919 betr. Arbeitslosenunterstützung³ nur dann zu gewähren, wenn das eidgen. Auswanderungsamt zustimme.

Das politische Departement stimmt in seiner Vernehmlassung vom 26. März dieser Auffassung zu.

Auf Grund der Vorlagen wird *beschlossen*:

Das politische Departement wird ermächtigt, den Überschuss von (mindestens) Fr. 139 000 auf dem am 28. März 1923 für die Förderung der Auswanderung nach Kanada bewilligten Kredite von Fr. 500 000 dazu zu verwenden,

2. Cf. E 1004 1/286.

3. Cf. E 1004 1/273.

schweizerischen Kolonisten, die sich in Süd-Brasilien ansiedeln, bei Bedarf zur Überwindung der Schwierigkeiten bis zur ersten oder zweiten Ernte eine Unterstützung von je 1000 bis 2000 Fr. zukommen zu lassen.

328

E 1004 1/290

CONSEIL FÉDÉRAL
Procès-verbal de la séance du 31 mars 1924

723. Auswanderung

Mündlich

Anlässlich der Behandlung des Berichtes und Antrages des politischen Departementes betreffend die Auswanderung nach Kanada¹ wird in der Beratung betont, die Vereinigung für Innenkolonisation habe es bei der Durchführung der Kanadaaktion entschieden an der nötigen Umsicht und guten Vorbereitung fehlen lassen. So sei es vorgekommen, dass Auswanderer in Kanada landeten, ohne dass irgend eine zuständige Stelle drüben von ihrer Ankunft in Kenntnis gesetzt worden wäre. Das sei nun aber kein Grund, um die Auswanderung nun etwa gar möglichst zu verhindern. Wenn auch die Arbeitslosigkeit abgenommen habe, so werde sich doch die Industrie nicht so bald von der Krise erholen, und dazu komme, dass im Bund und anderswo der Personalbestand nach Möglichkeit vermindert werde. Es sei daher nach wie vor die Auswanderung soweit nötig zu fördern, wobei allerdings Bundesmittel nach Erschöpfung der Kredite für die Arbeitslosenfürsorge und nach Aufhebung der hiefür aufgestellten Vorschriften nicht mehr in Betracht fallen können. Vor allem aber müsse jede Auswanderung gut vorbereitet sein, so dass die Auswanderer genau wissen, wohin sie gehen müssen und wo sie auf Hilfe rechnen können. Es werde sich daher vor allem empfehlen, Auswanderer dahin zu lenken, wo sie an schon bestehenden Schweizerkolonien oder doch bei schon in der betreffenden Gegend niedergelassenen Schweizerfamilien einen Rückhalt finden können und infolgedessen Aussicht auf Erfolg haben. Dann seien auch die von Gemeinden und Kantonen allfällig aufzubringenden Reiseunterstützungen wohl angewandt.

Der Rat nimmt von diesen Äusserungen und Anregungen zur Frage der Auswanderung zustimmend Kenntnis.

1. Cf. n° 726 de ce même procès-verbal ci-après.

726. Auswanderung nach Kanada

Politisches Departement
Antrag vom 10. März 1924
Volkswirtschaftsdepartement
Mitbericht vom 24. März 1924

Durch Schlussnahme vom 1. Dezember 1922² hat der Bundesrat das politische Departement ermächtigt, der Geschäftsstelle der schweiz. Vereinigung für Innenkolonisation und industrielle Landwirtschaft in Zürich die Funktionen einer schweizerischen Zentralstelle für das kolonisorische Auswanderungswesen versuchsweise zu übertragen und zur Deckung der hiedurch erwachsenden Kosten bis Ende 1923 dem Departement einen Kredit von Fr. 100 000 eröffnet zu Lasten des von den eidgen. Räten für Weiterführung der Arbeitslosenfürsorge bewilligten Kredits von 50 Millionen Franken.

Die Geschäftsstelle in Zürich entschied sich alsdann dahin, die Auswanderung schweizerischer Arbeitsloser zunächst nach Kanada zu lenken, und es wurde durch Bundesratsbeschluss vom 28. März 1923 ein Kredit von Fr. 500 000 gewährt behufs Ausrichtung von Reiseunterstützungen an dorthin auswandernde unbemittelte Schweizerbürger; auch diese Ausgabe geht zu Lasten des obenerwähnten Kredits von 50 Millionen.

Die Geschäftsstelle für Innenkolonisation hat im Jahre 1923 nach Kanada gelenkt:

Einzelpersonen	741
34 Familien mit zusammen Personen	119
Insgesamt Personen	860

Angemeldet zur Auswanderung nach Kanada für 1924 sind noch etwa 2000 Personen.

Der am 1. Dezember 1922 bewilligte Kredit von Fr. 100 000 für die Verwaltungsausgaben der Geschäftsstelle ist auf Ende 1923 erschöpft.

Auf dem am 28. März 1923 gewährten Kredit von Fr. 500 000 sind von der Vereinigung für Innenkolonisation gemäss vorgelegter Abrechnung (die noch der Nachprüfung bedarf) rund Fr. 311 000 verausgabt worden.

Was nun die Fortführung der Aktion im laufenden Jahre betrifft, so ist das Departement mit der Geschäftsstelle in Zürich der Ansicht, dass fortan darauf verzichtet werden kann, dem nach Kanada Auswandernden Reisebeiträge auf Rechnung des Departementes auszurichten. Den Interessenten bleibt es indessen freigestellt, gemäss den bestehenden Vorschriften mit einem Gesuche, um Gewährung eines Reisebeitrages an den Vorstand der Wohngemeinde zu gelangen, der die Weiterbehandlung derartiger Unterstützungsgesuche im Wege der Arbeitsämter veranlasst. Der Kredit von Fr. 500 000 wird daher zur Verabfolgung von Reisebeiträgen weiterhin nicht mehr beansprucht werden.

Die Erfahrung hat gezeigt, dass das Nebeneinanderbestehen unserer offiziellen Vertretung in Kanada und der in Kanada tätigen Organe der Vereinigung für

2. Cf. n° 229, note 2.

Innenkolonisation zu Reibungen führt, die den amtlichen Beziehungen mit den kanadischen Behörden nicht förderlich sind. Um diese Zweispurigkeit abzustellen, beabsichtigt das Departement, die Unterbringung der zur Auswanderung nach Kanada entschlossenen Landsleute dem Generalkonsulat in Montreal zu übertragen, das sich hiezu der Mitwirkung der Konsulate in Toronto, Vancouver und Winnipeg bedienen wird. Das Generalkonsulat wird anher melden, wieviele Arbeiter der verschiedenen Berufe in Kanada untergebracht werden können, und die Geschäftsstelle in Zürich hat sodann unter den bei ihr angemeldeten Bewerbern die geeigneten Personen auszuwählen und ihre gruppenweise Abreise anzuordnen. Nachdem auf diese Weise die Frühjahrsaktion durchgeführt sein wird, findet die vermittelnde Tätigkeit der Geschäftsstelle für Innenkolonisation ihr Ende, so dass um die Jahresmitte der vollständige Abbau dieser «organisierten» Auswanderung eintreten kann. Für ihre Mitwirkung bis dahin ersucht die Geschäftsstelle in Zürich, zur Deckung ihrer administrativen Auslagen, um einen Kredit von Fr. 30 000. Das Departement ist der Ansicht, dieser Kredit sei zu gewähren, auf Rechnung des bereits bewilligten Kredites von Fr. 500 000 für die Kanadaaktion.

Im übrigen bedarf es noch eines weiteren Kredites, zur Deckung der Kosten für Unterstützung der nach Kanada ausgewanderten Landsleute, die über den Winter daselbst arbeitslos geworden sind. Die Sorge für diese Personen wurde dem Generalkonsul in Montreal übertragen und das Departement benötigt hiefür eine Summe von Fr. 20 000 im Maximum, die ebenfalls dem bewilligten Kredit von Fr. 500 000 für die Kanadaaktion entnommen werden kann.

Es wird der Geschäftsstelle für Innenkolonisation anheimgestellt, ihre Bemühungen für koloniasatorische Ansiedlung der nach Kanada Ausgewanderten in gutscheinender Weise — jedoch unter den durch Art. 10 des Bundesgesetzes betreffend die Auswanderungsagenturen vom 22. März 1888 festgestellten Cautelen und ohne finanzielle Verantwortlichkeit des Bundes — fortzusetzen. Die Behandlung und Prüfung von Projekten, welche *andere* Siedlungsgebiete betreffen, bleibt dem Auswanderungsamt vorbehalten.

Die Abrechnung über den bewilligten Kredit von Fr. 500 000 zur Förderung der Auswanderung nach Kanada wird sich daher — in runden Zahlen — wie folgt gestalten:

Auslagen der Vereinigung für Innenkolonisation für Reisegelder an Auswanderer	Fr. 506 500
Honorar und Reisekosten des Auslandskommissärs	Fr. 43 500
Total-Auslagen der Vereinigung f. Innenkolonisation	Fr. 550 000
Hievon gehen ab:	
Reisebeiträge von Kantonen, Gemeinden und Privaten: einbezahlt:	Fr. 200 000
noch ausstehend	<u>Fr. 39 000</u>
Verbleiben zu Lasten des Bundes	Fr. 311 000
Einbezahlt vom Bunde an die Vereinigung für Innenkolonisation	<u>Fr. 415 000</u>
Saldo zu Gunsten des Bundes (von der Vereinigung für Innenkolonisation geschuldet)	<u>Fr. 104 000</u>

Auf dem Kredit von Fr. 500 000 bleibt somit verfügbar:	
Saldo, Guthaben des Bundes bei der Vereinigung für Innenkolonisation	Fr. 104 000
Noch unverwendet	<u>Fr. 85 000</u>
Zusammen	Fr. 189 000

Davon wären nach gegenwärtigem Antrag zu bestimmen:
für Verwaltungskosten der Vereinigung
für Innenkolonisation 1924: Fr. 30 000
Unterstützungskosten für Ausgewanderte in Kanada Fr. 20 000 Fr. 50 000
Verbleibt für anderweitige Zwecke verfügbar
(siehe den gleichzeitigen Antrag betr. kolonisatorische
Ansiedlung in Süd-Brasilien) Fr. 139 000.

Auf Grund der Vorlagen wird *beschlossen*:

Das politische Departement wird ermächtigt, auf Rechnung des am 28. März 1923 für die Auswanderung nach Kanada bewilligten Kredite von Fr. 500 000:

1. der Geschäftsstelle der schweizerischen Vereinigung für Innenkolonisation und industrielle Landwirtschaft in Zürich behufs abschliessende Durchführung der Aktion für Förderung der Auswanderung nach Kanada einen Kostenbeitrag bis zur Höhe von Fr. 30 000 zu gewähren;

2. dem schweizerischen Generalkonsulat in Montreal zur Unterstützung arbeitsloser Ausgewanderter einen Beitrag bis zur Höhe von Fr. 20 000 zur Verfügung zu stellen, in der Meinung, dass dieser Kredit nur zur Unterstützung solcher Personen verwendet werden darf, die durch die Kanada-Aktion der Vereinigung für Innenkolonisation und industrielle Landwirtschaft zur Auswanderung veranlasst worden sind, und dass, sofern der Kredit nicht vollständig aufgebraucht wird, der Rest zurückzuerstatten ist.³

3. Cf. aussi n° 329.

329

E 7175 (A) 1/19

*Le Département politique*¹
au Directeur de l'Association suisse de Colonisation
intérieure et d'Agriculture industrielle, H. Bernhard

Copie
L

Berne, 3. April 1924

Wir beehren uns, Ihnen im Auftrage des eidg. politischen Departements mitzuteilen, dass der Bundesrat am 31. März abhin² in bezug auf die organisierte Auswanderung nach Canada im Jahre 1924 folgende Verfügungen getroffen hat:

1. Es werden den Auswanderern nach Canada keine Reisebeiträge mehr aus dem politischen Departement eingeräumten Kredit ausgerichtet.

1. La copie ne porte pas de signature, l'auteur en est sans doute J. Möhr.

2. Cf. n° 328.

2. Es bleibt den Interessenten freigestellt, gemäss den bestehenden Vorschriften ein Gesuch um einen Reisebeitrag einzureichen (Eingabe an Wohngemeinde, Überweisung an das kantonale Fürsorgeamt und Weiterleitung an das eidgenössische Arbeitsamt).

3. Die Unterbringung der zur Auswanderung entschlossenen Schweizer in Canada wird dem Generalkonsulat in Montreal übertragen, das sich hiebei der Mitwirkung der Konsulate in Toronto, Winnipeg & Vancouver bedient. Das Generalkonsulat hat dem Auswanderungsamt mitzuteilen, wieviele Arbeiter der verschiedenen Berufe in Canada untergebracht werden können. Die Vereinigung für Innenkolonisation hat hierauf unter den bei ihr sich meldenden Bewerbern um Stellen eine Auswahl zu treffen und die Abreise der Ausgewählten unter Avisierung des Auswanderungsamtes gruppenweise anzuordnen. Für diese Mitwirkung wird der Vereinigung für Innenkolonisation ein Kredit von Fr. 30 000.— gewährt.

Um die Jahresmitte 1924 wird der Abbau dieser organisierten Auswanderung vollständig abgeschlossen.

4. Der dem politischen Departement provisorisch bewilligte Kredit von Fr. 20 000.— zur Unterstützung solcher Personen, die durch Vermittlung der Vereinigung für Innenkolonisation nach Canada placiert wurden und dort in Not geraten sind, wird ihm definitiv zuerkannt.

5. Der Vereinigung für Innenkolonisation wird anheimgestellt, ihre Bemühungen für koloniasatorische Ansiedlung der nach Canada ausgewanderten Schweizer in gutscheinender Weise ohne finanzielle Beihülfe des Bundes fortzusetzen, unter Beobachtung jedoch der durch Artikel 10 des Bundesgesetzes festgestellten Kautelen.

6. Alle Projekte betreffend Kolonisationsunternehmen werden von nun an wieder vom Auswanderungsamt geprüft.

Wollen Sie gefälligst von diesen Verfügungen Kenntnis nehmen. Indem wir hoffen, dass wir durch ein richtiges Zusammenarbeiten unserm Lande und vielen Auswanderern einen Dienst erweisen können, versichern wir Sie, Herr Direktor, unserer ausgezeichneten Hochachtung.

330

E 1005 2/2

CONSEIL FÉDÉRAL *Procès-verbal de la séance du 4 avril 1924*

Kreditabkommen mit Rumänien

Geheim

Mündlich

Rumänien hat schon vor einiger Zeit den Wunsch geäussert, von den im schweizerisch-rumänischen Kreditabkommen vorgesehenen Getreidelieferungen¹ entbunden und ermächtigt zu werden, den Rest des ihm eingeräumten Kre-

1. Cf. n° 122, 165.

dités in bar zurückzuzahlen. Dieser Rest beträgt zurzeit noch ungefähr 19,8 Millionen Franken. Das Volkswirtschaftsdepartement hatte die Rückzahlung in acht Raten von 2,5 Millionen in Aussicht genommen, wovon die erste beim Abschluss des Rückzahlungsabkommens und eine zweite noch im Laufe dieses Jahres fällig werden sollte, die übrigen von Beginn des nächsten Jahres an halbjährlich. Die abzuzahlende Restsumme sollte zu 7% verzinst werden, in Rückstand geratene Raten zu 10%. Der rumänische Gesandte und ein für den Abschluss des Abkommens Beauftragter der rumänischen Regierung waren nun heute beim Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartements und haben folgende Gegenvorschläge gemacht: Die erste Rate von 2½ Millionen Franken würde innert 14 Tagen nach Abschluss des Abkommens fällig, die zweite gleich grosse Rate am 1. Januar 1925, weil für das Jahr 1924 nur eine Rate im rumänischen Voranschlag vorgesehen sei, die dritte Rate am 1. Juli 1925 u. s. w. (Nach diesem Rückzahlungsplan würde die letzte Rate sechs Monate später fällig als nach dem Plan des Volkswirtschaftsdepartements.) Die ausstehende Kreditsumme wäre nach dem im ursprünglichen Abkommen schon vorgesehenen Ansatz (2% über dem Diskontsatz der schweizerischen Nationalbank, also gegenwärtig 6%) zu verzinsen, rückständige Raten zu einem um 2% höhern Zinsfuss. Sollte Rumänien mit einer Rate in Rückstand kommen, so würde die ganze Schuld sofort fällig. An Rumänien ist eine Abrechnung über den gegenwärtigen Stand des Kreditgeschäftes zugestellt worden. Diese Abrechnung scheint aber verloren gegangen zu sein. Der Gesandte und der rumänische Sendling haben nun erklärt, sie hätten keine Vollmacht, um den Betrag der Restforderung der Schweiz anzuerkennen und schlagen deshalb vor, die Schweiz solle diese Restforderung festsetzen und Rumänien würde sich dann innert drei Monaten dazu äussern. Die Abrechnung gestaltet sich deshalb nicht ganz einfach, weil ein Teil der Kreditsumme nicht an Rumänien ausbezahlt worden ist, sondern an die schweizeischen Lieferanten der von Rumänien auf Rechnung des Kredites in der Schweiz bestellten Waren. Sollte sich bei der Überprüfung der Abrechnung der Schweiz ein sonst nicht zu begleichender Anstand ergeben, so soll hierüber nach Vorschlag Rumäniens ein Schiedsgericht entscheiden, für welches jede der Parteien einen Richter zu ernennen hätte, während als Obmann des Schiedsgerichts der Rechnungsführer des Generalsekretariats des Völkerbundes amten soll.

Der Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartements ist der Meinung, über die Ratenzahlungen und die Verzinsung lasse sich an Hand der rumänischen Vorschläge reden. Das vorgeschlagene Schiedsgericht schein aber zu umständlich und es wäre allenfalls vorzuziehen, zwei Sachverständige der beiden Parteien mit der Prüfung der Abrechnung zu betrauen und vorzusehen, dass, wenn diese sich nicht einigen können, der Generalsekretär des Völkerbundes einen Schiedsrichter zu bezeichnen hätte. Im übrigen hat der Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartements die beiden Rumänen an den Chef der Handelsabteilung gewiesen, der ihnen die Abrechnung mit sämtlichen Belegen vorweisen wird.

In der Beratung wird verschiedentlich betont, der rumänische Vorschlag eines Schiedsgerichts über die schweizerische Rechnungslegung zeige, dass es Rumänien am nötigen guten Willen fehle. Die Schweiz könne sich ein solches Schiedsgericht nicht gefallen lassen, die öffentliche Meinung würde es nicht verstehen, wenn der Bundesrat sich hierauf einliesse. Es gehe denn doch über das Mass der

erträglichen Zumutungen hinaus, wenn der Schuldner der Stundung verlangt, auch noch ein Schiedsgericht über den Schuldbetrag fordere.

Auf Grund der Beratung wird *beschlossen*:

Der Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartements wird ermächtigt, in dem mit Rumänien zu vereinbarenden Abkommensentwurf die Bedingungen der ratenweisen Rückzahlung und der Verzinsung so gut wie möglich festzusetzen.²

Der Vorschlag eines Schiedsgerichts zur Erledigung von Anständen über die Abrechnung der Schweiz ist abzulehnen.

2. *Une convention réglant le solde du crédit consenti à la Roumanie fut signée le 14 avril 1924, à Berne. Cf. E EVD 20/14+15.*

331

E 2001 (C) 1/19

*Le Ministre de Suisse à Londres, Ch. Paravicini,
au Chef Département politique, G. Motta*

L. Personnel
Représentation suisse en Egypte

Londres, 10 avril 1924

Je viens de recevoir une nouvelle lettre de M. Trembley, Président de la Commission Commerciale Suisse au Caire, au sujet de la représentation suisse en Egypte. En vous remettant ci-inclus la copie¹ de cette communication, j'y joins l'extrait d'une autre lettre du même jour de M. Trembley.

La lettre de la Division des Affaires étrangères du 17 mars² (B 71 Ey.-10.) m'informe «qu'en ce qui concerne la question du caractère à donner à notre future représentation en Egypte, nous nous réservons d'y revenir en temps opportun après un examen plus approfondi.» Ceci me donne l'espoir qu'au sein du Conseil fédéral la question «Consulat Général ou Légation» n'a pas été définitivement résolue au point qu'il soit impossible d'y revenir. Je me féliciterais de penser qu'après tout la création d'une Légation ait encore des chances d'aboutir.

J'ai eu un long entretien avec Izzet Pacha, le Ministre d'Egypte en Grande-Bretagne, qui m'a fait, l'autre jour, sa visite officielle. C'est un homme fort aimable et intelligent qui, à la suite de ses études à Genève, connaît et estime la Suisse. Il m'a

1. *Dans cette lettre du 22 mars, E. Trembley écrit: [...]Je suis également très heureux de constater que vous êtes du même avis que les Suisses en Egypte au sujet de la préférence qu'il y aurait lieu de donner à la création d'une Légation plutôt que d'un Consulat Général. Comme vous semblez croire qu'il serait peut être encore possible de modifier à ce sujet l'opinion du Conseil fédéral, je ne manquerai pas d'insister encore moi-même sur ce point si l'occasion m'en est donnée par la réponse que M. Motta jugera bon de faire à la démarche que vous avez bien voulu lui transmettre [...](E 2001 (C) 1/19).*

2. *Non reproduite, cf. E 2200 Londres 37/1.*

dit, lui aussi, que les Suisses en Egypte ont une si bonne presse qu'il serait vraiment dommage s'ils restaient les seuls en arrière avec leur représentation diplomatique à la Cour du Roi Fouad.

Lors du dernier entretien que j'ai eu l'honneur d'avoir avec vous, j'ai eu l'impression que vous-même, M. le Conseiller fédéral, ainsi que les autres Membres du Conseil fédéral, n'avez aucune objection de principe à l'égard de la création d'une Légation, qu'au contraire vous vous rendez parfaitement compte qu'une Légation serait préférable à un Consulat Général, mais que la difficulté repose au Parlement. Dans ce cas, je me demande si un effort de ma part auprès de Conseillers Nationaux et de Membres du Conseil des Etats, qui me sont personnellement connus, ne serait de quelque utilité. J'écrirais à mes amis, à titre personnel, pour leur demander de vouer leur attention à cette question, et je n'ai pas de doute qu'ils arriveront à la conclusion une fois que l'installation d'une représentation est décidée, qu'une Légation est préférable à un Consulat Général. Je m'adresserais de préférence à des parlementaires de la Suisse allemande, ceux de la Suisse française ayant d'ores et déjà des idées plus favorables. Je ne voudrais, cependant, pas entreprendre cette démarche sans savoir que vous êtes d'accord et qu'il n'y a aucune raison, pour vous-même et pour le Conseil fédéral, d'éviter que la question de représentation en Egypte soit soumise au Parlement. Je m'abstiendrai donc d'écrire dans le sens indiqué à mes amis et connaissances aux Chambres fédérales avant d'avoir obtenu votre autorisation.

En vous remerciant d'avance de bien vouloir m'envoyer, à titre personnel, quelques lignes de réponse³, [...].

3. G. Motta a noté en marge de la lettre: Des démarches de M. Paravicini auprès des membres de l'Assemblée fédérale ne sont pas à recommander. 17. 4. 24. M.

CONSEIL FÉDÉRAL
Procès-verbal de la séance du 11 avril 1924

Beziehungen zu Russland

Copie

Geheim

Mündlich

Der Vorsteher des politischen Departements teilt mit, vor etwa einer Woche habe Herr Minister Rüfenacht geschrieben, der Unterstaatssekretär Maltzan im Auswärtigen Amt in Berlin habe die Bemerkung gemacht, es wäre zu wünschen, dass sich die Beziehungen zwischen der Schweiz und Sovietrussland bessern liessen. Der Genannte fügte bei, die Sovietregierung werde wahrscheinlich einen Beobachter zum Völkerbund nach Genf schicken; aus der Stellungnahme der

Bundesbehörden zur Frage der Einreise und des Aufenthalts einer solchen Abordnung in der Schweiz werde sich darauf schliessen lassen, ob Aussicht auf eine Besserung der Beziehungen zwischen beiden Ländern bestehe. Diese Äusserungen des Herrn Maltzan decken sich auffallend mit den Mitteilungen, die ein zurzeit in Berlin niedergelassener Schweizer, Herr Edouard A. Frick-Cramer, neulich Herrn Minister Dinichert mündlich gemacht hat, und da Herr Frick-Cramer in Verbindung mit der diplomatischen Vertretung der Sovietregierung in Berlin steht, so liegt die Annahme nahe, dass auch die Äusserungen des Herrn Maltzan auf eine Anregung der Sovietvertretung in Berlin zurückzuführen sind. Das Generalsekretariat des Völkerbunds würde zweifellos die Entsendung einer Abordnung Sovietrusslands als Beobachter beim Völkerbund begrüssen. Für die Stellungnahme der Schweiz zum Einlass einer solchen Abordnung wäre massgebend die Überlegung, dass die Schweiz grundsätzlich stets für die möglichste Ausdehnung des Völkerbunds eingetreten ist und wünschen muss, auch Deutschland und Russland in den Kreis der Völkerbundsstaaten aufgenommen zu sehen. Jedenfalls kann sich die Schweiz, wenn Russland einen Beobachter zum Völkerbund entsenden will, nicht auf einen eng nationalistischen Standpunkt stellen und Massnahmen ergreifen, die geeignet wären, der Entwicklung des Völkerbunds allenfalls Eintrag zu tun. Vielmehr müsste die Schweiz bestrebt sein, die Aufgabe einer solchen Beobachterabordnung zu erleichtern. Sofern der Rat einverstanden ist, würde der Vorsteher des politischen Departements Herrn Minister Rüfenacht, der heute bei ihm vorsprechen wird, in diesem Sinne auf seine eingangs erwähnten Mitteilungen Bescheid geben.

In der Beratung wird allgemein anerkannt, dass es erwünscht wäre, wenn sich ein Anlass zur Abklärung und etwelchen Besserung der Beziehungen zu Russland gäbe. Gegenwärtig wird der Einlass in die Schweiz den Russen allgemein verwehrt, gleichviel ob sie Bolschewiki, Menschewiki oder Anhänger der alten Ordnung sind, wie ja auch Russland keine Schweizer einlässt und überdies den Schweizern, die noch in Russland weilen, die Ausreise verwehrt. Dieser Zustand sollte doch in absehbarer Zeit verbessert werden können. Dagegen ist es allerdings Sache Russlands den Anstoss hiezu zu geben, da der gegenwärtige Zustand auf die Haltung der Sovietregierung gegenüber dem Urteil im Conradiprozess zurückzuführen ist. Es steht dem also nichts im Wege, den Russen zu sagen, spricht mit uns, dann sind wir bereit, einer Beobachterabordnung zum Völkerbund Einlass zu gewähren.¹

Auf Grund der Beratung wird somit der Vorsteher des politischen Departements ermächtigt, dem Herrn Minister Rüfenacht im Sinne der obigen Ausführungen Bescheid zu erteilen.

1. Cf. n° 360.

333

E 1004 1/291

CONSEIL FÉDÉRAL
*Procès-verbal de la séance du 12 avril 1924*¹

817. Incident de Ponte Tresa

Le Chef du Département politique soumet au Conseil le rapport suivant:

«Le soussigné a reçu, ce matin quelques minutes avant midi, la visite de M. Garbasso, Ministre d'Italie à Berne, qui avait demandé une audience dans une affaire importante et urgente.

M. Garbasso a exposé, dans les termes les plus mesurés et sur le ton de la plus évidente courtoisie, ce qui suit:

Il a reçu hier au soir, vers 10 heures, une dépêche télégraphique de M. Mussolini, Président du Gouvernement italien. Dans cette dépêche il est affirmé que, d'après des constatations faites par les autorités civiles de frontière, des soldats du régiment tessinois 30, encadrés d'officiers, le jour du 8 courant à une heure de l'après-midi et à 6 heures, d'abord sur la route Ponte Tresa à Cremenaga, plus tard à Madonna del Piano, auraient poussé, vis-à-vis de civils italiens se trouvant de l'autre côté de la frontière, des cris hostiles contre l'Italie, contre le chef du Gouvernement italien et contre le fascisme. Ces manifestations hostiles avaient d'autant plus de gravité qu'elles émanaient de soldats encadrés et qu'elles se sont produites au lendemain des élections à la Chambre italienne qui ont consacré la victoire du fascisme. Elles ont produit en Italie une forte effervescence. Le Gouvernement italien a chargé son représentant à Berne de présenter au Conseil fédéral une «protestation vive et urgente» et de lui demander les réparations auxquelles il peut avoir droit de s'attendre de la part du Gouvernement d'un pays voisin et ami.

M. Garbasso — qui était visiblement préoccupé et qui n'a pas caché qu'il s'agissait d'une démarche «grave» — a manifesté le désir de pouvoir rassurer immédiatement son gouvernement par l'annonce qu'une enquête énergique et rapide était en cours et que des sanctions auraient été prises contre les coupables.

Le soussigné a déclaré qu'une enquête de l'autorité militaire avait été ordonnée immédiatement, mais qu'à l'heure actuelle les résultats n'en étaient point encore connus et que probablement il ne s'était agi que d'actes isolés. Le soussigné a ajouté qu'il aurait saisi immédiatement le Président de la Confédération de la protestation italienne et que le Président aurait probablement convoqué une séance extraordinaire du Conseil fédéral.

Quelques minutes avant l'arrivée de M. Garbasso, le soussigné avait reçu une communication télégraphique du Président du Gouvernement tessinois, M. Canevascini. Voici le contenu de cette communication: «Hier, le syndic de Ponte

1. *Etaient absents: E. Chuard, R. Haab.*

Tresa, M. Pietro Tognetti, serait allé pour affaires personnelles à Varese. Au sortir de la gare, il aurait été invité par un fasciste à le suivre. Il se serait trouvé, après plusieurs détours, dans un local où six à sept fascistes en chemise noire étaient rassemblés. M. Tognetti aurait été requis de la raison de son voyage à Varese. Il aurait répondu qu'il s'agissait d'affaires personnelles. Les fascistes prétendirent qu'il était venu contrôler leurs mouvements. Ils questionnèrent M. Tognetti sur ses sentiments suisses et en particulier sur la question de savoir si M. Tognetti était fier d'être suisse. M. Tognetti répondit par l'affirmation. Les fascistes lui demandèrent de rentrer à Ponte Tresa et d'y afficher un acte de déploration de ce qui s'était passé à Ponte Tresa. M. Tognetti déclara qu'il ignorait ces faits. Les fascistes firent savoir qu'ils étaient prêts, au nombre de deux ou trois cents, à faire une expédition punitive à Ponte Tresa. Ils ajoutèrent qu'ils étaient disposés d'aller même jusqu'au Gothard, car les Tessinois ne devaient pas rester sous la domination d'autres races. M. Tognetti fut cependant relâché, mais dut signer une déclaration de regret.»

M. Canevascini a fait savoir qu'il aurait porté sur lui lundi prochain une déclaration écrite de M. Tognetti. Il a ajouté que la population de Ponte Tresa se trouvait en état de forte agitation et de crainte. Le soussigné a conseillé de faire surveiller Ponte Tresa par les gendarmes et de demander, si nécessaire, un renfort à la douane.

Il semble évident que le cas dont il s'agit mérite la plus grande attention. Il est également évident que l'enquête en cours doit être conduite avec la plus grande rapidité et la plus grande énergie. Si des soldats ont poussé des cris hostiles contre l'Italie, ils doivent être sévèrement punis. La punition doit être encore plus exemplaire si les soldats étaient encadrés d'officiers et de sous-officiers. Ceux-ci devront répondre éventuellement de leur passivité, si passivité il y a eu.

Le soussigné a déjà attiré l'attention du Ministre d'Italie sur le fait qui concerne le syndic de Ponte Tresa, en se réservant de revenir sur l'incident dès qu'il sera mieux éclairci. En attendant, il a fait savoir à M. Garbasso que cet incident soulevait en lui et aurait soulevé sans doute dans tout le Conseil fédéral une émotion douloureuse.»

Der Vorsteher des politischen Departementes fügt seinem Bericht mündlich folgendes bei:

Der italienische Gesandte habe bei der Unterredung angeführt, er habe noch vor wenigen Tagen seiner Regierung gemeldet, die Erregung wegen der Schrift «La question tessinoise» habe sich in der Schweiz gelegt und die öffentliche Meinung habe mit Befriedigung von dem beruhigenden Aufsatz über die italien.-schweizerischen Beziehungen in der «Squilla italica» Kenntnis genommen. Er müsse aber daran erinnern, dass noch nicht festgestellt worden sei, wer seinerzeit den an der Tellstatue in Lugano von Fascisten niedergelegten Kranz in den See geworfen habe², dass die Zwischenfälle in Lugano vom September 1923³ noch der gerichtlichen Erledigung harren, dass die Untersuchung über die Beschädigung des Soldatendenkmals in Mendrisio⁴ ergebnislos verlaufen sei. Die durch

2. *Pour les documents relatifs à cette affaire, cf. E 2001 (B) 3/50.*

3. *Cf. n° 287.*

4. *Cf. n° 204.*

all' dies hervorgerufene gereizte Stimmung in Italien erhalte nunmehr bedauerlicherweise neue Nahrung durch die Vorfälle in Ponte Tresa.

Der Vorsteher des politischen Departementes gibt der Meinung Ausdruck, die militärischen Stellen hätten vielleicht allzu früh die Meldung ausgegeben, es sei überhaupt nichts Anstössiges vorgekommen. Wenn auch nicht anzunehmen sei, dass Soldaten in Marsch-Ordnung italienfeindliche Rufe ausgestossen haben, so sei doch nicht ausgeschlossen, dass einzelne Soldaten bei anderer Gelegenheit unvorsichtige Äusserungen getan haben. Wenigstens wurde einem Herrn Ferrario in Ponte Tresa ein Protokoll eines italienischen Beamten gezeigt, wonach festgestellt worden wäre, dass Soldaten Rufe der genannten Art ausgestossen hätten. Es scheine daher angezeigt, die schwebende Untersuchung mit aller Gründlichkeit durchzuführen.

Während der Sitzung langt ein Telegramm der tessinischen Regierung ein⁵, welches den Vorfall mit Gemeindevorsteher Tognetti von Ponte Tresa in Varese bestätigt und gegen die Behandlung eines tessinischen Beamten durch die Fascisten Protest erhebt.

In der Beratung wird festgestellt, dass sofort auf Grund der Agenturmeldung am Donnerstag schon die militärische Untersuchung wegen der angeblichen Vorfälle in Ponte Tresa eingeleitet worden ist. Der zuständige Untersuchungsrichter, der im Tessin niedergelassene Rechtsanwalt Weissenbach, wurde unverzüglich aufgeboten und hat die Untersuchung unverweilt an die Hand genommen. Sein erster Bericht liegt vor und wird verlesen.⁶ Für die Anschuldigung, dass von Truppen im Marschverband italienfeindliche Rufe ausgegangen seien, kommen nur die Bataillone 95 und 96 in Betracht. Die Offiziere dieser Einheiten bestreiten, soweit sie bis jetzt abgehört worden sind, durchaus, dass etwas derartiges während dem Marsch vorgekommen sei. Als dann die Soldaten in der Tresa ein Fussbad nahmen, wurden allerdings zwischen ihnen und den Italienischen Grenzwächtern am andern Ufer Scherzreden ausgetauscht, auch solche mit leichten Spitzzen (Nachahmungen der neapolitanischen Aussprache — die italienischen Grenzwächter in der Gegend von Ponte Tresa stammen aus der Gegend von Neapel —), und ein Soldat soll einem italienischen Grenzer zugerufen haben, «tschao Mussolini». All' dies ging aber offenbar nicht über freundschaftliche Neckereien hinaus. Der Untersuchungsrichter macht auf die Schwierigkeit aufmerksam, die für ihn darin liegt, dass er den Anschuldiger nicht befragen, von ihm nicht genaue Angaben über Ort, Zeit und die inkriminierten Handlungen erlangen kann.

Der Untersuchungsrichter erwähnt sodann noch, dass in Lugano angetrunkene Soldaten im italienischen Haus die «Bandiera rossa» und das Fascistenlied in sozialistischer Umdichtung gesungen haben und deshalb von einem Offizier zurechtgewiesen worden sind. Auch hierüber ist die Untersuchung eingeleitet. Ein weiterer Bericht des Untersuchungsrichters steht in Aussicht.

Ähnlich lauten auch die Berichte der Zollbehörden von Ponte Tresa, wonach die Bevölkerung dieser Ortschaft erst durch die Zeitungen von einem Zwischenfall gehört habe; das zeigt, dass dort kaum etwas vorgekommen ist, was Aufsehen gemacht hätte. Doch scheint auf der italien. Seite ziemlich starke Erregung zu

5. *Non retrouvé.*

6. *Il s'agit du rapport du 11 avril 1924, non reproduit, cf. E 2001 (B) 5/18.*

herrschen. Es wird auch berichtet, Fascisten von Luino, wo ein fascistischer Beamter sich als Hetzer hervortut, hätten beabsichtigt, in Automobilen auf Schweizergebiet einzudringen, seien aber von den ital. Behörden daran gehindert worden. Den schweizer. Zollbehörden ist Weisung gegeben worden, vorsichtig zu sein, aber allenfalls Übertrittsversuchen mit Festigkeit zu begegnen.

Was die Strafbarkeit der allenfalls in Betracht fallenden Handlungen anbelangt, so kann allerdings, insbesondere wenn solche bei der Truppe im Marschverband vorgekommen sind, disziplinarisch eingeschritten werden. Bei Beleidigung des italienischen Königs oder der Regierung käme auch eine auf Antrag des Beleidigten durchzuführende Strafklage in Betracht. Dagegen muss die Auffassung durchaus abgelehnt werden, wonach der Fascismus als solcher als ein völkerrechtlich geschütztes Rechtsgut zu betrachten wäre.

Es würde sich empfehlen, dem italienischen Gesandten Kenntnis von den Berichten des Untersuchungsrichters und allenfalls von den Protokollen der Untersuchung zu geben, dann aber auch Einsicht in die von den italienischen Behörden aufgenommenen Protokolle über die angeblichen Zwischenfälle in Ponte Tresa zu verlangen.

Im ganzen herrscht der Einruck vor, es seien an sich eigentlich harmlose Vorkommnisse aufgebauscht worden und hätten in dieser Verzerrung den Schritt der italienischen Regierung veranlasst. Jedenfalls hat es den Anschein, dass die Behandlung des Gemeindevorstehers von Ponte Tresa durch die Fascisten in Varese einen viel greifbareren Tatbestand darstellt, als alles, was über die schweizerischen Soldaten von der italienischen Regierung vorgebracht worden ist. Daher rechtfertige es sich, zu verlangen, dass die italienischen Behörden über die Vorfälle in Varese eine Untersuchung durchführen und dass dem Bundesrat von deren Ergebnis Mitteilung gemacht werde.

Es ist vorauszusehen, dass in der öffentlichen Meinung das Gefühl zum Ausdruck kommen wird, der italienische Ministerpräsident sei durch übertriebene Meldungen irregeführt worden, Italien suche in einer gewissen Überempfindlichkeit Händel, wo dazu kein zureichender Grund vorliegt, und man sei in der Schweiz allmählich des fortwährenden Anspruchs des Fascismus auf uneingeschränkt bewundernde Anerkennung seiner Taten müde.

Auf Grund der Beratung wird in Zustimmung zum Antrag des politischen Departementes *beschlossen*:

1. Der Vorsteher des politischen Departementes wird ermächtigt:

a. den italienischen Gesandten wissen zu lassen, dass der Bundesrat auf die erste Meldung von angeblichen Zwischenfällen an der schweizer.-italienischen Grenze hin schon am Donnerstag eine Untersuchung durch die Militärjustiz angeordnet hat, die rasch und eindringlich durchgeführt wird, und dass, wenn sich Soldaten einer Verfehlung sollten schuldig gemacht haben, sie disziplinarisch streng bestraft würden; dass der Bundesrat bereit sei, dem italien. Gesandten Einsicht in die Berichte und Protokolle der militärischen Untersuchungsbehörde zu gewähren, und dass es ihm erwünscht wäre, auch Einsicht in die von zivilen italienischen Grenzbehörden aufgenommenen Protokolle zu erhalten, welche Anlass zum Schritt der italienischen Regierung gegeben haben;

b. dem italiensichen Gesandten mitzuteilen, der Bundesrat erwarte, dass über das durchaus unzulässige Vorgehen einiger Fascisten in Varese gegenüber dem

Gemeindevorsteher von Ponte Tresa, Herrn Tognetti, ebenfalls eine Untersuchung durchgeführt und deren Ergebnis dem Bundesrat bekanntgegeben werde.

2. Das politische Departement wird beauftragt, der Presse eine amtliche Mitteilung über die Angelegenheit zuzustellen.

334

E 2001 (C) 1/19

Le Département politique
au Président de la Commission Commerciale Suisse au Caire, E. Trembley

Copie

L

Berne, 17 avril 1924

Nous avons pris connaissance avec le plus vif intérêt du contenu de votre lettre du 27 mars¹, ainsi que de celles des 28 février², 6³ et 22 mars⁴, qui nous ont été transmises par notre Légation à Londres.

Il nous a été particulièrement agréable d'apprendre que l'incident des fonctionnaires suisses au service du Gouvernement égyptien a été réglé à notre satisfaction et nous tenons à vous exprimer, ainsi qu'à tous les membres de la Commission Commerciale, nos remerciements de la peine qu'elle a bien voulu se donner en cette occurrence.

Quant à la question de notre représentation en Egypte, nous venons de recevoir la réponse⁵ du Ministre égyptien des Affaires étrangères à notre note du 6 février.⁶ Wacyf Pacha Ghali pense qu'il conviendra d'en faire en temps voulu

1. *Non retrouvée.*

2. *Dans une seconde lettre datée du même jour et adressée à Paravicini, Trembley exposait son point de vue: [...] Ce que je demande essentiellement, et ce que, si ma proposition vous paraît convenable, je vous prie instamment d'appuyer, c'est que l'assurance me soit donnée que mes efforts seront compris et soutenus par l'autorité fédérale et que je travaillerai en plein accord avec elle.*

Dans tout ce qui a été fait ici, jusqu'à maintenant, en faveur de notre représentation diplomatique, le malheur a été que trop de personnes s'en sont mêlées, à titre individuel, sans contact avec le Conseil fédéral et souvent aussi avec trop peu de connaissances des besoins des colonies suisses d'Égypte. Il en est résulté des actions non coordonnées et souvent contradictoires.

Il semblerait peut-être normal que la mission que je demande soit accordée à l'un de nos juges suisses des tribunaux mixtes. Une objection pourrait être qu'ils ne se trouvent peut-être pas dans une situation suffisamment indépendante vis-à-vis du Gouvernement égyptien, et aussi qu'ils se tiennent malheureusement trop éloignés de nos colonies et connaissent mal leurs besoins. Mais il y en a une autre, beaucoup plus forte : l'extraordinaire et violente rivalité qui les sépare et fait que toute action entamée par l'un d'eux, sera, quelle qu'elle soit, immédiatement contrecarrée par l'autre. C'est un fait regrettable, d'autant plus regrettable que tous deux sont des hommes d'une valeur considérable, mais qui malheureusement existe. [...] (E 2200 Londres 37/1).

3. *Non reproduite.*

4. *Cf. n° 331, note 1.*

5. *Non retrouvée.*

6. *Cf. n° 317.*

l'objet d'un examen spécial en vue d'arriver à un accord entre les deux Gouvernement et il assure le Conseil fédéral que, dans la discussion de cette question, son Gouvernement sera animé de l'esprit le plus large.

Quoique ces termes soient plutôt vagues, nous inclinons à y voir un témoignage de bonne volonté qui nous donne de l'espoir. Il nous paraît compréhensible que le Ministre des Affaires étrangères ait préféré ne pas s'engager officiellement avant de connaître exactement nos intentions et nos désirs et les conversations que vous avez eues avec lui confirment l'impression que nous retirons de la lecture de cette réponse.

Dans ces circonstances et vu le désir exprimé par Wacyf Pacha Ghali de poursuivre ses entretiens avec vous à ce sujet, nous croyons devoir choisir de préférence la voie qui s'offre ainsi tout naturellement et nous vous prions par conséquent de faire savoir au Ministre, à titre officieux, que:

La Suisse désire, ainsi qu'il a été formulé dans la note du 6 février, resserrer les liens entre les deux pays, établir des relations directes avec le Gouvernement égyptien et créer à cet effet une représentation consulaire en Egypte. Le Département politique a été heureux d'apprendre que le Gouvernement égyptien donnait d'avance à cette création son entier agrément. Toutefois nous sommes obligés, vu la situation juridique des étrangers en Egypte, qui n'a pas subi de modification, du moins pour le moment, à vouer une attention particulière aux conditions auxquelles l'établissement de notre représentation s'effectuerait.

Il est entendu, est nous tenons à souligner, qu'il ne s'agit pas d'exiger pour nos compatriotes établis en Egypte des privilèges particuliers, mais il est évident que les Suisses, en passant sous la protection de leur propre consul, doivent pouvoir continuer à bénéficier du traitement dont ils jouissent actuellement comme protégés français ou américains, tant que le régime des capitulations se maintient en Egypte: sinon la création d'une représentation suisse dans ce pays, dont nous n'attendons que du bien pour nos compatriotes, aurait pour effet de détériorer la situation qui leur est faite. Il y a lieu de faire ressortir également que le nombre de nos citoyens établis en Egypte dépasse 600 et que par conséquent nous sommes obligés d'attacher à la question de leur situation juridique plus d'importance que ne le font peut-être quelques autres pays dont les ressortissants en Egypte sont incomparablement moins nombreux.

Par contre, nous sommes prêts à déclarer formellement que l'agrément donné à l'établissement d'un Consulat de Suisse, avec les pouvoirs de juridiction, ne conférerait nullement à la Suisse la qualité de Puissance capitulaire, et que, par conséquent, celle-ci n'entend avoir, de ce fait, voix au chapitre pour rien de ce qui concerne le régime des capitulations, qu'il s'agisse de questions d'organisation judiciaire ou de modifications à apporter au régime juridique applicable aux étrangers en Egypte.

Dans ces circonstances, nous serions fort heureux si le Gouvernement égyptien pouvait consentir à accorder au représentant suisse le pouvoir de juridiction consulaire pour:

- les contestations en matière civile et commerciale (non compris les actions réelles immobilières réservées aux tribunaux mixtes) entre Suisses,
- les questions de statut personnel,
- les actions pénales autres que celles réservées aux tribunaux mixtes.

Nos compatriotes en Egypte continueraient à être justiciables des tribunaux mixtes pour les actions réelles immobilières,

les contestations en matière civile et commerciale en dehors du statut personnel entre indigènes et Suisses et entre Suisses et étrangers,

les quelques actions pénales réservées à ces tribunaux.

Il serait en outre fort désirable que le Gouvernement égyptien voulût bien nous assurer d'avance, à titre de réciprocité, de la clause de la nation la plus favorisée.

Nous ajoutons pour votre orientation que nous ne croyons pas devoir revenir sur nos démarches antérieures. La situation politique en Egypte a changé et nous avons à traiter maintenant avec le Gouvernement égyptien, qui lui — nous l'espérons — ne manquera pas de reconnaître la justesse de nos revendications. Nous n'ignorons pas que certains pays avaient déjà renoncé au régime capitulaire et en particulier à la juridiction consulaire, mais cela en faveur de la Grande-Bretagne. Au surplus, ces arrangements ont été contractés en 1920 et 1921, donc sur la base du protectorat britannique, et par des Etats qui, sauf la Grèce, ont à sauvegarder en Egypte des intérêts moins importants que les nôtres: ils ne sauraient, pour ces deux raisons, être invoqués comme précédents.

Nous venons de vous indiquer dans ses grandes lignes notre manière de voir et les conditions auxquelles nous serions disposés à réaliser enfin notre projet en Egypte: il ne nous reste plus qu'à vous prier de bien vouloir, ainsi que nous l'avons dit plus haut, faire connaître à Wacyf Pacha Ghali, à titre tout à fait officieux, notre but. Il serait peut-être prudent de votre part de ne pas entrer dans des discussions de détail, avant que l'avis du Gouvernement égyptien et ses intentions à l'égard de nos propositions aient été portés à notre connaissance, et que nous ayons pu, sur la base de cette réponse, vous donner, le cas échéant, de nouvelles instructions. Il est d'ailleurs entendu que pour le règlement définitif des conditions, nous devons nous réserver l'approbation du Conseil fédéral.

335

E 2001 (B) 5/18

*Le Ministre de Suisse à Rome, G. Wagnière,
au Chef du Département politique, G. Motta*

L

Rome, 17 avril 1924

J'ai l'honneur d'accuser réception de votre télégramme N° 7¹ et vous confirme celui que je vous ai envoyé hier soir N° 12.²

M. Mussolini m'avait fixé son rendez-vous pour hier, mercredi, à 17 heures.

1. *Extrait de ce télégramme du 16 avril*: Déclarez que Conseil fédéral n'omettra rien pour maintenir excellentes relations entre deux Gouvernements et pays. Population Ponte Tresa semble toujours préoccupée à cause possibilité incursions fascistes. Lorsque incident sera liquidé, il conviendra que deux Gouvernements s'expliquent très amicalement sur causes profondes des incidents regrettables de ces derniers mois (E 2001 (B) 5/18).

2. *Non reproduit.*

Mardi soir, j'ai déjà eu l'occasion de le rencontrer à la Légation de Siam où je dois dire que je m'étais rendu tout exprès. Il m'a le premier adressé la parole en ces termes:

«Je vous attends demain au Palais Chigi, mais je pense bien que vous ne venez pas pour me parler de cette affaire de Ponte Tresa³; je n'y attache aucune importance.» Je lui ai répondu que j'étais heureux de l'entendre, vu que la presse me paraissait avoir grossi considérablement cet incident avec de très fâcheux commentaires. Il m'a répondu d'un ton ironique: «que voulez-vous c'est la liberté de la presse». Il était, du reste, d'une humeur charmante.

Hier, mercredi, il m'a immédiatement reçu et m'a retenu plus d'une demi-heure dans son bureau. Il a commencé par me répéter ce qu'il avait dit la veille. Je lui ai fait remarquer que les termes de «vives protestations» dont s'était servi le Ministre d'Italie à Berne montraient cependant que le Gouvernement Royal attachait une certaine importance à ces faits. Le Ministre [*Président*] a paru surpris que l'on se soit servi de ces termes, ce qui me faisait croire que les instructions à M. Garbasso n'émanaient pas directement de lui. Il s'est encore élevé contre les exagérations de la presse et s'est montré très surpris qu'un journal aussi sérieux que les «Basler Nachrichten» ait publié une édition extraordinaire à ce propos.

Je lui ai objecté que les faits de Varese et l'agitation à Ponte Tresa justifiaient, en quelque sorte, certaines alarmes. Il m'a répondu qu'il allait encore télégraphier au Préfet de Côme de prendre, à la frontière, toutes les mesures afin d'empêcher tout acte de représailles.

J'ai saisi l'occasion pour lui dire alors tout ce que j'avais sur le cœur. En lui rappelant les déclarations si amicales qu'il m'avait faites lors de sa venue au pouvoir⁴ suivant lesquelles il ne devait y avoir aucune question territoriale entre la Suisse et l'Italie qui devaient vivre ensemble dans les termes d'une absolue cordialité, je lui ai fait remarquer combien certains éléments fascistes, près de notre frontière, étaient peu pénétrés de ces idées: aussi longtemps que le Chef du Gouvernement n'aura pas imposé sa manière de voir à ces milieux turbulents, les alarmes, de notre côté, seront justifiées et des incidents surgiront.

«J'agirai dans ce sens», m'a-t-il dit d'un ton résolu.

Au sujet de l'attitude de quelques soldats tessinois, j'ai cru devoir, au cours de la conversation, lui rappeler l'indigne brochure publiée en Italie et gravement offensante pour l'honneur d'une armée, qui en défendant sa frontière nationale pendant quatre ans, a rempli aussi tout son devoir vis-à-vis de ses voisins.

Le Président m'a demandé, à ce propos, des précisions que je lui ai fournies au sujet d'une brochure qu'il n'avait pas lue, mais qu'il connaissait parfaitement. Il a même fait venir un rapport qu'il avait reçu de Lugano du nommé Ferrata et il me l'a lu tout entier. Ce rapport, conçu dans un excellent esprit, ne craint pas de dire que l'action de ces giovani Ticinesi fait le plus grand tort aux Italiens résidant dans le Tessin.

Le Président m'a parlé ensuite de la situation intérieure au Tessin. Il s'est exprimé avec les précautions voulues. Je me réserve de vous rapporter ses propos

3. Cf. n° 333.

4. Cf. n° 231.

de vive voix après-demain matin. Il m'a encore chargé très amicalement de vous présenter ses salutations.

En sortant de son cabinet, j'ai vu encore le Sénateur Contarini auquel j'ai cru devoir répéter ce que j'avais dit au Président au sujet des «vives protestations». Cette démarche me paraissait contraster avec toute l'attitude du Gouvernement Royal, d'autant plus que les faits de Ponte Tresa n'avaient pas encore été clairement établis. M. Contarini m'a fait entendre que les instructions envoyées à Berne étaient parties du cabinet du Ministre sur une première émotion qui paraissait, depuis lors, s'être calmée.

336

E 1005 2/2

CONSEIL FÉDÉRAL
*Procès-verbal de la séance du 22 avril 1924*¹

Zwischenfälle bei Ponte Tresa

Geheim

Mündlich

Seit der letzten Sitzung² sind zwei weitere Berichte³ des militärischen Untersuchungsrichters Weissenbach eingelangt, deren einer den Vorfall in Lugano vom 6. April betrifft. Hiebei erscheint namentlich auch ein Unteroffizier belastet und es ist nicht ausgeschlossen, dass derselbe Unteroffizier auch bei den Zwischenfällen in Ponte Tresa eine Rolle gespielt hat. Auf diese Zwischenfälle bezieht sich der zweite Bericht, aber auch er bringt keine völlige Abklärung, da die Zeugenaussagen zu unbestimmt lauten. Inzwischen ist beim Militärdepartement noch ein Bericht⁴ eingelangt, wonach sich ein gewisser Crivelli [*Mario*] von der ersten

1. *Etaient absents: J. M. Musy, R. Haab.*

2. *Extrait du Procès-verbal de la séance du 16 avril 1924:* Pendant quelques jours, l'agitation a été assez grande dans la région frontière et, en particulier dans la journée de dimanche, on a pu craindre que des groupes de fascistes ne provoquassent de nouveaux incidents. Durant toute cette journée, l'orateur [*Motta*] a été en communication téléphonique avec les autorités tessinoises, qui l'ont tenu au courant de la situation.

Le lundi, la situation s'est détendue et le calme est revenu du côté italien.

Mardi sont arrivés de nouveaux rapports du juge d'instruction Weissenbach. Ils ne permettent pas encore de porter un jugement définitif sur les incidents du 8 avril. [...]

L'enquête n'a pu obtenir jusqu'ici que des témoignages peu convaincants et en partie contradictoires [...]

Ce matin même, M. Motta a reçu de la municipalité de Ponte Tresa un télégramme disant que d'après certains bruits on ne pouvait considérer comme exclue l'éventualité d'une incursion fasciste et demandant que des mesures fussent prises pour y parer. Mais R. Rossi, chef du Département de police du canton du Tessin, avec lequel M. Motta a eu une conversation téléphonique, estime que ces appréhensions sont exagérées et qu'on peut se reposer avec confiance sur les mesures prises par les autorités italiennes. (E 1004 1/291, n°825).

3. *Non reproduits, cf. E 2001 (B) 5/18.*

4. *Non retrouvé.*

Kompagnie des Bataillons 96 allerdings in angetrunkenem Zustande in Zürich gerührt hätte, sie hätten den Italienern bei Ponte Tresa ihre Meinung gesagt usw. Die Abhörung des Mannes ist angeordnet worden. Im ganzen ergibt sich der Eindruck, dass es schwer halten wird, die Soldaten ausfindig zu machen, die die italienfeindlichen Rufe ausgestossen haben, und dass die Untersuchung in dieser Hinsicht kaum volle Klarheit schaffen wird. Trifft dies zu, so wird der Bundesrat zu prüfen haben, ob allenfalls gegen verantwortliche Vorgesetzte Massnahmen getroffen werden müssen. Der Vorfall in Lugano wird durch eine Disziplinarverfügung des Militärdepartementes erledigt werden können, sobald der Tatbestand völlig abgeklärt ist.

Der Vorsteher des politischen Departementes hatte am Samstag eine Besprechung mit dem schweizerischen Gesandten in Rom. Herr Wagnière berichtet folgendes:

Er hatte beim italienischen Ministerpräsidenten für den vergangenen Mittwoch um eine Audienz nachgesucht. Am Tag vorher, als er sich bei einem Empfang auf der Gesandtschaft von Siam befand, trat der ebenfalls anwesende Ministerpräsident auf ihn zu und sagte, Sie kommen also morgen zu mir, ich nehme an, es sei nicht wegen des Zwischenfalles von Ponte Tresa, dem ich keinerlei Bedeutung zumesse. Der Gesandte erwiderte, es handle sich allerdings gerade um diese Angelegenheit. Als dann andern Tages der Gesandte beim Ministerpräsidenten vorsprach⁵, wiederholte dieser nochmals einleitend, er lege auf diesen Zwischenfall keinerlei Gewicht. Der Gesandte machte demgegenüber darauf aufmerksam, dass der italienische Gesandte in Bern doch wegen dieses Vorfalles beim Bundesrat eine «protestation vive et urgente» vorgebracht und «des réparations» verlangt habe. Der Ministerpräsident schien hierüber einermassen überrascht zu sein. Der Gesandte ging dann auf die tiefern Ursachen der unangenehmen Zwischenfälle ein und lenkte die Aufmerksamkeit des Ministerpräsidenten auch darauf hin, dass die Schrift «la questione ticinese»⁶ sich in sehr abfälliger Weise über die im Mobilisationsdienst gestorbenen Schweizergoldaten äussert. Der Ministerpräsident war auch hierüber offensichtlich erstaunt. Er liess dann einen Bericht des fascistischen Vertrauensmannes in Lugano, eines gewissen Ferrata, kommen und las ihn nach Durchsicht dem Gesandten vor. Dieser Bericht, worin die Beziehungen zwischen Italien und der Schweiz beleuchtet werden, lautet für die Schweiz sehr befriedigend. Das veranlasste den Gesandten zu der Bemerkung, es wäre gut, wenn überall bei den Anhängern des Fascismus die im Bericht vertretene und vom Ministerpräsidenten gebilligte Auffassung von den schweizerisch-italienischen Beziehungen herrschte, worauf der Ministerpräsident erwiderte, er werde dafür sorgen, dass diese Meinung überall durchdringe.

Der schweizerische Gesandte traf in der Folge in Genf mit dem italienischen Gesandten zusammen und teilte diesem mit, der Ministerpräsident sei erstaunt gewesen, als er ihm von der «protestation vive et urgente» und von den «réparations» gesprochen habe. Der italienische Gesandte versicherte dann, was er gegenüber dem Vorsteher des politischen Departements vorgebracht habe, entspreche ganz den ihm aus Rom zugegangenen Weisungen. Der schweizerische

5. Cf. n° 335.

6. Pour un exemplaire de cette brochure de 142 pages cf. E 27/23320.

Gesandte bemerkte dann, es wäre vielleicht gut, wenn die italienische Gesandtschaft in Rom wissen liesse, dass es wohl besser gewesen wäre, wenn sich Italien darauf beschränkt hätte, wegen der Vorfälle in Ponte Tresa lediglich die Durchführung einer Untersuchung zu verlangen.

Von Italien ist bis jetzt keinerlei Bericht über die Untersuchung wegen der unziemlichen Behandlung des Gemeindevorstehers von schweizerisch Ponte Tresa durch Fascisten in Varese eingelangt.

In der Beratung wird betont, es sei nun schon das zweite Mal, dass die Vorbringungen der italienischen Gesandtschaft in Bern offenbar über das hinausgehen, was der italienische Ministerpräsident beabsichtigt habe. Es liege daher nahe, anzunehmen, es werde in der Umgebung des Ministerpräsidenten oder von der italienischen Gesandtschaft in Bern bei der Ausführung seiner Anordnungen ein gewisser Übereifer entwickelt, der einmal gefährlich werden könnte. Im vorliegenden Fall scheint allerdings der italienische Gesandte sich an die ihm zugegangenen Weisungen gehalten zu haben und es ist anzunehmen, dass diese über das hinausgegangen, was der Ministerpräsident laut seinen Äusserungen gegenüber dem schweizerischen Gesandten für nötig erachtete.

Ferner wird an Hand des Berichtes⁷ über die Unterredung des schweizerischen Gesandten mit dem italienischen Ministerpräsidenten festgestellt, dass von Personen, die bei der Schweiz in keiner Weise beglaubigt sind, Berichte über Vorgänge in der Schweiz unmittelbar an den Ministerpräsidenten, also ohne irgendwelche Überprüfung durch bei der Schweiz beglaubigte italienische Organe, gelangen. Es wäre sehr zu begrüssen, wenn es gelänge, in absehbarer Zeit diese Überwachung durch unbeglaubigte, fascistische Gewährsmänner wieder zum Verschwinden zu bringen. Die Auskünfte über den hier in Frage stehenden Vertrauensmann Ferrata der Fascisten in Lugano lauten sehr verschieden; zur Zeit lässt sich offenbar gegen ihn nichts vorkehren.

Endlich wird hervorgehoben, der italienische Ministerpräsident habe, wie anzunehmen, als reiner Realpolitiker die grosse Bedeutung guter Beziehungen zwischen der Schweiz und Italien sehr wohl erkannt und es wäre nur zu wünschen, dass diese Erkenntnis in weiten Kreisen des Fascismus sich durchsetzte und die fortwährend zur Schau getragene Überheblichkeit und Gereiztheit des Fascio ein wenig dämpfte; denn sonst müsste sich der jetzt schon in weiten Volksschichten der Schweiz herrschende Eindruck, Italien suche Händel mit der Schweiz und werde sie eines Tages ähnlich wie seinerzeit Griechenland behandeln, in verhängnisvoller Weise verstärken.

7. Cf. n° 335.

CONSEIL FÉDÉRAL
Procès-verbal de la séance du 9 mai 1924

1021. Erlass einer Verordnung betreffend die Führung der Schweizerflagge
auf dem Rhein.

Politisches Departement (Auswärtiges)
Antrag vom 7. Mai 1924

Die einzige das Flaggenrecht ordnende Vorschrift der Rheinschiffahrtsakte von 1868 findet sich in Absatz 3 des Artikels 2, der folgenden Wortlaut hat:

«Als zur Rheinschiffahrt gehörig soll jedes Schiff betrachtet werden, welches zur Führung der Flagge einer der Rheinuferstaaten berechtigt ist und sich hierüber durch eine von der betreffenden Behörde ausgestellte Urkunde auszuweisen vermag.»

Die Flagge diente also bisher auf dem Rhein nur als Ausweis dafür, dass ein Schiff «zur Rheinschiffahrt gehöre». Das betreffende Schiff erwarb sich damit die Rechte und Vorteile, die den «zur Rheinschiffahrt gehörigen» Schiffen zustand.

Der Friedensvertrag von Versailles hat hierin insoweit eine Änderung geschaffen, als er in Artikel 356 den Schiffen aller Staaten und ihren Ladungen dieselbe Rechte und Vorrechte zusprach wie den «der Rheinschiffahrt dienenden Schiffen und ihren Ladungen». Die frühere Bedeutung der Zugehörigkeit eines Schiffes zur Rheinschiffahrt und gleichzeitig auch die bisherige Rechtswirkung der Flagge fiel damit dahin. Der Gebrauch der Flagge blieb allerdings nach wie vor in Deutschland sowohl wie in Holland landesrechtlich geregelt. Die Schweiz aber hat eine Regelung der Voraussetzungen des Flaggenrechtes bis heute nicht geschaffen, in der Meinung, dass eine solche Ordnung im Zusammenhange mit dem durch die Revision der Rheinschiffahrtsakte bedingten Erlass einer umfassenden öffentlichrechtlichen schweizerischen Schiffahrtsgesetzgebung getroffen werden könnte.

Dieser Zustand hatte so lange keine besonderen Nachteile zur Folge, als auf dem Rhein «normale» Zustände herrschten. Das Fehlen einheitlicher Regeln für den Flaggengebrauch auf dem Rhein machte sich dagegen fühlbar anlässlich der Ruhrbesetzung. Die alliierten Staaten wünschten ihre Massnahmen nur gegenüber Deutschland zu treffen, waren aber einigermassen in Verlegenheit, wie sie die deutschen Schiffe von den neutralen Schiffen unterscheiden sollten. Da der Gebrauch der Schweizerflagge in keiner Weise geregelt war, konnte die Flagge nicht als Ausweis schweizerischer Nationalität betrachtet werden. Der Nachweis, ob es sich tatsächlich um schweizerische Schiffe handle, musste daher durch die zeitraubende Kontrolle der Schiffspapiere erbracht werden.

Bei Anlass der Sitzung des «Comité de Jaugeage» wurde von französischer Seite die Anregung gemacht, es möchte geprüft werden, ob nicht unter den Rheinuferstaaten einheitliche Vorschriften für den Flaggengebrauch aufgestellt

werden könnten. Die Zentralkommission schloss sich in ihrer darauffolgenden Sitzung dieser Anregung an und beauftragte das von ihr eingesetzte «Comité pour le droit privé fluvial», das Problem näher abzuklären. Dieses Komitee tagte im März in Paris. Es genehmigte in erster Lesung den Entwurf eines Vertrages, der nunmehr der Prüfung der beteiligten Regierungen unterliegt. Im Dezember dieses Jahres wird das Komitee zur erneuten Beratung der Vorlage zusammentreten.

Gleichsam zur Illustration der Notwendigkeit einer Regelung des Flaggenrechtes gelangt in eben diesem Zeitpunkte die Schweizer Schleppschiffahrtsgenossenschaft in einer Eingabe an das politische Departement¹, in welcher der Wunsch ausgesprochen wird, es möchten unverzüglich die für den Gebrauch der Schweizerflagge erforderlichen Vorschriften erlassen werden. Die Genossenschaft weist auf die Gefahr hin, dass ausländische, insbesondere deutsche Firmen ihre Schiffe in Zukunft unter Schweizerflagge fahren lassen werden. Auf Grund der vom Bundesrate kürzlich erlassenen Ausführungsverordnungen zum Schiffsregistergesetz vom 31. Oktober 1922² würden diese ausländischen Gesellschaften nach Gründung von Tochtergesellschaften mit Sitz in Basel ihre Schiffe ins Schiffsregister von Basel eintragen und sich derart für berechtigt erachten, auf diesen Schiffen die Schweizerflagge zu hissen. Damit würde aber der Schweizerflagge in Zukunft jegliche Bedeutung genommen. Es würde natürlich rasch durchsickern, dass unter Schweizerflagge nicht nur Schweizerschiffe, sondern auch Schiffe von Unternehmungen fahren, die vielleicht wohl in der Schweiz ihren Sitz haben, ihrer Zusammensetzung nach aber als «ausländische» zu bezeichnen sind. Der gute Ruf der Schweizerflagge könnte damit leicht untergraben werden.

Das politische Departement hält die Befürchtungen der Schleppschiffahrtsgenossenschaft für begründet und ein rasches Handeln in der Angelegenheit für angezeigt. Eine Regelung, die schon heute die Voraussetzungen des Flaggenerwerbs feststellen würde, dürfte aber deshalb nicht zweckmässig sein, weil, wie erwähnt, eben jetzt die Frage der internationalen Regelung dieser Voraussetzungen geprüft wird. Dagegen scheint der andere von der Schleppschiffahrtsgenossenschaft gemachte Vorschlag, es sei vorübergehend und bis zur endgültigen Ordnung der Voraussetzungen der Gebrauch der Schweizerflagge auf dem Rhein überhaupt zu untersagen, einer Prüfung durchaus wert zu sein. Der gewünschte Zweck, Missbrauch mit der Schweizerflagge zu verhindern, würde damit erfüllt werden, und der Bundesrat würde sich freie Hand wahren, eine endgültige Lösung des Flaggenproblems dann zu treffen, wenn einmal die internationale Regelung vorliegt oder wenigstens Klarheit darüber herrscht, ob eine internationale Regelung überhaupt möglich ist. Die Zuständigkeit des Bundesrates, eine Verordnung in diesem Sinne zu erlassen, besteht auf Grund des erwähnten Schiffsregistergesetzes, dessen Artikel 68, Absatz 2, den Bundesrat berechtigt, «bis zum Erlasse eines Bundesgesetzes über die öffentlichrechtlichen Verhältnisse der Schifffahrt auf dem Verordnungswege alle zum Betriebe der Schifffahrt erforderlichen, durch internationale Verträge oder das internationale Recht im allgemeinen bedingten öffentlichrechtlichen Vorschriften aufzustellen».

1. *Lettre du 12 mars 1924, non reproduite, cf. E 2001 (B) 4/9.*

2. *Cf. FF, 1922, vol. III, pp. 1053—1101.*

Im Einvernehmen mit dem eidgenössischen Departement des Innern, dem eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement und dem Regierungsrate des Kantons Basel-Stadt *beantragt das politische Departement:*

Der Bundesrat möge folgende Verordnung erlassen:

Verordnung
betreffend
die Führung der Schweizerflagge auf dem Rhein.
(Vom 9. Mai 1924)

Der Schweizerische Bundesrat,
gestützt auf Artikel 66, Absatz 2, des Bundesgesetzes über
das Schiffsregister vom 28. September 1923,
verordnet:

Art. 1.

Bis zum Erlasse von Vorschriften über den Erwerb des Flaggenrechts wird die Führung der Schweizerflagge auf dem Rhein verboten.

Art. 2.

Wer in Zuwiderhandlung von Artikel 1 dieser Verordnung auf dem Rhein die Schweizerflagge führt, wird mit Busse bis zu 10 000 Franken bestraft.

Art. 3.

Diese Verordnung tritt am 20. Mai 1924 in Kraft.

Dieser Antrag wird genehmigt.
In die Gesetzessammlung.³

3. Cf. RO, 1924, Tome 40, p. 245.

*Le Chef du Département de l'Economie publique, E. Schulthess,
au Ministre de Suisse à Berlin, H. Rüfenacht*

Copie
L C/1

Bern, 20. Mai 1924

Sie wissen, dass Herr Dr. Smend, Referent für die Schweiz im Ministerium des Auswärtigen, durch die hiesige Deutsche Gesandtschaft bei uns eingeführt wurde und sich vergewissern wollte, ob die Schweiz eventuell zu einer Diskussion der

gegenseitigen Einfuhrbeschränkungen bereit sei. Wir haben unsererseits diese Bereitwilligkeit erklärt, zugleich aber betont, dass wir die gegenwärtige Situation nicht als einen Zustand der Parität ansehen können, auf Grund dessen eventuell beiderseits gewisse Zugeständnisse gemacht würden. Die Schweiz handhabt Deutschland gegenüber Einfuhrbeschränkungen auf ca. $\frac{1}{5}$ der Positionen ihres Tarifs, und zwar nicht einmal auf den wichtigsten, und erlaubt trotz ihrer Massnahmen Importe, die teilweise die Vorkriegseinfuhr für einfuhrgeschützte Warenkategorien wesentlich übertreffen; aber auch für die andern ist die Beschränkung in der Regel eine mässige.

Deutschland dagegen hat heute noch den Grossteil seines Tarifes unter Einfuhrverbot und handhabt diese Verbote ausserordentlich rigoros. Wir haben speziell auf den Fall der Gold-, aber auch der Silberuhren hingewiesen, wo wir seit mehr als Jahresfrist wiederholt bei der deutschen Regierung vorstellig wurden, um die tatsächliche Prohibition für diese Artikel zu mildern. Wir haben Herrn Dr. Smend besonders auf die Wichtigkeit deutscher Konzessionen für die Uhrenindustrie aufmerksam gemacht und der Erwartung Ausdruck gegeben, ein weitgehendes Entgegenkommen deutscherseits für diese schweizerische Industrie dürfte für weitere Besprechungen einen glücklichen Auftakt bilden. Herrn Dr. Smend hat eine baldige Vernehmlassung der deutschen Regierung in Aussicht gestellt und zugleich durchblicken lassen, dass ein Entgegenkommen für die Gold- und Silberuhren-Einfuhr deutscherseits möglich wäre.

Nachdem wir seit dieser Besprechung von der Deutschen Regierung keine weitem Mitteilungen mehr erhalten haben, möchten wir Sie bitten, zuständigen Orts sich zu erkundigen, welche Folge man der Mission Smend zu geben gedenkt. Die Angelegenheit ist für uns deswegen dringlich, weil die Uhrenindustrie in neun Eingaben auf die Sache zu sprechen kommt und eine baldige Änderung des gegenwärtigen Zustandes fordert. Wir haben auch seither alle weitem Begehren um Einfuhrschutz zurückgestellt, um die praktischen Folgen einer eventuellen Besprechung abzuwarten. Wir müssen nun aber wissen, ob tatsächlich die Möglichkeit besteht, auf diesem Wege eine befriedigende Lösung der Angelegenheit zu erreichen.

Indem wir Ihnen ihre Bemühungen bestens verdanken, bitten wir Sie, uns möglichst bald das Ergebnis ihrer Erkundigungen über diese dringliche Angelegenheit mitzuteilen.¹

1. *Dans sa lettre au Conseiller fédéral Schulthess du 3 juin 1924, le Ministre Rüfenacht résume un entretien qu'il a eu sur cette question avec le Conseiller de Légation Smend: [...] Bei der Besprechung in Bern habe er [Smend] die Lage der deutschen Wirtschaft wesentlich günstiger beurteilt als wie sie sich heute darstelle. Darum sei er damals auch berechtigt gewesen, eine die schweizerischen Interessen befriedigende Lösung, wenn nicht zu versprechen, so doch als möglich darzustellen. Auch habe damals zuständigen Ortes tatsächlich die Absicht bestanden, die Einfuhrbeschränkungen sukzessive abzubauen. Heute seien die Verhältnisse leider andere. Die Reichsbank bestürme das Reichswirtschaftsministerium mit dem dringenden Begehren, die Einfuhrbeschränkungen aufrecht zu erhalten, und der gegenwärtige Reichswirtschaftsminister Hamm habe den auch seine Ansicht in dieser Beziehung geändert, so dass augenblicklich die Atmosphäre einer grundsätzlichen Berücksichtigung der schweizerischen Wünsche nicht günstig sei. Er fügte bei, dass er mir nicht verhehlen dürfe, wie erbittert die Stimmung deutscher Verbände über die unterschiedliche Behandlung von Deutschland einerseits und anderen Län-*

dern, insbesondere Frankreich, andererseits von Seiten der Schweiz hinsichtlich ihrer Einfuhrbeschränkungen sei. Diese Stimmung sei nicht so ungerechtfertigt, wenn man bedenke, dass heute von der Gefahr eines deutschen Dumpings wohl nicht mehr gesprochen werden könne. Es liege denn auch ein bestimmtes Begehren solcher Verbände vor, der Schweiz jede weiteren Konzessionen zu verweigern, solange von ihr diese Differenzierung gehandhabt werde. Immerhin hält es Herr Smend für möglich, dass unter dem neuen Reichswirtschaftsminister — Herr Hamm wird dem neuen Kabinett nicht angehören — und nach Klärung der Wirtschaftslage doch eine andere Haltung der Schweiz gegenüber eingenommen werden könne. Jedenfalls werde der ganze Fragenkomplex dem neuen Minister unterbreitet werden. Er bat mich deshalb, seine heutige Antwort noch nicht als eine Ablehnung zu betrachten, sondern die Frage noch 14 Tage lang als in der Schwebe liegend zu behandeln, nach Ablauf welcher Frist er auf sie zurückkommen werde und zwar, wie er hoffe, in etwas günstigerem Sinne. Angesichts dieser Erklärung musste ich es mir versagen, zur Zeit auf eine bestimmte Antwort zu drängen und ich beschränkte mich darauf, unsere Wünsche und deren Begründung nochmals nachdrücklich zu betonen (E 7110 1/20).

339

7110 1/20

*Le Chef de la Division du Commerce du Département de l'Economie publique,
E. Wetter, au Ministre de Suisse à Berlin, H. Rüfenacht*

Copie
L C/I. Vertraulich

Bern, 7. Juni 1924

Wir verdanken Ihnen Ihr Schreiben vom 3. Juni¹, worin Sie uns die vorläufige Mitteilung des Herrn Legationsrat Smend zur Kenntnis brachten. Wir werden also vorderhand abwarten, ob in der von Ihnen angegebenen Frist die deutsche Regierung zu einer definitiven Stellungnahme kommt.

Dagegen möchten wir nicht unterlassen, auf einige Punkte der Auslassungen des Herrn Dr. Smend zurückzukommen, die immer und immer wiederkehren und von denen wir überzeugt sind, dass Sie ihnen jeweilen entgegentreten.

1. Es wird erklärt, von einem deutschen Dumping könne nicht gesprochen werden. Die Aussagen unserer Produzenten und auch die Zahlen, die sie immer wieder vorweisen können, beweisen eben das Gegenteil. So hat uns gerade jetzt die Schuhindustrie wieder Preisofferten erster deutscher Fabriken mitgeteilt, die zwischen 50—60% der schweizerischen Preise variieren. Wenn man auch dazu noch Fracht und Zoll schlägt, so ist die Unterbietung gegenüber den Inlandpreisen immer noch reichlich 20—50%. Ein analoges Beispiel hat uns der Vertreter der schweizerischen Möbelfabrikanten gegeben, der eben von einer Reise aus Deutschland zurückkehrte. Er nennt als einen weiteren Grund der billigeren Preise auch den, dass die deutschen Fabrikanten bei der herrschenden grossen Kreditnot gezwungen sind, in das valutastarke Ausland zu verkaufen, und dass sie, um das zu erreichen, die Auslandpreise wesentlich niedriger als die Inlandpreise anzusetzen bereit sind.

1. Cf. n° 338, note 1.

2. Es wird der Schweiz vorgeworfen, sie behandle Deutschland ausnahmsweise, und der Vorwurf erhält seine besondere Schärfe dadurch, dass die meisten Einfuhrbeschränkungen gegenüber Frankreich nicht wirken. Wir haben immer betont — schon in jener ersten Besprechung mit den Deutschen Delegierten in Bern — und halten das heute noch aufrecht, dass wir gegenüber gleichen Verhältnissen gleiche Massnahmen ergreifen. Eigentlich ruinös war und ist für die Schweiz hauptsächlich nur die deutsche Valutakonkurrenz. Heute gibt man das in Deutschland zu für die Zeiten der zusammenbrechenden Valuta, aber nicht mehr für die Gegenwart. Man scheint nicht wissen zu wollen, dass die Arbeitslöhne in Deutschland auch heute noch nur zirka die Hälfte der schweizerischen betragen, und dass die deutsche Industrie fast auf der ganzen Linie bereit ist, nach dem Auslande billiger zu verkaufen als im Inlande selber. Gleiche Verhältnisse von gleich katastrophaler Wirkung bestanden und bestehen auch heute nicht mit Bezug auf die französische und die italienische Einfuhr. Selbst in Zeiten des Sturzes des französischen Frankens ist eine solche Wirkung nie eingetreten, aus dem einfachen Grund, weil Frankreich bei weitem nicht die industrielle Entwicklung Deutschlands aufweist und die französische Industrie es nicht versteht, jede Konjunktur in der Weise auszunützen, wie das die deutsche seit jeher getan hat.

3. Wenn Deutschland sich darauf stützt, dass es *seine* Einfuhrbeschränkungen gleichmässig nach allen Seiten anwende, so mag das ja dem Buchstaben nach stimmen. Es hat dafür auch nach allen Seiten denselben Grund, indem es sich für Deutschland nicht darum handelt, eine billige Einfuhr fernzuhalten, sondern überhaupt die Einfuhr auf das allernötigste zu beschränken. Eine solche Beschränkung aber wäre nun gerade für die Produkte valutastarker Länder am wenigsten notwendig, weil ihre Valuta und ihre hohen Preise zum vornherein einen gewissen Schutz gegen übermässige Einfuhr bieten. Deutschland wendet also ungleichen Verhältnissen gegenüber das gleiche Mittel an und trifft damit in erster Linie uns. Dies vor allem deswegen, weil es die Einfuhrverbote ausserordentlich streng durchführt auch für Einfuhrpositionen, wo überhaupt nur die schweizerische Einfuhr in Frage kommt; man denke an Uhren, Stickereien, Schokolade und andere.

4. Wenn die deutsche Industrie — wie es im Berichte Smend heisst — erbittert sei wegen der unterschiedlichen Behandlung Deutschlands, so ist unsere Industrie ebenso erbittert darüber, dass Deutschland seine Einfuhrverbote der Schweiz gegenüber so rigoros handhabt, während wir die Einfuhrbeschränkungen sehr large zur Durchführung bringen. Man würde es nicht verstehen, wenn wir die Einfuhrbeschränkungen gegenüber Deutschland ganz oder teilweise fallen liessen, ohne dass deutscherseits auf gleicher Basis vorgegangen wird, und man verlangt tagtäglich neue Einfuhrbeschränkungen mit der Begründung, dass Deutschland die gleichen Artikel nicht hereinlasse. Unsere Industriellen interessieren sich nicht dafür, ob Deutschland alle Staaten auf gleichem Fusse behandle, sondern sie interessieren sich für die Ungleichheit, die in den Einfuhrverhältnissen der Schweiz und Deutschlands bestehen. Man kann von uns im Ernste nicht verlangen, dass wir, um der Gleichheit zu genügen, die *Einfuhrbeschränkungen* gegenüber Deutschland fallen lassen, um uns dann unverändert einer unübersteiglichen Barriere deutscher *Einfuhrverbote* gegenüber zu sehen.

Wie es mit den deutschen Weltmarktpreisen beschaffen ist, möge Ihnen auch

noch folgende Tatsache zeigen, die uns aus Kreisen der Maschinenindustrie vertraulich zur Kenntnis gebracht wurde:

Bei einem Wettbewerb in Norwegen für eine grössere elektrische Anlage wurden verlangt

von Brown Boveri (Schweiz)	332 100 Kronen
von Oerlikon	330 000 Kronen
von Westinghouse (England)	340 000 Kronen
von Siemens Schuckert (Deutschland)	200 000 Kronen

Indem wir Ihren weitern Berichten in der Angelegenheit² gerne entgegensehen, verbleiben wir, [...]

2. *Dans une notice de la Légation de Suisse à Berlin, datée du 15 juillet, on lit à ce sujet:* Mündliche Mitteilung des Herrn Legationsrat von Bülow im Auftrag von Ministerialdirektor Köpke als Antwort auf meine mündliche Anfrage an letzteren zwecks mündlicher Berichterstattung durch mich in Bern, im Hinblick auf meine bevorstehende Abreise telephonisch:

Das Reichswirtschaftsministerium ist grundsätzlich bereit, über die Frage der Ein- und Ausführen zu verhandeln. Es würde selbst schon Schritte nach dieser Richtung getan haben, wenn auf den Besuch von Legationsrat Smend in Bern hin von dort aus bezügliche Anregungen gemacht worden wären. (Bemerkung: Letzteres ist ja geschehen, aber allerdings in dem Sinne, dass Deutschland zuerst seinen Verständigungswillen durch Entgegenkommen in der Uhrenfrage ohne Kompensation beweisen solle).

Mehrere der für die Frage zuständigen Beamten sind zur Zeit durch die Bearbeitung der Erlasse aus dem Gutachten Dawes in Anspruch genommen; andere befinden sich im Urlaub. Es wird deshalb vorgeschlagen, die Verhandlungen *erst anfangs September* zu führen. Dabei kann aber vorerst nur über solche Fragen verhandelt werden, die für die Schweiz von besonderem Interesse sind, ohne das Verhältnis Deutschlands zu anderen Staaten wegen der Meistbegünstigung zu schädigen, also z. B. über *die Golduhren*. Die anderen Punkte müssten zurückgelegt werden bis anfangs nächsten Jahres, auf welchen Zeitpunkt Deutschland seine Handlungsfreiheit wieder besitzen wird (E 7110 1/20).

340

E 2001 (C) 1/19

*Le Président de la Commission Commerciale Suisse au Caire, E. Trembley,
au Chef du Département politique, G. Motta*

L

Le Caire, 14 juin 1924

J'ai l'honneur de vous confirmer ma lettre du 1^{er} Mai¹, par laquelle je vous accusai réception de votre honorée du 17 Avril², reçue le 30 Avril. Par cette lettre vous me chargiez d'entamer, avec le Ministère égyptien des Affaires étrangères, des négociations officieuses en vue d'aboutir à l'établissement d'une représentation suisse en Egypte, et me donniez vos instructions à cet effet.

1. *Non reproduite.*

2. *Cf. n° 334.*

J'ai immédiatement demandé une audience à S. E. Wacyf Pacha Ghali, qui m'a reçu, en compagnie de M. Berla Bey, le samedi 3 Mai, à 9 h. du matin.

Après avoir mis le Ministre au courant du motif de ma visite, je lui donnai lecture des passages de votre lettre qui pouvaient lui être communiqués, établissant nettement le caractère officieux de ce début de négociations. Le Ministre me déclara alors que, vu ce caractère officieux, il allait me mettre lui-même en rapport avec Abd-el-Hamid Pacha Moustapha, Conseiller royal aux Affaires étrangères (avec qui j'avais déjà été en relation à l'occasion de l'affaire des fonctionnaires) afin que nous cherchions ensemble une base d'entente. Il le fit appeler immédiatement, le mit au courant de la question, et nous prîmes, le Conseiller et moi, rendez-vous pour le jeudi 8 Mai, à 10 heures du matin, c. à d. de suite après les fêtes musulmanes du Bairam.

L'entrevue eut lieu le jour dit.

Dès le début, je remis au Conseiller une lettre³ spécifiant clairement le caractère purement officieux et amical de nos entretiens et une note exposant le point de vue suisse sur la question de la représentation, conformément à vos instructions.⁴

L'entretien, qui *dura plus de deux heures*, est rapporté aussi fidèlement que possible par le Memorandum.⁵ L'impression qui se dégage de cet entretien n'est pas très satisfaisante. D'une part, le Conseiller semble nous accorder presque tout ce que nous demandons, *d'autre part, il annule ce geste par le refus des immunités législatives et fiscales complètes*, qu'il s'obstine à ne pas vouloir considérer comme des corollaires obligatoires de l'immunité judiciaire. Finalement, il me remet, pour mon édification et confidentiellement, copie d'un projet de traité proposé par l'Égypte à l'Allemagne.⁶ En ce qui concerne ce projet, je me suis immédiatement renseigné à bonne source. La teneur en était telle, que, comme les pourparlers avec l'Allemagne durent depuis assez longtemps, j'avais peine à croire qu'ils ne fussent pas plus avancés. Il ne s'agissait peut-être là que d'un document de la première heure, déjà remplacé par d'autres. Ce n'était cependant pas le cas. Ce projet a effectivement été remis au Ministre d'Allemagne à une date assez récente et a été transmis par lui à son Gouvernement, accompagné, il est vrai, des commentaires les plus défavorables et d'un préavis de refus.

Les prétentions du Conseiller m'apparaissaient nettement comme inadmissibles, antijuridiques et dangereuses. N'étant pas juriste, je crus bon d'en référer à de plus compétents que moi, et je convoquai, à une séance de la Commission, nos deux juges suisses auprès du Tribunal mixte du Caire, *M. M. Houriet et Peter*. Je leur exposai la situation. Ils se rangèrent entièrement à ma façon de voir et acceptèrent d'assister, au titre de conseillers, à la prochaine entrevue avec Moustapha Pacha. Mon but était de montrer à ce dernier que deux spécialistes, dont il ne pouvait contester la compétence juridique, lui opposeraient, sous une forme plus juridiquement correcte, mais semblablement quant au fond, les mêmes objections que moi-même.

3. *Non reproduite.*

4. *Cf. n° 334. La note de Trembley reprend presque mot à mot le texte de ces instructions.*

5. *Non reproduit.*

6. *Non retrouvé.*

La seconde entrevue eut lieu au Ministère des Affaires étrangères le 22 Mai. Elle est consignée dans le 2^{ème} Memorandum.⁷

Le conseiller sembla avoir quelque peu évolué depuis le premier entretien. Il mit de suite de côté le projet avec l'Allemagne, disant qu'il ne l'avait donné qu'à titre de simple indication (alors que la fois précédente, il avait plutôt semblé vouloir en faire une base de discussion). *Il admit que le principe de la juridiction mixte fut introduit dans le traité et que la durée de ce dernier fut illimitée. c.-à-d. égale à celle des capitulations, mais il se cramponna à la renonciation au principe général des immunités législatives et fiscales, par une argumentation qui manquait visiblement de netteté, de précision et de logique. On avait malheureusement trop l'impression que son but principal était d'essayer de voir si, par des coups de sonde donnés un peu à tort et à travers, il ne lui serait pas possible d'arracher à la Suisse une convention dans laquelle celle-ci abandonnerait un certain nombre des droits dont ses ressortissants jouissent comme protégés.* Il va sans dire que, de mon côté, je n'ai cessé de combattre cette tactique par une opposition tenace et patiente, revenant chaque fois au point de départ, c.-à-d. aux déclarations claires et précises de la Suisse.

Après cette entrevue, il m'importait de connaître si le Ministre était tenu au courant. Cela était d'autant plus nécessaire que le Conseiller royal n'est pas précisément un pur Zaghlouliste, a de nombreuses attaches avec l'opposition et l'ancien parti Adlyste et qu'il pouvait y avoir de sa part un secret désir, ou de créer des difficultés, ou de vouloir se montrer plus royaliste que le roi. Je cherchai à l'apprendre indirectement, mais n'y étant pas parvenu, je saisis le prétexte de remercier le Ministre pour un petit service administratif qu'il m'avait rendu. Je lui demandai une audience et fus reçu le mercredi 4 Juin. Cette audience est consignée dans le 3^{ème} Memorandum.⁸

Le Ministre n'avait visiblement pas été mis au courant des détails de mes entretiens avec Moustapha Pacha; il fut, au cours de cette conversation, plutôt réservé; mais mon but était essentiellement de l'amener à revoir lui-même la question avec le Conseiller et j'espère l'avoir atteint.

Comme vous le voyez, M. le Conseiller fédéral, *ces premiers pourparlers ont soulevé bien des questions dont la solution paraît, au premier abord, assez mal aisée. Mais, pour envisager sagement la situation, il ne faut pas perdre de vue que nous négocions avec des Egyptiens, c'est-à-dire des Orientaux.* Ceux qui ont la pratique des affaires dans ce pays savent que, lorsqu'on discute un marché avec un Egyptien, celui-ci soulève immédiatement des prétentions exorbitantes et inadmissibles, puis peu à peu, quand l'on se montre ferme et obstiné, les choses s'arrangent et l'on aboutit finalement à un accord parfaitement acceptable, bien qu'au début il parut impossible.

C'est précisément, dans ce cas particulier, ce que fait l'Allemagne.

Vous jugerez, M. le Conseiller fédéral, avec votre grande expérience et votre souci de sauvegarder la dignité et les intérêts de notre pays, s'il y a lieu ou non de poursuivre ces pourparlers.

7. Non reproduit.

8. Non reproduit.

Dans le cas, cependant, où vous estimeriez qu'on doit continuer à négocier, je me permets de vous faire les suggestions suivantes:

Je serais d'avis d'accéder à la proposition du Conseiller et de préparer un projet de traité, entièrement basé sur notre point de vue. Il faut, en effet, tenir compte que le Conseiller est incapable de construire lui-même un projet logique et rationnel (le projet pour l'Allemagne, qui est son œuvre, en fait foi) et que nous devons prendre l'initiative des rédactions.⁹ Ce projet débiterait par une déclaration de principe sur le caractère non capitulaire du traité, puis traiterait, article par article, des pouvoirs de juridiction consulaire, de la juridiction mixte, points spécifiés avec une concision et une clarté parfaites dans votre lettre du 17 Avril. Les articles suivants établiraient *en tant que corollaires obligatoires des précédents*, les immunités législatives et fiscales, l'inviolabilité du domicile, la liberté d'établissement et de circulation, la liberté religieuse. Enfin la clause de la nation la plus favorisée, avec peut-être quelques restrictions. Un solide commentaire juridique, exposant pourquoi le Gouvernement fédéral ne saurait entrer dans les vues égyptiennes, concernant la renonciation aux immunités législatives et fiscales, sans créer les contradictions les plus dangereuses, accompagnerait le projet.

Les seuls arguments égyptiens qui me paraissent mériter d'être pris en sérieuse considération sont:

1) *Le fait que la clause de la nation la plus favorisée ne doit pas englober les avantages spéciaux que l'Égypte pourrait se trouver amenée à céder à l'Angleterre seule;* 2) *le danger pour l'Égypte que la convention avec la Suisse ne constitue un précédent dont les nouvelles nations issues de la guerre pourraient s'autoriser dans leurs propres négociations.*¹⁰

Les stipulations de votre lettre du 17 avril, par leur admirable précision (en quelques lignes, elles condensent toute la question des privilèges capitulaires) montrent que le problème a déjà si bien été étudié à Berne, que je ne pense pas que l'établissement des documents ci-dessus demande beaucoup de temps et de travail.

Il me serait utile, si vous jugiez opportun de suivre cette voie, que des copies de ces documents, sur papier blanc, non officiel, me soient remises en même temps que l'original, afin que je puisse directement les soumettre aux intéressés. [...]

Ce qui précède étant dit à titre de simple suggestion, veuillez agréer.¹¹

9. *Note en marge de G. Motta*: oui.

10. *Après ce passage, Trembley ajoute en marge un NB.* Cette dernière objection sera peut-être la plus difficile à vaincre. Il y faudra mettre beaucoup d'obstination.

11. *G. Motta a noté en tête du document*: Je pense qu'il faudrait entrer dans les vues de M. Trembley et rédiger nous-mêmes des projets. 29. 6. 24. Motta. *Pour la suite de cette négociation, cf. DDS 9, rubrique III. 2. Égypte.*

341

E 2001 (B) 5/18

*Le Ministre de Suisse à Rome, G. Wagnière,
au Chef du Département politique, G. Motta*

L

Rome, 17 juin 1924

M. le Conseiller National Cattori vous aura parlé de la conversation qu'il a eue à Rome, au cours de son séjour, avec M. Mussolini.¹

L'audience a eu lieu le 29 mai sur la demande que j'avais adressée plusieurs jours auparavant au Président du Conseil. Celui-ci, comme vous savez, est assailli de visiteurs; il en vient de partout. J'ai vu récemment une dame venue de Londres et un Américain venu de Boston exprès pour obtenir quelques minutes d'entretien avec le Duce. La réponse du Président s'est donc fait attendre quelques jours, ce qui n'a rien de surprenant: c'est lui-même qui a fixé la date et l'heure du rendez-vous.

M. Mussolini a exprimé à nouveau à M. Cattori ses bons sentiments à l'égard de la Suisse, et il lui a parlé du Tessin dans les termes qui conviennent. Cependant, il faut relever ces mots: «Non voglio che il Ticino si germanizzi». Il se peut aussi qu'il ait dit: «Il Ticino non deve diventar tedesco». M. Cattori vous aura rapporté les termes exacts; le sens est celui que je vous indique. C'est évidemment la note qui domine dans les rapports que le Ministère reçoit du Tessin, soit de ses agents fascistes, soit du Vice-Consul de Locarno, dont nous connaissons les appréciations absurdes. Le Président a parlé encore de la situation économique et fait allusion au projet de zones franches, ce qui peut nous faire croire qu'il est en rapport avec Emilio Colombi.

En effet, une chose est certaine, c'est que le Président, tout en nous témoignant d'excellents sentiments, et en montrant qu'il a bien saisi tous les aspects du problème que les irrédentistes voudraient soulever à la légère, demeure en rapport avec le groupe des «Giovani Ticinesi».² Cela implique de notre part une extrême vigilance.

C'est pourquoi je serais particulièrement heureux d'apprendre que le Conseil fédéral, poursuivant l'exécution d'un programme étudié avec les représentants du Tessin, donnera satisfaction le plus possible aux vœux légitimes de ce Canton.

La nomination de M. Federzoni au Ministère de l'Intérieur n'est pas entièrement rassurante. Sans doute, il est un fort galant homme, mais il est un nationaliste ardent, de l'école de Corradini.³ A ce propos, je vous serais très obligé de me faire savoir si vous avez repris récemment l'examen d'un projet de Traité d'arbitrage avec l'Italie. Peut-être le moment serait-il venu de pressentir le Palais Chigi.⁴

1. *Notes en marge de G. Motta*: M. Cattori a été prié par moi de me donner un résumé écrit de sa conversation. Ce résumé est reproduit en annexe.

2. Cf. n° 335.

3. *Notes en marge de G. Motta*: C'est exact!

4. *Notes en marge d'une tierce personne*: Il a été répondu à cette question. Voir dossier arbitrage. Cf. aussi lettre de Motta à Wagnière du 26 juin 1924, non reproduite, E 2001 (C) 7/5 ; cf. 348.

ANNEXE

J.I. 1/1,5

Notice de l'entretien entre B. Mussolini et G. Cattori

Bellinzona, 20 giugno 1924

S. E. Mussolini, presidente del Consiglio dei Ministri ha ricevuto il 29 maggio u. s., alle 12.30 al Ministero degli Esteri, in Roma, l'on. Giuseppe Cattori delegato svizzero al Congresso dell'emigrazione e dell'immigrazione.

Dopo lo scambio dei saluti rituali, l'on. Cattori ha ringraziato il presidente del Consiglio delle parole amichevoli, anzi fraterne verso la Svizzera da lui pronunciate alcuni giorni prima a Milano in occasione d'un ricevimento dei giornalisti svizzeri in visita nell'Alta Italia. Il presidente del Consiglio si è compiaciuto del ringraziamento ed ha riaffermato i sentimenti di fraterna amicizia dell'Italia verso la Svizzera.

Indi il presidente del Consiglio ha chiesto all'on. Cattori notizie dell'on. cons. fed. Motta, delle ragioni per cui gli era stato assegnato il Dipartimento politico, del criterio che regola il riparto dei Dipartimenti fra i membri del Consiglio federale, del modo di nomina e dell'ordinamento di questo Consiglio, e l'on. Cattori si è fatto premura di dare le notizie richieste.

Continuando, il presidente del Consiglio ha voluto essere informato sulla situazione finanziaria ed economica della Svizzera e, anche qui, l'on. Cattori ha dato quelle informazioni che sui due piedi si potevano dare.

In seguito il presidente del Consiglio ha posto all'on. Cattori questa domanda: *Che fa il partito socialista svizzero?* E l'on. Cattori ha risposto: *Il partito socialista svizzero è un partito costituzionale. Superate le circostanze che agitavano il partito socialista negli altri stati, la ripercussione di queste agitazioni è cessata completamente in Svizzera coll'effetto di ridurre il contegno del partito socialista alla normalità. A tal fine ha giovato senza dubbio anche l'atteggiamento del popolo svizzero avverso alle avventure che il partito socialista sembrava, ad un dato momento, volergli far correre...*

Ella allude al voto del popolo svizzero sull'iniziativa socialista circa il prelevamento sulla sostanza — ha detto il presidente del Consiglio.

— *Apunto!* — ha replicato l'on. Cattori.

— *E che fa la piccola pattuglia socialista dei Graber, Platten e C'?* — ha domandato il presidente del Consiglio.

— *Il Sig. Graber è giornalista assiduo e deputato al Consiglio Nazionale, ovviè uno dei maggiori esponenti del partito socialista, e il sig. Platten non è più deputato, anzi dev'essere in Russia, ha osservato l'on. Cattori.*

— *No, no, è a Basilea* — ha interrotto il presidente del Consiglio.

— *Allora Vostra Eccellenza è meglio informata di me* — ha continuato l'on. Cattori — *in quanto io ero nella persuasione che fosse all'estero.*

Il presidente del Consiglio ha, quindi, portato il discorso sul Ticino — e l'on. Cattori ha risposto alle interrogazioni, informando il presidente del Consiglio delle condizioni politiche (Autorità, sistema di nomina delle Autorità, composizione politica del Consiglio di Stato ecc. ecc.) nonché delle condizioni finanziarie ed economiche, indicandogli le cause di queste condizioni fra cui le Alpi a settentrione e il confine a mezzodì, ed accennandogli i vari rimedi da più parti prospettati.

— *C'è perfino stato chi* — ha aggiunto l'on. Cattori — *ha parlato della possibilità di fare del Cantone Ticino una zona speciale nei rapporti economici coll'Italia.*

— *E perchè no?* — ha osservato prontamente il presidente del Consiglio — *Ne è stata creata una per Zara* —

— *Sì,* — ha notato l'on. Cattori — *ma una zona economica non andrebbe esente da influenze politiche. La Svizzera ha, anzi, avuto difficoltà gravi per le zone economiche fra Ginevra e la Savoia...*

E qui il presidente del Consiglio ha chiesto a qual punto fosse la contestazione colla Francia — e l'on. Cattori ha dato brevi ragguagli, soggiungendo che il Cantone Ticino sperava un miglioramento

delle sue condizioni non da una zona economica, ma da una serie di rivendicazioni presentate alle Autorità federali...

— *Lo so, lo so* —, ha interrotto il presidente del Consiglio. *Ma non sono ancora state concesse queste rivendicazioni?* ha osservato poi non senza una certa sorpresa.

— *Non ancora* — ha risposto l'on. Cattori. *Sono state presentate solo il 21 marzo u. s. e, per alcune, occorrono provvedimenti legislativi e forse anche costituzionali che domandano qualche tempo.*

— *E lei spera che le rivendicazioni saranno esaudite?* — ha chiesto il presidente del Consiglio.

— *Lo spero fermamente* — ha risposto l'on. Cattori — *perchè più ancora che l'interesse del Ticino è in giuoco l'interesse della Confederazione. D'altronde il Ticino, conscio del suo buon diritto è deliberato ad insistere nel modo più fermo sino a che sia riconosciuto. E' per esso una questione di vita e d'onore insieme.*

Il presidente del Consiglio è rimasto piuttosto scettico di contro a questa risposta. Si è, tuttavia, augurato che le speranze dell'on. Cattori si realizzassero. E poi ha soggiunto: Sembra che nel Cantone Ticino l'elemento tedesco sia forte ed in continuo aumento. Se questo fosse, l'Italia non potrebbe rimanere indifferente. Un paese tedesco alle porte di Milano — che, per la sua importanza d'ordine vario e, soprattutto, d'ordine economico è il cuore pulsante della Nazione — costituirebbe una minaccia per l'Italia.

— *Osservo* — ha detto l'on. Cattori — *che il Cantone Ticino non può essere considerato in nessun modo come paese tedesco nè oggi, nè in un prevedibile avvenire. Della sua popolazione tre quarti almeno sono ticinesi aborigeni e cioè italiani di razza, circa 30 000 sono cittadini del Regno d'Italia e, le altre poche migliaia sono non interamente — di razza tedesca. Ma i tedeschi veri e propri e cioè i germanici si riducono a qualche centinaio e, in ogni caso, a pochissime centinaia, se pur son tanti. Gli altri sono tedeschi svizzeri che, in nessun modo possono essere sospettati di avversare l'Italia.*

— *Se è così, è altra cosa.* — ha notato il presidente del Consiglio con un certo senso di sollievo.

— *E' così* — ha insistito l'on. Cattori — *anzi i tedeschi germanici sono forse più numerosi sui laghi di Como e di Garda che nel Cantone Ticino.*

L'on. Cattori ha poi aggiunto che il Ticino era, del resto, più di tutti interessato a difendere la sua fisionomia etnica e, a tal fine, ha chiesto alla Confederazione garanzie che fanno parte delle sue rivendicazioni — e, fra esse, l'agevolazione ai Ticinesi degli studi in Italia, la soppressione dei sussidi che le F. F. S. concedono ad alcune scuole private tedesche istituite nel Ticino per comodo degli impiegati ferroviari d'altri Cantoni, l'obbligatorietà dell'italiano nel programma di maturità federale e l'affidamento dei servizi federali nel Cantone Ticino ai cittadini ticinesi e cioè italiani di razza.

Tanto meglio! — ha esclamato il presidente del Consiglio senza tuttavia spogliarsi interamente dal suo scetticismo ed ha soggiunto : *l'Italia segue con vivissimo interesse le vicende del Cantone Ticino; vuole che il Cantone Ticino rimanga svizzero ed è fiera che, per mezzo suo, la propria razza e la propria lingua siano rappresentate in una Confederazione di popoli come la Svizzera.*

L'on. Cattori ha ringraziato il presidente del Consiglio per questa nuova dichiarazione di simpatia verso la Svizzera. E, dopo qualche parola intorno al Congresso dell'emigrazione e dell'immigrazione, l'udienza ebbe fine.

E 2/1680

*Le Chef du Département politique, G. Motta,
au Ministre de Suisse à Paris, A. Dunant*

Copie

L

Berne, 17 juin 1924

Vous savez probablement que Messieurs Fromageot et Logoz¹ doivent se rencontrer une deuxième fois, samedi prochain, le 21 courant.

Le Conseil fédéral a discuté, à plusieurs reprises, dans ces derniers temps, la question des zones. Vous connaissez l'avant-projet «Fromageot-Logoz». Il repose sur l'idée que les juges trancheraient non seulement la question de droit litigieuse entre les Parties, mais aussi la question du régime à instituer dans les petites zones, après que la question de droit aurait été décidée.

Il n'est pas certain que le Conseil fédéral accepterait la solution de l'arbitrage «intégral». ² Il se peut qu'il s'y résigne pour obtenir que la question de droit puisse être soumise à des juges. Le Conseil fédéral trouve que l'idée de faire fixer par des juges un régime économique n'est pas heureuse. Il craint que les juges puissent établir un régime de réciprocité qui serait une menace ou une brèche pour tout le système douanier de la Confédération.

Dans ces conditions, le Conseil fédéral pense qu'il doit tenter un *effort très énergique* pour obtenir:

1. Que la question soit soumise à la Cour de La Haye;
2. Que l'arbitrage *se borne à la question litigieuse de droit*.

M. Logoz a reçu de moi des instructions dans ce sens. Si M. Fromageot maintient son idée de l'arbitrage qui s'étendrait à la question du régime, M. Logoz devra demander que M. Fromageot consulte M. Herriot. Comme M. Herriot ne pourra peut-être pas se prononcer tout de suite, il y aura nécessairement une *interruption* de la conversation. Cette interruption aurait d'ailleurs lieu également dans l'hypothèse où M. Herriot accepterait les vues de M. Fromageot, parce que, dans ce cas, M. Logoz devra venir à Berne prendre de nouvelles instructions.

Il importe que M. Herriot soit «travaillé» au plus tôt. Dans notre conversation à Paris³, je vous avais dit qu'il fallait attendre jusqu'au jour où M. Herriot serait Chef du Gouvernement. Il l'est maintenant. Il faut donc chercher à l'atteindre. *Je vous prie de lui demander une audience avant la rencontre entre Messieurs Logoz et Fromageot et de lui expliquer notre point de vue.*

1. Henri Fromageot, juriconsulte du Ministère français des Affaires étrangères, et Paul Logoz, professeur à l'Université de Genève, sont les deux juriconsultes français et suisse désignés pour préparer un compromis d'arbitrage, comme l'avait demandé R. Poincaré (cf. n° 321, note 11), FF, 1924, vol III, pp. 983—984. Ils se rencontrèrent les 3 et 5 mai, puis les 21, 24 et 24 juin, le 7 octobre et enfin du 17 au 22 octobre avant d'aboutir le 27 octobre à l'établissement du compromis d'arbitrage, signé le 30 octobre 1924.

2. Sur la manière de voir de certains Conseillers fédéraux à ce sujet, voir le procès-verbal de la séance du Conseil fédéral du 16 juin 1924 (E 1005 2/2).

3. Motta s'était rendu à Paris en avril 1924; il rendit compte des résultats de son voyage dans la séance du Conseil fédéral du 22 avril 1924 (E 1005 2/2).

Je pense que *cette voie directe est la meilleure*. Une explication franche et nette entre vous et M. Herriot peut avoir une valeur décisive. Dès que l'explication aura eu lieu, vous voudrez me renseigner sur son résultat. Vous en renseignerez également M. Logoz dès qu'il sera arrivé à Paris.

Ce que je vous demande est *délicat et difficile*, je le sais. Mais je suis persuadé que vous pouvez y réussir. Je compte donc, comme toujours, sur votre dévouement.⁴

4. cf. 343.

343

E 2/1680

*Le Ministre de Suisse à Paris, A. Dunant,
au Chef du Département politique, G. Motta*

L

Paris, 21 juin 1924

Ainsi que je vous l'ai télégraphié, j'ai pu avoir un entretien, hier soir, avec le Président du Conseil¹, qui m'a reçu très affablement. J'ai fait à M. Herriot un court résumé de l'état où en est la question des zones et je lui ai exposé que nous désirons beaucoup voir son attention retenue sur deux points:

1. arbitrage soumis à la Cour de La Haye; mon interlocuteur m'a répondu que n'ayant point encore eu le temps matériel d'étudier le dossier, il n'était pas en mesure de me communiquer une décision de sa part sur ce point; mais il a ajouté — et répété — qu'il a tendance à aller à La Haye. J'ai pris acte avec beaucoup de satisfaction de cette déclaration et j'ai exprimé l'espoir que cette «Tendance» pourrait s'affirmer.

2. arbitrage borné à la question litigieuse de droit; M. Herriot m'a interrompu en souriant pour me demander s'il n'y avait pas une certaine contradiction entre l'intention suisse de ne point recourir à un simple tribunal arbitral ad hoc mais de vouloir la Cour de La Haye, et notre désir de restreindre le problème qui sera soumis aux juges. J'ai répliqué que cette objection ne m'avait pas encore été faite: toutefois, elle ne me déconcertait nullement; le litige juridique est à la base de toute la controverse actuelle entre les deux Gouvernements; si M. Herriot ouvre le Traité de Versailles (il l'avait sous la main et contrôla mes dires), il y verra que, seul de tous les articles, le n° 435 est flanqué de deux notes interprétant chacune à son point de vue ce que, dans la pensée du Cabinet de Berne — ou de Paris — ledit article 435 a voulu fixer. Le litige de droit est donc bien antérieur à l'idée de recourir à l'arbitrage de la Cour de La Haye; c'est seulement lorsque toutes les négociations sont demeurées stériles que nous avons, en Suisse, formé le projet d'aller à La Haye. M. Herriot m'a écouté avec attention et n'a pas dupliqué; il m'a assuré

1. Il s'agit d'Edouard Herriot, arrivé au pouvoir, le 15 juin 1924.

qu'il allait examiner lui-même toute cette affaire, avec l'esprit amical qui l'anime envers notre pays. Seulement, il demande qu'on lui laisse un certain temps, parce qu'il a tout d'abord à mener à bien avec l'Angleterre la question allemande; et ce n'est pas facile. Donc, M. Herriot prie qu'on ne le presse pas; «et surtout ne mobilisez pas» a-t-il ajouté, en souriant, la pipe à la bouche! Je présume, M. le Conseiller fédéral, que vous serez d'accord pour laisser à M. Herriot le délai qu'il désire pour étudier le dossier personnellement.

M. Logoz a eu un entretien de deux heures et $\frac{1}{2}$ avec M. Fromageot; ce dernier considère comme très probable l'acceptation par son Gouvernement de l'arbitrage purement juridique. Nouvel entretien lundi après-midi entre ces deux Messieurs.²

2. *Sur ses conversations avec Henri Fromageot les 21, 23 et 24 juin 1924 à Paris, Logoz a rédigé un rapport strictement confidentiel, cf. E 2/1680. Un résumé des arguments suisses a été remis par Logoz à Fromageot à l'intention de Herriot:*

I. Le Conseil fédéral attacherait un très grand prix à ce que la Cour Permanente de Justice Internationale à La Haye fût désignée comme instance arbitrale.

Sans méconnaître la valeur de certaines objections qu'on pourrait formuler à cet égard, je tiens à insister sur le fait qu'un arrêt rendu par l'organe judiciaire de la Société des Nations serait absolument indiscuté en Suisse, quel qu'il puisse être. L'autorité morale dont la Cour Permanente de Justice Internationale jouit en Suisse est telle qu'on peut dire, je crois, en toute certitude qu'un arrêt rendu par elle viderait réellement le litige.

Il est, d'autre part, conforme à la politique générale de mon pays de faire confiance à la Société des Nations et à ses organes.

II. Quant aux questions à soumettre à l'arbitrage le Conseil fédéral, aujourd'hui encore, est d'avis que pour la solution de la question des zones franches de Haute-Savoie et du Pays de Gex, un arbitrage purement juridique serait hautement désirable dans l'intérêt de la France et de la Suisse. En d'autres termes, il considère qu'une fois résolue par l'arbitrage la question de droit sur laquelle, seule, les H. P. C. n'ont pas pu s'entendre jusqu'ici (c'est-à-dire la question de savoir si «les petites Zones» sont ou doivent être supprimées en vertu de l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles), il serait dans l'intérêt des deux pays de prévoir que des *négociations directes* régleront le nouveau régime à instituer, aux termes de l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, pour les territoires mentionnés dans cette disposition du Traité.

Il importe de régler l'affaire des zones de telle manière qu'il n'en reste rien qui, à l'avenir, puisse être de nature à troubler les bonnes relations entre la France et la Suisse. A cet égard, il serait extrêmement souhaitable que le nouveau régime de fait à instituer aux termes de l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, fit l'objet d'une convention librement discutée et volontairement acceptée par les H. P. C., plutôt que d'une sentence arbitrale imposée, qui pourrait ne satisfaire aucune des parties et créer ainsi des éléments de mécontentement durable. En effet, à défaut d'accord officieux entre les parties au sujet du règlement du régime de fait (et, ainsi que je l'expliquerai plus bas, il n'est évidemment pas possible de tabler avec certitude sur un accord de ce genre), les arbitres ne pourront pas évaluer, aussi bien que les intéressés eux-mêmes et même avec les documents que les parties leur soumettront, les prestations et contre-prestations que peut impliquer le nouveau régime de fait à instituer. Les arbitres ne peuvent pas apprécier aussi exactement que les parties elles-mêmes les besoins économiques existant de part et d'autre. Cela est d'autant plus vrai qu'il s'agit là, pour une bonne part, de questions de pure appréciation, d'opportunité, dont la solution très délicate sera assurée d'une manière beaucoup plus sûrement satisfaisante par le libre jeu d'offre et de demande qui n'est possible que dans des négociations directes. Ces négociations, sans doute, aboutiraient assez rapidement: en 1921, une fois admise, en fait, une base de départ commune — c'est-à-dire la douane française à la frontière française — les négociations se sont terminées dans l'espace de quelques semaines. A l'appui de la manière de voir du Conseil fédéral (arbitrage strictement juridique), il est permis de signaler en outre

que, dans cette hypothèse, l'instruction du procès arbitral serait infiniment plus simple que dans le système qui consisterait à charger les arbitres de statuer à la fois sur la question de droit et sur le nouveau régime de fait. Si, en effet, c'est cette dernière mission qui devait être confiée aux arbitres, les parties auraient, semble-t-il, à fournir aux arbitres les mémoires et autres documents nécessaires:

1° en vue de la solution de la question de droit,

2° en vue du régime de fait à instituer si, en réponse à la question de droit, les arbitres déclaraient que les «Petites Zones» sont et doivent être maintenues,

3° en vue du régime de fait (sans doute différent) à instituer si les arbitres résolvaient la question de droit en sens inverse.

Cela ne risque-t-il pas d'embarrasser les parties et d'influer fâcheusement sur les renseignements ou éléments d'appréciation qu'elles croiront pouvoir fournir aux arbitres en vue du règlement du régime de fait? —

Quant à l'*accord officieux* par lequel, au cours de la procédure d'arbitrage, les parties pourraient faciliter la tâche des arbitres en ce qui concerne le règlement du régime de fait que les arbitres seraient chargés d'instituer, cet accord paraît être difficile à réaliser, tant que les parties ne connaîtront pas la réponse que les arbitres entendent donner à la question de droit. Si, en effet, du côté français, c'est sur la base de la douane à la frontière politique qu'on envisage un accord officieux relatif au nouveau régime de fait, je ne crois guère, par contre, que le Conseil fédéral suisse puisse entrer dans ces vues avant de savoir qu'elles sont conformes à l'opinion des arbitres sur la question de droit. Car le peuple suisse, non sans raison, n'admettrait pas qu'après avoir, d'accord avec la France, institué un arbitrage portant notamment sur la question de droit, le Conseil fédéral fasse pratiquement abstraction de la solution donnée par les arbitres à cette question.

En acceptant l'arbitrage proprement dit, c'est-à-dire juridique que propose le Conseil fédéral, le Gouvernement français ferait un geste qui, immédiatement, aurait les plus heureux effets sur les relations entre les deux pays; en outre, j'en ai la conviction, il achèverait ainsi le litige des zones vers une solution moralement et matériellement satisfaisante pour la France, pour les zones et pour la Suisse (E 2/1680).

Fromageot a préparé de son côté le texte de deux questions à soumettre aux arbitres:

I. Dire si l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, avec ses annexes, a abrogé ou a pour but de faire abroger en ce qui concerne la France et la Suisse, les stipulations du Protocole des Conférences de Paris du 3 novembre 1815, du Traité de Paris du 20 novembre 1815, du Traité de Turin du 16 mars 1816 et du Manifeste de la Cour des Comptes de Sardaigne du 9 septembre 1829, apportant des restrictions au droit souverain de la France et de la Sardaigne de placer leurs lignes de douanes à la frontière de leur territoire.

II. Régler, en se conformant à la réponse donnée à la première question, le nouveau régime qui, aux termes de l'article 435, alinéa 2 du Traité de Versailles, aurait dû être institué par le commun accord de la France et de la Suisse pour les territoires visés dans cette disposition du dit Traité; sous réserve de toutes dispositions que les H. P. C. pourront soumettre aux arbitres d'un commun accord, ce règlement sera fait dans le cadre des documents que les H. P. C. fourniront à cet effet aux arbitres (E2/1680).

CONSEIL FÉDÉRAL
Procès-verbal de la séance du 4 juillet 1924

Affaire des zones

Secret

Département politique
Verbal

Le chef du Département politique rend compte des résultats de la conférence à laquelle, conformément à la décision du Conseil fédéral du 27 juin, il a convoqué le président du Conseil d'Etat genevois, les négociateurs de la convention des zones de 1921, le président de la chambre de commerce de Genève et enfin M. Paul Pictet, naguère président de la Ligue pour le maintien des petites zones, conférence à laquelle M. le conseiller fédéral Schulthess et M. Logoz assistaient aussi. La conférence s'est réunie à Berne le 2 juillet. Le Conseil fédéral a en mains des compléments et amendements aux instructions pour M. Logoz, rédigés par celui-ci à la suite de la conférence.

M. Motta a donné connaissance à la conférence de l'état des négociations de Paris et l'a consultée sur la suite à leur donner.

Les délégués genevois, tout en confirmant leur préférence pour l'arbitrage limité à la question de droit, ont cependant déclaré qu'à défaut de cette solution, ils pouvaient se rallier à celle de l'arbitrage intégral.

M. le Dr Laur s'est également déclaré d'accord en principe avec l'arbitrage intégral, mais il a demandé que le compromis réglât par des dispositions restrictives la question des contingents de marchandises à importer en franchise ou à droits réduits d'un pays dans l'autre.

En ce qui concerne l'instance d'arbitrage, tous les participants à la conférence ont été d'avis qu'il y avait lieu d'insister pour que la Cour de Justice internationale de La Haye fût désignée, sans toutefois en faire une condition sine qua non.

Sur la question II, on a particulièrement signalé le danger de l'éventualité où les juges institueraient des clauses de réciprocité pour l'importation de marchandises en franchise ou à droits réduits. Pour y parer, on a reconnu nécessaire l'adjonction, à la question II, d'une phrase complémentaire dans le sens suivant:

«Il est entendu que, si la sentence devait prévoir l'importation de marchandises, en Suisse ou en France, en franchise ou à droits réduits, les contingents de ces marchandises, que la sentence indiquerait, devraient être préalablement fixés par le commun accord des H. P. C.»

M. Logoz ajoute en note: Il est possible que les pourparlers conduisent à constater que le mot «*marchandises*», dans le texte ci-dessus, devrait être remplacé par l'expression «*produits manufacturés*».

Sur ce point, M. Motta propose de faire savoir à M. Logoz, à titre d'instructions, que le Conseil fédéral accepte la proposition ci-dessus, de préférence selon la variante 1, mais qu'au besoin il pourra consentir au maintien de la formule primitive.

M. le conseiller fédéral Schulthess fait observer que si M. Laur, à la conférence du 2 juillet, s'est finalement rallié à l'idée de l'arbitrage intégral, ce n'est que comme pis aller, en faisant toutes réserves quant aux modalités de l'arbitrage, et en insistant sur les dangers et les inconvénients de cette solution. Le chef du Département de l'Economie publique relève encore une fois ces dangers et ces inconvénients, soit que le cordon douanier reste définitivement fixé à la frontière politique, soit que le Tribunal arbitral prononce le maintien des petites zones, avec clause de réciprocité, ce qui permettrait à des manufactures établies en zone de ruiner les industries suisses auxquelles elles feraient concurrence.

M. Fromageot a déclaré que le compromis ne se rapportait qu'aux petites zones. Le cas échéant, nous devons donc faire des concessions pour obtenir ce qui nous revient de droit, et nous devons en faire encore sur la question de l'importation des marchandises. Quelque peu réjouissante que soit la situation, il faudra pourtant en passer par là. En tout cas, M. Schulthess insiste fortement pour que le compromis contienne une formule protectrice en ce qui concerne la fixation des contingents. Cette Formule doit comprendre les produits agricoles aussi bien que les produits manufacturés, car sinon les petites zones pourraient faire passer en Suisse non seulement leurs propres produits agricoles, mais ceux qu'elles recevraient de France.

M. Schulthess propose de formuler sur ce point les instructions comme suit:

«Der Unterhändler des Bundesrates ist angewiesen, auf alle Fälle eine Formulierung des Schiedsvertrages zu verlangen, die es ausschliesst, dass durch den Schiedsspruch die Schweiz ohne ihr Einverständnis verpflichtet werden kann, bestimmte oder unbestimmte Warenmengen französischer Provenienz einführen zu lassen. Diese Bestimmung muss sich sowohl für landwirtschaftliche wie auch Industrieprodukte beziehen.»

M. Motta se déclare d'accord avec M. Schulthess en ce sens que M. Logoz soit invité à *exiger* l'introduction dans le compromis d'une formule protectrice selon l'une ou l'autre des variantes envisagées; en cas de refus, il fera toutes réserves utiles sur l'attitude que prendra le Conseil fédéral.

Le Conseil fédéral approuve cette manière de voir.

La 2^e question soulevée par M. Logoz est la suivante:

«Il serait utile que le Conseil fédéral expliquât nettement, dans ses instructions, le sens qu'il donne au mot «*documents*» qui figure à la fin de la question II. La Suisse doit se réserver la possibilité de produire non seulement des documents *actuellement existants*, mais tous projets de règlement du régime de fait dont elle croirait devoir faire état devant les arbitres (voir, dans ce sens, les conclusions, ch. 4, lett. b, de mon rapport du 25 juin).»

M. Motta estime que l'interprétation donnée par M. Logoz au mot «documents» va de soi et qu'elle est naturellement conforme à l'avis du Conseil fédéral.

Il en est pris acte au procès-verbal.

La 3^e question posée par M. Logoz est la suivante:

«Pour le cas où la France, en définitive, n'accepterait pas la Cour permanente de Justice internationale comme instance arbitrale, il serait utile que j'eusse des précisions sur les vues du Conseil fédéral au sujet de la composition du Tribunal arbitral.»

M. Motta estime que M. Logoz doit insister jusqu'au bout pour le choix de la

Cour permanente de La Haye et ne céder que devant un refus irréductible et définitif. Encore, dans ce cas, devrait-il s'efforcer d'obtenir que les juges du Tribunal arbitral spécial soient choisis parmi les membres de la Cour de La Haye. Quant aux personnalités à désigner, il n'y a pas lieu de donner pour le moment d'instructions à M. Logoz.

Le Conseil fédéral approuve la manière de voir de M. Motta.

4^e question.

«Le Conseil fédéral pourra-t-il, s'il y a lieu, dire, peu après mon prochain retour de Paris, s'il accepte dans son ensemble le projet complet de compromis arbitral que je pourrais avoir à lui soumettre?

Il semble en effet que, du côté français, on envisage la signature de ce compromis, dès que possible, par M. Herriot d'une part et, d'autre part, par M. le Ministre Dunant. Il pourrait se faire, si les prochaines conversations conduisent à un accord sur les points principaux, que cette question de la signature se posât vers la fin du mois courant.»

M. Motta expose que cette question est prématurée. Toutefois il est probable que la prochaine conférence entre MM. Logoz et Fromageot avancera assez la solution de l'affaire pour qu'on puisse envisager une décision pour la fin du mois courant.¹ Il convient d'attendre les résultats de cette prochaine conférence pour donner à M. Logoz les éclaircissements demandés.

Le Conseil fédéral approuve.

1. De fait, la prochaine rencontre entre Logoz et Fromageot n'aura lieu que le 7 octobre. Pour un rapport sur les conversations du mardi 7 octobre et des projets suisse et français de compromis d'arbitrage, cf. E 2/1680.

345

E 2/1680

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

L. Personnelle

La Haye, 22 juillet 1924

Dans une lettre du 20 juin dernier¹, je Vous ai fait part d'un entretien que j'ai eu avec M. André Weiss, Juge à la Cour Permanente de Justice Internationale, au sujet de la possibilité de voir l'Affaire des Zones tranchée par le Tribunal de La Haye.

Notre compatriote, M. Max Huber, m'en a parlé, lui aussi, dernièrement. A son avis et d'après ce qu'il paraît avoir appris, il n'y aurait pas grande chance que le Gouvernement français consentît à cette solution. Pour le cas — m'a dit M. Huber

1. Non reproduite.

— où les deux Parties tomberaient d'accord de soumettre le litige à un arbitrage, le choix des arbitres et surtout l'acceptation des arbitres proposés par l'autre Partie aura la plus grande importance. Si nous avons à désigner un ou plusieurs arbitres ou à proposer quelqu'un comme surarbitre, M. Huber estime que notre choix devrait se porter sur M. Anzilotti, Juge italien à la Cour Permanente de Justice internationale, dans l'impartialité duquel il a la plus entière confiance, ou sur M. Beichmann, Juge suppléant norvégien, ou sur M. Hammerskjöld, Suédois, ancien Président du Conseil et ancien Ministre des Affaires étrangères, aujourd'hui Gouverneur d'Upsal. M. Huber pense que ce dernier, mieux que personne, conviendrait comme surarbitre, mais que peut-être la Partie adverse n'admettrait pas la nomination d'un Suédois.

On pourrait avoir également confiance dans l'impartialité d'un Anglais ou d'un Américain, tel, par exemple, que M. Bassett Moore, Juge américain à la Cour Permanente, mais la mentalité juridique des Anglo-saxons s'écarte tellement de la nôtre, ils jugent les questions sous un angle si différent, qu'il vaudrait mieux s'arrêter, si possible, au choix des trois juristes indiqués plus haut.

La session de la Cour Permanente durera encore un certain temps, probablement jusqu'en septembre, aussi M. Huber ne peut-il, comme vous l'auriez peut-être désiré, s'entretenir avec Vous verbalement de cette question. D'autre part, tant qu'il remplit ici ses hautes fonctions, il se fait scrupule d'engager une correspondance officielle avec Votre Département ou de répondre à des demandes qui lui seraient adressées à ce propos. Au besoin donc, si cela Vous semblait indiqué, et au cas où Vous voudriez connaître l'opinion de M. Huber, je pourrais servir d'intermédiaire.

346

E 1004 1/292

CONSEIL FÉDÉRAL *Procès-verbal de la séance du 7 août 1924*¹

1752. Conclusion d'un traité de conciliation et d'arbitrage avec l'Autriche

Département politique. (Affaires étrangères)
Proposition du 25 juillet 1924

I.

Conformément à la décision prise par le Conseil fédéral le 29 janvier dernier², le Département politique avait chargé la Légation de Suisse à Vienne³ de demander, à titre officieux, au Gouvernement autrichien s'il serait disposé à conclure avec la Suisse un traité de conciliation analogue au projet de traité soumis au Gouvernement portugais.

1. *Étaient absents*: E. Schulthess, H. Häberlin.

2. *Non reproduit*, cf. E 1004 1/290, n° 206.

3. *Par lettre du 6 février 1924, non reproduite*, cf. E 2001 (C) 7/2.

Le Gouvernement autrichien fit savoir qu'il était tout disposé à entamer des négociations à cet effet. Il se vit toutefois amené, pour des motifs d'opportunité politique et pour des raisons d'économie, à proposer quelques modifications au système à la base du projet qui lui était soumis.

Il formula, d'abord, des objections contre le principe suivant lequel la procédure de conciliation s'ouvrirait obligatoirement, dès l'échec des négociations diplomatiques et préalablement à toute autre procédure, pour tous les litiges de quelque nature qu'ils soient. Dans la crainte de créer un précédent dont pourraient s'autoriser certaines grandes Puissances vis-à-vis de l'Autriche, il demanda que la conciliation préalable ne s'appliquât pas obligatoirement aux litiges d'ordre juridique spécifiés à l'article 36 du Statut de la Cour de Justice internationale et que les deux Etats pouvaient déférer directement, par voie de simple requête, à cette Cour. Il se déclara disposé, en revanche, à insérer dans le traité une disposition aux termes de laquelle les Parties contractantes pourraient convenir, dans chaque cas particulier, que tel litige tombant sous le coup de l'article 36 du Statut de la Cour de Justice fût soumis préalablement à une procédure de conciliation.

Le système préconisé par le Gouvernement autrichien est le système même qui a été introduit dans les traités de conciliation avec la Suède et le Danemark, signés les 2⁴ et 6 juin⁵ dernier. Comme il n'existe pas de raisons pour refuser à l'Autriche ce que nous avons été amenés à accorder aux deux pays du Nord, la proposition du Gouvernement autrichien pourrait être acceptée.

En ce qui concerne le Conseil permanent de conciliation, le Gouvernement autrichien désirerait que le nombre de ses membres fût réduit de cinq à trois. Chaque Partie désignerait un membre à son gré et le troisième membre, qui serait le président du Conseil de conciliation, serait désigné d'un commun accord.

Ici encore, il n'y a pas de raisons majeures pour rejeter la proposition autrichienne, qui s'inspire du souci de faire du Conseil permanent de conciliation un organisme aussi peu coûteux que possible. Certes, un conseil de conciliation qui ne comprend plus qu'un seul membre « neutre » pourrait ne pas avoir la même autorité qu'une commission qui eût été constituée suivant le système proposé par la Suisse. Comme le Conseil fédéral a déjà eu souvent l'occasion de le faire observer, il est à craindre, en effet, que, précisément dans les cas les plus délicats à soumettre à la conciliation et où les opinions des deux Parties seront nettement opposées, les avis du Conseil de conciliation n'émaneront plus, en fait, que de son président, les deux autres membres ayant tendance à épouser la cause de leurs Gouvernements. Mais ces objections ne sont quand même pas de nature à faire échouer les négociations dont le Département politique a lui-même pris l'initiative. Aussi, pour tenir compte du désir légitime de l'Autriche de concilier les intérêts de la cause de la conciliation avec sa politique de compression des dépenses, serait-il indiqué de se rallier à sa proposition, malgré les critiques auxquelles elle peut donner lieu. C'est dans le même esprit que le Conseil fédéral avait fait droit à différentes demandes du Gouvernement hongrois lors des négociations en vue de la conclusion d'un traité de conciliation et d'arbitrage.

Pour donner à ses propositions une forme concrète, le Gouvernement autri-

4. FF, 1924, vol. III, pp. 668—672.

5. FF, 1924, vol. III, pp. 673—677.

chien a élaboré un contre-projet⁶ de traité qui, sauf sur les deux points examinés plus haut, est calqué sur notre projet de traité avec le Portugal. Ce contre-projet pourrait donc être accepté en principe, sous réserve de certaines questions de détail ou de forme qui seraient encore examinées dans la suite avec le Gouvernement autrichien et seraient soumises, le moment venu, à l'approbation du Conseil fédéral.

II.

En remettant ce contre-projet à la Légation de Suisse à Vienne, le Gouvernement autrichien fit connaître qu'«il accepterait avec la plus vive satisfaction une clause par laquelle les deux Parties contractantes se reconnaîtraient réciproquement le droit de porter le litige, quelle que fût sa nature, par-devant la Cour de Justice internationale, dans le cas où la procédure de conciliation n'aurait pas abouti à un règlement à l'amiable». La note autrichienne ajoute que, «vu qu'une telle disposition apporterait, cependant, un changement de fond au projet suisse, puisqu'il ne s'agirait plus d'une convention de conciliation, mais d'un traité de conciliation et d'arbitrage, le Gouvernement autrichien ne croit pas devoir formuler dès maintenant une proposition y relative, mais se borne à inviter le Gouvernement suisse à vouloir bien lui faire connaître son point de vue à ce sujet».

La question soulevée par la proposition du Gouvernement autrichien touche à l'un des principes essentiels de la politique suisse en matière d'arbitrage. Elle a déjà été examinée par le Conseil fédéral lors de l'élaboration du rapport qu'il adressa aux Chambres fédérales, le 11 décembre 1919⁷, au sujet des traités internationaux d'arbitrage. Il s'agissait de savoir si la Suisse pourrait désormais accepter de se lier avec l'étranger par des traités reposant sur le principe de l'arbitrage inconditionnel. On pouvait avoir, au lendemain de la grande guerre, de sérieuses raisons de se montrer optimiste à l'égard du développement des moyens de résoudre pacifiquement les conflits internationaux. Après les désastres causés par la conflagration mondiale, il n'y avait rien de téméraire à supposer que les Etats et surtout les grandes Puissances ne négligeraient aucune possibilité de faire de l'arbitrage à effets étendus une des meilleures garanties de la paix.

Le Conseil fédéral ne pouvait pas vouer à cet important problème tout l'intérêt qu'il mérite. Aussi arrêta-t-il, dans son rapport de 1919, les grandes lignes de la politique que la Suisse se devait de suivre dans un domaine aussi étroitement lié au maintien de la paix générale. Il modifia l'attitude réservée dans laquelle il s'était confiné jusqu'alors à l'égard de l'arbitrage obligatoire et manifesta son intention de chercher à rendre plus effectives, par voie de traité, les obligations découlant des stipulations sur l'arbitrage contenues dans le Pacte de la Société des Nations (article XIII). Il n'eut pas de peine à montrer que, pour faire de l'arbitrage international une institution d'un rendement satisfaisant, il importait de laisser au tribunal arbitral lui-même, et non plus à chacune des Parties, le soin de statuer sur la légitimité des exceptions d'incompétence tirées de l'honneur, de l'indépendance et des intérêts vitaux des Etats contractants. Il alla plus loin encore en déclarant que, si des Etats en exprimaient le désir, il ne ferait pas de difficulté à soumettre

6. Du 7 mai 1924, non reproduit, cf. E 2001 (C) 7/2.

7. FF, 1919, vol. V, pp. 809—826.

obligatoirement à l'arbitrage tous les différends, de quelque nature qu'ils soient. Il se prononçait ainsi nettement en faveur de l'arbitrage obligatoire inconditionnel.

A l'époque où le rapport de 1919 a été élaboré, cette décision, comme on l'a vue, se justifiait. Depuis lors, la situation s'est modifiée. Des tentatives ont été faites pour parer à ce que l'article XIII du Pacte a d'insuffisant et ces tentatives ont abouti. Elles ont abouti en ce sens qu'un article 36 a pu être introduit dans le Statut de la Cour permanente de Justice internationale, article aux termes duquel chaque Etat membre de la Société peut reconnaître la juridiction obligatoire de la Cour de Justice pour les quatre grandes catégories de litiges d'ordre juridique spécifiées à l'article XIII du Pacte.

Cette disposition du Statut de la Cour est d'une portée pratique considérable. Non seulement elle élimine complètement du domaine de l'arbitrage (le mot «arbitrage» pris, ici dans un sens large et comprenant aussi le «règlement judiciaire») la réserve usuelle de l'honneur, de l'indépendance et des intérêts vitaux, mais elle étend encore la juridiction obligatoire de la Cour de Justice à quatre catégories de litiges qui embrassent pour ainsi dire tous les différends d'ordre juridique pouvant s'élever entre Etats. Elle comporte, cependant, une innovation si profonde dans les relations internationales que 14 Etats seulement, sur les 45 que compte actuellement la Société des Nations, ont pu se résoudre à signer et ratifier le protocole de Genève portant reconnaissance de la juridiction obligatoire de la Cour de Justice internationale. Encore ces 14 Etats ne comptent-ils parmi eux aucune grande Puissance. L'abstention des grands Etats fait ressortir mieux que de longs développements ce qu'il y a de radical dans le progrès réalisé par l'article 36 du Statut de la Cour. Le jour où tous les Etats membres de la Société auront assumé des engagements analogues, soit en signant le protocole de Genève concernant la juridiction obligatoire de la Cour de Justice, soit en concluant des traités particuliers, la question de l'arbitrage international sera près d'être résolue dans une mesure que les esprits les plus optimistes n'auraient pas osé escompter il y a quelques années seulement.

L'arbitrage obligatoire inconditionnel appliqué aux seuls litiges d'ordre juridique est encore si loin de se généraliser que l'on peut se demander s'il serait indiqué, à l'heure actuelle, de dépasser même une limite que la grande majorité des Etats juge déjà trop reculée et de soumettre obligatoirement à l'arbitrage des différends n'ayant aucun caractère juridique ou dont le caractère juridique n'est qu'accessoire. Pour des litiges de ce genre, il serait préférable, semble-t-il, que la Suisse réservât encore sa liberté d'action ou plutôt, pour ne pas remettre en question des principes déjà consacrés par des traités conclus par elle, qu'elle n'admît, en dehors des différends d'ordre juridique, le principe de l'arbitrage obligatoire que sous réserve de la clause de l'indépendance et de la souveraineté des Etats contractants, étant entendu qu'il appartiendrait au tribunal lui-même de juger, en cas de contestation, si tel litige d'ordre non juridique met véritablement en jeu l'indépendance ou la souveraineté de l'une des parties.

Il est à relever qu'en soumettant les litiges d'ordre non juridique à cette restriction, on n'affaiblirait pas pratiquement la portée de l'arbitrage obligatoire dans une mesure bien considérable. L'expérience montre, en effet, que les litiges dépourvus de toute base juridique (litiges de nature exclusivement politique, par exemple) sont des plus rares. Presque toujours, les différends s'élevant entre Etats

présentent un caractère juridique plus ou moins prononcé, qu'ils soient en corrélation avec l'application ou l'interprétation d'un traité en vigueur ou qu'ils mettent en cause un principe reconnu par le droit des gens. C'est bien ce que constatait le Conseil fédéral dans son Message sur la Cour permanente de Justice internationale, du 1^{er} mars 1921⁸, lorsqu'il déclarait que les quatre catégories de litiges d'ordre juridique spécifiées à l'article 36 du Statut de la Cour embrassent quasiment tous les litiges pouvant normalement surgir entre Etats.

Si peu fréquents soient-ils, les différends qui échappent à toute appréciation juridique et qui ne pourraient guère être tranchés, dès lors, que sur la base de l'équité risquent néanmoins de porter sur des questions que, dans l'état actuel du droit international, un Etat aurait intérêt, pour des raisons tirées de sa souveraineté intérieure ou extérieure, à soustraire à une sentence arbitrale ou judiciaire.

Lorsque le litige qui n'est pas susceptible d'être résolu selon des normes juridiques ne met pas en cause la souveraineté ou l'indépendance de l'Etat, il n'y aurait évidemment aucune raison sérieuse de ne pas le soumettre, au besoin, à l'appréciation d'un arbitre ou d'un juge. Dans le cas contraire, il importe de se montrer plus prudent, étant donné que l'arbitre ou le juge, à défaut de base juridique précise, sera amené à se laisser guider, pour la décision à rendre, par des considérations de pure opportunité politique qui peuvent ne pas offrir toutes les garanties désirables. Comme il ne s'agit pas de dire droit, mais de trancher dans un sens ou dans l'autre une question de pure politique, le tribunal pourrait facilement être entraîné à empiéter sur un domaine réservé d'ordinaire à la compétence exclusive de l'Etat. Or c'est là un risque qu'il convient autant que possible de conjurer.

Bien qu'il repose sur le principe de l'arbitrage obligatoire, le traité conclu avec le Brésil⁹ ne fait pas de discrimination entre ce qui est litige d'ordre juridique et ce qui ne l'est pas. Il ne contient pas moins une importante réserve en faveur des différends qui portent sur des questions affectant des principes de la constitution de chacun des Etats contractants. Il serait difficile d'établir une commune mesure entre cette réserve des principes constitutionnels et la réserve de la souveraineté de l'indépendance appliquée aux litiges d'ordre non juridique. On peut dire, toutefois, que la première va plus loin que la seconde, puisque, suivant le traité avec le Brésil, elle peut s'étendre à tout différend quel qu'il soit. Il suffit pour cela que le litige porte, de l'avis d'une des parties, sur un principe constitutionnel. Grâce à l'élasticité relative dont elle est susceptible, l'exception tirée des principes constitutionnels permettrait donc presque toujours à un Etat de s'opposer au règlement arbitral ou judiciaire de questions où se trouverait engagée la souveraineté ou l'indépendance de l'Etat.

En d'autres termes, s'ils contiennent, ou la réserve de l'indépendance et de la souveraineté appliquée aux litiges d'ordre non juridique, ou la réserve des principes constitutionnels, les traités conclus avec l'étranger offriront toujours à la Suisse la ressource de réserver sa liberté d'action vis-à-vis des litiges qu'il serait risqué de soumettre à l'arbitrage, soit parce qu'ils ne pourraient être tranchés selon des normes juridiques, soit, si l'on sort du système instauré par l'article 36 du Statut de la Cour de Justice, parce qu'ils mettraient en jeu des questions qu'il est

8. FF, 1921, vol. I, pp. 305—341.

9. *cf.* n° 297.

pour ainsi dire de règle constante pour un Etat de ne pas abandonner purement et simplement à l'appréciation d'arbitres ou de juges.

Pour un pays comme la Suisse, qui pratiquera toujours une politique de progrès en matière d'arbitrage international, une conception comme celle qui vient d'être brièvement exposée sur les limites de l'arbitrage obligatoire n'a pas nécessairement un caractère définitif. Elle est susceptible d'évolution, et elle pourra évoluer au fur et à mesure que s'amélioreront les principes qui régissent les relations internationales et même être complètement abandonnée dès le jour où, le droit des gens offrant toutes les garanties voulues, se dessinera dans le monde un courant assez fort pour faire de l'arbitrage ou du règlement judiciaire obligatoire inconditionnel un principe universellement accepté.

Pour les raisons qui viennent d'être indiquées, il serait préférable de renoncer à conclure avec l'Autriche un traité reposant sur le principe de l'arbitrage obligatoire absolument inconditionnel. On pourrait, certes, instituer, sous réserve de la clause de l'indépendance et de la souveraineté, une procédure judiciaire obligatoire pour les litiges autres que ceux prévus à l'article 36 du Statut de la Cour de Justice internationale. Mais, dans le cas particulier, une mesure de ce genre ne se justifierait guère ou, du moins, serait disproportionnée au but à atteindre. Il y a si peu de probabilité que surgissent entre la Suisse et l'Autriche des litiges dépourvus de tout caractère juridique qu'il ne vaudrait vraiment pas la peine de faire sortir de son cadre le traité de conciliation actuellement négocié en instituant, de toutes pièces, une procédure judiciaire d'un caractère aussi exceptionnel que celle envisagée par le Gouvernement autrichien.

En conséquence, il est *décidé*:

1° d'accepter, en principe, les bases proposées, par le Gouvernement autrichien, pour la conclusion d'un traité de conciliation avec la Suisse;

2° de ne pas insérer, dans le traité projeté, des dispositions spéciales sur le règlement judiciaire des litiges autres que ceux visés à l'article 36 du Statut de la Cour permanente de Justice internationale.

347

E 1005 2/2

CONSEIL FÉDÉRAL Procès-verbal de la séance du 12 août 1924¹

Beziehungen zu Russland

Geheim

Mündlich

Der Vorsteher des politischen Departementes führt aus, Herr Prof. Töndury in Genf, der Präsident der Hilfskassenvereinigung der Russlandschweizer, habe ihm vor einiger Zeit brieflich Kenntnis gegeben² von einem Bericht des in Berlin

1. *Etaient absents: E. Chuard, R. Haab, K. Scheurer.*

2. *Lettre du 23 juillet 1924, non reproduite, cf. E 2001 (C) 12/1.*

lebenden Russlandschweizers Frick, der auch mit Kreisen der Sovietvertreter im Ausland Fühlung hat. Nach diesem Bericht hätte der gegenwärtig in London weilende Unterhändler der Sovietregierung, Rakowsky, gesprächsweise geäußert, es wäre wünschenswert, dass die Beziehungen zwischen der Schweiz und Russland wieder aufgenommen würden, wofür allerdings Voraussetzung wäre, dass die Tochter Worowski für den Verlust ihres Vaters, des Opfers der Mordtat Conradis, eine Geldentschädigung von der Schweiz erhalte. Prof. Töndury knüpfte hieran in seinem Schreiben die Frage, ob der Vorsteher des politischen Departementes etwas dagegen einzuwenden hätte, wenn Rakowsky auf sein Ansuchen hin vom schweizer. Gesandten in London empfangen würde, um die Wiederaufnahme der Beziehungen zwischen Russland und der Schweiz zur Sprache zu bringen. Der Vorsteher des politischen Departementes hat die Anfrage von Prof. Töndury bisanhin nicht beantwortet, weil er zunächst noch den Ausgang der englisch-russischen Verhandlungen abwarten wollte. Der Vorsteher des politischen Departementes ist der Meinung, nachdem Italien wieder Beziehungen mit Russland aufgenommen habe, nachdem nun auch die englisch-russischen Verhandlungen zu einem ähnlichen Ergebnis geführt haben und auch Frankreich sich anschickt, die Beziehungen zu Russland wieder aufzunehmen, werde über kurz oder lang auch für die Schweiz der Augenblick kommen, wo die Frage der Wiederaufnahme der Beziehungen zu Russland ernstlich erwogen werden muss. Natürlich könne nicht davon die Rede sein, irgend etwas zu tun, was auch nur den Anschein erwecken könnte, als ob die Schweizer Regierung eine Verantwortlichkeit für das Attentat auf Worowski anerkenne. Doch scheine dem nichts im Wege zu stehen, dass der schweizer. Gesandte in London ermächtigt werde, dem Vertreter der Sovietregierung auf sein Ansuchen hin eine Audienz zu gewähren, wobei sich die Rolle des Gesandten darauf beschränken würde, Rakowsky anzuhören und über dessen Mitteilungen an das politische Departement zu berichten.

Der Vorsteher des politischen Departementes stellt daher den *Antrag*, ihn zu ermächtigen, Herrn Prof. Töndury wissen zu lassen, es stehe dem nichts im Wege, dass der schweizer. Gesandte in London dem Herrn Rakowsky auf dessen Ansuchen hin eine Audienz gewähre.

Auf Grund der Beratung, in welcher allerdings geltend gemacht wird, von der Wiederaufnahme der Beziehungen mit Russland dürfe man sich keinerlei wirtschaftliche Vorteile versprechen, wird der Antrag des Vorstehers des politischen Departementes zum Beschluss erhoben.

ANNEXE

E 2001 (C) 12/1

Memorandum de l'Association pour la protection des Suisses de Russie

Genève, 23 juillet 1924³

Faisant suite à une communication adressée par M. Frick à M. le Professeur Töndury en date du 12 juillet 1924 et par laquelle M. Frick informait ce dernier qu'il avait eu une entrevue avec M.

3. Par lettre du 23 juillet 1924, le professeur Töndury remit ce memorandum au Conseiller fédéral Motta.

Rakowsky à Londres, au sujet de la question du boycott, M. Töndury s'est rendu à Berlin et a obtenu de M. Frick les précisions suivantes:

M. Frick a tenu à dire tout d'abord que s'il s'occupe des relations suisse-russes, c'est par pur patriotisme, car il a derrière lui, pour ses propres affaires, des personnalités françaises, anglaises et américaines qui jouissent d'une influence assez grande pour qu'il n'ait pas à recourir à un appui du côté suisse.

M. Frick a vu M. Rakowsky pour la première fois à Londres, il y a 6 semaines environ, pour une affaire du Commissariat Nansen (Réfugiés russes S.d.N.) en compagnie de M. Johnson. (Il s'agissait d'une proposition d'arrangement général devant assurer la possibilité de suivre les réfugiés russes une fois rapatriés en Russie.)

M. Rakowsky n'a pas voulu entrer dans une discussion de la question, et après cinq minutes d'entretien, a refusé catégoriquement la proposition de ces messieurs.

M. Rakowsky a par contre manifesté une certaine hâte d'aborder la question de l'observateur russe auprès de la Société des Nations à Genève; il désirait savoir quelle serait l'attitude de la Suisse à cet égard.

M. Frick lui a répondu que la Suisse ne ferait pas obstacle à l'envoi d'un observateur et il a profité de cette occasion pour demander à Rakowsky combien de temps il pensait que le conflit entre les Soviets et la Suisse durerait encore. Il lui a fait comprendre en même temps qu'en proclamant le boycott, les Russes s'étaient engagés dans une mauvaise voie.

M. Rakowsky lui a répondu que les Suisses étaient des gens intelligents et qu'ils sauraient bien eux-mêmes ce qu'il y a lieu de faire. M. Frick qui avait acquis l'impression très nette que les Russes regrettaient vivement le conflit et souhaitaient lui trouver une solution honorable, répondit à M. Rakowsky qu'il devrait faire des propositions fermes, sur quoi Rakowsky promit de demander des instructions à Moscou et de lui écrire.

Quatre semaines s'écoulèrent sans que M. Frick ait reçu la lettre promise par M. Rakowsky. Devant partir pour Paris M. Frick écrivit à M. Rakowsky qu'il était fort surpris de n'avoir rien reçu de lui et le pria de lui donner de ses nouvelles soit à Genève soit à Paris.

M. Frick reçut à Genève un télégramme de M. Rakowsky l'informant qu'il lui avait adressé une lettre à Paris. A Paris M. Frick trouva en effet une lettre de M. Rakowsky dans laquelle celui-ci lui disait que, Paris étant si près de Londres, il le pria de venir discuter de la question avec lui à Londres.

M. Frick s'y est rendu.

M. Rakowsky a reconnu, au cours de l'entretien, que les lettres de l'Association dont il a eu connaissance et le passage du rapport de gestion du Département politique relatif à la question, étaient pleinement satisfaisants, et que le Gouvernement russe considérerait le conflit comme définitivement aplani si le Gouvernement suisse voulait donner encore une preuve de sa bonne volonté en accordant à Mademoiselle Vorowsky une indemnité.

M. Frick a alors demandé à M. Rakowsky comment selon lui les pourparlers devraient être engagés. M. Rakowsky a répondu que notre Ministre de Suisse à Londres, M. Paravicini, pourrait lui rendre visite pour discuter en général de la question des relations suisse-russes. M. Frick lui a exposé, qu'à son avis, cette manière de faire n'était guère admissible. *Sur quoi M. Rakowsky lui offrit de demander lui-même un entretien à M. Paravicini, à condition seulement d'être assuré au préalable que M. Paravicini serait autorisé à le recevoir.*

M. Frick ajouta qu'il serait suffisant que M. Töndury lui écrive, à lui personnellement, que M. Paravicini serait autorisé à recevoir M. Rakowsky et que le Gouvernement suisse serait disposé en principe à accorder à Mademoiselle Vorowsky une indemnité.

M. Töndury répondit à M. Frick qu'il est prêt à exposer les termes de leur entretien au Département politique et ne doute pas que ce dernier n'autorise M. Paravicini à recevoir M. Rakowsky. En ce qui concerne par contre l'indemnité à accorder à Mademoiselle Vorowsky, il estime d'ores et déjà ne pouvoir lui donner aucun espoir, ceci pour les raisons suivantes:

S'il s'agissait d'une indemnité judiciaire ni le Conseil fédéral, ni même le Gouvernement cantonal vaudois ne seraient compétents pour la décider. C'est au Tribunal seul qu'il appartient d'accorder une indemnité à la partie civile si du point de vue du code pénal, un crime a été commis.

Conradi ayant été acquitté, il était exclu que le Tribunal accorde une indemnité. Mais, même si

Conradi avait été condamné, le Tribunal se serait trouvé en présence de la déclaration formelle de M. Tchlenoff, représentant de la partie civile, selon laquelle cette dernière ne prétendait à aucune indemnité.

Au point de vue judiciaire, en conséquence, la question de l'indemnité ne peut plus être soulevée.

Elle ne peut l'être non plus, du point de vue politique car:

1. elle impliquerait la reconnaissance d'une faute commise par les autorités fédérales, ce qui est exclu;

2. il serait parfaitement illogique d'accorder une indemnité à Mlle Vorowsky, aussi longtemps que les Suisses de Russie qui ont également des morts à déplorer, n'ont pas obtenu réparation.

On pourrait donc tout au plus admettre que Mlle Vorowsky devra être traitée de la même façon que les Suisses de Russie le seront par le Gouvernement russe. Il n'existe donc plus qu'un point de vue duquel cette question pourrait être envisagée autrement, c'est le point de vue purement humanitaire. En effet, si l'on prend en considération que Mlle Vorowsky vient de perdre encore sa mère et qu'elle se trouve ainsi à l'âge de 15 ans orpheline de père et de mère, elle peut prétendre à la sympathie de nous tous, si bien qu'un geste généreux à son égard serait bien conforme aux traditions d'humanité et de générosité de notre pays. Mais pour qu'un geste de ce genre nous soit possible il faudrait que toute arrière-pensée politique en soit exclue et que Mlle Vorowsky invoque pour demander notre assistance, d'autres raisons que celle que son père a été assassiné en Suisse.

Il aurait fallu qu'elle fasse valoir par exemple, qu'elle se trouve en Suisse sans appui, qu'elle décide de parfaire son éducation dans notre pays, dans l'un des nombreux instituts catholiques de jeunes filles (Mlle Vorowsky est catholique). Dans ce cas il serait certainement possible d'assurer à Mlle Vorowsky, par exemple par l'intermédiaire de notre Association, une pension jusqu'à la fin de ses études.

M. Frick répond à ces remarques de M. Töndury, qu'il est lui-même d'avis que l'on devrait se contenter pour le moment d'un témoignage général de nos bons sentiments vis-à-vis de Mlle Vorowsky, mais qu'aucune décision définitive ne devrait être prise avant que les Russes aient fait le premier pas.

M. Frick a profité de cette entrevue avec M. Töndury pour attirer, d'autre part, son attention sur les conséquences de la dernière décision du Conseil fédéral, par laquelle ce dernier a interdit en guise de représailles l'entrée des Russes en Suisse.⁴ Il mentionne une lettre⁵ de M. le Conseiller fédéral Häberlin au Commissariat Nansen de la Société des Nations, dans laquelle M. Häberlin informe ce dernier de la décision du Conseil fédéral, en la justifiant par le désir « d'exercer une pression sur le Gouvernement russe ».

4. *Le 14 septembre 1923, le Conseiller fédéral H. Häberlin avait déclaré au Conseil fédéral: [...]* Er gibt seiner Auffassung von der Sachlage dahin Ausdruck, dass bei dem völligen Abbruch aller Beziehungen zwischen der Schweiz und Sowjetrussland, welches überdies noch den wirtschaftlichen Boykott über die Schweiz verhängt hat, für die Schweiz keinerlei Grund besteht, den Russen und insbesondere den Sendlingen der russischen Machthaber die Einreise in die Schweiz zu erleichtern. Dies um so weniger, als die Anwesenheit solcher Leute in der Schweiz in nächster Zeit kaum erwünscht erscheine. Bei allem Verständnis für die Bestrebungen der Einrichtungen des Völkerbundes sind doch füglich auch Zweifel daran gestattet, ob es angezeigt sei, dass das Völkerbundssekretariat Angehörige und gar Beamte der Sowjetrepublik, die ja auch zum Völkerbund in keinen Beziehungen steht, in unser Land kommen zu lassen. Unter diesen Umständen schein es angezeigt, bei der Behandlung ähnlicher Begehren, wie das eingangs erwähnte, [Dr. Kuwschinnikoff] grundsätzlich eine ablehnende Stellung einzunehmen, unter Vorbehalt des allfällig vom Bundesrat zu treffenden Entscheids in einzelnen, besonders gearteten Fällen; auch schiene es erwünscht, dem Generalsekretariat des Völkerbunds diese Auffassung gelegentlich mündlich in angemessener Weise zur Kenntnis zu bringen, um dem Bundesrat Unannehmlichkeiten zu ersparen.

Der Rat nimmt von diesen Mitteilungen in zustimmendem Sinne Kenntnis (E 1004 1/288, n° 1982).

5. *Non retrouvée.*

M. Frick indique que le Commissariat voit dans cette décision qui atteint également les Russes non-bolcheviques, une violation des engagements pris par la Suisse lors de la signature de l'arrangement concernant les réfugiés russes. Le Commissariat examine en conséquence s'il ne doit pas porter cette question devant le Conseil de la Société des Nations.

M. Töndury prend acte de cette déclaration, en soulignant toutefois qu'il n'est pas au courant de l'affaire.

348

E 1004 1/292

CONSEIL FÉDÉRAL
*Procès-verbal de la séance du 12 août 1924*¹

1780. Traité d'arbitrage entre la Suisse et l'Italie

Département politique (Affaires étrangères)
Proposition du 31 juillet 1924

Le traité d'arbitrage entre la Suisse et l'Italie, conclu pour cinq ans le 23 novembre 1904², a été renouvelé deux fois. Il est expiré le 16 novembre 1914. Une convention d'arbitrage, conclue le 4 mars 1915³ sur la base du traité de 1904, qui n'a été ratifiée ni par l'un ni par l'autre des deux Etats, a été en 1919 considérée, d'un commun accord, comme non avenue. Au printemps 1921⁴, la Légation de Suisse à Rome avait été chargée de faire des ouvertures en vue de la conclusion d'un nouveau traité d'arbitrage italo-suisse, qui devait tenir compte des progrès réalisés dans le domaine du règlement pacifique des litiges internationaux. A cette époque, la démarche n'a rencontré que fort peu d'écho auprès du Ministère italien des Affaires étrangères. Il en a été de même, en 1922 et en 1923, des tentatives faites, tant à Berne qu'à Rome, en vue d'amener le Gouvernement italien à entrer en négociations à ce sujet.

Au cours de ces derniers mois, le Chef du Département politique a eu l'occasion d'attirer à diverses reprises l'attention du Ministre d'Italie à Berne sur cette importante question. Ces démarches ont si bien éveillé l'intérêt du Gouvernement italien que, le 4 juillet, le Secrétaire général du Ministère italien des Affaires étrangères se déclarait prêt à entrer en négociations immédiates⁵ en vue de la conclusion d'un traité de conciliation et de règlement judiciaire et que, le 19 juillet, il remettait à M. Wagnière un projet de traité⁶ conçu dans le sens le plus libéral.

A teneur de ce projet, tous les différends, quelle qu'en fût la nature, auxquels une solution n'aurait pu être trouvée par la voie diplomatique, seraient déférés à

1. *Etaient absents: E. Chuard, E. Schulthess, H. Häberlin.*

2. RO, Tome 1905 21, pp. 680—682 et DDS 5, n° 49.

3. Cf. E 22/1909.

4. *Il s'agit de la lettre du 3 mai 1921, non reproduite, cf. E 2001 (C) 7/5.*

5. *Cf. le rapport de Wagnière du 5 juillet 1924, non reproduit, cf. E 2001 (C) 7/5.*

6. *Non reproduit, cf. E 2001 (C) 7/5.*

une commission de conciliation et, au cas où un règlement ne serait pas accepté, à la Cour permanente de Justice internationale.

L'application de la procédure de conciliation à tous les litiges pouvant surgir entre les deux Etats n'appelle aucune objection de notre part. Une stipulation semblable figure d'ailleurs déjà dans divers traités signés par la Suisse, en particulier, dans le traité d'arbitrage et de conciliation entre la Suisse et la Hongrie du 18 juin 1924.⁷

Le principe de l'arbitrage ou du règlement judiciaire obligatoire et inconditionnel, contenu dans le projet italien, mérite, en revanche, un sérieux examen. Bien que, en 1883, l'idée en eût été proposée par la Suisse, au cours des négociations d'un traité d'arbitrage avec les Etats-Unis⁸, le Conseil fédéral refusa, en 1915, d'accéder à la proposition italienne de l'introduire dans la convention qui fut négociée à cette époque. Dans le message adressé aux Chambres fédérales au sujet des traités internationaux d'arbitrage, le 11 décembre 1919⁹, le Conseil fédéral envisageait que, si des Etats en exprimaient le désir, il ne ferait plus de difficultés pour soumettre à l'arbitrage tous les différends, de quelque nature qu'ils fussent. Certaines circonstances pourraient néanmoins justifier qu'il revisât aujourd'hui cette opinion. L'article 32 du Statut de la Cour permanente de Justice internationale, signé à Genève le 16 décembre 1920, ne soumet au règlement judiciaire que les différends d'ordre juridique ayant pour objet «a) l'interprétation d'un traité, b) tout point de droit international, c) la réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la violation d'un engagement international, d) la nature ou l'étendue de la réparation due pour la rupture d'un engagement international». Même dans ces limites, quatorze seulement sur quarante-cinq Etats ont estimé, jusqu'ici, pouvoir accepter le principe du règlement judiciaire obligatoire sous réserve de réciprocité. Aucun des traités signés par la Suisse n'a étendu le champ d'arbitrage ou du règlement judiciaire au-delà de ces bornes. Le récent traité avec le Brésil¹⁰ contient, il est vrai, le principe de l'arbitrage obligatoire pour tous les litiges, juridiques ou non, mais avec le correctif de l'importante réserve des droits constitutionnels.

Les quatre catégories de litiges d'ordre juridique énumérées à l'article 36 du Statut de la Cour embrassent, en réalité, presque tous les différends qui peuvent normalement surgir entre des Etats. Toutefois, les rares contestations qui échappent à l'appréciation du droit — et qui ne peuvent, dès lors, être tranchées que par la seule équité — risquent de porter précisément sur des questions que, dans les conditions actuelles du droit international, il pourrait y avoir des raisons de soustraire à une décision arbitrale ou judiciaire.

Ces objections mises en lumière, il faut se demander s'il n'est pas de l'intérêt bien entendu de la Suisse d'accepter la proposition que le Gouvernement italien formule dans un esprit évidemment très amical. La Suisse ne regretterait-elle pas, le jour où pourraient s'altérer ses excellentes dispositions, que des scrupules essentiellement juridiques aient fait écarter la possibilité d'un règlement judi-

7. RO, 1925 Tome 41, pp. 325—330.

8. Cf. E 2/589 et E 22/1918.

9. FF, 1919, vol. V, pp. 809—826.

10. Cf. 297.

ciaire des différends de toutes sortes qui peuvent si facilement surgir dans les relations avec un grand voisin, chez qui se sont parfois fait jour certaines tendances nationalistes un peu inquiétantes?

Ainsi que le Conseil fédéral le faisait valoir dans son message de 1919, «tout bien considéré, ne sont-ce pas justement les Etats matériellement faibles qui doivent bénéficier de l'arbitrage? S'ils peuvent y avoir recours, ne seront-ils pas dans une situation plus favorable que s'ils n'avaient, pour sauvegarder leurs droits ou s'opposer à des prétentions injustifiées, d'autres moyens que les négociations diplomatiques ou les mesures de défense qu'ils peuvent prendre eux-mêmes? La force d'un petit Etat, c'est avant tout son bon droit. Et ce droit, l'arbitrage sera, quels que soient les inconvénients qu'il peut avoir, de nature à lui assurer une protection plus efficace que toute autre politique quelconque.»

Pour que ce but fût atteint, il conviendrait pourtant que le traité de conciliation et de règlement judiciaire que la Suisse pourrait conclure fût tel que son exécution soit pour ainsi dire automatique et ne puisse être tenue en échec par la nécessité de régler des points essentiels dans un moment de tension.

En ce qui concerne le règlement judiciaire, le Statut et le Règlement de la Cour permanente de Justice internationale offrent les garanties nécessaires. Les négociations devront donc surtout porter sur l'organisation et le fonctionnement de la Commission de conciliation. Dans le bref commentaire qui accompagne le projet italien, le Ministère italien marque l'intention d'adopter «une organisation plus rapide et plus efficace que ne le serait une commission de conciliation permanente.»

Le texte du projet lui-même est trop sommaire pour que l'on puisse se faire une idée précise de ses vues à ce sujet; mais il semble que, sans en faire une condition sine qua non des négociations, la Suisse serait bien inspirée en insistant, au contraire, pour qu'un organisme soit constitué à l'avance, de telle sorte qu'il pût être saisi des différends qui viendraient à surgir avant qu'ils aient altéré les relations entre les deux pays.

Le projet italien devrait, en outre, être développé sur divers points de détail pour répondre pleinement à son but et se trouver en harmonie avec les autres traités du même ordre que la Suisse a récemment conclus ou est en train de négocier. Un contre-projet, calqué sur ces autres traités, a été établi à cet effet et pourrait utilement servir de base de discussion.

Conformément à la proposition du Département politique, il est *décidé*:

- 1) d'accepter l'offre du Gouvernement italien de négocier un traité de conciliation et de règlement judiciaire sur la base du principe du règlement judiciaire obligatoire et inconditionnel;
- 2) d'insister pour que ce traité institue une Commission préalable de conciliation;
- 3) d'autoriser la communication du contre-projet au Ministère italien des Affaires étrangères, pour servir de base de discussion.¹¹

11. *Sur la négociation et la conclusion de ce traité, le 20 septembre 1924, cf. Message du Conseil fédéral du 28 octobre, in: FF, 1924, vol. III, pp. 693—705. Le traité est entré en vigueur le 29 janvier 1925, cf. RO, 1925, Tome 41, pp. 183—190.*

CONSEIL FÉDÉRAL
Procès-verbal de la séance du 12 août 1924¹

1781. Traité d'amitié entre la Suisse et la Chine du 13 juin 1918

Département politique (Affaires étrangères)
Proposition du 5 août 1924

Par décision du 18 mars 1924², le Conseil fédéral a pris acte des démarches entreprises auprès du Gouvernement chinois pour l'amener à adopter une solution catégorique au sujet de la déclaration annexée au Traité d'amitié du 13 juin 1918³ entre la Suisse et la Chine. Il a pris connaissance également des instructions par lesquelles le Département politique a chargé le Consulat général de Suisse à Shanghai de lui faire connaître si, en fait, la décision du Parlement chinois de ne pas ratifier la déclaration précitée était de nature à mettre des obstacles à l'exercice de la juridiction consulaire suisse.

Depuis cette époque, le Département politique a reçu, tant de son représentant à Shanghai que du Ministre de Chine en Suisse, des renseignements complémentaires au sujet de la question. Le 24 avril 1924⁴, le Ministre de Chine fit parvenir au Département politique un certain nombre d'ouvrages relatifs à l'organisation judiciaire et la réforme juridique que la Chine, d'après les affirmations de son représentant, est en train de réaliser actuellement.

En outre, M. Tseng-Tsiang Lou adressa au Département politique, le 17 juillet 1924⁵, d'ordre de son Gouvernement, une note annonçant que les Autorités chinoises n'étaient pas en mesure d'étendre à la Principauté de Liechtenstein le Traité d'amitié sino-suisse. La Légation de Chine relevait, toutefois, que son Gouvernement ne pourrait prendre une décision définitive à ce propos qu'une fois réglée la question de l'annulation de la déclaration annexe du Traité d'amitié et exprimait, de la part de son Gouvernement, l'espoir que la «Confédération suisse consentira à la suppression de la déclaration en question par un échange de notes», moyennant quoi il accepterait de faire bénéficier la Principauté de Liechtenstein du Traité sino-suisse. Par ces propositions, le Gouvernement chinois ne vise à rien moins qu'à obtenir en échange d'avantages illusoires à accorder à un État tiers, la renonciation de notre part à des droits acquis par traité et sur lesquels se base l'exercice de la juridiction consulaire suisse en Chine. Il semble superflu de relever le caractère peu sérieux de cette offre qui ne comporte aucun intérêt pour la Suisse.

1. *Etaient absents: E. Chuard, E. Schulthess, H. Häberli.*

2. *Cf. E 1004 1/290, n° 509.*

3. *DDS 6, n° 407; sur le refus du Parlement chinois de ratifier ce traité, cf. n° 323.*

4. *Non reproduit, cf. E 2001 (B) 6/5.*

5. *Non reproduit, cf. E 2001 (B) 6/5.*

D'autre part, M. Isler a signalé⁶ au Département l'existence d'un conflit entre le Chili et la Chine analogue à celui qui divise ce pays et la Suisse. Le différend survenu entre le Chili et la Chine porte sur l'interprétation de l'article 2 du Traité du 10 février 1915 conclu entre les deux Etats. Ce Traité, dont le texte est identique au Traité sino-suisse, ne contient, toutefois, pas de déclaration annexe concernant la juridiction consulaire. Le Chili, invoquant la clause de la nation la plus favorisée figurant dans le Traité, requiert de la part de la Chine la reconnaissance du droit à l'exterritorialité en faveur de ses ressortissants. La Cour mixte internationale à Shanghai, devant laquelle fut porté le procès mettant aux prises les deux Etats, décida d'inviter le Corps consulaire à Shanghai à examiner la question de principe ainsi soulevée. Le Corps consulaire décida qu'aussi longtemps que la Chine et le Chili ne se seraient pas entendus sur la portée des dispositions du Traité qui les lie, tous les individus de nationalité chilienne devaient être remis au représentant de leur pays pour être jugés conformément à leurs propres lois. En présence de ce précédent intéressant à constater, il est probable que, si un conflit analogue devait s'élever entre la Suisse et la Chine, la Cour mixte internationale ne formulerait pas d'objections au maintien de la juridiction consulaire suisse jusqu'au moment où les deux Etats seraient tombés d'accord. D'autre part, une Commission internationale d'enquête a été chargée par la Conférence de Washington de procéder à une étude des lois et de l'organisation judiciaire, ainsi que du fonctionnement des tribunaux chinois. Cette Commission examinera si les garanties qu'offre la nouvelle organisation judiciaire en Chine peuvent être considérées comme suffisantes et propres à assurer aux ressortissants étrangers les bénéfices d'une justice impartiale et si on peut admettre qu'à l'avenir ceux-ci seront à l'abri de mesures arbitraires des magistrats chinois. M. Isler estime que la question de la non-reconnaissance des sentences du Tribunal consulaire suisse est sans grande portée pratique, car le Gouvernement chinois n'a pas pris de mesures de nature à entraver le droit de juridiction de notre représentant; il déconseille donc d'y renoncer volontairement avant les autres puissances capitulaires d'autant plus qu'à son avis, la nouvelle législation chinoise présente encore de graves lacunes.

Il semble ressortir de toutes ces informations que les garanties que les récentes lois chinoises assurent aux étrangers, au point de vue judiciaire, ne peuvent être considérées comme satisfaisantes.

Conformément à la proposition du Département politique, il est *décidé*:

- 1) de prendre acte avec approbation du présent rapport;
- 2) d'approuver le projet de note destiné à la Légation de Chine:

«Monsieur le Ministre,

Par lettre du 24 avril 1924, Votre Excellence a eu l'amabilité de nous faire parvenir un certain nombre d'ouvrages relatifs à l'organisation judiciaire et la réforme juridique que la Chine est en train de réaliser actuellement. Nous avons pris connaissance avec un vif intérêt de ces publications, pour l'envoi desquelles nous vous exprimons nos remerciements.

Nous avons également eu l'honneur de recevoir votre lettre du 17 juillet 1924, par laquelle vous nous avez informés que votre Gouvernement n'était pas en mesure d'étendre à la Principauté de Liechtenstein le bénéfice du Traité d'amitié

6. Pour la correspondance à ce sujet, cf. E 2001 (B) 6/5.

conclu entre la Chine et la Suisse, le 13 juin 1918, mais qu'il serait disposé à examiner cette question si la Suisse consentait à supprimer, par un échange de notes, la Déclaration annexe du Traité précité.

La Déclaration susvisée assure aux agents consulaires de la Suisse en Chine les mêmes droits de juridiction que ceux dont jouissent les agents consulaires de la nation la plus favorisée. Ainsi que Votre Excellence ne l'ignore pas, le Gouvernement fédéral n'est point désireux de retenir le bénéfice de cette situation plus longtemps qu'il n'apparaîtra strictement nécessaire. Aussitôt que la Conférence internationale d'enquête chargée par la Conférence de Washington d'étudier les lois et l'organisation judiciaire en Chine aura déposé son rapport, nous serons en mesure de nous prononcer en pleine connaissance de cause sur la possibilité de renoncer aux droits acquis à la Suisse. Jusque-là, cependant, nous devons maintenir le point de vue auquel nous nous sommes placés dans notre note du 7 novembre 1923 et selon lequel le Traité sino-suisse et la Déclaration annexée, intégralement ratifiés tant par le Président de la République et le Ministre des Affaires étrangères de Chine que par les Chambres fédérales suisses, sont entrés en vigueur le 8 octobre 1919, date de l'échange des instruments de ratification. Le Conseil fédéral se verrait d'autant moins en état de donner une suite aux suggestions qui lui sont faites qu'il ne possède pas les pouvoirs constitutionnels l'autorisant à modifier par un simple échange de notes une convention internationale en vigueur. En conséquence, il ne doute pas que les Autorités chinoises voudront bien continuer à reconnaître et à laisser exercer comme par le passé les droits de juridiction consulaire du Représentant de la Confédération.⁷

7. Pour la suite de l'affaire, cf. DDS 9, rubrique III. 5.

350

E 7175 (A) 1/19

*Le Chef de l'Office de l'émigration, J. Möhr,
au Chef du Département politique, G. Motta¹*

L

Bern, 13. August 1924

In der Annahme, dass Sie die nachfolgende Mitteilung interessieren werde, gestatte ich mir, Ihnen folgendes zur Kenntnis zu bringen:

Im Laufe der ersten sechs Monate dieses Jahres sind 418 Schweizer in Canada eingetroffen und allen konnte dort auf Grund der jetzigen Organisation zu Beschäftigung verholfen werden. Von diesen 418 Auswanderern wurden durch die Vereinigung für Innenkolonisation nur 48 (43 Männer, 1 Frau & 4 Kinder) placiert, die übrigen erhielten Stellen durch Vermittlung des Generalkonsulats in

1. Annotation de G. Motta en tête du document: Kenntnis genommen. 13. 8. 24 M.

Montreal und der beiden grossen Bahngesellschaften. Bei uns ist bisher von diesen Ausgewanderten keine Beschwerde eingetroffen und beim Generalkonsulat in Montreal hat nur ein Herr Buenzli seiner Stelle wegen reklamiert, doch konnte er bei einem andern Farmer Arbeit finden, so dass auch dieser Fall erledigt ist.

Soll Canada auch fürderhin als Reiseziel für schweizerische Auswanderer in Betracht kommen, so ist es wünschenswert, dass noch für einige Zeit nur tüchtige Leute sich dorthin begeben, und wenn diese vorwärtskommen, werden sie schon für Nachzug sorgen.

Seit einer Woche wird die freie Auswanderung nach Canada erschwert, weil die canadischen Vertreter in Paris und den Einschiffungshäfen nur solchen Schweizern die Pässe abstempeln, die sich darüber ausweisen können, dass sie in Canada Beschäftigung finden. Wahrscheinlich ist diese Massnahme erfolgt, weil wir dem Herbst entgegengehen und im Winter die Zahl der Arbeitslosen in Britisch-Nordamerika auch in gewöhnlichen Zeiten gross ist und die Behörden vermeiden wollen, dass diese Zahl noch durch mittellose Zuwanderer vermehrt wird.²

2. *Dans les années vingt, l'émigration vers le Canada demeure importante. Pour les statistiques, cf. E 7175 (A) 1/19.*

351

E 27/4737

CONSEIL FÉDÉRAL

Proposition du Chef du Département de Justice et Police, H. Häberlin

Bern, 25. August 1924

Der Bundesanwaltschaft sind von Dr. Paul Kubick, Journalist in Bern, mündlich und schriftlich Mitteilungen zugegangen¹, welche die Behauptung aufstellen, dass Oberstleutnant Eugen Bircher in Aarau sich an der Vorbereitung des Hitlerputsches in München beteiligt und auch mit österreichischen Kreisen, welche den Anschluss des Tirol an Deutschland durch bewaffneten Aufstand inszenieren wollten, Verbindungen unterhalten habe. Dr. Kubick stellte direkt das Begehren, es sei die Frage der Opportunität der Einleitung eines Untersuchungs- eventuell Strafverfahrens gegen Bircher und Mitbeteiligte dem Bundesrate zu unterbreiten und zwar wegen Begehrens einer völkerrechtswidrigen Handlung nach Art. 41 B.Str.

Die Anschuldigung gegen Dr. Bircher ist zurückzuführen auf schriftliche Mitteilungen an Dr. Kubick seitens des frühern Sekretäres des Volksbundes für die Unabhängigkeit der Schweiz, Redaktor Hans Zopfi in Zürich. Die Briefe des Dr. Zopfi richten ihre Spitze mindestens ebensowohl gegen Dr. Hans Oehler, den

1. *Reproduit en annexe.*

Schriftleiter der schweizerischen Monatshefte für Politik und Kultur, dessen Mitarbeiter Hektor Ammann in Aarau und gegen Dr. Edgar Schmid, Advokat in Zürich. Zopfi erwähnt auch Besprechungen, die er mit Ingenieur Burkhard, dem Chef der technischen Nothilfe in Aarau, über die Bestätigung von «Bircher & Cons.» gehabt habe, worin zugestanden worden sei, dass auch leitende Kreise der vaterländischen Vereinigung mit Besorgnis deren Gebaren in gewissen Zeiten verfolgt hätten.

Nach Art. 4 des Bundesgesetzes über die Bundesstrafrechtspflege vom 27. August 1851 tritt bei politischen Vergehen die Strafverfolgung nur in Folge einer vorläufigen Entscheidung des Bundesrates ein. Ist sie beim Untersuchungsrichter anhängig gemacht, kann sie durch die Vollziehungsbehörde allein nicht mehr aufgehoben werden (Art. 5 1. c.). Die Vorprüfung ist dem Bundesrat zweifellos nicht sowohl aus juristischen als aus politischen Gründen zugewiesen worden. Die Feststellung, ob genügende Unterlagen für eine Verfolgung, die Wahrscheinlichkeit eines Schuldbeweises, vorhanden seien, hätte man füglich den Untersuchungsorganen selbst überlassen. Immerhin spielt auch diese Frage beim Entscheide des Bundesrates eine Rolle, indem auch die *Opportunität* einer Strafverfolgung von der Überlegung beeinflusst werden mag, ob man nicht ohne Not eine mit politischen Strafprozessen häufig verbundene inner- oder ausserpolitische Aufregung und Leidenschaft hervorrufe. Diese Frage ist gerade im vorliegenden Falle sicherlich am Platze. Die in den Mitteilungen Zopfi's erwähnten Persönlichkeiten stehen auch in der innerschweizerischen Politik auf einem bestimmten Platze. Sie sind hier zum Teil gegen den Bundesrat und speziell gegen das Politische Departement und dessen Leiter in schroffen, nicht selten leidenschaftlichen Gegensatz getreten. Es ist vielleicht auch nicht ganz ein Zufall, dass der Anzeiger Zopfi, der frühere Volksbundsekretär, sich — fast ein volles Jahr nach den bayrisch-österreichischen Bestrebungen, aber kurz nach der Diskussion Motta/Oehler — an den ihm parteipolitisch kaum nahe stehenden konservativen Journalisten Kubick wendet mit seinen Aufschlüssen, um sein Gewissen zu entlasten. Wenn wir diese Punkte hervorheben, die dafür sprechen, dass wir mit einer gewissen Animosität zu rechnen haben, so entbindet der dadurch wachgerufene Zweifel an der Objektivität des Vorgehens natürlich nicht von der sorgfältigsten Prüfung der Unterlagen und der rechtlichen Seite.

Wir haben uns — dem oben entwickelten Gedankengange folgend — zuerst die Frage gestellt: Hat eine Strafverfolgung Aussicht auf ein positives Resultat? Dabei gingen wir von der einmal angenommenen Voraussetzung aus, es sei alles richtig, was dem Oberstleutnant Bircher und den Leuten um ihn vorgeworfen wird: dass er persönliche Beziehungen mit Hitler und anschlusslustigen Kaiserjägern unterhalten, diese selbst oder ihre Unterhändler empfangen und beherbergt habe, dass er Geldunterstützungen (Fr. 100 000.—?) für sie gesammelt und ihnen zur Verfügung gestellt habe. Wir haben umso eher diesen freilich heute nur hypothetischen Ausgangspunkt akzeptiert als wohl nicht zu leugnen ist, dass die — sagen wir geniale — Veranlagung Dr. Birchers ihn leicht über das normale Durchschnittsdenken —, Empfinden und Handeln hinauszuführen vermag und ihm wohl auch die Absteckung des völkerrechtlich Erlaubten und Gebotenen erschwert. Es ist das der Eindruck aller von uns Befragten, welche Dr. Bircher etwas näher kennen. Die Bundesanwaltschaft äussert nun aber die grössten

Bedenken gegen die Anwendbarkeit des Art. 41 B. Str. auch bei den von uns konzedierten Annahmen, indem bisher angenommen worden sei, dass blossе Vorbereitungen hochverräterischer Unternehmungen gegen ein anderes Land nicht unter den Straftatbestand fallen. Die Bundesanwaltschaft stützt sich dabei auf frühere Untersuchungen, z. B. auf ein von ihr erstattetes Gutachten i. S. Schöller (Valise diplomatique) vom 4. Februar 1918, den Beschluss des Bundesrates in Sachen Andrei vom 4. Mai 1918, und die Ausführungen von Prof. Schön in seiner Untersuchung über «die völkerrechtliche Haftung der Staaten aus unerlaubten Handlungen» von 1917 und nicht zuletzt auf das Nichteinschreiten des Bundesrates wegen der habsburgischen Umtriebe in der Schweiz.² Die Quintessenz der Ausführungen der Bundesanwaltschaft in ihrem früheren Gutachten i. S. Schöller ging dahin, dass der Begriff der «ändern völkerrechtswidrigen Handlung» einschränkend zu fassen sei und darunter nur ein friedensstörender oder friedengefährdender Angriff auf die Existenz und die Ehre des fremden Staates verstanden werden könne. Der Bundesanwalt verwies damals darauf, dass wir mit einer weitergehenden Auslegung weit über all das hinausgehen würden, was andere Staaten zum Schutze des Völkerrechts auf strafrechtlichem Gebiete vorkehren. Tatsächlich hat sich wohl auch der Hitlerputsch selbst nicht gegen die Existenz oder Ehre eines Staates gerichtet³, und in den Tirolerbestrebungen ist es sicherlich nicht über blossе Vorbereitungshandlungen hinausgegangen.

Wir stehen also vor dem juristischen Ergebnis, dass eine eingeleitete Strafverfolgung auf Grund von Art. 41 B. Str. mit grosser Wahrscheinlichkeit zu einer Freisprechung, wenn nicht schon zu einer Niederschlagung durch Untersuchungsrichter und Bundesanwalt, eventuell durch die Anklagekammer führen würde. Dabei ist noch zu beachten, dass im Falle der Überweisung der schwere Apparat der Bundesassisen in Bewegung gesetzt werden müsste. Und das angesichts eines Tatbestandes, der im eventuell beteiligten Nachbarlande längst liquidiert, mit relativ geringen Strafen und mit Freisprechungen erledigt ist, und vielleicht auch noch Amnestie- und Begnadigungserlassen ruft. Das Interesse des Fremdstaates an einem schweizerischen Strafverfahren ist also kaum vorhanden; er würde uns kaum dankbar sein für eine neue Beunruhigung, die als Reflexwirkung dort ausbrechen könnte.

Ist aber eine Sühne nötig aus dem Bedürfnis heraus, dass im Interesse *unseres* Staates derjenige bestraft wird, der eine Friedensstörung oder eine Friedensgefährdung herbeigeführt hat? Dieser Gesichtspunkt ist im vorliegenden Falle der weitaus wichtigere. Aber gerade hier setzt nun die Erwägung ein, dass einem allfälligen Sühnebedürfnis nur durch eine Verurteilung und nicht durch eine blossе Strafverfolgung mit negativem Ausgang Genüge getan würde. Der Bundesrat würde auf der einen Seite den Vorwurf hören, er habe in leichtfertiger Weise den ganzen Apparat in Bewegung gesetzt, dessen Untauglichkeit er hätte kennen sollen; auf der andern Seite würde ihm sicherlich vorgeworfen, er sei eben nicht mit der nötigen Energie eingeschritten.

Wir haben uns die Frage vorgelegt, ob dem bundesrätlichen Entscheide vorausgehend noch Einvernahmen, die den Charakter einer polizeilichen Vorunter-

2. Cf. Rubrique: l'affaire Roi Charles de Habsbourg dans le présent volume.

3. Note manuscrite en marge: m[eines] E[rachtens] doch.

suchung hätten, stattfinden sollten. Wir halten das aber gerade deshalb für unnötig, weil wir die Denunziation als im wesentlichen glaubwürdig betrachten. Wenn wir uns aber trotz der Bestätigung der Anzeige durch die Einvernahmen nicht zum Einschreiten entschliessen würde, so hätte diese Aktenergänzung nur den Nachteil, weiteres Aufsehen und Leidenschaften, die man gerade nicht wecken wollte, erweckt zu haben. Wir würden deshalb sogar gerne dem Bundesrate überhaupt den formellen Entscheid erspart haben. Dies erscheint aber nicht möglich. Einmal liegt ein direktes Begehren von Dr. Kubick nach einem solchen Entscheide vor, dem auch ein Rechtsanspruch entspricht. Sodann ist es auch notwendig, dass der Bundesrat auf jede spätere Anfrage, warum er wegen der ihm doch bekannt gewordenen Beschuldigungen gegen Bircher & Cons. nicht vorgegangen sei, klipp und klar Auskunft erteilen kann, aus welchen durchschlagenden Gründen er das nicht getan habe. Dass eine solche Anfrage früher oder später möglich ist, muss bejaht werden. Wir haben keine Gewähr dafür, dass ein so pikantes Gesprächsstoff, der zurzeit einer Reihe von Journalisten bekannt ist, über den man sich auch im bayrischen Landtag, wenn auch in verblühter Form schon unterhalten hat, über den auch der deutsche Gesandte gesprächsweise Andeutungen gemacht haben soll, nicht aufgewärmt werde, wenn schon es im wohlverstandenen Landesinteresse besser unterbliebe.

Neben dem negativen Entscheide des Bundesrates, den wir beantragen, ist deshalb unseres Erachtens auch ein positiver notwendig. Wenn auch die Handlungsweise Birchers und seiner Gefolgen heute nicht strafbar wäre, so wäre sie doch — die Richtigkeit der Beschuldigungen immer vorausgesetzt — zweifellos sehr unerwünscht und namentlich für einen aktiven Offizier unzulässig. Es würde mit Recht nicht verstanden, wenn der Bundesrat einfach mit Stillschweigen darüber hinweg ginge und nichts zur Verhinderung von Wiederholungen täte. Wir vertreten deshalb die Ansicht, dass durch Vermittlung des Militärdepartements dem Oberstleutnant Bircher diese Auffassung des Bundesrates in unzweideutiger Weise eröffnet und er in aller Form verwarnt werde. Damit würde ihm korrekterweise übrigens auch die Möglichkeit geboten, allfällige Unrichtigkeiten in den gegen ihn erhobenen Anschuldigungen zu bestreiten und zu widerlegen; das schuldet man ihm auch. Über die exakte Form, in welcher die Verwarnung zu erfolgen hätte, möchten wir keine Vorschläge machen, sondern hier der zu beauftragenden Stelle schon deshalb möglichst freie Hand lassen, weil sehr leicht die Beruhigung, die wir mit unserm ganzen Vorschlage im übrigen sichern wollen, durch ein der Mentalität Birchers nicht angepasstes Vorgehen in Frage gestellt werden könnte. Inwieweit die übrigen von Zopfi genannten Personen direkt — oder indirekt über Bircher — verwarnt werden sollen und ob dies überhaupt zu geschehen hat, möchten wir Ihrer Beratung anheimstellen.

Wir stellen den *Antrag*:

1. Von der Einleitung einer Strafuntersuchung gegen Oberstleutnant Bircher und Mitbeteiligte ist zurzeit Umgang zu nehmen.
2. Oberstleutnant Bircher ist durch Vermittlung des eidg. Militärdepartements einzuvernehmen und gegebenenfalls zu verwarnen.⁴

4. *Cette proposition a été acceptée par le Conseil fédéral dans sa séance du 29 août 1924, cf. E 1005 2/2.*

ANNEXE

E 27/4737

Paul Kubick au Procureur Général de la Confédération, Fritz Stämpfli

Copie

L

Bern, 14. August 1924

Im Sinne meines heute mündlich gegebenen Versprechens, habe ich die Ehre, Ihnen hiermit schriftlich meine Angaben betr. die Angelegenheit *Hitler-Putsch* und *Tiroler-Aufstand* zu bestätigen.

Unterm 29. Juli 1924 schrieb mir der frühere Sekretär des Volksbundes für die Unabhängigkeit der Schweiz, Herr Redaktor Hans Zopfi (z. Z. Nordstrasse 168 Zürich) in einem Brief u. a. folgendes:

«Ich habe die Tätigkeit des Hrn. Oehler immer mit einigem Misstrauen verfolgt. Hr. Oehler ist während des Krieges für schriftstellerische Arbeiten zugunsten Deutschlands bezahlt worden. Anno 1918, beim Generalstreik, gehörte Hr. Oehler einer Gruppe Basler Studenten an, die mit den Generalstreiklern *tätig* sympathisierten. Er stand mit Hilfe einiger *scharf* antikatholischer Kreise *nachweisbar* mit Hitler in Berührung. Hitler war im September vorigen Jahres in Zürich, Verbindungsmann war der Dr. Ammann von Aarau — ein übrigens harmloser dicker Bursche. Hitler stand und steht noch mit dem famosen, alldeutschen Dr. Edgar Schmid in Zürich in Verbindung, den man wegen seiner in jeder Hinsicht anrühigen journalistischen und andern Tätigkeit nicht in den schweiz. Presseverein aufnehmen wollte.

Ich halte den Volksbund, trotz der heute von ihm praktizierten Politik, für eine Notwendigkeit. Nicht notwendig finde ich es aber, wenn ich aus persönlichen Gründen seine gegenwärtige verfehlte Politik tatenlos mitansehen würde. Ich finde es zweckmässig, wenn Sie die hier mitgeteilten Informationen diskret verwenden würden. Ich versichere nochmals, dass meine Informationen vollständig zuverlässig sind.

Hochachtungsvoll grüsst Sie
Ihr ergebener
sig. Hans Zopfi, Redaktor.»

In einem weitem Schreiben, datiert vom 3. August 1924 deponiert Hr. Zopfi folgendes:

«Was die Hitler-Dr. Oehler-Zusammenhänge anbetrifft, so müsste ich, um genau bis in alle Details zu referieren, wohl einmal mündlich bei Ihnen vorsprechen, was vielleicht in dieser oder nächster Woche geschehen kann. Hier wirken noch andere Personen mit; ich könnte erzählen, wie ich einmal gegen ein Bircher-Ammanprojekt wie ein Löwe ankämpfen musste, dass man nicht da irgend in Tirol eine grossartige romantische Dummheit sich leisten würde. Bircher halte ich (persönlich) für einen Psychopathen. Man sollte den Theaternapoleon von Aarau nicht so ernst nehmen; die Mediziner sagen von ihm, er sei ein guter Offizier und die Offiziere, er sei ein guter Chirurg und Mediziner, aber diese ganze Butzenschreibenromantik, die Hrn. Bircher im August 1914 zu den dummen öffentlichen Reden verführt hat, wir sollten jetzt den Franzosen in den Rücken fallen, die spielt bei den leitenden Köpfen des Volksbundes eine gewisse Rolle. Schmid ist ein gemeiner Klopffechter, ein Mann, der es vor allem auf das Privatleben seiner Gegner abgesehen hat und über viele schweizerische politische Persönlichkeiten ganze Register führt, Mitglied des alldeutschen Verbandes, Verfasser der schandbaren Schrift: «Die deutschfeindliche Bewegung in der welschen Schweiz» (in den «Stimmen im Sturm» 1915).

Schmid ist Vertrauensmann der Alldeutschen in der Schweiz. Er war Rechtsanwalt der Alldeutschen im Vorarlberg. Doch musste er für alle Tätigkeit bezahlt werden. Hitler logierte im Hotel St. Gotthard und war Gast der Herren Ammann und Oehler. Dann logierte er 10 Tage bei Bircher in Aarau. Näheres lieber mündlich.

Ich begrüsse Sie mit vorzüglicher Hochachtung und in der Hoffnung auf baldige mündliche Unterhaltung!
sig. Zopfi.»

Im bayrischen Landtag stellte jüngst Graf Pestalozza, Angehöriger der bayrischen Volkspartei, ein auch ausserhalb seiner Partei hochgeschätzter Rechtsanwalt, folgendes fest:

«Ich habe guten Anlass, anzunehmen, dass in den Voruntersuchungsakten noch mehr beachtliches Material schlummert, das nur darauf wartet, bekannt zu werden. Ich habe so läuten hören von einem Brief, der in den Akten über die Finanzierung des Hitlerputsches sich befand, einen Bittbrief an eine protestantische Mission in der Schweiz.»

Am letzten Samstag abend traf ich in Basel Hr. Ingenieur Burkhard, Chef der technischen Not- hilfe des Schweiz. Vaterländischen Verbandes. Da ich wusste, dass er mit den HH. Bircher und Konsorten ständig zusammenarbeitet, hielt ich mich als alter Bekannter von Hrn. Ingenieur Burk- hard verpflichtet, ihn auf die schweren Gefahren aufmerksam zu machen, die unserm Lande aus der bedenklichen internationalen Tätigkeit seiner Mitarbeiter im Komitee der Vaterländischen Verei- nigung erwachsen. Ohne natürlich meinen Informator preiszugeben, machte ich ihm schwere Vor- würfe, dass die Schweiz. Vaterländische Vereinigung nicht von Leuten abbrücke, die eine ausgespro- chene alldeutsche Revolverpolitik mitmachen. Ich erklärte ihm aus absolut zuverlässiger Quelle sicher zu wissen, dass Hitler 2 Monate vor dem von ihm im Verein mit Ludendorff organisierten nationalistischen Putsch in Zürich als Gast der HH. Dr. Oehler und Dr. Ammann geweiht habe, und dass Hitler nachher bei Oberstleutnant Dr. Bircher zu Gast gewesen sei und zwar 10 Tage; ich erklärte ihm auch, dass wir in Bern genau darüber informiert seien, dass Bircher im Volksbund für die Unabhängigkeit der Schweiz ein Projekt in Verbindung mit Dr. Ammann zur Sprache gebracht habe, das den Zweck hatte, im Tirol einen Aufstand zugunsten des Anschlusses an Deutschland vorzubereiten.

Hr. Ingenieur Burkhard erklärte mir, die Vaterländische Vereinigung habe mit der Finanzie- rung des Hitler-Putsches rein nichts zu tun. Bircher sei nur einer unter den Elfen, die dem Komitee angehörten, das von den Obersten Steiner und Schäfer präsiert sei, nachdem Bircher den Vorsitz abgegeben habe. Burkhard wollte zuerst bestreiten, dass Bircher Hitler im September als Gast gehabt habe. Er fragte mich, dann aber doch, wer denn in Bern informiert sei, ob die Bundesan- waltschaft davon wisse. Ich sagte ihm, ich könne nur wiederholen, dass die massgebenden Stellen in Bern informiert seien. Er solle schwer aufpassen, denn die vaterländische Vereinigung, die ange- blich bloss innerpolitische Ziele verfolge (Erhaltung der Wehrhaftigkeit des Landes und Abwehr sozialistischer Umsturzversuche) greife weit über ihren Zweck hinaus, wenn sie die Schweiz in internationale Komplikationen zu verwickeln suche und uns durch unbedachte Schritte mit ausländischen Verschwörern in Kollisionen mit der Entente und namentlich mit den Nachfolgestaaten der österreichisch-ungarischen Monarchie verwickle.

Hr. Ingenieur Burkhard gab mir dann zu, dass die gegenwärtige Leitung der Vaterländischen Vereinigung mit grosser Besorgnis die Schritte Oberst Birschers verfolge. Er gab mir auch zu, dass Bircher eine Abordnung von 4 tirolischen Kaiserjägern, welche zum alldeutschen Verbands gehören, bei sich in Aarau als Gastgeber beherbergt habe, um mit ihnen die Frage eines bewaffneten Aufstandes im Tirol vorzubereiten, welcher den Zweck hätte verfolgen sollen, den Anschluss Tirols an Deutschland zu inszenieren. Er gab mir weiter zu, dass man damit rechne, Hrn. Oberst Dr. Bircher gegebenenfalls, wenn die ganze Sache ruckbar würde, von der Vaterländischen Vereini- gung aus restlos zu desavouieren. Er habe das Geld indessen, das er Hitler zur Durchführung seines Planes gegeben habe, nicht von der Vaterländischen Vereinigung erhalten, sondern von reichen Industriellen, die teilweise mit diesen Zielen Hitlers sympathisierten u. in Basel wohnten. Die genaue Summe, die Hr. Burkhard offenbar kennt, wollte er mir nicht nennen; aber er gestand mir schweren Herzens, dass er in letzter Zeit auch den Eindruck erhalten habe, dass die Vaterländische Vereinigung nicht nur diejenigen Ziele verfolge, wegen deren er ursprünglich dem Verbands in lei- tender Stellung beigetreten sei. Ich habe begründeten Anlass zu glauben, dass sich unter den Geld- gebern die Firma Franck Söhne, Chicorienfabrik in Basel sich befindet.

In Anbetracht all dieser schweren Indizien, welche auf das Delikt der Vorbereitung der Verbre- chen gegen fremde Staaten hinauslaufen, muss ich Sie nochmals bitten, die Frage der Opportunität der Einleitung eines Verfahrens dem h. Bundesrate zum Entscheid zu unterbreiten und bitte Sie, hochgeehrter Herr Bundesanwalt, die Versicherung meiner aufrichtigen Hochschätzung entgegen- nehmen zu wollen.

352

E 1005 2/2

CONSEIL FÉDÉRAL
Procès-verbal de la séance du 29 août 1924

Relations avec la Russie des Soviets

Secret

Département politique
Verbal

Le Chef du Département des postes et chemins de fer expose qu'au cours du congrès de l'Union postale universelle de Stockholm, M. le Dr. Furrer, directeur général des postes, a eu l'occasion de s'entretenir avec la délégation russe, au sujet de la somme de 2½ millions de francs que l'administration des postes russes redoit à l'administration suisse. Les délégués russes se sont montrés assez conciliants sur la question de la reconnaissance de cette dette, mais ont cherché à la lier à celle des rapports entre la Suisse et les Soviets; ils ont aussi soulevé la question d'une indemnité à accorder à la fille de Vorowski.

A la suite de cette communication, le chef du Département de l'Economie publique expose que le représentant d'une société industrielle suisse, se trouvant récemment à Berlin, est entré en rapports d'affaires avec la mission des Soviets qui lui a fait des ouvertures au sujet d'une reprise des relations entre la Suisse et la Russie. Dans l'idée des Russes, la marche à suivre serait la suivante: Un représentant de l'industrie suisse, muni de pouvoirs de la Société suisse du commerce et de l'industrie, et avec l'approbation du Conseil fédéral, serait délégué auprès de la mission soviétique pour négocier la reprise des relations commerciales. Il verserait à la mission, de la part de l'industrie suisse, une somme de 250 000 marks-or, destinés à la famille de Vorowski.

Sans vouloir se prononcer pour le moment sur la valeur de ces ouvertures et en faisant toutes réserves utiles quant à la possibilité de nous engager dans cette voie, M. Schulthess estime cependant qu'on ne devrait pas repousser d'emblée une occasion de prendre contact et de tâter le terrain. La reprise des relations commerciales avec la Russie offrirait pour la Suisse un intérêt économique non négligeable. Il est certain que non seulement les Soviets font des commandes à l'étranger, mais qu'ils paient les marchandises reçues. Un jour ou l'autre, la Suisse devra reprendre les relations avec eux; plusieurs pays d'Europe l'ont déjà devancée dans cette voie; si elle arrive la dernière, son industrie risque de trouver la place définitivement prise par des concurrents. L'orateur a l'intention de consulter sur cette question des personnalités autorisées du commerce et de l'industrie; il ne fait pas de proposition pour l'instant.

Le chef du Département politique rappelle la réponse qu'il a faite à l'interpellation Huber.¹ A la suite du meurtre de Vorowski, le pouvoir soviétique a adressé au

1. Extrait de la réponse de G. Motta faite le 19 juin 1924 au Conseil national: [...] Nous savons que la reprise des relations commerciales avec la Russie peut présenter un certain intérêt, que cet intérêt peut avec le temps augmenter. Mais nous estimons qu'au-dessus de tous les intérêts

Conseil fédéral un message injurieux² et a décrété le boycott des produits suisses. S'il renonce au boycott, rien ne s'opposera à une reprise des relations entre les deux pays. Mais jamais le Conseil fédéral ne consentira à des démarches qui impliqueraient de sa part la reconnaissance d'une responsabilité ou le désaveu de son attitude dans l'affaire Vorowski. Revenant à l'exposé de M. Schulthess, M. Motta estime que, pour la reprise des relations avec la Russie, le cas échéant, il serait préférable de procéder par voie officielle et diplomatique, plutôt que par l'entremise de particuliers.

Dans la discussion qui suit, on fait observer que, depuis les déclarations de M. Motta au Conseil national, la tendance du Conseil fédéral n'a pas changé et demeure favorable à une reprise des relations avec la Russie, pourvu qu'elle puisse avoir lieu dans des conditions qui ne portent aucune atteinte à la dignité du Conseil fédéral et à l'honneur du pays. Quant au côté pécuniaire, il ne peut être question d'une indemnité à accorder par le Conseil fédéral à la famille de Vorowski, mais le Conseil fédéral peut faire valoir assez de créances et consentir assez de concessions pour compenser la prétention des Soviets. Les Suisses retour de Russie déclarent, il est vrai, qu'ils n'entendent pas que leurs prétentions constituent un obstacle à la reprise des relations avec la Russie. Mais il suffit de rappeler le pillage de la Légation de Suisse à Pétrograd en juin 1919 et l'assassinat de son gardien Alfred Doeff³ pour établir que, le moment venu, le Conseil fédéral aura des objets de compensation plus que suffisants. Une concession pourrait être faite aussi, par exemple, sur les intérêts de la dette des postes russes. De toute façon, on ne doit agir qu'avec prudence et réserve, car il est à craindre qu'une démarche quelconque du Conseil fédéral ne donne aux Soviets un prétexte à triompher publiquement et à mettre le Conseil fédéral en posture de coupable repentant.

Il est pris acte au procès-verbal des communications ci-dessus, et il n'est pas pris de décision quant à présent.⁴

matériels, de toutes les considérations commerciales, il y a un intérêt supérieur à sauvegarder: l'honneur et la dignité de la Confédération (Bravos). Voilà quelle est notre attitude.

J'ajoute, pour que vous ayiez une idée de la manière absolument impartiale et dégagée de toute passion politique par laquelle nous avons toujours envisagé ces questions, j'ajoute ce fait: récemment, nous avons été sondés sur la question de savoir si l'envoi d'un délégué russe à la Société des Nations, à Genève, en qualité d'observateur, aurait soulevé des objections de notre part. Nous avons répondu: Nous avons accepté que le siège de la Société des Nations fut en Suisse; nous désirons que la Société des Nations devienne une société universelle; tous les efforts de la politique suisse dans la question de la Société des Nations tendent à ce but [...].

2. Cf. nos 274, 275, 278.

3. Sur ces événements, cf. DPF 1002 1/B 66.

4. Cf 355.

CONSEIL FÉDÉRAL
Procès-verbal de la séance du 12 septembre 1924¹

Article de la «Sentinelle»

Secret

Département politique
Verbal

M. le Conseiller fédéral Schulthess expose qu'en sa qualité de chef-suppléant du Département politique, il a reçu lundi la visite de M. Garbasso, Ministre d'Italie, lequel lui a signalé un article publié dans la *Sentinelle* du 1^{er} septembre, intitulé *Dictature de Brigands*.² Cet article, injurieux pour le gouvernement italien, incitait à des manifestations hostiles pour le cas où M. Mussolini serait venu à Genève à l'occasion de l'assemblée de la Société des Nations, cela à titre de protestation contre le meurtre de Matteotti. La démarche de M. Garbasso n'avait pas un caractère de protestation, mais de représentation. M. Schulthess a assuré le Ministre d'Italie que le Conseil fédéral regretterait la publication de la *Sentinelle* et la désapprouverait. Depuis lors, à la réunion de la commission du Conseil national pour les assurances sociales, l'orateur a pu s'entretenir avec M. Graber, rédacteur en chef de la *Sentinelle*. Il a attiré son attention sur le tort que des publications de ce genre pouvaient causer à la Suisse, dans ses rapports avec l'Italie. M. Graber s'est déclaré disposé à faire cesser ces attaques contre le gouvernement italien, tout en se réservant de répliquer à un journal zurichois qui avait relevé le premier article.

Le chef du Département de justice et police ajoute que la campagne menée par la *Sentinelles*'est étendue à d'autres journaux, notamment au Tessin, où la *Libera*

1. *Etaient absents: J.M. Musy, G. Motta.*

2. *Extrait de l'article de E. Graber: Si Mussolini vient à Genève, il faut que l'ombre de Matteotti l'y poursuive.*

Non, non! pas d'attentat, pas de casse, pas de vacarme. Mais par contre, il faut qu'il ne puisse pas faire un pas en Suisse sans que le nom ou l'image de Matteotti n'apparaisse à ses yeux. Il faut que tout le long de sa route on fasse entendre à ses oreilles le nom de sa victime. Il faudra, aussi longtemps qu'il touchera le sol suisse, aussi longtemps qu'il foulera les rues de Genève, que des milliers et des milliers de cartes postales avec l'image du héros et ses dernières paroles soient répandues à profusion. Il faudra que tous ceux à qui il aura affaire en reçoivent en quantité telle que cela hante toutes les réunions, toutes les assemblées, toutes les commissions, toutes les rencontres, tous les banquets. [...]

Nos camarades de Genève n'organiseront pas d'expédition punitive genre fasciste, ils ne feront pas de démarches à l'hôtel où il descendra, tels les ligueurs de Lausanne dans l'affaire Vorowsky. Mais ils convoqueront le peuple de Genève pour lui raconter par le menu ce que fut le martyr italien, celui de Molinella, celui de Matteotti et de tant d'autres, tombés sous les coups des brigands. Ils étaleront aux yeux des masses le bilan du fascisme italien, ses méthodes et ses moyens, afin que la clameur de réprobation, de honte et de colère qui s'élèvera arrive jusqu'à Mussolini et trouble toutes ses minutes, toutes ses secondes, jusqu'à ce que, affolé, il retourne se cacher à Rome au milieu de ses bandes de sicaires.

A la violence armée, nous répondrions par la puissance invincible des consciences en révolte!

Stampa a reproduit l'article de la Sentinelle, et où des cartes postales injurieuses contre le gouvernement italien ont été répandues, à l'occasion de l'affaire Matteotti. Quant aux mesures à prendre pour mettre un terme à cette campagne, M. Häberlin estime que le Conseil fédéral a le droit d'ordonner la saisie des publications injurieuses pour un gouvernement étranger; attendu qu'il aurait le droit de poursuivre pénalement les auteurs de ces publications, du moins sur plainte d'un gouvernement étranger, en tant qu'il s'agit de la presse, à plus forte raison a-t-il le droit de prendre des mesures de police préventives telles que la saisie.

Il est *décidé*:

1. Le Département de justice et police est chargé de se mettre en rapport avec les gouvernements cantonaux intéressés, à l'effet de prendre des mesures préventives contre les publications injurieuses pour le gouvernement italien.

2. M. le Conseiller fédéral Schulthess est autorisé à faire part à M. le Ministre d'Italie des mesures prises.

354

E 1004 1/292

CONSEIL FÉDÉRAL

Procès-verbal de la séance du 28 septembre 1924¹

2121. Völkerbund, Abrüstung

Mündlich

Der Präsident erteilt dem aus Genf herbeigeeilten Herrn Br. Motta das Wort zu der in den beiden letzten Sitzungen² des Rates angeschnittenen und in der Schwebe belassenen Frage, welche Haltung die schweizerische Delegation bei der Abstimmung einnehmen soll, die voraussichtlich morgen in der Vollversammlung zum Entwurf eines Protokolls über die Beschränkung der Rüstung stattfinden wird.

Herr Motta hebt zunächst hervor, dass das in Ausarbeitung begriffene Protokoll über die Beschränkung der Rüstungen überhaupt erst dann in Wirksamkeit zu treten bestimmt sei, wenn die darin für das Jahr 1925 in Aussicht genommene internationale Abrüstungskonferenz zu Stande komme und ein greifbares Ergebnis zeitige. Er gibt sodann einen Überblick über den Gang der Verhandlungen in der 1. und 3. Kommission, die sich mit dem Entwurf eines Protokolls über die Beschränkung der Rüstung insbesondere zu befassen hatten. Die Delegation hat diese Verhandlungen sehr genau verfolgt und dabei stets die Londoner-Erklä-

1. *Cette séance a lieu le dimanche de 11 h à 12 h et le Conseil fédéral n'a traité que de cette question.*

2. *Séances du Conseil fédéral du 24 septembre (E 1004 1/292, n° 2080) et du 26 septembre (Ibid., n° 2086).*

rung betr. die Wahrung der Neutralität der Schweiz auch beim Eintritt in den Völkerbund vor Augen gehabt. Sie sei dann, angesichts der im Protokollentwurf vorgesehenen weitgehenden Verpflichtungen für die Mitglieder des Völkerbundes einstimmig zu der Überzeugung gelangt, es sei angezeigt, in irgendeiner Weise in den Kommissionsverhandlungen auf die besondere Stellung der Schweiz hinzuweisen. Herr Bolli wurde dann beauftragt, sich mit Herrn Benès dahin zu verständigen, dass dieser in seinem Bericht an die Vollversammlung eine Bemerkung anbringe, wonach durch das Protokoll die der Schweiz durch die Londoner-Erklärung eingeräumte Stellung nicht verändert werde. Da es Herrn Bolli nicht gelang, vor der Kommissionssitzung mit Herrn Benès zu sprechen, stellte er dann den im Protokoll der letzten Sitzung des Bundesrates erwähnten Antrag zu Art. 18 des Abrüstungsprotokolls, erklärte sich aber klugerweise bereit, den Zusatzantrag fallen zu lassen, sofern in den Bericht zum Protokoll eine die Stellung der Schweiz wahrende Bemerkung aufgenommen werde. Hiezu erklärte sich Herr Benès sofort bereit und er hat Wort gehalten; denn in seinem Bericht, der gestern in der Kommission zur Verlesung kam, findet sich zu Art. 18 des Protokolls folgende Stelle:

«D'autre part, sur une suggestion faite par la Délégation suisse, il y a lieu de souligner que le présent Protocole ne porte en rien atteinte à la situation spéciale de la Suisse créée par la Déclaration du Conseil de Londres en date du 13 février 1920. Comme la situation spéciale de la Suisse s'accorde avec le Pacte, elle s'accordera avec le présent Protocole.»

Kann sich die Schweiz mit der Anerkennung ihrer besondern Stellung in dieser Form begnügen? Die Delegation ist einstimmig der Meinung, sie könne dies. Erstens wird diese Anerkennung ihrer besondern Stellung leichter durchgehen als eine besondere Bestimmung im Protokoll. Sodann ist die Neutralität der Schweiz zu einem anerkannten Satz des Völkerrechts geworden, auf den sich die Schweiz jederzeit berufen kann. Sie hat deshalb nicht nötig, bei jeder Gelegenheit sich dies wieder ausdrücklich bescheinigen zu lassen, und es scheint sogar klüger, dies nicht zu tun, weil man ihr sonst, wenn sie es einmal unterliesse, entgegenhalten könnte, sie habe in diesem Sonderfall ihre Stellung preisgegeben, da sie sie sonst immer ausdrücklich vorbehalte. Die Ablehnung des Zusatzantrages Bolli hätte zu einer falschen Beurteilung in der öffentlichen Meinung führen müssen und zwar auch dann, wenn mit dieser Ablehnung keineswegs die Absicht verbunden gewesen wäre, die Sonderstellung der Schweiz anzutasten. All' diese Gründe sprechen dafür, dass sich die Schweiz mit der Anerkennung ihrer Sonderstellung im Bericht durchaus beruhigen kann.

Was soll nun in der Vollversammlung geschehen? Beabsichtigt war, ihr eine Empfehlung (recommandation) zu unterbreiten, wonach die Versammlung

1. allen Mitgliedern des Völkerbunds die Annahme des Protokolls über die Beschränkung der Rüstungen empfiehlt;
2. das Protokoll zur Unterzeichnung innerhalb der festgesetzten Frist auflegt;
3. den Völkerbundsrat ersucht, die Abrüstungskonferenz auf den vorgesehenen Zeitpunkt einzuberufen;
4. den Völkerbundsrat einlädt, ein Komitee mit der unverzüglichen Ausarbeitung der am Pakt anzubringenden Zusätze zu beauftragen.

Es ist nun aber, laut einem telephonischen Bericht aus Genf, der Gedanke auf-

getaucht, diese Empfehlung durch eine einfache Schlussnahme (*résolution*) zu ersetzen, wonach die Versammlung das Abrüstungsprotokoll den Regierungen lediglich mit dem Wunsch übermitteln würde, das Protokoll ernsthaft zu prüfen. Diese Form der Schlussnahme wird aller Voraussicht nach gewählt werden, da sie den Regierungen grössere Freiheit lässt als die Form der eigentlichen Empfehlung des Beitritts. Einer solchen Schlussnahme kann die Schweiz offenbar ohne Bedenken vorbehaltlos zustimmen, da sie keinerlei Bindung bewirkt. Auch die übrigen, im Weltkrieg neutral gebliebenen Staaten, namentlich die nordischen Staaten und Holland, werden einer so gefassten Schlussnahme ohne weiteres zustimmen.

Der Vorsteher des politischen Departementes ersucht daher den Rat, die schweizer. Abordnung zur Völkerbundsversammlung zu ermächtigen, einer solchen Schlussnahme in der Vollversammlung vorbehaltlos zuzustimmen.

Nach dem neuesten telephonischen Bericht aus Genf scheint auch noch beabsichtigt zu sein, einen Zusatz in das Protokoll über die Beschränkung der Rüstungen aufzunehmen, der bezwecken würde, die Rechte der Völkerbundsversammlung gegenüber dem Rat ausdrücklich vorzubehalten, vielleicht sogar auch die Möglichkeit eines Eingreifens in gewissen Fällen. Das mag mehr theoretische Bedeutung haben, weil die Völkerbundsversammlung doch wohl eine zu schwerfällige Einrichtung ist, als dass sie in einem Streitfall mit der wünschbaren Schnelligkeit eingreifen könnte.

In der Beratung wird auf die ganz ausserordentliche Bedeutung hingewiesen, die die durch das Protokoll über die Beschränkung der Rüstungen zur Erörterung gestellten Fragen für die ganze Menschheit haben. Letzten Endes wird die Lösung dieser Fragen aber durch einen Umschwung der Geister herbeigeführt werden müssen, mechanische Mittel, wie sie im Protokoll vorgesehen sind, werden dazu kaum ausreichen. Das hindert nicht, die Wichtigkeit der Tatsache anzuerkennen, dass diese Fragen vor aller Welt in der Völkerbundsversammlung zur Beratung gestellt werden und dass ein ernstlicher Versuch gemacht wird, sie einer Lösung zuzuführen; denn diese Tatsache zeigt schon, dass ein Umschwung der Geister sich vorbereitet.

Im Übrigen wird allgemein anerkannt, die Stelle des Berichtes Benès sei positiver ausgefallen als zu erwarten war und gebe der Schweiz alle wünschbare Genugtuung und Beruhigung. Dass die schweizerische Regierung ein ihr von der Völkerbundsversammlung übermitteltes Protokoll über die Beschränkung der Rüstungen ernsthafter Prüfung zu unterziehen habe, sei so selbstverständlich, dass keinerlei Bedenken dagegen bestehen können, die schweizerische Delegation zur vorbehaltlosen Annahme einer Schlussnahme zu ermächtigen, die diesen Gedanken zum Ausdruck bringt.

Auf Grund der Beratung wird *beschlossen*:

Die schweizer. Abordnung zur Völkerbundsversammlung wird ermächtigt, in der Vollversammlung vorbehaltlos einer Schlussnahme zuzustimmen, wonach die Völkerbundsversammlung den Regierungen das Protokoll über die Beschränkung der Rüstungen mit dem Wunsch übermittelt, es ernsthaft zu prüfen.

355

E 1005 2/2

CONSEIL FÉDÉRAL
*Procès-verbal de la séance du 10 octobre 1924*¹

Beziehungen zu Russland

Geheim

Mündlich

Der Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartementes teilt mit, ein in leitender Stellung bei einer grossen schweizerischen Fabrik beschäftigter Ingenieur habe ihm gesagt, er wisse von zuverlässiger Seite, dass der Botschafter der russischen Sowietregierung in Berlin sich dahin geäussert habe, Russland wäre bereit, wieder Beziehungen zur Schweiz aufzunehmen, sofern darüber in offizieller Weise in London verhandelt würde; eine Entschuldigung der Schweizer Regierung wegen der Ermordung Worowskis würde nicht mehr verlangt; es würde genügen, wenn der Bundesrat seinem Bedauern über diese Tat Ausdruck gäbe; über eine den Erben Worowskis zu bewilligende Entschädigung würde eine Verständigung leicht sein. Der eingangs erwähnte Ingenieur erklärte, er habe Beziehungen zu der Sowietvertretung in Berlin und könnte dort vorläufig einmal ganz privat die Sache an die Hand nehmen und festzustellen suchen, ob sich hier ein Weg öffne, um zur Aufhebung des russischen wirtschaftlichen Boykotts gegenüber der Schweiz zu gelangen, was von weiten Kreisen des Handels und der Industrie sehr begrüsst würde.

Der Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartementes ist der Meinung, wenn es gelänge, den Weg zu Verhandlungen über die Wiederaufnahme von Handelsbeziehungen zu Russland dadurch zu ebnen, dass der Irrtum der Moskauer Regierung zerstreut würde, die immer noch glaubt, es sei auf einen Eingriff des Bundesrates zurückzuführen, dass der Fall Worowski vom kantonalen Gericht beurteilt worden sei, und durch den Hinweis darauf, dass der Bundesrat der Witwe und der Tochter Worowskis sein Bedauern über die Mordtat in aller Form ausgesprochen habe, so sollte eine Annäherung auf diesem Boden versucht werden. Es müsste aber so vorgegangen werden, dass jeder Zweifel darüber ausgeschlossen wäre, dass nicht der Bundesrat, sondern die Sowietregierung den ersten Schritt zur Annäherung unternommen hat. Unklar sei die Wendung betr. eine den Angehörigen Worowskis zu gewährende Entschädigung. Davon, dass der Bundesrat eine solche Entschädigung gewähre, könne natürlich keine Rede sein.

In der Beratung wird anerkannt, dass die Wiederaufnahme von Handelsbeziehungen zu Russland, also die Beseitigung des wirtschaftlichen Boykotts, zu wünschen wäre, da Russland gewisse Industrieprodukte, namentlich gewisse Maschinen nötig hat, die die schweizerische Industrie liefern könnte, und da feststeht, dass es solche Industrieerzeugnisse von anderswoher bezieht und auch bezahlt. Wenn sich eine solche Annäherung auf der eben geschilderten Grundlage vorbereiten liesse, so sollte der Versuch hiezu gemacht werden. Die Feststellung, dass der Bundesrat den Angehörigen Worowskis sein Bedauern über die Mordtat aus-

1. *Etait absent: R. Haab.*

gesprochen habe², entspreche den Tatsachen und könne wohl in Kauf genommen werden. Bei alledem müsse aber mit grösster Vorsicht vorgegangen werden, um der Sowietregierung auch nicht den geringsten Anlass zu einer Blossstellung des Bundesrates zu geben. Was die allfälligen Verhandlungen mit Vertretern der Sowietregierung anbelange, so wäre es wünschenswert, wenn sie in Berlin geführt werden könnten. Tunlich erscheine es auch, den Sowietleuten zu verstehen zu geben, sie sollen, um solche Verhandlungen in Gang zu bringen, einen Schritt bei der Gesandtschaft in London oder in Berlin tun.

Auf Grund der Beratung wird der Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartementes ermächtigt, den eingangs erwähnten Ingenieur wissen zu lassen, der Bundesrat habe nichts dagegen einzuwenden, wenn er, vorläufig durchaus privat, mit den Sowietleuten, zu denen er in Berlin Beziehungen hat, die Frage der Aufhebung des russischen Boykotts im Sinne der vorstehenden Erwägungen zur Sprache bringe, wobei er auch zu verstehen geben könne, dass von russischer Seite zur Anbahnung von offiziellen Verhandlungen ein Schritt bei der Schweizer Gesandtschaft in London oder Berlin getan werden könne.³

2. Cf. n° 272.

3. Cf. n° 357.

356

E 2300 Berlin 25

*Le Ministre de Suisse à Berlin, H. Rüfenacht,
au Chef du Département politique, G. Motta¹*

RP

Berlin, 11. Oktober 1924

Als der Reichsaussenminister Dr. Stresemann, wie ich in meinem letzten Bericht Nr. 20 vom 25. September² meldete, mir für den Fall der Zustimmung des Zentrums den baldigen Eintritt der Deutschnationalen in das Reichskabinett ankündigte und dabei das weitere Fernbleiben der Sozialdemokraten als selbstverständliche und gegebene Voraussetzung dafür hinstellte, wusste er noch nicht, oder er verschwieg es mir, dass der Reichskanzler auch diese Partei zur Mitarbeit einladen werde, oder er sah voraus, dass eine solche Einladung nur eine Geste ohne praktische Folge bleiben werde. Immerhin hat das geschickte Verhalten der sozialdemokratischen Unterhändler der Volkspartei und den Deutschnationalen das Spiel nicht leicht gemacht. Durch ihre Erklärung, ein Zusammenarbeiten mit den bürgerlichen Parteien nicht grundsätzlich abzulehnen, versetzten sie die Volkspartei und die Deutschnationalen in die Verlegenheit, entweder gegen ihr innerstes Gefühl die Hand zur Verständigung zu reichen, oder durch eine Ablehnung den Vorwurf der Krisenmacherei auf sich zu nehmen. Sie kennen die Entwicklung der Dinge aus der Presse. Die Aufstellung von Richtlinien für eine Volksgemeinschaft durch den Reichskanzler hat zu einem Frage- und Antwort-

1. *Remarque de Motta en tête du rapport*: Der Brief Tschitscherin's ist hochinteressant. *La lettre en question est reproduite en annexe.*

2. *Non reproduit.*

spiel der Deutschnationalen und der Sozialdemokraten geführt, aus dem schliesslich die Unmöglichkeit eines gemeinsamen Eintrittes dieser beiden Parteien hervorging. Aber auch der erneute Versuch der Deutschen Volkspartei, nur den Eintritt der Deutschnationalen unter Ausschluss der Sozialdemokraten herbeizuführen, scheiterte am Widerstand des Zentrums und der Demokraten. So bleiben zur Zeit nur noch zwei Möglichkeiten: entweder akzeptiert die Deutsche Volkspartei den Vorschlag der Demokraten, dem sich wahrscheinlich das Zentrum anschliessen wird, nämlich die Beibehaltung des Kabinetts Marx in seiner bisherigen Zusammensetzung, oder sie tritt ihrerseits aus der Regierung aus, die dadurch eine derartige Schwächung ihrer ohnehin schmalen Basis erfahren würde, dass zur Auflösung des Reichstages und zu Neuwahlen geschritten werden müsste. Hat die Deutsche Volkspartei den Eintritt der Deutschnationalen nur beantragt, um ein diesbezüglich gegebenes Versprechen einzulösen, so darf sie sich ruhig darauf berufen, ihrerseits alles in ihren Kräften Liegende getan zu haben. Ist die Mitwirkung der Deutschnationalen aber ein wirklicher Wunsch der Volkspartei, so wird sie sich mit den ersteren beraten, ob dieser gemeinsame Wunsch besser erreicht wird durch die vorläufige Beibehaltung der gegenwärtigen Koalition und geduldiges Warten auf eine günstigere Gelegenheit, oder aber durch ein Ausscheiden aus der Regierung und damit durch die Reichstagsauflösung und den Appell an die Wähler. Kommt es zur Auflösung, so dürfte eine nicht unwesentliche Verschiebung der Stärkeverhältnisse der Parteien eintreten. Jetzt aber, bevor die Lösung der Krisis bekannt ist, Prophezeiungen für die Neuwahlen anzustellen, ist müssig und zum mindesten verfrüht. Immerhin darf als ziemlich sicher betrachtet werden, dass die Sozialdemokraten ihren Besitzstand vergrössern werden. Die etwas verbesserte wirtschaftliche Lage und die Leere der, wie man mir sagt, das nächste Mal von Moskau weniger ausgiebig gespiesenen Parteikasse der Kommunisten wird viele Angehörige dieser extremen Partei wieder den Sozialisten zuführen, die überdies einen Zuzug aus den Kreisen der Nationalsozialisten erhoffen und im Falle der Aufrechterhaltung der Agrarzollvorlage im Ruf nach billigem Brot eine zügige Wahlparole haben würden. Die Deutschnationalen können also, sofern sie nicht etwa wünschen, zwecks Sabotierung der Auslands politik in die Stellung der grollenden Opposition zurückgedrängt zu werden, die Auflösung nur wünschen, wenn sie auf mindestens gleiche Wahlerfolge wie die Sozialdemokraten rechnen können, was aber als ausgeschlossen betrachtet wird, da man ihr im Gegenteil schwere Verluste voraussagt.

In der Aussenpolitik steht im Vordergrund des Interesses der Eintritt Deutschlands in den Völkerbund. In unterrichteten Kreisen glaubt man, dass die Regierung den bezüglichen Antrag stellen wird. Allerdings bestehen ja diesbezüglich noch gewisse Hemmungen. Vorerst ist die öffentliche Meinung wenig vorbereitet, und wenn auch die grosse pazifistische Kundgebung im Reichstagsaal anlässlich der Friedenskonferenz, die mit Loebes Aufforderung «Hinein in den Völkerbund!» schloss, auch auf unbeteiligte Zuhörer, zu denen ich zählte, nicht ohne Eindruck blieb, so hat sie doch in weiten Kreisen ein lautes Echo nicht ausgelöst. Das Auftreten des französischen Professors Basch in Potsdam rief sogar starken nationalistischen Gegenkundgebungen. Überdies besteht eine gewisse Gefahr, dass bei einer allfälligen Auflösung des Reichstages in der darauffolgenden Wahlcampagne das Fernbleiben vom Völkerbund zur deutschnationalen Parole

gemacht wird. Nansen, der zur Zeit hier weilt, hat sich deshalb durch einen Vermittler an die Leitung dieser Partei gewandt mit der Bitte, dies zu unterlassen. Denn er würde es auch im Falle des Beitritts bedauern, wenn sich, wenigstens in den Augen der Welt, ein starker Prozentsatz von Wählern gegen den Völkerbund ausgesprochen hätte. Wie ich höre, soll die deutschnationale Parteileitung bereit sein, den Völkerbund aus dem Spiel zu lassen, sofern die Sozialdemokraten ihrerseits darauf verzichten, den Beitritt zu ihm als Wahlparole zu benützen.

Wichtiger als die gefühlsmässigen sind die sachlichen Bedenken, die die Regierung zu überwinden haben wird, und die namentlich in der geographischen Lage und in den Beziehungen zu Russland sowie in der Rücksichtnahme auf die Regierung dieses Landes bestehen. Ich verweise in dieser Beziehung auf den beiliegenden Artikel «Russland gegen Völkerbund» von Prof. Stein in Nr. 271 der «B. Z. am Mittag» vom 2. ds., in dem u. a. auf einen Brief von Tschitscherin vom 21. September 1924 Bezug genommen wird, worin der russische Aussenminister vom Beitritt Deutschlands, angeblich in dessen eigenem Interesse, abrät und diesen zudem als dem Rapallovertrag zuwiderlaufend bezeichnet. Ich konnte mir eine Abschrift dieses interessanten Dokumentes, dessen Wortlaut auf besonderen Wunsch nicht veröffentlicht wurde, verschaffen und lege sie dem vorliegenden Bericht bei.³ Von der Authentizität der Abschrift hatte ich Gelegenheit, mich durch Einsichtnahme in das Original zu überzeugen. Auf einen Artikel der offiziellen «Iswestja», der sich mit dem erwähnten Artikel «Russland gegen Völkerbund» befasst und erklärt, dass die Sowjet-Union jeden Beitritt zum Völkerbund in dessen gegenwärtiger Form ablehne und dass infolgedessen auch von einem gleichzeitigen Beitritt zusammen mit Deutschland nicht die Rede sein könne, antwortet «Diplomaticus» in der «B. Z. am Mittag» Nr. 279 vom 10. ds. mit einem Artikel «Tschitscherin und der Völkerbund», den ich beilege.⁴ Der mit Sperrdruck hervorgehobene Satz betreffend die Schweiz beruht auf meiner Unterredung mit dem Verfasser des Artikels, von der ich Ihnen heute in meinem Sonderbericht betreffend Russland⁵ Kenntnis gab.

Zum Schluss notiere ich noch eine Äusserung aus Kreisen der Freunde des Beitritts zum Völkerbund, wonach der deutsche Gesandte in Bern seine Gegnerschaft gegen den letzteren nicht aufgegeben habe, sondern seinen Einfluss gegen denselben weiterhin in Berlin geltend zu machen versuche.⁶

ANNEXE

*Le Commissaire du Peuple aux Affaires étrangères de l'Union soviétique, G. Tchitchérine,
au Professeur L. Stein*

L

Moskau, 21. Sept. 1924

Hochverehrter Herr Professor,
mit grosser Freude nehme ich Ihre Einladung an, für die nächste Sitzung der Mittwoch-Gesellschaft, in der Geheimrat Dr. v. Simons über den Eintritt Deutschlands in den Völkerbund sprechen

3. Reproduit en annexe.

4. Non reproduit.

5. Non reproduit, cf. E 2001 (C) 12/1.

6. Remarque de Motta en marge de ce paragraphe qu'il a souligné: Mir hat Herr Müller erklärt, dass er für den Eintritt sei. Jedenfalls ist er aber kein warmer Freund des Eintrittes.

soll, eine kurze Darstellung meiner Ansichten in dieser Frage zuzusenden. — Rein objektiv die Sachlage betrachtend, denke ich, dass vom Standpunkt der deutschen Interessen der Eintritt in den Völkerbund eine Kapitulation, einen Kanossagang, einen Zukunftsverzicht und im grossen und ganzen eine bedeutende internationale Schwächung bedeuten würde. Keine formelle Reservation kann über die Tatsache hinweghelfen, dass der Völkerbundsvertrag eine internationale Garantie und eine zum System erhobene Verewigung der bestehenden Grenzen und speziell der Versailler Grenzen darstellt. Die jetzige Grenze in Schlesien ist auch dabei inbegriffen sowie auch gewisse andere, uns näher berührende Grenzen. Der Völkerbund ist ein Bund der Sieger, ein gegenseitiger Assekuranz-Vertrag derjenigen, die dabei etwas gewonnen haben. Die *beati possidentes* bilden in dieser Form eine gemeinsame Schutzorganisation. Selbstschutz des siegreichen Imperialismus ist kein Pazifismus. In Rakovsky's Deklarationen in London wurde dem System des Schutzes der Sieger das entgegengesetzte System als Antithese gegenübergestellt, das rationelle System der Selbstbestimmung der Völker und der ethnographisch und plebiszitär regulierten Grenzen. Durch den Eintritt in den Völkerbund tritt Deutschland einer bestimmten Koalition bei; Deutschland wird dadurch zum Satellit⁷, verzichtet auf die eigene politische Linie, unterstellt seine Politik derjenigen dieser Koalition, Deutschlands Politik kommt dadurch in Kollision mit der Rapallo-Politik. Dem eigenen Wunsch zuwider, durch die Macht der Tatsachen, wird Deutschland auf diese Weise in solche Kombinationen und Aktionen hineingezogen, welche es in Konflikte mit uns führen werden. Deutschland wird dadurch solche Faktoren einbüßen, die ein Element internationaler Stärke sind. Deutschland selbst wird zu einem Faktor der Machtpolitik der Ententestaaten herabsinken.⁸

Diese Gelegenheit benutze ich, hochverehrter Herr Professor, um Sie zu bitten, den Ausdruck meiner vorzüglichsten Hochachtung entgegenzunehmen. Indem ich Sie ersuche, meine obigen Gedanken in der Sitzung der Mittwoch-Gesellschaft vorzulesen, werde ich auch sehr dankbar sein, wenn Sie den Mitgliedern der Mittwoch-Gesellschaft meine besten Erinnerungen und freundschaftlichen Grüsse übermitteln, und verbleibe

Ihr ergebener
Georg Tschitscherin

7. *Passage souligné et point d'exclamation en marge, de la main de Motta.*

8. *Phrase soulignée et double point d'exclamation en marge, de la main de Motta.*

357

E 1005 2/2

CONSEIL FÉDÉRAL *Procès-verbal de la séance du 17 octobre 1924*¹

Beziehungen zu Russland

Geheim

Mündlich

Aus einem Bericht des Gesandten in Berlin² über seine durch Prof. Stein vermittelte Unterredung mit dem russischen Botschafter in London, Rakowsky, ergibt sich im wesentlichen folgendes:

Rakowsky führte aus, die russische Regierung hege den Wunsch, die Angelegenheit mit der Schweiz in Ordnung zu bringen, u. a. auch wegen der Entsendung

1. *Etait absent: R. Haab.*

2. *Reproduit en annexe.*

eines russischen Beobachters zum Völkerbund³ nach Genf. Wenn auch die Schweiz, trotz des gegenwärtigen Zustandes, dem Aufenthalt eines solchen Beobachters in Genf keine Schwierigkeiten bereiten wolle, so möchte Russland doch einen Delegierten lieber nicht in der Schweiz wissen, solange es seinen Angehörigen das Betreten der Schweiz verbiete. Bei der Regelung des Verhältnisses zur Schweiz müsse Russland an einer gewissen Genugung in der Angelegenheit Worowski festhalten⁴, da die Schweiz doch zum mindesten insofern gefehlt habe als sie keinen polizeilichen Schutz für den russischen Delegierten vorsah. Über die Fassung einer schweizerischen Erklärung zum Fall Worowski werde eine Verständigung leicht sein, sobald im Übrigen eine sachliche Einigung erzielt werde, worunter nichts anderes als die *de jure* Anerkennung Russlands mit Aufnahme auch der diplomatischen Beziehungen verstanden ist. Er glaube zu wissen, dass der Bundesrat den Gedanken der Anerkennung nicht mehr schroff ablehne.

Hierüber, so bemerkte der schweizerische Gesandte, sei er nicht informiert und wies auf die einer Anerkennung Russlands wohl noch abgeneigte öffentliche Meinung hin, die es vielleicht ratsam erscheinen lasse, schrittweise vorzugehen, d. h. vorerst die tatsächlichen Störungen der Beziehungen zwischen beiden Ländern zu beseitigen und damit den Boden für eine allfällige spätere weitergehende Annäherung vorzubereiten. Auch wies der Gesandte auf die noch bestehenden Bedenken wegen der russischen Propaganda in der Schweiz hin.

Demgegenüber führte Rakowsky aus, gerade die Zulassung einer russischen Vertretung in der Schweiz biete den Vorteil, dass allfällige Beschwerden über unerwünschte Propaganda bei ihr angebracht werden könnten. Die öffentliche Meinung in der Schweiz werde durch die Haltung der andern Länder gegenüber Russland beeinflusst werden und die schweizerische Regierung sei wohl in der Lage, ihr die als erwünscht erscheinende Richtung zu geben. An einem schrittweisen Vorgehen liege Russland wenig, weil es durch Aufhebung des Boykotts der Schweiz einen Vorteil einräumen würde, dem keine Gegenleistung der Schweiz entspräche; denn als solche könnte die Aufhebung der Visasperre nicht betrachtet werden, da diese in der Hauptsache nicht den Sowietrussen, sondern die altrussischen Emigranten treffe, deren Lage zu verbessern Russland nicht reizen könne.

Der Gesandte zieht den Schluss, dass, wenn auch Rakowsky die vorläufige Beschränkung einer Verständigung auf die Wiederherstellung tatsächlicher Beziehungen nicht unbedingt ablehne, dieser Weg doch nicht leicht zu begehen sein werde, es wäre denn, der Bundesrat entschlösse sich, eine die russischen Gefühle befriedigende Erklärung zum Fall Worowsky abzugeben. Auf eine solche Erklärung würde offenbar für den Fall der Anerkennung Russlands *de jure* kein besonderes Gewicht gelegt.

Der Gesandte hat in dieser Unterredung die Frage der Anerkennung der schweizerischen Forderungen gegenüber Russland nicht aufgeworfen.

Rakowsky, der nach London zurückgekehrt ist, wäre bereit, die Besprechung mit dem dortigen schweizerischen Gesandten fortzusetzen, ist aber auch einver-

3. Cf. n° 332.

4. Cf. nos 352, 355.

standen, dass die Angelegenheit in Berlin weiter verfolgt werde; hiefür stände die Steinsche Vermittlung weiter zur Verfügung.

Der Gesandte ersucht um weitere Weisungen.

Der Vorsteher des politischen Departementes weist auf die bevorstehende Anerkennung der russischen Regierung durch Frankreich hin. Er ist der Meinung, die durch die vorgeschilderte Unterredung eingeleiteten Besprechungen sollen weiter verfolgt werden. Er macht zu diesem Zwecke folgende Vorschläge:

1. Der Gesandte in Berlin ist anzuweisen, die Angelegenheit weiterzuführen. Der Gesandte in London wäre somit anzuweisen, sich aller Verhandlungen in dieser Sache zu enthalten.

2. Es ist bei den weitem Verhandlungen zu verlangen, dass der russische Boykott gegenüber der Schweiz aufgehoben werde, bevor über die de jure Anerkennung Russlands verhandelt wird. Es darf nicht die Meinung aufkommen, dass mit der Aufhebung des Boykotts die Entschliessung der Schweiz für die Anerkennung de jure irgendwie vorweggenommen werden könne. Die öffentliche Meinung in der Schweiz würde es nicht verstehen, wenn Verhandlungen über die Anerkennung Russlands aufgenommen würden, bevor die im Boykott liegende Ungerechtigkeit beseitigt ist.

3. Wenn damit die Beseitigung des Boykotts erreicht werden könnte, so wäre gegen die Abgabe einer Erklärung in dem Sinne nichts einzuwenden, dass die Schweiz gegen die Entsendung eines russischen Beobachters nach Genf nichts einzuwenden habe und bereit sei, einem solchen Sendling den polizeilichen Schutz angedeihen zu lassen, um Vorkommnisse wie die in Lausanne zu vermeiden.

Der Vorsteher des politischen Departementes fügt bei, es werde auf Grund der Ausführungen Rakowskys zu prüfen sein, ob die gegenwärtige Visumsperrung gegenüber den Russen abgeändert werden soll.

In der Beratung ergibt sich allseitige Zustimmung zu den Vorschlägen des Vorstehers des politischen Departementes, wobei betont wird, die Aufhebung des Boykotts müsse als *conditio sine qua non* für die Aufnahme von Verhandlungen über eine weitergehende Annäherung zwischen den beiden Ländern aufgestellt werden.

Von einer Seite wird aber geltend gemacht, die Anerkennung Russlands de jure erscheine für die Schweiz ausgeschlossen, namentlich auch auf Grund der Erfahrungen, die die Schweiz seinerzeit mit der Sovietmission gemacht habe und die sich nicht wiederholen dürfen. Denn mit solchen politischen Schwierigkeiten wie sie damals entstanden wäre die Wiederaufnahme der Beziehungen zu Russland zu teuer erkauft.

Von anderer Seite wird betont, auch nach Aufhebung des russischen Boykotts müsse der öffentlichen Meinung einige Zeit gelassen werden, sich neu einzustellen. Dann erst könne an Verhandlungen über die de jure Anerkennung gedacht werden.

Diesen Ausführungen gegenüber wird hervorgehoben, die Aufhebung des Boykotts werde einen guten Eindruck auf die öffentliche Meinung machen. Sei diese Aufhebung einmal Tatsache, dann werde es aber nicht wohl angehen, mit weitem Verhandlungen noch lange zuzuwarten, da stets auf den Boykott als Haupthindernis für solche Verhandlungen hingewiesen worden sei. Auch bei die-

sen weitem Verhandlungen dürfe gewiss nichts überstürzt werden; allein nachdem fast alle Staaten Russland anerkannt haben, könne die Schweiz nicht wohl noch lange abseits stehen, wenn sie nicht wichtige Vorteile, namentliche solche für die Industrie, preisgeben wolle. Auf die Dauer sei es auch nach den Grundsätzen des Völkerrechtes nicht angängig, der Regierung, die ein Volk sich gegeben hat, die Anerkennung zu versagen.

Der Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartementes erklärt sich bereit, die Frage der Visumsperrung gegenüber den Russen zu prüfen und weist darauf hin, dass er der Sovietregierung denn doch auch nicht erwünscht sein könne, wenn die Schweiz den Altrussen Tür und Tor öffne, da deren Einlassung die Stimmung für eine de jure Anerkennung der Sovietregierung kaum günstig beeinflussen würde.

Auf Grund der Beratung wird *beschlossen*:

Der Vorsteher des politischen Departementes wird ermächtigt, dem Gesandten in Berlin für die Fortsetzung der Besprechungen gemäss den vorstehenden Vorschlägen Weisung zu erteilen.⁵

ANNEXE

E 2001 (C) 12/1

*Le Ministre de Suisse à Berlin, H. Rüfenacht,
au Chef du Département politique, G. Motta*

L Persönlich und vertraulich

Berlin, 15. Oktober 1924

Im Besitze des Telegramms der Abteilung für Auswärtiges vom 13. ds.⁶ habe ich der Einladung von Professor Stein zum Frühstück, bei dem ich den russischen Botschafter in London, Herrn Rakovsky, treffen sollte, Folge geleistet. Wir drei Herren waren allein; die Unterhaltung dauerte nahezu drei Stunden. Rakovsky, der übrigens die Schweiz, insbesondere Genf, von seiner Studienzeit her kennt, machte auf mich einen sympathischen Eindruck. Er scheint vielseitig gebildet, sehr geschickt und gewandt zu sein.

Nachdem Stein das Gespräch auf die uns interessierende Frage gebracht hatte, erklärte Rakovsky, dass seine Regierung den Wunsch hege und diesen auch schon wiederholt zu erkennen gegeben habe, die Angelegenheit mit der Schweiz in Ordnung zu bringen. Einmal bestehen trotz der Affäre Worowski viele Sympathien für unser Land, sodann habe Russland ein Interesse an einzelnen unserer Industrieprodukte wie an Maschinen und Farben, und schliesslich sei die Besserung der Beziehungen erwünscht im Hinblick auf die Entsendung eines russischen Beobachters an den Völkerbund. Denn wenn auch die Schweiz einer solchen trotz der bestehenden Spannung Hindernisse nicht in den Weg legen würde, so möchte doch Russland einen Delegierten lieber nicht in der Schweiz wissen, solange es seinen Angehörigen das Betreten dieses Landes verbiete. Was nun die Art der Regelung betreffe, so müsse Russland an einer gewissen Genugtuung in der Worowski-Affäre festhalten. Denn wenn man auch von einer Verantwortung der Schweizerischen Regierung für die Freisprechung Conradis nicht reden wollte, so bleibe doch diejenige für die Unterlassung eines polizeilichen Schutzes des russischen Delegierten. Hinsichtlich der Form bzw. Formel einer schweizerischen Erklärung, die sich, da Russland möglichst weit entgegenzukommen bereit sei, auf das Minimum eines Bedauerns beschränken könnte, werde gewiss eine Verständigung möglich sein, sobald im Übrigen eine materielle Einigung erzielt werde. Eine solche erblicke die Russische

5. Cf. n° 367.

6. *Le télégramme n° 24 du 13 octobre disait: [...] Sie dürfen die Einladung von Stein annehmen. Wir ersuchen Sie, zuzuhören und uns zu berichten (E 2001 (C) 12/1).*

Regierung in der Wiederherstellung der früheren, also auch diplomatischen Beziehungen, mit andern Worten in der Anerkennung de jure. Andere Länder haben sich zu einer solchen auch entschlossen, und diejenige durch Frankreich stehe unmittelbar bevor. Das Land aber, das mit einer solchen am längsten zuwarten dürfe sich nicht verwundern, wenn ihm dann weniger günstige Modalitäten geboten werden als den früher kommenden. Er glaube übrigens zu wissen, dass der Bundesrat den Gedanken der Anerkennung nicht mehr schroff ablehne. Ich erklärte, darüber nicht informiert zu sein, machte aber auf die einer Anerkennung wohl noch abgeneigte öffentliche Meinung aufmerksam, die es vielleicht, wenn man überhaupt zu einer Verständigung komme, als ratsam erscheinen lassen würde, sukzessive vorzugehen, d. h. vorerst die tatsächlichen Störungen zu beseitigen, um damit den Boden für eine allfällige spätere, weitergehende Annäherung vorzubereiten, die sich ja vielleicht nach Wiederaufnahme wirtschaftlicher Beziehungen von selbst als wünschbar erzeigen werde. Ich wies auch auf die bei uns noch bestehenden Bedenken wegen der russischen politischen Propaganda in der Schweiz hin. Was diesen letzteren Punkt betrifft, so wollte ich ihn Rakovsky nicht als gefährlich gelten lassen. Aber gerade wenn bezügliche Bedenken bestehen, so biete eine russische diplomatische Vertretung in der Schweiz den Vorteil, dass allfällige schweizerische Beschwerden bei ihr angebracht werden könnten. Die öffentliche Meinung sodann werde zweifellos durch die bevorstehende Anerkennung von Seiten Frankreichs beeinflusst werden, und überdies habe es die Schweizerische Regierung gewiss in der Hand, ihr die als erwünscht erscheinende Richtung zu geben. Ein sukzessives Vorgehen biete für Russland deswegen kein Interesse, weil dieses Land bei Aufhebung seines Boykottes der Schweiz nur einen Vorteil biete, ohne von dieser eine Kompensation zu erhalten. Denn eine solche liege in der allfälligen Aufhebung der schweizerischen Visasperre nicht, da von der letzteren in der Hauptsache nicht die Sowjetrussen, sondern die russischen Emigranten in Deutschland, Frankreich usw. betroffen werden, deren Lage zu verbessern die Russische Regierung nicht das geringste Interesse habe.

Wenn auch Rakovsky die vorläufige Beschränkung auf die Wiederherstellung tatsächlicher Beziehungen nicht unbedingt ablehnte, so habe ich doch den Eindruck erhalten, dass dieser Weg nicht leicht gangbar sein wird, es sei denn vielleicht, die Schweiz entschlösse sich dazu, was sie ja bis jetzt mit Recht stets abgelehnt hat, als Kompensation eine die russischen Gefühle befriedigende Erklärung betreffend die Worowski-Affäre abzugeben, auf welche Erklärung Rakovsky für den Fall der Anerkennung de jure besonderes Gewicht nicht zu legen schien. Andererseits ist auf dem Boden einer solchen Anerkennung Russland zweifellos verständigungsbereit. Dabei stellt sich dann aber die grosse Frage nach den schweizerischen Bedingungen hinsichtlich der Bezahlung der russischen Schulden an die Schweiz, bzw. der Entschädigung der Russlandschweizer. Da ich nicht weiss, wie sich der Bundesrat heute zur Anerkennung stellt, d. h., ob er eine solche selbst für den Fall der russischen Entschädigungsbereitschaft aus politischen Gründen von vornherein ablehnt, so brachte ich vorläufig die Bedingung finanzieller russischer Genugtuungen überhaupt nicht zur Sprache. Dies zu tun wird wohl das erste sein müssen, wenn allfällig die eingeleitete Fühlungnahme in der Richtung nach der Anerkennung fortgesetzt werden soll.

Rakovsky ist, entgegen der in meinem Schreiben vom 11. ds.⁷ erwähnten Meinung von Prof. Stein, nach London zurückgekehrt. Er ist bereit, die Besprechung mit unserem dortigen Gesandten fortzusetzen. Er ist aber auch einverstanden, dass die weitere Verfolgung der Sache hier in Berlin stattfindet, und er hat zu diesem allfälligen Zwecke die hiesige russische Botschaft informiert. Prof. Stein hält sich für die Vermittlung weiterer unverbindlicher Zusammenkünfte zur Verfügung und hält Berlin auch deshalb für günstig, weil häufig Vertreter bzw. Mitglieder der Russischen Regierung hier weilen.

Ihrer Weisung, ob und wenn ja in welcher Art und Richtung ich der Angelegenheit weitere Folge geben soll, sehe ich entgegen.

Rakovsky schilderte mir begeistert die angeblich erfreulichen Zustände in seinem Lande: die Valuta stabilisiert, der Haushalt demnächst im Gleichgewicht, die Banken in der Lage, der Industrie die nötigen Kredite zu gewähren. Jetzt müsse nur noch die Landwirtschaft zu rationelleren Arbeitsmethoden erzogen und das Schulwesen zwecks Verminderung der 25% Analphabeten verbessert werden. Das geistige Interesse rege sich übrigens ersichtlich, was u. a. aus der starken Nach-

7. *Non reproduit.*

frage nach Literatur hervorgehe. Die Gerüchte von einer drohenden Hungersnot seien falsch. Allerdings sei die diesjährige Ernte geringer ausgefallen, als die letztjährige, ausserordentlich gute. Deshalb seien, wo es nötig erscheine, Getreidedepots angelegt worden und es werde weniger Getreide exportiert werden als letztes Jahr.

Den Beitritt Russlands zum Völkerbund lehnt Rakovsky ab.⁸ Er ist zwar ein Anhänger der Idee und zwar in ihrem universalsten Sinne. Das gegenwärtige Gebilde sei aber nichts als eine Zusatzversicherung der Siegerstaaten für die durch die Friedensverträge geschaffenen politischen Zustände, die schlimmer seien als diejenigen der Vorkriegszeit, insbesondere für unvernünftige Grenzen. Dagegen sei Russland bereit, sich an einer weitgehenden Abrüstung zu beteiligen.

8. *Sur la position de Tchitchérine au sujet de l'entrée de l'Allemagne à la SdN, cf. n° 356.*

358

E 1004 1/293

CONSEIL FÉDÉRAL

*Procès-verbal de la séance du 17 octobre 1924*¹

2283. Verhandlungen mit Deutschland über die Handhabung der Einfuhrbeschränkungen

Volkswirtschaftsdepartement
Antrag vom 12. Oktober 1924

I. Allgemeine Lage

Zu den ausserordentlichen Massnahmen auf wirtschaftlichem Gebiet, zu denen Deutschland während des Krieges gegriffen hat und an welchen es bis heute festhielt, gehört insbesondere die Verordnung vom 16. Januar 1917², durch welche die gesamte Wareneinfuhr unter Verbot gestellt und von der Einholung von Einfuhrbewilligungen abhängig gemacht wird. Die Rückwirkungen dieser Massnahme auf den schweizerischen Export waren besonders deshalb verhängnisvoll, weil ihre Handhabung für zahlreiche Zweige unserer Industrie einer absoluten Sperre des deutschen Absatzgebietes gleichkam. Neben andern Gründen ist gerade in diesem Umstand eine Hauptursache zu suchen, weshalb die schweizerische Ausfuhr nach Deutschland, die sich im Jahre 1913 auf 305 Millionen Franken belief, trotz der inzwischen eingetretenen starken Preissteigerungen, im Jahre 1923 auf 123 Millionen Franken zurückging. Noch augenfälliger werden die der Schweizer Volkswirtschaft erwachsenen Verluste, wenn der prozentuale Anteil Deutschlands am schweizerischen Export in Betracht gezogen wird: Er betrug 1913 22,2%, 1923 nur noch 7%.

1. *Etait absent: R. Haab.*

2. *Cf. DDS 6, n°s 332, 336 et DDS 7/1, n° 194, § 6.*

Seit Beginn dieses Jahres hat nun Deutschland begonnen, den Schutzwall seiner Einfuhrverbote etwas abzubauen. Allein zur Hauptsache änderte damit lediglich die Form der Absperrung, indem die Einfuhrverbote einfach durch tatsächliche Zollerhöhungen abgelöst wurden. Auch scheint der weitere Abbau, auf den alle Freunde eines regen Warenaustausches gehofft hatten, in den letzten Monaten wieder ins Stocken geraten zu sein, was hauptsächlich darauf zurückgeführt wird, dass die Reichsbank aus Sorge um die Stabilität der deutschen Währung ihren Einfluss im Sinne der Aufrechterhaltung der Abschliessungsmassnahmen geltend machte. Es ist nicht daran zu zweifeln, dass die deutsche Regierung gewillt ist, mit der Zeit die völlige Freiheit der Einfuhr wieder herzustellen, da sie selbst, wie aus offiziellen Auslassungen genügsam hervorgeht, das System der Einfuhrverbote als einen handelspolitischen Notbehelf ansieht, der nur so lange Berechtigung habe, als Deutschland durch den Friedensvertrag einseitig zur Meistbegünstigung verurteilt sei und keine autonome Zollpolitik treiben könne. Wenn demnach auch in absehbarer Zeit mit dem Wegfall dieser Massnahmen gerechnet werden darf, so ist doch für den schweizerischen Handel der Nachteil, bis dahin in wichtigen Branchen vom deutschen Markt sozusagen ausgeschlossen zu sein, noch gross genug, wobei im Hintergrund stets die Gefahr von Zollerhöhungen droht.

Die Einfuhrbeschränkungen der Schweiz tragen, verglichen mit den deutschen Massnahmen, wesentlich liberaleren Charakter. Dieser Unterschied zeigt sich in materieller Beziehung schon darin, dass die Schweiz von den 1185 Positionen ihres Zolltarifes nur 253 ganz oder teilweise einer Einfuhrbeschränkung unterstellt hat, während vom deutschen Tarif, der 964 Positionen zählt, noch 523 ganz oder teilweise gesperrt sind. In formeller Beziehung ist es für das Vorgehen Deutschlands bezeichnend, dass seine Einfuhrverbote auf zahlreichen Positionen sozusagen als absolute Sperre gehandhabt werden (so z. B. für Anilinfarben, gewisse Wirkwaren, Leinengarne, Hüte, Schuhe, Isoliermaterialien, Uhren etc.). Dagegen bezwecken die schweizerischen Einfuhrbeschränkungen lediglich, den anormalen Warenandrang aus dem Ausland auf ein erträgliches Mass, in der Regel auf das der Vorkriegseinfuhren, herabzusetzen. Diese Aufgabe der schweizerischen Schutzmassnahmen setzt als selbstverständliche Regel voraus, dass nach allen Seiten in wesentlichem Umfang Einfuhrbewilligungen erteilt werden müssen und auch gegenüber Deutschland erteilt werden.

Das Volkswirtschaftsdepartement hat von Anfang an, Hand in Hand mit der liberalen Durchführung der Einfuhrschutzmassnahmen und in Übereinstimmung mit der Tendenz des Bundesbeschlusses vom 18. Februar 1921³, dem Abbau der bestehenden Verordnung seine besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Zahlreich waren die Erleichterungen, die dem Handel auf dem Wege genereller Einfuhrbewilligungen gewährt werden konnten. Auch in letzter Zeit haben sich in einigen geschützten Produktionszweigen die Verhältnisse so gestaltet, dass entweder ohne weiteres oder unter bestimmten Voraussetzungen an eine Ausserkraftsetzung von Einfuhrbeschränkungen gedacht werden konnte. Jedoch im Hinblick auf die schon seit langem wünschenswert erschienenen Verhandlungen mit Deutschland über den gegenseitigen Abbau der Einfuhrschutzmassnahmen hielt

3. Cf. RO, 1921, Tome 37, pp. 129—131.

es das Departement sowohl als die Expertenkommission für die Einfuhrbeschränkungen in taktischer Beziehung für unklug, Massnahmen rückgängig zu machen, die unter Umständen geeignet sein können, als Kompensationsobjekte unserem Export wertvolle Dienste zu leisten. Mit der Aufrechterhaltung von Einfuhrbeschränkungen in diesem Sinne wird unserer Volkswirtschaft keinerlei Opfer zugemutet, da die Schutzmassnahme lediglich nach aussen bestehen bleibt, während die Handhabung nach innen dergestalt ist, dass mit der liberalen Bewilligung der eingehenden Gesuche alle irgendwie nachteiligen Begleiterscheinungen ausgeschaltet werden.

Eine Aufhebung von Einfuhrbeschränkungen oder die Erteilung genereller Einfuhrbewilligungen gegenüber Deutschland in jüngster Zeit hätte das Rüstzeug, das der Schweiz zu Verhandlungen mit Deutschland zur Verfügung steht und das, verglichen mit dem der Gegenpartei, schon rein materiell weniger wirksam ist, nur schwächen können. Dazu kommt, dass mehrere der geschützten Branchen so lange auf den Schutz durch Einfuhrverbote angewiesen sind als ihnen das lebenswichtige deutsche Absatzgebiet verschlossen bleibt. Voraussetzung für den Abbau ist in all diesen Fällen, dass Deutschland Gegenrecht hält. Ein einseitiges Vorgehen der Schweiz erschien hier also von vornherein nicht als vorteilhaft.

II. Vorbereitung der Verhandlungen

Die Versuche der Schweiz, durch Vermittlung ihrer Gesandtschaft in Berlin eine Milderung oder Aufhebung einzelner deutscher Einfuhrverbote zu erzielen, sind zahlreich und gehen auf mehrere Jahre zurück. Die Interventionen verliefen in der Regel ohne Erfolg. Der übliche ablehnende Bescheid der deutschen Einfuhrstellen lautete gewöhnlich, dass «die Einfuhr nicht erwünscht» sei, ohne dass man es für notwendig hielt, diesen Standpunkt näher zu begründen.

Als dann die Klagen der betroffenen schweizerischen Exportindustrien immer dringlicher wurden, liess das Departement im Sommer 1921 der deutschen Regierung ein Memorandum⁴ übergeben, das die schweizerischen Begehren betreffend die deutschen Einfuhrverbote enthielt. In seinem Auftrag liess die Schweizerische Gesandtschaft die deutschen Behörden wissen, dass es dem Departement angenehm wäre, wenn die hängigen Fragen in einer gegenseitigen Aussprache abgeklärt werden könnten. Auch diesem Versuch war ein Erfolg nicht beschieden. Deutschland bekundete wenig Lust zu einem Entgegenkommen und die gewünschte Aussprache kam deshalb nicht zustande. Seitdem hat sich die Situation zu ungunsten Deutschlands verschoben. Seine Exportmöglichkeiten, durch die Währungsentwertung jahrelang künstlich angeregt, begannen mit der Markstabilisierung nachzulassen. Den massgebenden deutschen Kreisen drängte sich allmählig die Überzeugung auf, dass sich ein gesunder Export in Zukunft nur auf handelsvertraglichen Grundlagen entwickeln könne und dass die Beibehaltung des Systems der Einfuhrverbote die kommenden Verhandlungen mit fremden Staaten in unnötiger Weise erschwere. Es lag deshalb in der Entwicklung der Dinge, dass die deutsche Regierung im April dieses Jahres den schweize-

4. *Non reproduit. Sur les réclamations suisses, cf. l'aide-mémoire du DEP du 18 juin 1921. in: EVD KW Zentrale 1914—1918/28+29.*

rischen Vorschlag wieder aufgriff, im gegenseitigen Einvernehmen die Frage zu prüfen, wie die Einfuhrbeschränkungen der beiden Länder gemildert werden könnten. Das Departement erklärte sich grundsätzlich bereit, das Problem zu diskutieren, nahm aber den Standpunkt ein, dass der gegenwärtige Zustand so lange nicht als paritätische Verhandlungsbasis erscheine als Deutschland nicht eine ganz wesentliche Erhöhung seines Uhreneinfuhrkontingentes vorgenommen habe. Dieser Beweis des Entgegenkommens musste verlangt werden, um vor den Verhandlungen einigermaßen das Prinzip der Parität wieder herzustellen. Wenn auch von deutscher Seite keine formelle Zusicherung im verlangten Sinne einging, so konnten wir doch nach einigen Monaten feststellen, dass die deutschen Einfuhrverbote wenigstens teilweise im ersten Halbjahr 1924 gegenüber der Schweiz in etwas liberalerem Geist gehandhabt worden sind als zuvor. Das Departement glaubte deshalb weniger Grund mehr zur Zurückhaltung zu haben und drängte, da die Lage nach wie vor unsicher blieb, auf baldige Aussprache. Nach längerem Meinungs-austausch wurde der Beginn der Verhandlungen auf den 21. Oktober festgelegt. Dieselben werden in Berlin stattfinden müssen, da die in Frage kommenden deutschen Beamten durch gleichzeitige Handelsvertragsverhandlungen mit Belgien, Frankreich, England etc. in ausserordentlicher Weise in Anspruch genommen seien. Die Verhandlungen werden sich verabredungsgemäss auf die Frage des Abbaus bzw. der weiteren Handhabung der gegenseitigen Einfuhrschutzmassnahmen beschränken.

III. Zusammensetzung der Delegation

(Erledigt durch Bundesratsbeschluss vom 13. Oktober 1924⁵)

Mit Bezug auf die den Delegierten und Experten zu gewährende Entschädigung nimmt das Departement grundsätzlich in Aussicht, dass der Bund die Kosten der Reise, der Hotelzimmer und repräsentativen Auslagen übernimmt, während die Delegierten ihren persönlichen Unterhalt durch ein Taggeld zu bestreiten haben, das nachher festzusetzen ist.

IV. Instruktionen

Als Instruktionen denkt sich das Departement zur Hauptsache die Befolgung des schweizerischen Standpunktes und die Verfechtung der schweizerischen Begehren, wie sie aus den folgenden Ausführungen hervorgehen:

a) Prinzipielle Rechtfertigung der schweizerischen Massnahmen

Auf Grund des bisher ergangenen Meinungs-austausches ist zu erwarten, dass von deutscher Seite die Klage erneuert wird, das System der schweizerischen Einfuhrbeschränkungen stehe im Widerspruch zur Meistbegünstigungsklausel des schweizerisch-deutschen Handelsvertrages, da die meisten Positionen des schweizerischen Tarifes, die Deutschland gegenüber gesperrt sind, für den Verkehr über die schweizerisch-französische und schweizerisch-italienische Grenze

5. Cf. E 1004 1/293, n° 2247.

frei bleiben. Zum mindesten könne heute, wo sich die Produktionskosten in Deutschland denjenigen des Weltmarktes angenähert hätten, die Einfuhr deutscher Waren nicht mehr als Dumping oder Valutaeinfuhr bezeichnet werden. Eine differenzierte Behandlung deutscher Produkte, für die während der Periode der Währungsentwertung gewisse Gründe gesprochen haben mögen, sei im jetzigen Augenblick unter keinen Umständen mehr zu rechtfertigen.

Das Departement hat der deutschen Regierung wiederholt auseinandergesetzt, dass ein Abweichen von der Meistbegünstigung in der Erteilung genereller Einfuhrbewilligungen für gewisse Grenzen nicht erblickt werden könne. Der Standpunkt des Departements, den auch die Delegation weiterhin vertreten muss, war in grossen Zügen folgender: Es wird nicht bestritten, dass einzelne Einfuhrbeschränkungen Deutschland gegenüber gehandhabt werden, andern Ländern gegenüber dagegen nicht. Hingegen wird bestritten, dass diesem Vorgehen eine materielle Ungleichheit der Behandlung zugrunde liegt. Der Zweck der schweizerischen Schutzmassnahmen ist die Zurückdämmung eines das Normale überschreitenden Warenandranges auf ein Mass, das ungefähr der Lage vor dem Kriege entspricht. Wo sich diese Zurückdämmung notwendig erwies, wurde sie angewendet *ohne Rücksicht auf das Herkunftsland* der Ware. Die Schweiz darf für sich das Zugeständnis in Anspruch nehmen, dass sie gleichen Verhältnissen gegenüber immer gleiche Massnahmen ergriffen hat. Generelle Einfuhrbewilligungen wurden rein sachlich nach den gleichen Gesichtspunkten erteilt. Die in zahlreichen Fällen verfügte Ausserkraftsetzung von Einfuhrbeschränkungen auch Deutschland gegenüber, wie sie im Verlaufe der Jahre 1922 und 1923 eingetreten ist, darf hiefür als Beweis angesehen werden.

Der deutscherseits immer wieder vorgebrachte Hinweis darauf, dass Deutschland seine Einfuhrverbote gleichmässig nach allen Seiten hin anwende, mag formell richtig sein, ist es aber sicher nicht in materieller Beziehung. Denn für Deutschland handelt es sich nicht darum, seine Produktion vor billigen Importen zu bewahren, sondern überhaupt die Einfuhr, zum Teil aus valutarischen Gründen, auf das allernotwendigste zu beschränken. Die gleichmässig strenge Anwendung eines so begründeten Verbotes hat aber gerade gegenüber der Schweiz wenig Sinn, da die hohen Produktionskosten die beste Gewähr dafür bieten, dass die schweizerische Ausfuhr nach Deutschland sich in erträglichen Grenzen hält. Deutschland wendet also ungleichen Verhältnissen gegenüber das gleiche Mittel an. Es trifft in erster Linie die Schweiz, weil es gerade auf Warengattungen, wo fast nur die schweizerische Einfuhr in Frage kommt, ausserordentlich strenge Verbote durchführt (z. B. für Schokolade, Stickereien, Uhren).

Die Behauptung, von einem deutschen Dumping könne heute nicht mehr gesprochen werden, ist nur teilweise und sehr bedingt richtig. Die an die Marktstabilisierung geknüpfte Hoffnung auf einen Ausgleich der deutschen Produktionskosten mit denen des Auslandes erwies sich leider zur Hauptsache als trügerisch. Gerade im Hinblick auf die Deutschland zu gewährenden Konzessionen mahnt dieser Umstand zur Vorsicht. Der deutschen Produktion ist es in weitem Umfang möglich gewesen, den Übergang zur Goldmarkwirtschaft dazu zu benützen, die Löhne für Arbeiter und Angestellte auf einer Basis festzulegen, die nicht einmal an das Vorkriegsniveau heranreicht, geschweige denn mit schweizerischen Verhältnissen verglichen werden kann. So betragen z. B. in Frankfurt, nach

den Erhebungen der Frankfurter-Zeitung, die Durchschnittsstundenlöhne im Juli in der Metall- und in der Schuhindustrie 55 Goldpfennige, gegenüber Ansätzen von 72 und 75 Goldpfennigen im Jahre 1913. Schon allein auf Grund der Löhne bestehen demnach auch weiterhin deutscherseits die Möglichkeiten des Unterbietens. Dazu kommt die besonders in den letzten Monaten vielfach in Erscheinung getretene Tatsache, dass einzelne deutsche Industriezweige infolge des grossen Geld- und Kreditmangels sich veranlasst sehen, zu jedem Preis ins Ausland zu liefern, was bei der Schweiz besonders leicht möglich ist, da sich ihr kleines Absatzgebiet verhältnismässig rasch überschwemmen lässt und eine Schadloshaltung hierfür am grossen deutschen Inlandmarkt keine Schwierigkeiten bietet.

b) Die schweizerischen Begehren und Konzessionen

Durch Vermittlung des Vororts des Schweizerischen Handels- und Industrievereins wurden die Wünsche gesammelt, welche die schweizerischen Produzentkreise mit bezug auf die deutschen Einfuhrverbote anzubringen hatten.⁶ Ausserdem gingen der Handelsabteilung direkt von der Landwirtschaft, vom Gewerbe und von der Industrie zahlreiche Eingaben zu, sobald die Absicht, mit Deutschland zu verhandeln, bekannt wurde. Die eingelaufenen Begehren erstrecken sich auf 126 Positionen des deutschen Zolltarifes. Diese werden alle, gegebenenfalls nur mit den in Frage kommenden statistischen Untergruppen, auf der Liste stehen, für welche von Deutschland Freigabe verlangt wird.

Von Anfang soll gegenüber Deutschland darauf gedrungen werden, dass mindestens diejenigen deutschen Positionen zur Einfuhr freigegeben werden, die vor dem Krieg einen besonders regen schweizerischen Import aufwiesen. Es sind dies in der Hauptsache dieselben, die auch am stärksten unter dem deutschen Einfuhrverbot gelitten haben: Uhren und Uhrengehäuse, Stickereien, Anilinfarben, Karbid, Ferrosilicium, Schokolade, Schuhe, elektrische Maschinen und Apparate, Wollgewebe etc.

Als selbstverständlich soll der Grundsatz befolgt werden, dass von Deutschland in allen Zweigen Gegenrecht verlangt wird, für welche es uns Zugeständnisse zumutet. So wird eine Aufhebung der schweizerischen Einfuhrbeschränkung auf Wirkwaren nur in Frage kommen können, wenn auch Deutschland bereit ist, die Wirkwareneinfuhr frei zu geben. Auch wird danach zu streben sein, bei allen deutschen Positionen, worüber verhandelt wird, die völlige Freigabe der Einfuhr zu erlangen und es wenn immer möglich zu vermeiden, auf eine Abfindung mit Kontingenten einzutreten. Das Kontingentsystem erschwert die gegenseitigen Handelsbeziehungen, gibt zu häufigen Reibungen Anlass und bietet dem Handel gerade diejenige Sicherheit nicht, die mit dem bevorstehenden Abkommen Deutschland gegenüber erzielt werden soll.

Was die schweizerischen Einfuhrbeschränkungen betrifft, so liegen teilweise Milderungen in ihrer Handhabung Deutschland gegenüber durchaus im Bereich der Möglichkeit, wenn schon in jedem einzelnen Falle die Verhältnisse besonders liegen und mit Rücksicht auf die geschilderten deutschen Zustände Vorsicht geboten erscheint. Dabei ist damit zu rechnen, dass beim Abbau einzelner Ein-

6. Cf. E 7110 1/21.

fuhrbeschränkungen gewisse Härten nicht vermieden werden können, besonders wenn ohne dieses Opfer Zugeständnisse zum Vorteil unserer Ausfuhr von Deutschland nicht erhältlich sind. Im Hinblick auf allfällige Deutschland zu gewährende Zugeständnisse lassen sich die bestehenden Einfuhrbeschränkungen in folgende vier Kategorien einteilen:

1. Zollpositionen, die freigegeben werden können, ohne dass der Abbau in diesen Fällen für die betreffenden Industrien schwerwiegende Folgen haben wird;

2. Zollpositionen, deren Freigabe die beteiligten Industrien zwar empfindlich treffen, aber voraussichtlich nicht in ihrer Existenz bedrohen wird. Diese Zollpositionen sollten daher nur gegen entsprechende wichtige Gegenleistungen Deutschlands freigegeben werden;

3. Zollpositionen, deren Freigabe noch nicht möglich ist, oder bei denen ein abschliessendes Urteil über die Abbaumöglichkeiten noch nicht vorliegt, bei denen aber eine Erhöhung der gegenwärtigen Einfuhr zulässig erscheint, sofern dafür von Deutschland entsprechende Gegenleistungen erhältlich sind;

4. Zollpositionen, bei denen ohne Schädigung der beteiligten Industrien weder eine Freigabe noch eine wesentliche Erhöhung der gegenwärtigen Einfuhr in Frage kommen darf.

Um bei der Gewährung von Konzessionen nicht durch allzu viele Bedenken, besonders mit Rücksicht auf die Unsicherheit der zukünftigen Entwicklung, gehemmt zu sein, ist beabsichtigt, in die Vereinbarung mit Deutschland eine Bestimmung aufzunehmen, die allgemeine Sicherheit bietet gegen eine übermässige Ausnützung der gewährten Verkehrserleichterungen. Nach dieser Bestimmung soll jedem Staat das Recht zur Wiederinkraftsetzung einer Einfuhrbeschränkung vorbehalten bleiben für den Fall, dass die Gesamteinfuhr aus dem andern Staat innert drei Monaten wesentlich die entsprechende Einfuhr des Jahres 1913 übersteigt. Mit dieser Sicherheitsklausel werden auch in solchen Fällen Abbaumassnahmen verantwortet werden können, die sonst angesichts der gegenwärtigen Lohn- und Kreditverhältnisse in Deutschland kaum gewagt werden dürften. Die Bewegungsfreiheit der schweizerischen Unterhändler wird durch eine solche Bestimmung stark erhöht.

c) Inhalt der Vereinbarung

Nach dem vom Departement aufgearbeiteten Entwurf soll eine allfällige, am besten in Protokollform gehaltene Vereinbarung mit Deutschland zunächst eine allgemeine Erklärung enthalten, wonach beide Teile ihre Einfuhrbeschränkungen als nur durch die besonderen wirtschaftlichen Verhältnisse bedingte Massnahmen vorübergehenden Charakters betrachten und sich verpflichten, bei der Handhabung der noch bestehenden Einfuhrbeschränkungen nach Möglichkeit den Bedürfnissen des Handels und Verkehrs Rechnung zu tragen und durch eine liberale Praxis die Wiederherstellung regelmässiger Handelsbeziehungen zu erleichtern.

Es folgt dann die Bestimmung über die gegenseitige Festlegung von Freilisten. Für die Zolltarifpositionen, die hierin aufgeführt sind, wird auf die weitere Anwendung der Schutzmassnahmen und auf die Durchführung des Bewilligungsverfahrens verzichtet. Die beiden Listen sollen als Anlagen A und B einen unerlässlichen Bestandteil der Vereinbarung bilden.

Artikel III enthält die schon besprochene Sicherheitsklausel, welche notwendig ist, um nicht voraussehenden allfällig eintretenden Missbräuchen der gewährten Einfuhrfreiheit ohne weiteres entgegenzutreten zu können.

Artikel IV und VI sehen die Fälle vor, die ohne Einhaltung der ordentlichen Kündigungsfristen zum Rücktritt von der Vereinbarung berechtigen sollen. In Frage kommen Erlass neuer Einfuhrverbote oder Widerruf genereller Einfuhrbewilligungen einerseits und Zollerhöhungen andererseits, also Massnahmen, die mit dem Zweck der Vereinbarung unvereinbar sind und deshalb unter Umständen als Verletzung verbindlicher Abmachungen zur einseitigen Auflösung berechtigen müssen.

Die Handhabung der deutschen Devisenvorschriften hat unseren Exporteuren schon vielfach Anlass zu Klagen gegeben. Neuerdings befasst sich die deutsche Regierung mit einer Abänderung dieser Vorschriften im Sinne gewisser Erleichterungen für den Aussenhandel. Trotzdem schien es angezeigt, eine Bestimmung in der Vereinbarung vorzusehen, wodurch sich Deutschland verpflichtet, sich nicht auf die bestehenden Devisenbestimmungen zu stützen, um die Bezahlung schweizerischer Waren, die sich in den Händen deutscher Abnehmer befinden, in irgend einer Weise zu hindern. Falls die Annahme dieser Bestimmung durchgesetzt werden kann, wird die Gefahr vermieden, dass die mit der Einfuhrfreigabe erreichten Vorteile durch die Devisenpraxis der Behörden hinfällig gemacht werden.

Der letzte Artikel regelt die Dauer der Vereinbarung, welche erst nach Genehmigung durch die beteiligten Regierungen in Kraft treten soll.

Auf Grund dieser Ausführungen wird *beschlossen*:

1. ... (Zusammensetzung der schweizerischen Delegation.) (Durch Bundesratsbeschluss vom 13. Oktober 1924 erledigt.⁷)

2. Von der vorstehenden Umschreibung des schweizerischen Standpunktes und der schweizerischen Begehren wird in zustimmendem Sinne Kenntnis genommen und die Delegation wird angewiesen, sich bei den Verhandlungen mit Deutschland danach zu richten.

3. Der vom Volkswirtschaftsdepartement vorgelegte Protokollentwurf wird als Verhandlungsgrundlage genehmigt.⁸

7. Cf. note 5 ci-dessus.

8. Pour les rapports de la délégation suisse, cf. E 7110 1/20. Dans sa séance du 25 novembre 1924, le Conseil fédéral approuvait le protocole germano-suisse concernant la restriction des importations (E 1004 1/293/2538). Les instruments de ratification ont été échangés à Berlin, le 26 novembre. Pour le Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la prorogation de l'arrêté fédéral du 18 février 1921 concernant la restriction des importations, cf. FF, 1924, vol. III, pp. 921—936.

CONSEIL FÉDÉRAL
Procès-verbal de la séance du 24 octobre 1924

Zonenfrage

Geheim

Mündlich

Der Vorsteher des politischen Departementes teilt mit, er habe nach der letzten Beratung über die Zonenfrage am Nachmittag des 21. Oktober Herrn Logoz¹ Weisungen im Sinne der damaligen Beschlüsse erteilt und beigefügt, wenn Herr Logoz auf grosse Schwierigkeiten stossen sollte, so möge er nach Bern kommen und neue Weisungen holen. Herr Logoz ist nun gestern in Bern eingetroffen und bereit dem Rat Auskunft über den Stand der Angelegenheit zu geben.

Der Rat beschliesst, Herrn Logoz anzuhören.

Herr Logoz bemerkt einleitend, die Verhandlungen seien nunmehr an einem kritischen Punkt angelangt. Die savoyardischen Parlamentarier seien während der ganzen Zeit der letzten Besprechungen mit dem französischen Aussenministerium in engster Fühlung geblieben. Der Senator David habe nicht einmal die Rechtsfrage einem Schiedsspruch unterwerfen wollen, und überdies verlangten die Leute ein Sondergericht und lehnten den ständigen internationalen Gerichtshof im Haag als Schiedsinstanz ab. Bei dieser Sachlage und da der Ministerpräsident den Widerstand gegen das Schiedsabkommen im Parlament möglichst zu dämpfen bestrebt sein müsse, habe der französische Sachverständige einen schwierigen Stand gehabt. Anzuerkennen sei, dass er durchaus ehrlich und redlich verhandelt habe. Es sei schon sehr schwer gewesen, die grundsätzliche Zustimmung der savoyardischen Parlamentarier zu dem Schiedsabkommensentwurf Fromageot vom 20. Oktober zu erlangen.

In der letzten Besprechung, die am 22. ds. Mts. stattfand, hat nun Fromageot erklärt, er habe Weisung, den Text vom 20. Oktober anzunehmen und zwar unter Bezeichnung des ständigen internationalen Gerichtshofes im Haag als Schiedsinstanz, aber unter der formellen Bedingung, dass an diesem Text im übrigen nichts mehr geändert werde; die Stunde des Marktens sei nun vorüber.

Dass Frankreich nun in der Frage der Schiedsinstanz sich dem Standpunkt und Begehren der Schweiz anschliesst, ist zweifellos ein Erfolg.

Die Frage, ob der Entwurf vom 20. Oktober ehrlich und redlich sei, ob er die Rechtsfrage unzweideutig stelle und das Gesamturteil nicht etwa zu Gunsten einer Partei vorwegnehme, ist nach der Auffassung des Redners zu bejahen.

Was zunächst Art. 2, Abs. 1², anbelangt, so ist durch seine Fassung der

1. *Logoz négocie à nouveau du 17 au 22 octobre à Paris le texte d'un compromis d'arbitrage avec Fromageot.*

2. *Le texte de ce projet d'article 2, 1 stipule: A défaut de convention conclue et ratifiée par les Parties dans le délai fixé, il appartiendra au — Tribunal arbitral / Cour permanente — par un seul et même arrêt rendu conformément aux articles... de prononcer sa décision sur la question formu-*

Schiedsinstanz für die Regelung des neuen Regimes volle Freiheit gegeben. Die Schiedsinstanz kann, auch wenn sie in der Rechtsfrage zu Gunsten der Schweiz entschieden hat, in voller Freiheit für die Zukunft das anordnen, was ihr richtig scheint. Wenn die Schweiz auf ihr gutes Recht baut und zum ständigen internationalen Gerichtshof im Haag Vertrauen hat, so hat sie keinen Grund, die Freiheit der Schiedsinstanz in dieser Hinsicht einzuschränken und wird somit dieser Regelung zustimmen können.

Die Wendung «en tenant compte des circonstances actuelles» ist nicht als Hinweis auf die Verlegung der französischen Zolllinie an die politische Grenze aufzufassen und gemeint; vielmehr weist sie auf Art. 435, Abs. 2, des Versailler Vertrages hin, wo gesagt ist, dass die Bestimmungen der frühern Verträge usw. über die Freizonen von Hochsavoyen und der Landschaft Gex «ne correspondent plus aux circonstances actuelles». Die Wendung bezieht sich also auf den Stand der Dinge, wie er zur Zeit des Abschlusses des Friedensvertrages war und hat daher nichts Bedenkliches.

Die Wendung «l'ensemble des questions» soll die Freiheit der Schiedsinstanz insofern erweitern als sie bei der Regelung des neuen Regimes nicht nur die Verhältnisse der kleinen Zonen, sondern auch die Aufhebung der grossen Zonen soll berücksichtigen dürfen. Es liegt in dieser Wendung das Zugeständnis Frankreichs, die Schweiz könne auch einen Ersatz für das Verschwinden der grossen Zonen verlangen, die durch diese Wendung gewissermassen internationalisiert wird. Diese Wendung gewährt der Schweiz eine Art Rückversicherung für den Fall, dass sie den Streit um die kleinen Zonen verlieren sollte. Hierüber kann sich die Schweiz sicherlich nicht beklagen.

Die Annehmbarkeit von Abs. 2 des Art. 2³ ist vom Bundesrat schon festgestellt worden.

Das in letzter Stunde von Frankreich erlangte Zugeständnis in Art. 1, Abs. 2, wonach zwischen dem Entscheid der Schiedsinstanz über die Rechtsfrage und der allfälligen Neuregelung des Regimes durch Schiedsspruch den Parteien eine Frist eingeräumt wird zu gütlicher Verständigung, entspricht völlig den Absichten des Bundesrates.

Damit all dies in Wirksamkeit treten kann, ist es aber vor allem wichtig, die Rechtsfrage in Art. 1⁴ unzweideutig zu fassen. Hier will Logoz noch folgendes zu erreichen suchen:

Abs. 1. a. Streichung des Wortes «seulement». Es ist in den Text hineingekom-

lée dans l'article 1^{er} ci-dessus et de régler, pour la durée qu'il lui appartiendra de déterminer et en tenant compte des circonstances actuelles, l'ensemble des questions qu'implique l'exécution de l'alinéa 2 de l'article 435 du Traité de Versailles (E 2/1680).

3. *Ce paragraphe dit:* «Si l'arrêt prévoit l'importation de marchandises en franchise ou en droits réduits en Suisse, à travers la ligne des douanes fédérales, ou en France, à travers la ligne des douanes françaises, cette importation ne pourra être réglée qu'avec l'assentiment des deux Parties» (*Ibid.*).

4. *Cet article, paragr. 1, est ainsi libellé:* Il appartiendra à... — Tribunal arbitral / Cour permanente — de dire si, entre la Suisse et la France, l'article 435, alinéa 2 du Traité de Versailles, avec ses annexes, a abrogé ou a (seulement) pour but de faire abroger les stipulations [...] relatives à la structure douanière et économique des zones franches de la Haute-Savoie et du Pays-de-Gex, en tenant compte, notamment, de l'établissement des douanes fédérales en 1849 (*Ibid.*).

men, weil die savoyardischen Parlamentarier ursprünglich der Meinung waren «a abrogé» und «a pour but d'abroger» bedeute eigentlich dasselbe. Nachdem Fromageot ihnen den Unterschied der beiden Wendungen (Gegenwart, Zukunft) klargemacht hatte, schlug er vor, um diesen Unterschied zu verdeutlichen, das Wort «seulement» vor «pour but» einzusetzen. Er bezweckte damit nicht, die dritte Möglichkeit: Aufrechterhaltung der kleinen Zonen, der Schiedsinstanz zu unterschlagen; es ist aber zuzugeben, dass die Einschlebung dieses Wortes diesen Verdacht aufkommen lässt und die Streitlage verdunkeln könnte. Daher sollte das Wort «seulement» aus der Fassung verschwinden. Sollte dies nicht möglich sein, so wäre, nach einem Vorschlag Fromageots, in einem bei der Unterzeichnung des Schiedsabkommens auszuwechselnden Begleitschreiben eine Erklärung über diesen Punkt festzulegen, wonach dem Wort «seulement» nicht die Bedeutung beizumessen ist, dass die Frage der Aufrechterhaltung der kleinen Zonen dem Schiedsspruch entzogen wäre.

b. Was die Wendung «en tenant compte, notamment, de l'établissement des douanes fédérales en 1849» anbelangt, so hat sich Fromageot bereit erklärt, hierfür noch eine neue Fassung zu suchen. Die vom Bundesrat in der letzten Beratung über das Schiedsabkommen gegen diesen Zusatz erhobenen Einwände sind berechtigt und deshalb will Logoz versuchen, eine Abschwächung dieser Wendung zu erreichen, vielleicht in folgender Weise «en tenant compte de tout fait antérieur au Traité de Versailles, tel que l'établissement des douanes fédérales en 1849, et jugé pertinent par la Cour».

Abs. 2. c. Bis anhin hat sich das französische Aussenministerium der Aufnahme einer Bestimmung in das Schiedsabkommen, wonach den Parteien vor oder während der Verständigungsfrist vom Ergebnis der Beratung der Schiedsinstanz über die Rechtsfrage Kenntnis gegeben werden soll, durchaus widersetzt. Fromageot hat nun versprochen, in dieser Sache nochmals beim Aussenministerium und wenn nötig beim Ministerpräsidenten vorstellig zu werden. Es ist also zu hoffen, dass die Aufnahme einer solchen Bestimmung in das Schiedsabkommen erreicht werde; sollte dies nicht gelingen, so müsste in dem in Aussicht genommenen Begleitschreiben (s. unter a. hievor) gesagt werden, dass die Parteien einen Anspruch darauf haben, von der Schiedsinstanz Auskunft über das Ergebnis der Beratung über die Rechtsfrage zu erhalten.

Die ebengenannten drei Punkte sind derart, dass Frankreich es ihretwegen nicht zum völligen Bruch kommen lassen kann. Andererseits käme die Schweiz, wenn sie ohne guten Grund die Verhandlungen über das Schiedsabkommen zum Scheitern brächte, in eine schlimme Lage. Ganz abgesehen von der damit verknüpften Minderung ihres Ansehens in der öffentlichen Meinung der ganzen Welt, müsste die schweizerische Regierung alsdann unter dem Druck der öffentlichen Meinung in der Schweiz die Angelegenheit vor den Völkerbund bringen, wobei ihre Stellung sicherlich nicht besser wäre als vor der politischen Einflüssen weit weniger zugänglichen Schiedsinstanz des ständigen internationalen Gerichtshofes im Haag.

Logoz stellt den Antrag, ihn zu beauftragen, die von ihm hervorgehobenen drei Fragen zu Art. 1 (vgl. oben a, b & c) in der von ihm vorgeschlagenen Weise zur Lösung zu bringen, im übrigen aber das Schiedsabkommen nach dem Entwurf von 20. Oktober anzunehmen.

Der Präsident verdankt Logoz seine bisherige Tätigkeit und seine heutige Berichterstattung.

Auf eine Zwischenfrage des Vizepräsidenten erklärt Logoz, dass nach seiner Meinung vor dem Spruch der Schiedsinstanz eine Einigung mit Frankreich nur möglich sei auf der Grundlage der französischen Zolllinie an der politischen Grenze.

Vizepräsident *Musy* ist damit einverstanden, dass Logoz alles ihm Mögliche tue, um die drei erwähnten Fragen zu einer für die Schweiz günstigen Lösung zu bringen, was allerdings nicht leicht sein werde; er ist aber der Meinung, dass es die Schweiz, auch wenn dies nicht zu erreichen wäre, deshalb nicht zum Bruch kommen lassen dürfe.

BR. *Motta* stellt fest, dass in bezug auf das Schiedsabkommen von Frankreich mehr erreicht worden sei, als noch vor wenigen Monaten zu erhoffen war. Nach dem jetzigen Entwurf kann der Gerichtshof im Haag in voller Freiheit über die Grundfrage entscheiden. Ist die Schweiz in dieser Frage im Recht, so wird ihr ihr Recht werden, trifft dies nicht zu, so eben, weil sie im Unrecht ist. Wie auch der Entscheid in der Rechtsfrage lauten möge, so wird auch die Öffentlichkeit zugeben müssen, dass der Bundesrat sein Möglichstes getan hat, um den Standpunkt der Schweiz zu wahren.

Auch er ist der Meinung, es müsse die grösste Anstrengung gemacht werden, um in der Frage des Wortes «seulement» eine annehmbare Lösung, wenn immer möglich die Streichung, zu erlangen.

Die Erwähnung der Einrichtung der eidgen. Zollämter an der Grenze im Jahr 1849 verliert in der von Logoz in Aussicht genommenen neuen Wendung ihr Gift. Diese Wendung erschiene daher annehmbar.

Ausserordentlich wichtig ist es zu erlangen, dass die Parteien vor Aufnahme neuer Verhandlungen zwecks gütlicher Verständigung über das neue Regime in schicklicher Weise Kenntnis von der Meinung der Schiedsinstanz über die Rechtsfrage erhalten.

Bezöge sich die Wendung «en tenant compte des circonstances actuelles» in Art. 2, Abs. 1, auf die Verschiebung der französischen Zollgrenze, so hätte die Aufwerfung der Rechtsfrage in Art. 1 eigentlich gar keinen Sinn. Die von Logoz gegebene Deutung dieser Wendung erscheint daher als zutreffend.

Der Redner empfiehlt persönlich die Annahme der Anträge Logoz.

BR. *Schulthess* dringt, wenn immer möglich, auf die Streichung des Wortes «seulement» in Art. 1, Abs. 1. Einer Auslegung des unerwünschten Wortes in einem Begleitbrief sei eine klare Vertragsbestimmung ohne dieses Wort weit vorzuziehen; denn abgesehen davon, dass eine Häufung der Rechtsquellen in internationalen Dingen an sich nachteilig sei, werde sich das Volk in dem zu gewärtigenden Kampf um die Annahme des Schiedsabkommens an den Wortlaut des Abkommens halten und niemand werde Wert auf den Begleitbrief legen.

Wichtiger aber noch sei es, die Wendung «en tenant compte, notamment, de l'établissement des douanes fédérales en 1849» aus dem Abkommen zu entfernen.

Das ist psychologisch für die Annahme des Schiedsabkommens von der grössten Wichtigkeit. Die alten Verträge legen der Schweiz keinerlei Verpflichtung hinsichtlich ihrer Zolllinie auf und Frankreich hat jedenfalls seit 1849 durch Ver-

jährgung jeden Anspruch auf eine Änderung des bestehenden Zustandes verloren. Es geht daher nicht an, in das Schiedsabkommen eine Wendung aufzunehmen, die diese Frage nicht nur aufwirft und dem Gericht zur freien Würdigung zuweist, sondern den Anschein erweckt als würde der Entscheid hierüber vorweggenommen. Die Wendung muss also gestrichen werden, sonst gefährdet sie die Annahme des Abkommens durch das Volk aufs Schwerste. Hier wäre es nun am Platze zu streichen und dafür im Begleitschreiben zu erklären, die Schweiz habe natürlich nichts dagegen, dass Frankreich im Schiedsverfahren auch dieses Argument geltend mache, das nach der schweizerischen Auffassung keine Bedeutung habe. Herr Logoz müsse daher die Streichung dieser Wendung als *conditio sine qua non* geltend machen.

Art. 2, Abs. 2, überlässt die Bestimmung der Mengen der allfällig zu herabgesetzten Zollansätzen oder zollfrei einzulassenden Waren der Verständigung unter den Parteien und stelle deshalb eine hinkende Lösung dar. Aber das ist am Ende kein Unglück. Allerdings werden die Ansprüche Frankreichs, wenn auch ein Ausgleich für die grosse Zone in Betracht fallen soll, gross sein.

Der Redner betont sodann noch, dass die endgültige Erledigung aller Abmachungen, die mit diesem Schiedsspruch zusammenhängen, in die Zuständigkeit der Bundesversammlung gestellt werden muss. Sonst kommt man zu keinem Ende. Zu prüfen wäre also, ob in das Abkommen eine dahinzielende Bestimmung aufgenommen werden sollte, oder ob diese Frage im Bundesbeschluss betr. Genehmigung des Schiedsabkommens zu regeln sein wird.

BR. *Häberlin* ist ebenfalls der Meinung, Logoz sei anzuweisen, auf der Streichung der Wendung «en tenant... douanes fédérales en 1849» in Art. 1, Abs. 1, unweigerlich, selbst auf die Gefahr eines Bruches hin, zu beharren.

Das *Schiedsabkommen* muss vors Volk gebracht und bei der Feststellung dieser Vorlage muss die endgültige Zuständigkeit der Bundesversammlung für die Genehmigung der im Zusammenhang mit dem Schiedsabkommen allenfalls abzuschliessenden Vereinbarungen geregelt werden.

Der Redner ist der Meinung, Frankreich sollte eigentlich zur Streichung des Wortes «seulement» eher Hand bieten als zu einer Protokollerklärung in einem Begleitschreiben; er würde sich aber auch mit einer solchen begnügen. Die von Logoz gegebene Auslegung der Wendung von den «circonstances actuelles» in Art. 2, Abs. 1, scheint einleuchtend.

Dagegen muss darauf gedrungen werden, dass der Vorentscheid über die Rechtsfrage den Parteien so mitgeteilt wird, dass sie davon Gebrauch machen können, wenn schon das nicht als Schlussscheid der Schiedsinstanz anzusehen ist. Für die Schweiz ist es so wohl mit Rücksicht auf die öffentliche Meinung als auf die neuen Verhandlungen mit Frankreich von höchster Bedeutung, um den Vorentscheid der Schiedsinstanz deutlich Bescheid zu wissen.

Der *Präsident* legt grosses Gewicht auf die Streichung des Wortes «seulement». Ist es unwesentlich, so kann Frankreich gegen die Streichung nichts einwenden, ist es aber nicht so unschuldig, so haben wir um so mehr Grund die Streichung zu verlangen. Die von Logoz vorgeschlagene Formel betr. die Einrichtung der eidgenössischen Zolllinie im Jahr 1849 ist annehmbar.

Das Volk muss über das Schiedsabkommen entscheiden, aber es muss gleichzeitig der Bundesversammlung das Recht einräumen, was nachher kommt, end-

gültig zu genehmigen. Das muss im Bundesbeschluss über das Schiedsabkommen geregelt werden.

BR. *Schulthess* stellt den Antrag, Logoz die Weisung zu geben, auf der Streichung der Stelle über die Errichtung der eidgenössischen Zolllinie im Jahr 1849 zu beharren, aber eine Erklärung hierüber im Begleitschreiben anzubieten.

Logoz sieht voraus, dass die Streichung nicht zu erlangen sein werde und ersucht daher den Rat, die Streichung nicht zur *conditio sine qua non* zu machen, sondern sich allenfalls mit der Ersetzung dieser Stelle durch die von ihm vorgeschlagene Wendung, die der Schweiz alle wünschbare Sicherheit gibt, zu begnügen.

BR. *Motta* fasst die bisherige Beratung zusammen wie folgt:

Das Wort «seulement» ist zu streichen oder im Begleitschreiben zu erklären.

Der Vorentscheid über die Rechtsfrage muss den Parteien mitgeteilt werden und sie müssen davon so Gebrauch machen können, wie es nach den innern Umständen nötig ist.

Was die Stelle vom «*établissement des douanes fédérales en 1849*» anbelangt, so hätte *Logoz* zu verlangen:

in erster Linie die Streichung;

in zweiter Linie die Ersetzung durch eine Wendung, die der Formel *Logoz* unter Streichung der Worte «*tel que l'établissement ... an 1849*» entspräche und somit ungefähr lauten würde «*en tenant compte de tout fait antérieur au [28 juin 1919 (date du Traité de Versailles)] et jugé pertinent par la Cour.*» Eine solche Formel sollte eigentlich auch Frankreich befriedigen;

in dritter Linie die Ersetzung durch die Formel *Logoz*.

BR. *Schulthess* ist der Meinung, in dieser Formel sollte der Versailler Vertrag nicht erwähnt werden. Mit dem Wort «*pertinent*» könnte er sich als Jurist einverstanden erklären, mit Rücksicht auf die Volksmeinung scheint es ihm nicht bestimmt genug. Die Einrichtung der schweizerischen Zolllinie im Jahre 1849 darf im Schiedsabkommen nicht stehen, die Zulassung ihrer Erwähnung würde dem Bundesrat als unverzeihliche Schwäche vorgeworfen.

Vizepräsident *Musy* verkennt die Nachteile der Erwähnung dieser Tatsache im Schiedsabkommen nicht, würde es aber, auch wenn die Streichung nicht erlangt werden könnte, nicht zum Bruche kommen lassen; es scheint nicht angängig, deshalb, weil Frankreich sein stärkstes Argument geltend machen will, das Schiedsverfahren zum Scheitern zu bringen.

Der *Präsident* regt an zu prüfen, ob, wenn die Streichung dieser Wendung nicht zu erreichen sein sollte, nicht an ihre Stelle eine Wendung gesetzt werden könnte, worin dem für die Schweiz unangenehmen Argument der Einrichtung der eidgen. Zolllinie im Jahr 1849 eine oder mehrere für die Schweiz günstige Tatsachen oder Gründe gegenübergestellt würden.

Vizepräsident *Musy* unterstützt diese Anregung und *Logoz* erklärt sich bereit, diese Frage noch einlässlich zu prüfen.

BR. *Schulthess* ist der Meinung, die zur Erörterung stehende Wendung könne für das Schicksal des Schiedsabkommens in der Volksabstimmung ausschlaggebend sein. Er würde der jetzigen Fassung etwa folgende Wendung vorziehen: «*La Cour jugera, sur la demande de la France, si l'établissement des douanes fédérales en 1849 a une importance pour la décision de la question de droit*».

BR. *Motta* ist der Meinung, die Schweiz könne es nicht zum Bruch kommen

lassen, wenn es gelinge, eine abschwächende Fassung dieser Wendung zu erreichen.

BR. *Häberlin* erklärt, er könne die ursprüngliche Fassung dieser Wendung unter keinen Umständen annehmen und ziehe eine abgeschwächte Formel im Schiedsabkommen einer Erläuterung im Begleitbrief vor.

BR. *Motta* betont, Logoz kenne nunmehr die Meinung des Rates in dieser Angelegenheit. Der Rat bitte ihn, sein Möglichstes zu tun, um in den noch streitigen Punkten eine annehmbare Lösung zu erzielen. So wie die Dinge aber jetzt stehen, müsse der Rat sein Vertrauen in seinen Unterhändler setzen und ihn zum Abschluss des Schiedsabkommens gelangen lassen.

Was die Unterzeichnung des Schiedsabkommens anbelangt, so *beantragt* der Vorsteher des politischen Departementes, hiez zu den Gesandten in Paris und Logoz zu ermächtigen.

Logoz sucht für den Fall, dass er das Abkommen unterzeichnen soll, darum, dass dann Schritte getan werden, um zu bewirken, dass auch Fromageot zur Unterzeichnung ermächtigt wird.

Der Rat ist hiermit einverstanden und stimmt dem Antrag betr. Bevollmächtigung zur Unterzeichnung des Schiedsabkommens zu.

BR. *Motta* erinnert sodann daran, dass schon seit einiger Zeit die Absicht besteht, mit Frankreich die Frage der obligatorischen Schiedsgerichtsbarkeit zu regeln. Logoz ist nun der Meinung, es bestehe Aussicht, hierüber mit Frankreich zu einer Einigung zu gelangen. Der Vorsteher des politischen Departementes *beantragt* daher, Logoz zu ermächtigen, in Paris zu erklären, dass die Schweiz bereit wäre, mit Frankreich einen Schiedsvertrag ähnlich demjenigen abzuschliessen, der mit Italien vereinbart worden ist. Stimmt Frankreich dem grundsätzlich zu und könnte gleichzeitig mit der Meldung vom Abschluss des Schiedsabkommens eine solche grundsätzliche Einigung über die obligatorische Schiedsgerichtsbarkeit bekannt gegeben werden, so würde dies voraussichtlich einen sehr günstigen Eindruck machen.

Der Rat stimmt diesem Antrage zu.

Auf Grund der Beratung wird *beschlossen*:

1. Dem schweizerischen Sachverständigen Logoz werden folgende Weisungen erteilt:

a. Das Wort «seulement» in Art. 1, Abs. 1, des Schiedsabkommensentwurfes soll wenn immer möglich gestrichen werden; ist dies nicht zu erreichen, so soll über die Bedeutung dieser Stelle in einem bei der Unterzeichnung des Schiedsabkommens auszuwechselnden Begleitschreiben eine Erklärung abgegeben werden, aus welcher hervorgeht, dass mit der Aufnahme des Wortes «seulement» der Entscheid über den allfälligen Fortbestand der Kleinen Zonen der Beurteilung der Schiedsinstanz nicht entzogen werden soll.

b. Die Wendung «en tenant compte, notamment, de l'établissement des douanes fédérales en 1849» in Art. 1, Abs. 1, soll wenn immer möglich ausgemerzt werden; gelingt dies nicht, so soll sie zum mindesten durch eine der im Laufe der Beratung vorgeschlagenen abschwächenden Wendungen, wenn möglich ohne Nennung des Versailler Vertrages, ersetzt werden. Zu prüfen ist insbesondere auch noch die Aufnahme von Tatsachen oder Gründen, die zu Gunsten der Schweiz sprechen, in diese Wendung.

c. Es ist mit allem Nachdruck zu verlangen, dass der Vorentscheid der Schiedsinstanz über die Rechtsfrage vor Aufnahme neuer Verhandlungen gemäss Art. 1, Abs. 2, den Parteien so bekannt gegeben wird, dass sie davon den ihnen nötig scheinenden Gebrauch machen können.

2. Herr Logoz wird ermächtigt zu erklären, dass die Schweiz bereit sei, mit Frankreich über die obligatorische Schiedsgerichtsbarkeit einen Vertrag nach dem Muster des von ihr mit Italien abgeschlossenen Vertrages abzuschliessen.

3. Der schweizerische Gesandte und Herr Logoz werden ermächtigt, nach Schluss der Verhandlungen das Schiedsabkommen unter Ratifikationsvorbehalt zu unterzeichnen.

360

E 2001 (C) 12/1

*Le Chef du Département politique, G. Motta,
au Secrétaire général de la Société des Nations, E. Drummond*

*Copie
L*

Berne, 27 octobre 1924

Je tiens à vous remercier cordialement de la courtoisie que vous m'avez témoignée en me faisant porter personnellement, par M. J. D. de Montenach, votre message du 17 de ce mois relatif à la démarche entreprise auprès de vous par M. du Chayla.¹

J'ignore, avant tout, quelles sont les qualités exactes de M. du Chayla et, tout particulièrement, s'il est autorisé par le gouvernement soviétique russe à faire les déclarations dont il s'agit, au nom de ce dernier.

La position que le Conseil fédéral a toujours prise, et prend aujourd'hui encore, au sujet d'un observateur officiel ou officieux que le gouvernement soviétique enverrait à Genève, auprès de la Société des Nations, n'a jamais été douteuse. J'ai eu l'honneur de m'en expliquer devant le Conseil National Suisse, au mois de juin de cette année², et je n'ai jamais varié dans mes déclarations.

Le Conseil fédéral est un partisan déclaré de l'universalité de la Société des Nations. Tout ce qui peut rapprocher la Société de ce but est, par conséquent, envisagé avec faveur.

Si le gouvernement soviétique russe se décide à accréditer un observateur auprès de la Société des Nations, il peut être sûr d'avance qu'il ne rencontrera aucune difficulté de la part du gouvernement suisse. Celui-ci assurera à l'observateur la protection qui lui est due, ainsi que toutes les prérogatives qui sont dans les usages diplomatiques, aucune distinction ne devant être faite entre un observateur soviétique russe et les observateurs des autres pays.

1. Reproduit en annexe; voir aussi n° 332.

2. Cf. n° 352.

Le Conseil fédéral ne pourrait, par contre, délivrer aucune déclaration faisant naître l'idée qu'il reconnaîtrait avoir encouru des responsabilités au sujet du crime de Lausanne.

Le Conseil fédéral a stigmatisé le meurtre commis par Conradi et Polounine dans un communiqué officiel paru le lendemain du fait.³ Il a fait présenter ses condoléances par un délégué spécial à la veuve de Monsieur Vorowski.⁴ Il a pris immédiatement les mesures qui étaient de sa compétence pour faire engager la procédure judiciaire qui était commandée par les lois. Dès qu'il l'a pu, il a expulsé Polounine du territoire suisse. Il a voulu marquer, par là, entre autres choses, l'horreur que soulèvent en lui la doctrine et la pratique du meurtre. Il demeure persuadé que son attitude a toujours été irréprochable. Il ne saurait donc délivrer des déclarations qui laisseraient sous entendre que sa conduite n'a pas été, à tous les points de vue, correcte.

Comme ce que cette lettre contient est de notoriété publique, je vous autorise, M. le Secrétaire général, à en faire l'usage que vous jugerez opportun.

ANNEXE

*Le Secrétaire général de la Société des Nations, E. Drummond,
au Chef du Département politique, G. Motta*

L Personal and Confidential

Geneva, 17th October, 1924

I had conveyed privately to the Soviet Agent here, M. du Chayla, who is again raising the question of liaison between the Soviet Government and the League, the last paragraph of the note which you were good enough to communicate to me at the Assembly on the 8th September.

M. du Chayla is of opinion that the assurance therein given would form a sufficient basis for a letter to be addressed by the Soviet Government to the Federal Government, asking for a Soviet representative to be allowed to come to Geneva to follow the work of the League, provided the Federal Government would agree to the following three lines being added to the formula which was contained in the note which you gave me: — «en vue d'éviter que ne se reproduise le regrettable événement de Lausanne et il lui assurera les immunités nécessaires à l'accomplissement de sa mission.»

The last sentence of that note would, therefore, run as follows: — «Le Gouvernement de la Confédération suisse est sans doute, au surplus, disposé à prendre toutes les mesures de sécurité qui paraîtront indiquées dans l'occurrence à l'égard du représentant russe chargé de la mission dont il s'agit, en vue d'éviter que ne se reproduise le regrettable événement de Lausanne, et il lui assurera les immunités nécessaires à l'accomplissement de sa mission.»

3. Cf. n° 272.

4. Cf. n° 275, note 3.

361

E 2001 (C) 12/1

*Le Chef du Département politique, G. Motta,
au Ministre de Suisse à Berlin, H. Rüfenacht*

Copie

L

Berne, 29 octobre 1924

Je préfère vous écrire en français parce que cela m'est plus facile; mais je n'ai pas besoin de dire que vous voudrez bien me répondre dans votre langue.

J'ai reçu, en son temps, votre rapport confidentiel du 15 octobre au sujet de votre conversation avec M. Rakowski chez M. le professeur Stein. J'ai soumis le rapport au Conseil fédéral qui en a discuté.¹

Le Conseil fédéral est d'avis que la conversation avec Rakowski peut continuer, à la condition qu'elle ne prenne pas encore le caractère d'une conversation officielle. Il préfère que la conversation ait lieu à Berlin plutôt qu'à Londres. Il lui paraît, en effet, que le milieu de Berlin offre plus de facilités que le milieu de Londres aux contacts dont il s'agit.

Le Conseil fédéral estime que, pour le moment, le *seul objet* d'une conversation officieuse doit être la question du boycott. Il faut faire comprendre très nettement à votre interlocuteur (que ce soit Rakowski ou toute autre personne désignée par lui) que le Conseil fédéral refusera toute discussion au sujet d'un règlement commercial ou politique avant que le boycott n'ait été rapporté. Il n'exige pas une mesure formelle dans ce sens; mais il ne discutera pas avec le gouvernement soviétique avant que le boycott soit tombé au moins en fait.

Je ne me cache nullement la difficulté qu'il y a à persuader les agents du gouvernement soviétique de la justesse de ce point de vue du Conseil fédéral. Mais notre opinion publique ne comprendrait pas et n'approuverait pas un autre point de vue.

Tout récemment, un certain M. du Chayla, un Français habitant Genève, qui est un agent bolcheviste, a cherché, par l'intermédiaire du secrétariat de la Société des Nations, à faire renaître la question de l'observateur russe accrédité à Genève. Je vous envoie, comme annexe, le texte de la communication qui m'a été faite par Sir Eric Drummond, et celui de ma réponse.² Cette réponse a été l'objet d'une discussion préalable du Conseil fédéral. Il me semble que, si le gouvernement russe était de bonne foi, il n'aurait maintenant qu'à cesser ses tentatives, inutiles et peu sérieuses, de nous arracher des excuses que nous ne pouvons pas faire.

Si votre interlocuteur vous demande de savoir si, après la cessation éventuelle du boycott, le Conseil fédéral serait disposé à négocier un arrangement commercial ou à reconnaître *de jure* le gouvernement soviétique, vous distinguerez. Une conversation pour un arrangement commercial pourrait être engagée quelque temps après. La reconnaissance *de jure*, par contre, est une mesure à laquelle notre opinion publique n'est pas encore préparée. Le Conseil fédéral, avant de pouvoir

1. Cf. n° 357.

2. Cf. n° 360.

s'y décider, devrait attendre encore quelques mois et se déterminer d'après les circonstances.

Mon opinion personnelle est bien que la Confédération devra un jour se décider aussi à cette reconnaissance *de jure*: je ne vois pas, en effet, comment nous pourrions faire une politique différente de celle de la grande majorité des autres États. Le Conseil fédéral veut, cependant, être très prudent et désire ne pas s'engager encore.

Je sais parfaitement, M. le Ministre, que votre tâche est délicate et ardue. Mais je compte sur vous pour que votre interlocuteur futur comprenne bien que la *levée du boycott* est, pour la Suisse, une condition *préalable et sine qua non* de toute autre discussion.

Dès que vous aurez eu une nouvelle conversation, — pour laquelle aucune hâte n'est d'ailleurs indispensable, — vous voudrez bien nous faire rapport³ pour des instructions nouvelles.

3. Cf. n° 367.

362

E 2/1680

*Le Ministre de Suisse à Paris, A. Dunant,
au Chef du Département politique, G. Motta*

L

Paris, 30 octobre 1924

En vous confirmant mon télégramme n° 52 de ce jour¹, j'ai la profonde satisfaction de vous annoncer qu'il a enfin été possible de signer le compromis d'arbitrage aux termes duquel la Cour permanente de Justice internationale dira si l'article 435 alinéa 2 du Traité de Versailles a abrogé ou a pour but de faire abroger les stipulations de 1815/1816 relatives à la structure douanière et économique des zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex; en conséquence, j'ai l'honneur de vous envoyer:

1) Exemple suisse du compromis d'arbitrage signé ce matin pour la Suisse par votre Ministre et par M. Logo, pour la France par MM. Herriot et Fromageot.²

2) Copie certifiée conforme de la note-annexe³ que j'ai remise, au moment de la signature, à M. Herriot, Président du Conseil et Ministre des Affaires étrangères.

3) Copies certifiées conformes de la note analogue⁴ que m'a remise, en échange M. Herriot.

1. Non reproduit.

2. Reproduit en annexe 1.

3. Reproduit en annexe 2.

4. Non reproduite.

4) Pleins-pouvoirs décernés par le Président de la République à M. Fromageot pour signer; le Président du Conseil n'en a naturellement pas besoin, vu sa qualité de Chef du Gouvernement.

Il a été entendu avec M. Herriot que ces documents pourront être publiés demain au début de l'après-midi.

Avant de procéder à la signature, j'ai exprimé à M. le Président du Conseil combien j'étais heureux d'avoir pu atteindre ce but; il s'agit là d'une œuvre dénotant une réciproque confiance et de la bonne volonté de part et d'autre. M. Herriot m'a répondu qu'ami de notre pays et partisan des solutions arbitrales, il se félicitait de cet accord; il a ajouté qu'il espère très vivement qu'au cours de l'arbitrage, les deux Pays pourront s'entendre directement et faire un bon arrangement ensemble, plutôt que d'en charger un tiers. M. Logoz, qui vous apportera ce rapport, vous relatera d'ailleurs ce court échange de propos. Et puisque je cite le nom de M. Logoz, je tiens à souligner ici combien le savoir-faire, la science et le patriotisme de notre expert juridique ont été utiles; je l'en ai bien cordialement remercié.

Voici douze mois et vingt jours que la note intempestive de M. Poincaré avait fait éclater la «bombe» des zones; inutile de vous narrer les affreux soucis que me causa depuis lors cette délicate affaire; du reste, oublions cela pour ne nous souvenir que de la date d'aujourd'hui; car c'est une bonne journée pour les relations franco-suisse.⁵

ANNEXE I

*Compromis d'arbitrage
conclu entre la Suisse et la France au sujet
des zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex*

Le Conseil Fédéral suisse et le Président de la République française,

Considérant que la Suisse et la France n'ont pas pu s'entendre au sujet de l'interprétation à donner à l'article 435 alinéa 2 du Traité de Versailles, avec ses annexes, et que l'accord prévu par ces textes n'a pas pu être réalisé par voie de négociations directes;

Ont résolu de recourir à l'arbitrage pour fixer cette interprétation et régler l'ensemble des questions qu'implique l'exécution de l'alinéa 2 de l'article 435 du Traité de Versailles;

Et, désireux de conclure un compromis témoignant de l'égale volonté de la Suisse et de la France de se conformer loyalement à leurs engagements internationaux,

Ont nommé pour leurs plénipotentiaires, savoir:

Le Conseil Fédéral suisse:

Monsieur Alphonse *Dunant*, Envoyé Extraordinaire et Ministre Plénipotentiaire à Paris,

Monsieur Paul *Logoz*, Professeur à l'Université de Genève,

Le Président de la République française: Monsieur Edouard *Herriot*, Député, Président du Conseil, Ministre des Affaires Etrangères,

Monsieur Henri *Fromageot*, Jurisconsulte du Ministère des Affaires Etrangères,

lesquels, après s'être communiqué leurs pleins pouvoirs trouvés en bonne et due forme, sont convenus des dispositions suivantes:

5. A cette même occasion, la Suisse et la France échangeaient des notes annonçant l'intention des deux gouvernements de conclure un Traité de conciliation et d'arbitrage obligatoires, qui remplacerait la Convention d'arbitrage franco-suisse du 14 décembre 1904, venue à échéance en 1917. Pour l'ensemble des textes échangés, cf. FF, 1924, vol. III, p. 992 et ss.

Article 1

Il appartiendra à la Cour Permanente de Justice Internationale de dire si, entre la Suisse et la France, l'article 435 alinéa 2 du Traité de Versailles, avec ses annexes, a abrogé ou a pour but de faire abroger les stipulations du Protocole des Conférences de Paris du 3 novembre 1815, du Traité de Paris du 20 novembre 1815, du Traité de Turin du 16 mars 1816 et du Manifeste de la Cour des Comptes de Sardaigne du 9 septembre 1829, relatives à la structure douanière et économique des zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex, en tenant compte de tous faits antérieurs au Traité de Versailles, tels que l'établissement des douanes fédérales en 1849 et jugés pertinents par la Cour.

Les Hautes Parties Contractantes sont d'accord pour que la Cour, dès la fin de son délibéré sur cette question et avant tout arrêt, impartisse aux deux Parties un délai convenable pour régler entre elles le nouveau régime desdits territoires dans les conditions jugées opportunes par les deux Parties, ainsi qu'il est prévu par l'article 435 alinéa 2 dudit Traité. Le délai pourra être prolongé sur la requête des deux Parties.

Article 2

A défaut de Convention conclue et ratifiée par les Parties dans le délai fixé, il appartiendra à la Cour, par un seul et même arrêt rendu conformément à l'article 58 du Statut de la Cour, de prononcer sa décision sur la question formulée dans l'article premier ci-dessus et de régler, pour la durée qu'il lui appartiendra de déterminer et en tenant compte des circonstances actuelles, l'ensemble des questions qu'implique l'exécution de l'alinéa 2 de l'article 435 du Traité de Versailles.

Si l'arrêt prévoit l'importation de marchandises en franchise ou à droits réduits à travers la ligne des douanes fédérales, ou à travers la ligne des douanes françaises, cette importation ne pourra être réglée qu'avec l'assentiment des deux Parties.

Article 3

Chacune des Hautes Parties Contractantes déposera au Greffe de la Cour en autant d'exemplaires que le prescrit l'article 34 du Règlement de la Cour:

- 1) dans le délai de six mois à dater de la ratification du présent Compromis, son *Mémoire* sur la question formulée dans l'article premier alinéa 1, avec les copies certifiées conformes de tous les documents et pièces à l'appui;
- 2) dans le délai de cinq mois à dater de l'expiration du délai précédent, son *contre-mémoire* avec les copies certifiées conformes de tous les documents et pièces à l'appui;
- 3) dans le délai de cinq mois à dater de l'expiration du délai précédent, sa *Réplique* avec les copies certifiées conformes de tous les documents et pièces à l'appui, et ses *Conclusions finales*.

Article 4

Si la Cour, conformément à l'Article 2, est appelée à régler elle-même l'ensemble des questions qu'implique l'exécution de l'article 435 alinéa 2 du Traité de Versailles, elle impartira aux Parties les délais convenables pour produire tous documents, projets et observations qu'elles croiraient devoir soumettre à la Cour en vue de ce règlement, ainsi que pour y répondre.

En outre, à l'effet de faciliter ledit règlement, la Cour pourra être requise par l'une ou l'autre Partie de déléguer un ou trois de ses membres aux fins de procéder à des enquêtes sur les lieux et d'entendre tous intéressés.

Article 5

Le présent Compromis sera ratifié et les ratifications en seront échangées à Paris aussitôt que faire se pourra.

Fait à Paris, en double exemplaire, le trente octobre 1924.

(sig.) Dunant

Paul Logoz

E. Herriot

Henri Fromageot

ANNEXE 2

I

Monsieur le Président du Conseil,

En signant la Convention d'arbitrage en date de ce jour, j'ai l'honneur de confirmer à Votre Excellence qu'il est bien entendu entre le Conseil Fédéral Suisse et le Gouvernement de la République:

1) que jusqu'à la décision définitive de la Cour il ne sera procédé de part ou d'autre à aucun acte de nature à modifier l'état de fait actuellement existant à la frontière entre la Suisse et les territoires français visés à l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles;

2) qu'il ne sera pas fait d'objection de part ou d'autre à ce que les agents des deux Parties reçoivent de la Cour, à titre officieux et en présence l'un de l'autre, toutes indications utiles sur le résultat du délibéré concernant la question formulée à l'article premier, alinéa 1^{er}, de la Convention d'arbitrage;

3) que par les mots «circonstances actuelles» l'article 2, alinéa 1^{er}, de la Convention d'arbitrage se réfère aux «circonstances actuelles» visées dans l'article 435, alinéa 2, avec ses annexes, du Traité de Versailles.

Veuillez agréer, Monsieur le Président du Conseil, les assurances de ma très haute considération.

Signé: Dunant

363

E 2001 (C) 6/14

CONSEIL FÉDÉRAL

Proposition du Chef du Département politique, G. Motta

Impôts sur les bénéfices
de guerre en France

Berne, 6 novembre 1924

Par proposition du 14 août 1923¹, le Département politique a exposé au Conseil fédéral la situation de la Société par actions Joseph Mérat, à Genève, demandant à être protégée contre les prétentions du fisc français qui lui réclamait des impôts exorbitants au titre de bénéfice de guerre, et a saisi cette occasion, étant donné plusieurs demandes analogues qui lui étaient parvenues, pour faire un exposé de toute la question au point de vue juridique. Le Département politique était arrivé à la conclusion qu'aucune démarche diplomatique ne pouvait être faite auprès du Gouvernement français pour demander que l'exemption de cet impôt, obtenue par voie arbitrale par l'Espagne, soit étendue aux ressortissants suisses.

Le Conseil fédéral n'a pas pris position sur le fond même de la proposition qui lui était soumise par le Département politique et invita seulement ce dernier de charger la Légation de Suisse à Paris d'entreprendre une démarche en faveur de la maison Joseph Mérat, à Genève, pour obtenir qu'il soit sursis à toute mesure de

1. Non reproduite.

contrainte de nature à mettre son existence en péril. Cette démarche a eu lieu par instructions à notre Légation du 7 septembre 1923.²

Depuis cette date, plusieurs intéressés suisses en France, atteints par l'impôt français sur les bénéfiques de guerre, n'ont cessé d'inviter le Département politique de demander pour eux, en vertu de la clause de la nation la plus favorisée contenue dans le traité franco-suisse d'établissement de 1882³, le même traitement que celui dont bénéficient les ressortissants espagnols. Ils ont produit, à l'appui de leurs requêtes, un grand nombre de consultations émanant de juristes français, dont l'une signée par Pillet, professeur à la Faculté de Droit de l'Université de Paris, et l'autre non signée mais qu'on nous affirme provenir du professeur de Lapradelle, conseiller juridique du Gouvernement français pour les questions de droit international. Le Département politique a estimé opportun de soumettre ces documents à l'appréciation du professeur Blumenstein, à Berne, qui, dans la consultation qui lui a été demandée, n'a pu que confirmer dans ses grandes lignes le point de vue adopté jusqu'ici par les Autorités fédérales.

L'argumentation développée par les juristes français qui ont été consultés est, en résumé, la suivante:

1° L'impôt français sur les bénéfiques de guerre doit être considéré comme une contribution militaire ou quasi militaire, compensation due à la patrie de la part des contribuables qui, non mobilisés, ont pu continuer leurs opérations commerciales et industrielles pendant la guerre. Ils assimilent ce prélèvement à une taxe militaire et estiment, qu'en vertu de l'article 4 de la Convention franco-suisse d'établissement de 1882, les Suisses ne peuvent pas être obligés de le payer, puisque «ils ne seront pas atteints par les lois militaires du pays qu'ils habiteront mais resteront soumis à celles de leur pays et seront également exempts de tout service, soit dans la garde nationale, soit dans les milices municipales».

Cet argument ne saurait être adopté par les Autorités fédérales. L'article 4 de la Convention franco-suisse de 1882 n'assure aux Suisses en France que l'exemption du service militaire actif et de taxes militaires ayant directement le caractère d'une charge remplaçant le service sous les drapeaux. Le fait que la loi française a pu être votée sous l'empire d'une pression de l'opinion publique exigeant que les personnes ne versant pas l'impôt du sang soient astreintes à des charges pécuniaires spéciales pour les bénéfices réalisés pendant la guerre, n'est pas de nature, au point de vue technique, à transformer en taxe militaire ce qui, en réalité, est un impôt sur des revenus exceptionnels. Si la Suisse voulait se rallier à la thèse émise par les juristes français consultés par les intéressés, elle s'exposerait inévitablement à une demande de la France visant au remboursement des impôts de guerre payés au fisc fédéral par les Français en Suisse, attendu que l'article 4 du traité est basé sur une stricte réciprocité.

2° Les juristes français argumentent encore avec l'article 6 du traité d'établissement franco-suisse de 1882 prévoyant la clause de la nation la plus favorisée pour l'établissement des Suisses en France et l'exercice des professions industrielles. Ils mettent l'accent sur ces derniers termes, en relevant qu'ils ont pour but d'assurer aux Suisses en France l'égalité de traitement avec l'étranger le

2. *Non reproduite.*

3. *Cf. n° 227.*

plus favorisé, les Espagnols n'ayant pas, d'après la sentence Ador, à acquitter l'impôt sur les bénéfices exceptionnels de guerre, les Suisses ne devraient pas y être tenus, car le bénéfice de la nation la plus favorisée qui leur est accordé pour l'exercice des professions industrielles s'étend à toutes les questions de patentes ou d'impôts liées au régime même du commerce et de l'industrie.

Dans sa proposition du 14 août 1923, le Département politique a déjà eu l'occasion d'exposer le caractère spécieux de cette argumentation. Notre traité d'établissement avec la France contient, en effet, une clause d'assimilation à l'étranger le plus favorisé pour l'exercice des professions industrielles et une clause d'assimilation aux Français pour le prélèvement des impôts (article 1^{er}). Il est évident que, dans ces conditions, il n'est pas possible d'invoquer l'article 6 pour obtenir des privilèges fiscaux qui ne sont pas accordés à la Suisse en vertu de l'article 1^{er}.

Bien que la demande d'exemption d'impôts sur les bénéfices de guerre formulée par les Suisses en France ne repose pas sur une base juridique inébranlable, le Département politique serait néanmoins disposé, pour leur donner satisfaction, à faire état, vis-à-vis du Gouvernement français, des consultations émanant de juristes français éminents en faveur des intéressés suisses et à baser cette action diplomatique sur l'article 6 de notre traité d'établissement de 1882 contenant la clause de la nation la plus favorisée. Il subordonne, toutefois, cette intervention à l'adhésion du Département fédéral des Finances à la présente proposition.

Juridiquement, on peut tenir pour certain que les Autorités françaises ne seraient pas en droit de nous demander également pour les Français en Suisse la dispense de l'impôt sur les bénéfices de guerre, car la Suisse n'a accordé à aucun Etat, dans ce domaine, un traitement qui soit plus favorable que celui fait aux nationaux; de par le traité d'établissement, elle n'est donc pas obligée de traiter les Français en Suisse autrement que le ressortissant suisse lui-même, alors que la France se trouve, à cet égard, dans une situation moins favorable, puisqu'elle a été obligée, par sentence arbitrale, d'accorder aux Espagnols en France une exemption d'impôts refusée aux Français et qui peut, par conséquent, être étendue à tout ressortissant suisse ayant droit au même traitement que les Espagnols en France. Le Département politique est cependant d'avis que si le Gouvernement français, comme il faut s'y attendre d'ailleurs, refuse de donner suite à la réclamation qui lui sera adressée, l'affaire devra être abandonnée et ne pourra, en aucun cas, être portée en arbitrage, ainsi que les intéressés en ont déjà formulé le désir.

Nous proposons en conséquence au Conseil fédéral de charger la Légation de Suisse à Paris de faire une démarche diplomatique auprès du Gouvernement français pour demander que l'exemption de l'impôt sur les bénéfices de guerre assurée aux ressortissants espagnols en vertu de la sentence arbitrale de M. Ador soit étendue aux ressortissants suisses par application de l'article 6 du traité d'établissement franco-suisse de 1882.⁴

4. Ce n'est que dans sa séance du 23 mars 1925 que le Conseil fédéral décide, tout en formulant plusieurs réserves, d'autoriser le Département politique à faire une démarche diplomatique tendant, non au remboursement des impôts sur les bénéfices de guerre payés par les Suisses en France, mais à un objectif plus limité, savoir la renonciation, de la part du fisc français, à la perception des arriérés d'impôts sur les bénéfices de guerre réclamés à des Suisses en France. Prenant position, dans sa lettre au Département politique du 8 juillet 1925, au sujet d'une éventuelle

démarche au Quai d'Orsay, le Ministre de Suisse à Paris, A. Dunant, estime que l'intervention envisagée, même si on en réduit autant que possible la portée, se heurtera à une fin de non recevoir ou, si elle aboutit à un résultat positif, entraînera des répercussions très sensiblement fâcheuses que le résultat obtenu n'aura été utile (E 2201 (C) 6/14). *Après de nombreuses consultations et interventions, c'est le 12 juillet 1926 que le Ministre de Suisse à Paris remet au Ministre français des Affaires étrangères une note dans laquelle il demande que les citoyens suisses établis en France et les firmes suisses qui s'y trouvent, bénéficient de l'avantage accordé aux Espagnols et soient libérés de l'impôt sur les bénéfices de Guerre. (Ibid.) C'est par note du 17 août 1926 que le Ministre français des Affaires étrangères dans sa réponse fait remarquer que la clause figurant à l'article 6 du Traité d'établissement du 23 février 1882 ne saurait s'étendre à une faveur telle que l'exemption de l'impôt sur les bénéfices de guerre (Ibid.) Sur la suite de cette affaire et les revendications des Suisses intéressés, jusqu'en 1929, on se reportera au dossier E 2001 (C) 6/14.*

364

E 2001 (C) 1/7

*Le Chef du Département politique, G. Motta,
au Ministre de Suisse à Paris, A. Dunant*

Copie

L

Berne, 8 novembre 1924

Nous sommes en possession de votre lettre du 5 de ce mois¹, relative à la négociation projetée d'un traité de conciliation et d'arbitrage obligatoires avec la France et, en réponse, nous avons l'honneur de vous confier que, donnant suite à une suggestion présentée par M. Fromageot à M. Logoz à l'occasion de leurs derniers entretiens², nous avons autorisé M. Logoz à entamer avec son confrère français des pourparlers officieux où seraient recherchés les termes de l'accord.

Il nous paraît, non point seulement des plus utiles, mais indispensable que vous soyez informé par écrit des instructions données à cette occasion à M. Logoz.

Ce que le Conseil fédéral désire, c'est un traité étendant l'application du principe de l'arbitrage obligatoire à tous les différends, de quelque nature qu'ils puissent être, sans aucune espèce de limitation ni réserve et faisant, dans tous les cas, précéder la procédure d'arbitrage d'une procédure de conciliation; autrement dit un traité analogue, quant à sa portée, à celui que nous avons réalisé avec l'Italie.³

Toutefois, les motifs, particuliers à l'Italie, qui ont prévalu à Rome en faveur d'un accord d'une pareille envergure pouvant ne se point retrouver les mêmes à Paris, nous concevons qu'on n'y fût pas disposé à aller aussi loin. En ce cas, notre position de repli nous est désignée par la considération suivante:

Le Gouvernement français a adhéré, le 2 octobre, à la disposition facultative de l'article 36, alinéa 2, du Statut de la Cour permanente de Justice internationale; il l'a fait, il est vrai, sous réserves; mais ces réserves, qui sont celles de la ratification,

1. Non reproduite.

2. Au sujet de la négociation en vue d'une convention d'arbitrage sur les zones franches autour de Genève, cf. 359.

3. Cf. n° 348.

de la réciprocité de l'engagement ainsi contracté, de l'entrée en vigueur du Protocole d'arbitrage signé le même jour et enfin de l'appel préalable et facultatif en conciliation, ces réserves n'apportent aucune restriction au champ d'application de l'arbitrage tel qu'il est délimité par l'article 36 du Statut de la Cour. Le Gouvernement français a donc déjà accepté l'éventualité d'être lié, vis-à-vis de nous, dans toute la mesure où le sont deux Etats ayant ratifié l'un et l'autre leur adhésion (sans réserve ayant trait à l'étendue du champ d'application de l'arbitrage) à la disposition facultative de l'article 36 précité.

Dans ces conditions, nous devons pouvoir nous attendre à trouver, à tout le moins, le Gouvernement français disposé à conclure avec nous un traité nous assurant dès à présent le résultat qui pourrait nous être acquis, plus tard, par la ratification escomptée de l'adhésion française à la susdite disposition facultative et l'entrée en vigueur du Protocole.

Ce résultat en matière d'arbitrage devrait être complété par la stipulation, dans le même traité, d'une procédure de conciliation qui précéderait l'arbitrage là où il est prévu, le remplacerait là où il fait défaut et serait obligatoire dans tous les cas ou, à tout le moins, dans ceux où la voie de l'arbitrage n'est pas ouverte.

C'est en vous inspirant des intentions susénoncées que nous vous serions fort reconnaissant de vouloir bien continuer à nous prêter le précieux concours de votre influence au Quai d'Orsay.⁴

P. S. — Comme M. le Prof. Logoz n'a pas reçu d'*instructions écrites*, je vous prie, M. le Ministre, de bien vouloir lui donner communication de cette lettre qui contient les instructions communes pour vous-même et pour M. Logoz.

4. *Sur la négociation et la conclusion de ce traité de conciliation et d'arbitrage obligatoires, le 6 avril 1925, cf. Message du Conseil fédéral du 15 mai 1925 in FF, 1925, vol II, pp. 450—459. Approuvé par l'Assemblée fédérale le 25 septembre 1925, ce traité n'est entré en vigueur que le 23 mars 1934. Sur l'attitude française à ce sujet, cf. DDS 10, n° 459.*

365

E 1004 1/293

CONSEIL FÉDÉRAL Décision présidentielle du 8 novembre 1924

2407. Conclusion d'un traité d'arbitrage entre la Suisse et l'Argentine

Département politique (Affaires étrangères)
Proposition du 8 novembre 1924

Conformément au programme relatif à la conclusion de traités d'arbitrage adopté par le Conseil fédéral et approuvé par les Chambres, le Département politique a chargé, en juin 1921¹, le Ministre de Suisse à Buenos-Aires de signaler au

1. *Lettre du 3 juin 1921, non reproduite, cf. E 2001 (C) 7/1. Voir n° 90.*

Gouvernement argentin la satisfaction avec laquelle nous entrerions en négociations avec lui au sujet d'un traité d'arbitrage, qui reposerait sur des principes plus modernes que ceux adoptés jusqu'à cette époque.

Ces ouvertures ayant trouvé un accueil favorable, M. Egger fut chargé, en juillet 1922², de soumettre au Gouvernement argentin un projet de traité se rapprochant du traité germano-suisse d'arbitrage et de conciliation³ et de tenter de faire admettre, pour le règlement des différends qui pourraient surgir entre la Suisse et l'Argentine, la compétence de la Cour permanente de Justice internationale, bien que l'Argentine se fût tenue à l'écart de la Société des Nations et n'ait pas participé au Protocole du 10 décembre 1920 relatif au Statut de la Cour de Justice.

Le Ministre argentin des Affaires étrangères ne dissimula pas que des motifs de politique intérieure et l'attitude adoptée par l'Argentine à l'égard de la Société des Nations ne lui permettaient pas d'entrer en négociations sur un projet de traité qui se référerait au Statut de la Cour permanente de Justice internationale, fit, en ce qui concerne la conciliation préalable, diverses objections qui laissaient percer l'intention de ne pas s'écarter du type traditionnel des traités d'arbitrage que l'Argentine avait conclus, en 1907, avec l'Italie et en 1916 avec la France... Grâce aux efforts persévérants de M. Egger, le Gouvernement argentin se décida, le 2 mai 1924⁴, à lui soumettre un projet de traité reposant sur le principe de l'arbitrage international, avec la réserve des droits constitutionnels.

Ces bases parurent acceptables. Le projet rédigé par le Gouvernement argentin était conçu, toutefois, dans une forme si sommaire qu'il a paru nécessaire de lui substituer d'emblée un contre-projet⁵ suisse, inspiré des mêmes principes, mais d'un texte plus explicite.

L'article premier du contre-projet consacre le principe de l'arbitrage obligatoire, sous réserve des questions relevant du droit constitutionnel de chacune des Parties. Son article 2, calqué sur l'article 3 du traité d'arbitrage et de conciliation

2. *Par lettre du 29 juillet 1922, le Département politique écrivait au Ministre de Suisse à Buenos-Aires: [...] Le Gouvernement argentin n'a malheureusement fourni aucune indication précise sur la façon dont il envisage actuellement le règlement arbitral des litiges internationaux, ou tout au moins sur les principes qui devraient être mis à la base du futur traité. Peut-être n'a-t-il d'ailleurs pas examiné cette question de très près.*

Nous nous sommes décidés, en conséquence, à prendre les devants et à lui soumettre un projet complet de traité de conciliation et d'arbitrage conforme aux principes exposés par le Conseil fédéral dans son rapport aux Chambres fédérales, du 11 décembre 1919. [...] Avant de communiquer au Ministère des Affaires étrangères le projet qui vous a déjà été remis, il y aurait lieu néanmoins de s'assurer si la politique du Gouvernement de M. Alvéar, le nouveau Président de la République, ne subira pas une nouvelle orientation à l'égard de la Société des Nations. Notre avant-projet est, en effet, muet sur tout ce qui touche à la Ligue et passe notamment sous silence la Cour permanente de Justice internationale, ce qui, à notre avis, est plutôt fâcheux. Or, ainsi que l'expose l'un de nos collaborateurs dans un rapport sur «l'Amérique du Sud et la Société des Nations» il est fort possible que le Président Alvéar, rompant avec les errements du Gouvernement Irigoyen, adopte une attitude plus logique et, partant, plus favorable à l'égard de la Société des Nations. Dans ce cas, notre projet de traité devrait être remanié presque de fond en comble et il s'agirait, en particulier, de ménager à la juridiction de la Cour permanente de Justice internationale une place de premier plan dans la Convention (E 2001 (C) 7/1).

3. *Cf. nos 138, 149.*

4. *Cf. E 2001 (C) 7/1.*

5. *Pour ce projet, cf. E 2001 (C) 7/1.*

entre la Suisse et l'Allemagne, prévoit que, s'il s'agit d'une question qui, d'après la loi nationale, est de la compétence des tribunaux, chacune des Parties contractantes pourra s'opposer à l'arbitrage tant que l'autorité judiciaire compétente n'aura pas statué définitivement. Son article 3 a trait au mode de constitution d'un tribunal de cinq membres choisis sur la liste des membres de la Commission permanente d'arbitrage instituée par la Convention de La Haye du 18 octobre 1907, et renvoie à l'article 45 de cette Convention, pour la procédure à suivre au cas où les membres à désigner en commun ou le surarbitre ne seraient pas nommés dans les six mois à compter de la demande d'arbitrage formulée par l'une des Parties. L'article 4 prévoit qu'un compromis arbitral sera conclu à l'occasion de chaque litige, mais permet à la Partie demanderesse de soumettre directement ses prétentions au tribunal si le compromis n'est pas établi dans un délai de six mois à compter de la demande. Les articles 5 et 6 se rapportent à la reddition et à l'exécution de la sentence et s'inspirent des principes généraux contenus dans les autres traités conclus par la Suisse. L'article 7 se réfère, pour ce qui a trait à la procédure, aux articles 51 à 85 de la Convention de La Haye de 1907. L'article 8, contenant les clauses relatives à la ratification, fixe à dix ans la durée du traité à conclure, avec faculté de tacite reconduction, de dix ans en dix ans.

Par télégramme du 6 novembre⁶, la Légation de Suisse à Buenos-Aires a fait connaître au Département politique que le Gouvernement argentin se déclare d'accord avec ce projet, sous réserve de l'article 2, et désirerait que le traité envisagé fût signé avant le 11 de ce mois, si nous consentons à la suppression de la réserve relative aux différends susceptibles d'une décision des tribunaux nationaux.

La réserve à laquelle le Gouvernement argentin nous demande de renoncer correspond à une recommandation contenue à la page 14 du Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant les traités internationaux d'arbitrage du 11 décembre 1919, dans les termes suivants: «... il n'y a pas de raison de soustraire à l'arbitrage les conflits résultant d'une violation du droit international par un tribunal national... En pareil cas, cependant, le recours à l'arbitrage ne doit être ouvert qu'après jugement rendu par toutes les instances internes et seulement pour cause de déni de justice ou de violation du droit international.»⁷

Après avoir fait insérer cette réserve dans le traité germano-suisse d'arbitrage et de conciliation (article 3)⁸, qui a servi sur ce point de modèle pour nos autres traités, M. le professeur Huber remarqua, dans son compte rendu des négociations qui avaient eu lieu à Berlin en juillet et août 1921⁹, que, même si elle n'avait pas été stipulée, elle devrait sans doute être admise ipso jure par les arbitres, car on ne peut soutenir qu'un Etat a violé un principe de droit international tant que les faits incriminés sont encore susceptibles d'une décision de l'instance suprême de sa juridiction interne.

On peut admettre que la Cour permanente de Justice internationale jugerait de même dans le cas où elle aurait à connaître d'un différend de la compétence des

6. *Non reproduit*, cf. E 2001 (C) 7/1.

7. Cf. FF, 1919, vol. V, p. 822.

8. Cf. nos 138, 149.

9. cf. n° 111.

tribunaux nationaux survenant entre la Suisse et l'un des Etats qui ont accepté la disposition facultative contenue à l'article 36 de son Statut, bien que ce Statut ne contienne, *expressis verbis*, aucune disposition à ce sujet.

En serait-il autrement devant un tribunal arbitral, constitué conformément à l'article 3 du projet de traité entre la Suisse et l'Argentine et statuant en application des articles 51 à 85 de la Convention de La Haye de 1907? On pourrait soutenir que non, car l'article 73 de cette Convention stipule que «le Tribunal est autorisé à déterminer sa compétence en interprétant le compromis ainsi que les autres actes et documents qui peuvent être invoqués dans la matière, et en appliquant les principes du droit». Au surplus, l'Etat défendeur sera pleinement fondé à refuser purement et simplement l'arbitrage en invoquant la réserve des principes constitutionnels stipulée à l'article premier du traité à conclure. En semblable occurrence, nous ferions valoir qu'il serait contraire à l'article 58 de la Constitution fédérale, interdisant les tribunaux extraordinaires, de soustraire aux tribunaux internes un litige soumis à leur juridiction pour le faire trancher par un tribunal arbitral international. Après prononcé en dernier ressort par l'autorité judiciaire compétente, rien ne s'opposerait plus, en revanche, à ce qu'un tribunal arbitral examine si la décision de la juridiction interne constitue une violation du droit international ou des engagements assumés par la Confédération. A ce moment-là, la juridiction interne et la juridiction arbitrale internationale se trouveraient dans des plans différents.

Sans doute il serait préférable que le principe selon lequel le recours à l'arbitrage ne doit être ouvert qu'après jugement rendu par toutes les instances internes et seulement pour cause de déni de justice et de violation du droit international fût l'objet d'une stipulation expresse entre la Suisse et l'Argentine et ne fût pas seulement implicitement contenue dans la réserve formulée dans son article premier. Toutefois, il ne convient pas d'attacher à cette question de rédaction une importance exagérée et de risquer, en insistant sur un point qui est, après tout, secondaire, de mettre en question la conclusion d'un traité de nature à rendre de grands services dans nos rapports futurs avec la République argentine, dont l'adhésion à la Cour permanente de Justice semble pouvoir être encore longtemps différée.

Il est *décidé* d'autoriser le Ministre de Suisse à Buenos-Aires à signer avec le Plénipotentiaire désigné par le Président de la République argentine un traité d'arbitrage reproduisant les termes du contre-projet suisse du 16 juin 1924, à l'exception de son article 2.¹⁰

10. *Le traité d'arbitrage a été signé à Buenos Aires le 17 novembre 1924; le Conseil fédéral présente le Message concernant l'approbation dudit traité le 6 février 1925 (FF, 1925, vol. I, p. 447 ss.); approuvé par l'arrêté fédéral suisse du 5 juin 1925, le traité n'a pas été ratifié par l'Argentine.*

CONSEIL FÉDÉRAL
Procès-verbal de la séance du 1^{er} décembre 1924

Affaire Kubick/Bircher

Rectifié

Département militaire
Département de Justice et Police
Verbal

Le Chef du Département militaire rappelle les faits relatés dans le rapport que M. le Conseiller fédéral Häberlin a présenté à la séance du Conseil fédéral du 29 août 1924¹, au sujet de la plainte portée au Ministère public de la Confédération par le journaliste Kubick, contre le lieutenant-colonel Bircher d'Aarau.

Conformément aux conclusions de ce rapport, le Conseil fédéral avait décidé qu'il n'y avait pas lieu à engager une poursuite pénale contre Bircher, mais avait chargé le Département militaire d'ouvrir une enquête, d'entendre Bircher et éventuellement de lui adresser un avertissement.

Le Département militaire a chargé le colonel Roost, chef du service d'état-major, d'entendre le lieutenant-colonel Bircher.² Celui-ci a contesté absolument les faits mis à sa charge par Kubick. Il a nié avoir procuré des fonds à Hitler pour sa tentative de coup d'état, ainsi que d'avoir favorisé l'entreprise des *Kaiserjäger* tyroliens pour le rattachement du Tyrol à l'Allemagne. Il conteste aussi avoir reçu Hitler chez lui. Au secrétaire de celui-ci, qui s'est présenté à Aarau, il n'a été fait aucune promesse et encore moins remis des subsides. Aucune réponse n'a été donnée à une lettre.

Quatre personnes du Tyrol se sont rendues à Aarau à l'occasion du tir fédéral; elles n'appartenaient pas à l'organisation des *Kaiserjäger*. Bircher leur a déclaré qu'elles n'avaient à attendre de la Suisse aucun secours sous une forme quelconque. Il a immédiatement, antérieurement à l'accusation de Kubick, informé l'état-major de leur démarche.

D'autre part, l'accusateur Kubick, ainsi que les personnes dont il invoquait le témoignage, M. Zopfi et l'ingénieur Burkhard, ont été entendus par le colonel Kissling, secrétaire du Département militaire.³ M. Kubick n'a pas pu apporter de preuves à l'appui de ses imputations. Il a cherché des échappatoires en refusant de répondre dans une enquête administrative, en réclamant une enquête judiciaire et l'audition de MM. Oehler et Ammann.

M. Zopfi prétend n'avoir pas voulu dénoncer le lieutenant-colonel Bircher auprès de Kubick, mais seulement avoir voulu attirer son attention et susciter une réaction contre certaines tendances politiques du «*Volksbund für die Unabhän-*

1. Cf. n° 351.

2. Pour le rapport du Chef de l'Etat Major général, cf. Annexe 1.

3. Pour les procès-verbaux cf. E 27/4737. Pour le dossier du Ministère public, certes incomplet, cf. E 4320 (A) 1/21–22.

gigkeit der Schweiz». Il retire du reste ses affirmations en ce qui concerne le rôle qu'aurait joué Bircher dans les tentatives de Hitler et des Kaiserjäger.

Enfin l'ingénieur valaisan Burkhard conteste les affirmations de Kubick et proteste contre l'abus qui a été fait de son nom.

De l'ensemble de l'enquête, Bircher sort complètement lavé des accusations formulées contre lui. Il paraît même avoir usé d'une prudence louable en présence des sollicitations dont il a été l'objet, comme d'ailleurs beaucoup d'autres citoyens suisses.

Cependant, Bircher ne se tient pas pour satisfait du résultat négatif de l'enquête et veut maintenant confondre ses accusateurs. Il réclame leurs noms pour les poursuivre.

Comme il est de l'intérêt du pays que cette affaire ne soit point divulguée et n'ait pas d'autres suites, M. le Conseiller fédéral Scheurer désirerait que le Département de Justice et Police et le Département militaire soient autorisés à déclarer au lieutenant-colonel Bircher qu'au vu des résultats de l'enquête, le Conseil fédéral est arrivé à la conviction que M. Bircher n'a encouru aucun reproche, que les griefs formulés contre lui sont dénués de fondement et que pleine satisfaction peut lui être accordée; que d'autre part, dans l'intérêt de la paix du pays, on doit l'engager à laisser tomber l'affaire. Il sera toutefois assez difficile d'obtenir cela de lui, car on ne peut dénier à l'accusé le droit de reconnaître ses accusateurs.

M. le Conseiller fédéral Häberlin est d'accord avec les conclusions du préopinant. Toutefois, étant donné l'attitude de Kubick, attendu qu'il n'a pas rétracté ses affirmations, mais s'est plus ou moins dérobé à l'enquête en laissant entendre que ses accusations étaient véridiques et que l'autorité fédérale a voulu étouffer l'affaire, l'orateur estime qu'il y aurait lieu de signifier à Kubick qu'il doit rétracter formellement ses accusations, s'il veut être mis à l'abri de leurs conséquences.

Dans la discussion, l'amendement de M. Häberlin est combattu. Il n'est pas maintenu.

Il est *décidé*:

Les Départements militaire et de Justice et Police sont autorisés à faire au lieutenant-colonel Bircher une déclaration dans le sens indiqué par M. le Conseiller fédéral Scheurer.

ANNEXE I

*Le Chef de l'Etat-Major général de l'Armée suisse, H. Roost,
au Chef du Département militaire, K. Scheurer*

R

sans date

Im Auftrag des Herrn Chef des Eidg. Militärdepartements habe ich am 17. September Oberstlt. Bircher in Sachen Hitler und Tirol einvernommen.

Ich habe Oberstlt. Bircher mitgeteilt, dass bei der Bundesanwaltschaft Klagen eingelaufen seien, dass er

1. sich an der Vorbereitung des Hitlerputsches beteiligt und
2. mit österreichischen Kreisen, welche den Anschluss des Tirol an Deutschland durch bewaffneten Aufstand inszenieren wollen, Verbindungen unterhalten habe.

Oberstlt. Bircher machte folgende Angaben:

ad 1. Er habe Hitler *nie* gesehen und persönlich *nie* mit ihm verkehrt.

Hitler habe ihm allerdings letztes Jahr kurz vor dem Putsch geschrieben. Da Oberstlt. Bircher zu dieser Zeit ins Ausland verreisen musste, habe er den Sekretär der Vaterländischen Vereinigung, Dr. Sonderegger, beauftragt, auf das Schreiben zu antworten. Dieser habe es vergessen und Hitler habe nicht weiter reagiert. Wenig später habe sich Hitlers Privatsekretär, Dr. Gansser, in der Schweiz aufgehalten und habe in Aarau bei Oberstlt. Bircher vorgespochen. Er habe mit ihm eine Unterredung gehabt in Anwesenheit von Dr. Sonderegger. Da Dr. Gansser auf die beiden keinen guten Eindruck gemacht habe, hätten sie ihn sehr rasch abgefertigt.

Von Zuwendung von Geldmitteln sei keine Rede gewesen.

ad 2. Dr. Sonderegger sei im Jahr 1922 in Innsbruck gewesen und habe dort an einem Heimatwehrtfest teilgenommen. Dr. Sonderegger wollte bei diesem Anlass die Organisation der Bürgerwehren studieren.

Oberstlt. Bircher sei im Jahr 1923 in Innsbruck gewesen anlässlich der Beerdigung von Dr. von Werdt, der bei ihm im Spital Aarau Assistent gewesen war. Bei diesem Anlass habe er mit verschiedenen Persönlichkeiten, darunter Dr. Steidle, Führer der Christl. Sozialen, und Major Peter, Leiter der Tiroler Heimatwehren, Bekanntschaft gemacht und mit Ihnen über Politik gesprochen.

Die gleichen Herren waren dieses Jahr am Schützenfest in Aarau und hatten bei Oberstlt. Bircher Quartier. In Anwesenheit von Oberst Schäfer von Aarau wurden bei dieser Gelegenheit ungefähr die gleichen Fragen erörtert wie voriges Jahr in Innsbruck. Über diese Unterredung hatte mir Oberstlt. Bircher schon am 12. August 1924 Mitteilung gemacht. Ich lege den Brief bei.⁴

Von einer Besprechung im Schosse des Volksbundes betr. Organisation eines bewaffneten Aufstandes im Tirol weiss Oberstlt. Bircher nichts. Er erklärt, dass er seit ca. 2 Jahren an keiner Sitzung des Volksbundes teilgenommen habe.

4. *Non reproduite, cf. E 27/4737.*

367

E 2001 (C) 12/1

Le Ministre de Suisse à Berlin, H. Rüfenacht, au Chef du Département politique, G. Motta¹

L Vertraulich. Persönlich
Beziehungen zu Russland

Berlin, 3. Dezember 1924

Die Fortsetzung der Besprechungen mit den russischen Vertretern hat am 1. ds. Mts. bei Herrn Geheimrat Hauschild stattgefunden. Die Verhandlungen dauerten bis nachts 1¼ Uhr. Von russischer Seite waren anwesend der russische Botschafter *Krestinski* und in Abwesenheit des noch in Moskau weilenden Botschaftsrates Brodowski, der Legationssekretär *Stange*. Ich war begleitet von Herrn Legationssekretär Dr. Jenny. Herr Geheimrat Hauschild zeigte lebhaftes Interesse an dem von ihm übernommenen Mandat und gab sich grosse Mühe, die bestehenden Gegensätze überbrücken zu helfen.

Krestinski erklärte einleitend, von seiner Regierung hinsichtlich des Ergebnisses der letzten Besprechung² Bericht und Weisungen erhalten zu haben. Seine

1. *Note en marge de G. Motta:* Die Angelegenheit wird in der Sitzung von Montag behandelt werden. Cf. n° 371.

2. *Il s'agit de la rencontre du 6 novembre 1924, cf. rapport de Rüfenacht du 7 novembre 1924, non reproduit, cf. E 2001 (C) 12/1. Pour les premiers pourparlers, cf. n° 357.*

Regierung stehe nach wie vor auf dem Standpunkt, dass die einfachste und glatteste Lösung die Anerkennung de jure sei, die es erlauben würde, durch einen allgemeinen Strich unter die Vergangenheit implicite auch den Fall Worowski zu erledigen. Dies sei aber nicht möglich bei einem etappenweisen Vorgehen, da die erste Etappe, die Aufhebung des Boykotts, für sich allein nur behandelt werden könne, wenn dabei der Anlass, der zum Boykott geführt habe, eben der Fall Worowski, in einer für Russland befriedigenden Weise beigelegt werde. Wenn aber die schweizerische Regierung darauf bestehe, zur Zeit die Anerkennung nicht zu diskutieren, so sei schliesslich die russische Regierung bereit, vorerst über die Aufhebung des Boykotts zu verhandeln, aber eben nur unter dem erwähnten Vorbehalt, die Einbeziehung des Falles Worowski. Krestinski erneuerte auch den Eventualvorschlag, die Anerkennung, wenn auch noch nicht jetzt auszusprechen, so doch für einen gewissen Termin zuzusichern, was ich ebenfalls ablehnte. Zu meiner Äusserung, dass in erster Linie durch eine Aufhebung des Boykotts eine Atmosphäre der Beruhigung geschaffen werden solle, bemerkte Krestinski, die Schwierigkeit liege eben darin, dass für die Schweiz Hemmungen erst hinsichtlich der zweiten Etappe, der Anerkennung, bestehen, während für die Russen die Schwierigkeiten gleich bei der ersten Etappe, d. h. bei der Aufhebung des Boykotts, beginnen, bei der zweiten Etappe dagegen nicht vorhanden sein werden. Er kam denn auch jedes Mal, wenn unüberwindliche Meinungsverschiedenheiten zutage traten, auf die Anerkennung als einfachste Lösung zurück und ich glaube, er suchte, wenigstens zu Anfang, für die etappenweise Behandlung die Schwierigkeiten zu unterstreichen, um mich doch noch für die Anerkennung als radikale Erledigungsart zu gewinnen. Es war für mich naheliegend und verlockend, dabei zu fragen, wie sich Russland für den Fall der Anerkennung die Befriedigung der geschädigten Schweizer vorstelle. Ich begnügte mich aber mit einer bezüglichen Andeutung, um darüber nicht ganz geschwiegen zu haben, unterliess es aber, diesen Punkt zu unterstreichen, um nicht jetzt schon auch auf diese Schwierigkeit der Anerkennung hinzuweisen und damit das Interesse der Russen an der ersten Etappe noch mehr zu vermindern.

Als endlich in die Frage der Aufhebung des Boykotts eingetreten wurde, wiederholte Krestinski seine frühern Ausführungen: Die Aufhebung der schweizerischen Visumsperre bedeute für Russland kein Aequivalent für die Aufhebung des russischen Boykotts. Denn einmal plage diese Sperre die Sowjetrussen nicht besonders und sodann bedeute sie ja nur eine sekundäre schweizerische Reaktion auf die primäre russische Aktion. Die letztere lediglich gegen Wegfall der ersteren rückgängig zu machen, würde eine glatte russische Kapitulation, die Anerkennung bedeuten, dass der Boykott ungerechtfertigt gewesen sei. Ich versuchte denn auch, Krestinski zu überzeugen, dass letzteres allerdings zutreffe und dass es nur eine Pflicht sei, ein begangenes Unrecht freiwillig wieder gutzumachen, ohne dafür noch Kompensationen zu verlangen. Aber umsonst. Krestinski zog die alten Register: Worowski hatte das diplomatische Visum der schweizerischen Gesandtschaft in Rom; er war damit vom Bund als offizieller russischer Regierungsvertreter anerkannt; die schweizerische Regierung hatte die Pflicht, ihn zu beschützen, umsomehr als man wusste, dass er bedroht war³; sie unterliess dies

3. Cf. n° 272.

und ermöglichte so den Mord; alsdann verletzte sie die Pflicht der internationalen Höflichkeit, der russischen Regierung das Beileid auszusprechen; im fernern liess sie die Aburteilung des Mörders durch ein kantonales Gericht zu, dessen russenfeindliche Voreingenommenheit zu erwarten war; nach dem Freispruch duldete sie die Verherrlichung des Mordes und des Mörders durch einen Teil der Schweizer Presse; der Boykott war deshalb ein gerechtfertigtes Gebot der russischen Selbstachtung; soll er aufgehoben werden, so muss die schweizerische Regierung zum mindesten nachträglich ihr Beileid aussprechen und der Waise Worowski eine Rente zusichern. Ich widerlegte die einzelnen Klagepunkte und erklärte im übrigen, mich an einer Diskussion, die von russischer Seite auf Grund der These von der Schuld des Bundesrates geführt werden wolle, nicht länger beteiligen zu können. Dies hatte zur Folge, dass nach langem Hin und Her Krestinski auf die Forderung der Rente verzichtete und sich im übrigen mit einer farblosen Beileidsbezeugung, die in keiner Weise als Schuldbekennnis ausgelegt werden sollte, begnügen wollte. Dagegen lehnte er mein Begehren, wie ich es Ihrer Instruktion gemäss stellte: einfache, wenn auch formlose, nur tatsächliche Aufhebung des Boykotts, rundweg ab. Auf diesem toten Punkt angelangt, stellte ich die Forderung, dass, wenn wider Erwarten der Bundesrat sich zu einer nachträglichen Kondolenz entschliessen sollte, die russische Regierung ihre unerhörte, gegen den Bundesrat erhobene Anschuldigung der Beihilfe am Morde unter Entschuldigung zurückziehen müsse. Hauschild fand dieses Ansinnen für berechtigt und suchte auf dessen Annahme hinzuwirken. Krestinski konnte sich aber zu einer positiven Erklärung nicht entschliessen, dagegen wollte er endlich in die Form einwilligen, dass die russische Regierung einen mit der Beileidserklärung verbundenen bezüglichen erneuten Protest der schweizerischen Regierung nicht nur unwidersprochen lassen, sondern sogar mit der Aufhebung des Boykotts beantworten würde. Dabei wurde angesichts meiner Weigerung, Worowski als russischen Regierungsvertreter in Lausanne anzuerkennen, der Ausweg gefunden, auf seine damalige offizielle Stellung in Italien Bezug zu nehmen. Hauschild schlug schliesslich, nach wiederholten getrennten Besprechungen mit den Russen und mit uns, die Abgabe einer gegenseitigen Erklärung ungefähr folgenden Inhalts, Redaktion vorbehalten, vor:

«1. Der Bundesrat hält den Protest gegen die von der russischen Regierung anlässlich der Ermordung Worowskis erhobenen Anschuldigungen aufrecht, steht aber nicht an, der russischen Regierung für den auf schweizerischem Boden erfolgten Tod ihres Vertreters in Italien sein Beileid auszusprechen.

2. Die russische Regierung nimmt von diesen Erklärungen Kenntnis und hebt ihren gegenüber der Schweiz verhängten Boykott, da ein Grund für ihn nicht vorliegt, auf.»

(Die Fassung «da kein Grund *mehr* vorliegt» habe ich abgelehnt.)

Krestinski erhob zwar Bedenken gegen diesen Vorschlag, erklärte sich aber doch bereit, ihn Moskau unterbreiten zu wollen. Er wünschte dabei zu wissen, wie ich mich dazu stelle, da er annehme, seine Regierung werde sich zustimmend oder ablehnend verhalten, je nachdem er melden könne, ich beantrage Ihnen Annahme oder Verwerfung des Vorschlages. Ich erklärte, mich nicht äussern zu können, da meine Instruktion dahin gehe, lediglich die nackte Aufhebung des Boykotts zu verlangen und ich an der Besprechung, die zum Vorschlage Haus-

childs führte, nur teilgenommen habe, um die Verhandlungen nicht von vornherein als gescheitert erklären zu müssen, sondern zu sehen, was dabei herauskomme. Ich versprach aber, Instruktionen einzuholen.

Die Sache liegt nun so:

1. Die russische Regierung würde nach wie vor am liebsten die Lösung auf dem Wege der Anerkennung finden. Ich habe dies als zur Zeit undiskutierbar erklärt. Die russische Regierung ist faute de mieux bereit, die Aufhebung des Boykotts auch ohne gleichzeitige Anerkennung vorzunehmen, wenn damit die Ursache des Boykotts, der Fall Worowski, ebenfalls erledigt wird.

2. Hiefür glaubt sie, bzw. Krestinski, das Minimum darin erblicken zu müssen, dass der Bundesrat nachträglich sein Beileid ausdrückt, wobei er gleichzeitig seinen Protest gegen die russischen Anschuldigungen erneuern mag, auf den die russische Regierung nicht antworten, wohl aber den Boykott aufheben wird.

3. Auf eine nackte Aufhebung des Boykotts will Krestinski unter keinen Umständen eintreten. Ich weiss nicht, ob ihm mehr am Ausdruck des Beileids, oder mehr daran gelegen ist, dass durch die Beileidserklärung an die russische Regierung diese de facto anerkannt wird. Jedenfalls war seine Erklärung zu meinem Begehren so formell und definitiv, dass ein Zurückkommen von meiner Seite aussichtslos erscheint und mir nicht zugemutet werden kann. Sollten Sie von der Forderung nicht abgehen können, so müsste ich bitten, mich von Ihrem Auftrage, nur auf dieser Basis zu verhandeln, zu entbinden und jemand anders zu betrauen. Sollten Sie die Forderung zwar aufrecht erhalten, aber gestützt auf meinen Bericht feststellen, dass sie zur Zeit unerfüllbar ist, so schlage ich vor, mich zu ermächtigen, Hauschild unter Verdankung seiner guten Dienste zu bitten, Krestinski zu eröffnen, dass wir auf eine weitere Verhandlung verzichten und die vorbehaltlose Aufhebung des Boykotts erwarten, mit der Andeutung, dass wir sonst in der Zukunft in der Handhabung der Visumsperre differenzieren werden.

4. Sollten Sie aber der Ansicht sein, der Vermittlungsvorschlag Hauschild bilde eine geeignete Plattform für eine weitere Verhandlung, so bitte ich um neue Instruktionen. Meines Erachtens holen wir mit der vorgeschlagenen Erklärung, die einmal unser Beileid doch wesentlich abschwächt und bei der durch die Aufhebung des Boykotts unser Protest tatsächlich als begründet anerkannt wird, mehr heraus als wir selbst geben. Dabei wäre allerdings eine noch schärfere Formulierung zu verlangen, z. B. in der Form, dass der Protest zum Hauptinhalt von Ziff. 1 gemacht würde, etwa in der Fassung:

«1. Indem der Bundesrat zwar der russischen Regierung sein Beileid für den auf Schweizerboden erfolgten Tod ihres Regierungsvertreters in Italien, Worowski, ausspricht, protestiert er erneut gegen die schweren, von der russischen Regierung gegen ihn im Hinblick auf die Ermordung Worowskis erhobenen Anschuldigungen.»

Damit würde unser Protest und die Aufhebung des Boykotts in engere Verbindung gebracht werden als nach dem Vorschlag Hauschilds.⁴

4. Cf. nos 372, 373.

368

E 1004 1/293

CONSEIL FÉDÉRAL
Procès-verbal de la séance du 5 décembre 1924

2586. Völkerbund. Kontrolle des Handels mit Waffen
und Munition

Politisches Departement (Auswärtiges)
Antrag vom 4. Dezember 1924

In seiner Sitzung vom 7. Juli 1922¹ hat der Bundesrat den grundsätzlichen Beschluss gefasst, den eidgenössischen Räten den Beitritt zu der am 14. September in St. Germain unterzeichneten Konvention betreffend die Kontrolle des Handels mit Waffen und Munition zu empfehlen. Der Beschluss erfolgte gemäss dem Antrage des Politischen Departements und der andern interessierten Departemente in dem Sinne, dass der Beitritt der Schweiz zur Konvention nur dann wirksam würde, wenn die vom Völkerbund zum Beitritt oder zur Ratifikation eingeladenen Länder, die eine Waffen- und Munitionsindustrie besitzen, endgültig dem Abkommen angeschlossen wären. Als europäische Länder, deren Waffenindustrie auf die schweizerische Volkswirtschaft zurückwirken könnte, wurden namentlich Frankreich, die Tschechoslowakei, Holland, Schweden und Dänemark genannt.

Das Schicksal der Konvention von St. Germain war indessen besiegelt, als die Vereinigten Staaten, die unter den Signatarmächten des Abkommens figurierten, dem Generalsekretariat des Völkerbundes bekanntgaben, dass sie nicht in der Lage seien, jenen Vertrag zu ratifizieren. Die dritte Völkerbundsversammlung, die im September 1922 in Genf tagte, musste feststellen, dass eine wirksame internationale Regelung des Welthandels mit Waffen und Munition ohne Mitwirkung der amerikanischen Union nicht denkbar sei, und fasste die Ausarbeitung eines neuen «Entwurfes der Überwachung des internationalen Waffenhandels» ins Auge, der nach Möglichkeit in Verbindung mit Vertretern der Regierung der Vereinigten Staaten vorbereitet werden sollte. Unter diesen Umständen beschloss der Bundesrat am 10. Oktober² 1922, dem Generalsekretariat des Völkerbundes mitzuteilen, dass der in Aussicht genommene Beitritt der Schweiz zur Konvention von St. Germain auch nicht mehr in Betracht fallen könne.

Im Laufe der letzten zwei Jahre hat nun die Gemischte temporäre Kommission des Völkerbundes für die Rüstungsbeschränkung ihre Vorarbeiten für die Aufstellung eines neuen Projektes fortgesetzt. An ihren Arbeiten in dieser Materie nahm im Auftrag der amerikanischen Regierung jeweilen der Gesandte der Vereinigten Staaten in Bern teil. Die Bemerkungen und Vorbehalte der Vertreter der Union waren nach mancher Richtung entscheidend für das System des neuen

1. Cf. n° 205.

2. *Il faut lire 17 octobre, cf. E 1004 1/295, n° 2610.*

Entwurfes, das schliesslich von der Gemischten temporären Kommission ausgearbeitet wurde und das einen wesentlichen Teil des Berichtes der Kommission bildet, der den Regierungen der Völkerbundsstaaten kurz vor der letzten Session der Versammlung zugestellt worden ist.

An der letzten Völkerbundsversammlung ist es zu keiner materiellen Diskussion über den von der «Commission temporaire mixte» vorbereiteten Entwurf gekommen. Die dritte Kommission der Versammlung beschränkte sich darauf, von diesem Projekte und von einer Mitteilung der Regierung der Vereinigten Staaten vom 29. August, derzufolge die amerikanische Union an einer Konferenz zur Ausarbeitung eines Abkommens betreffend die internationale Kontrolle des Waffen- und Munitionshandels teilzunehmen bereit ist, Kenntnis zu nehmen. Dem Antrag ihrer dritten Kommission gemäss beschloss die Versammlung am 27. September bloss, den neuen Entwurf der «Commission temporaire mixte» den Regierungen offiziell zugehen zu lassen. Gleichzeitig sollten die Regierungen ersucht werden, dem Völkerbundsrate vor dessen Session vom Dezember 1924 bekanntzugeben, ob sie geneigt wären, der Einladung zu einer *im April oder Mai 1925* einzuberufenden besondern Konferenz Folge zu geben. Dieser besondern Konferenz soll es obliegen, auf Grund der Vorlage der Gemischten temporären Kommission, die als blosser Diskussionsbasis gedacht ist, eine endgültige Konvention auszuarbeiten.

In Ausführung der erwähnten Resolution der Versammlung hat der Völkerbundsrat am 30. September dieses Jahres das Generalsekretariat des Völkerbundes beauftragt, die vorgesehene Umfrage bei den Regierungen zu veranstalten. Das Generalsekretariat hat dem Politischen Departement die Resolution des Rates mit dem Bemerkens übermittelt, dass weitere Akten über die Vorbereitung der geplanten Konferenz später den Regierungen zugestellt werden sollen.

Zur Prüfung der Einzelheiten des von der Gemischten temporären Kommission ausgearbeiteten Vorentwurfes bleibt bis zum Frühjahr 1925 Zeit. Vorläufig handelt es sich für alle Staaten, und auch für uns, bloss darum, *grundsätzlich* über die Teilnahme an der Konferenz vom April oder Mai des nächsten Jahres zu entscheiden. Nach Ansicht des Politischen Departementes sollte die Schweiz aus verschiedenen Gründen nicht unterlassen, an dieser Konferenz teilzunehmen. Ganz abgesehen davon, dass eine Mitwirkung unseres Landes an dieser Konferenz, die wahrscheinlich am Sitze des Völkerbundes stattfinden wird und zu der sowohl die Völkerbundsmitglieder als auch dem Völkerbund nicht angehörende Staaten eingeladen werden, aus allgemeinen Erwägungen wünschbar erscheint, ist es offensichtlich von Vorteil, unseren Standpunkt bei der Ausarbeitung der Konvention selbst zur Geltung zu bringen. Auch würde ein Abseitsstehen unsererseits an dieser Konferenz kaum verstanden werden, nachdem der Bundesrat seinerzeit — wenn auch unter gewissen Kautelen — sich zu Gunsten der Konvention von St. Germain ausgesprochen hat, die ja nach mancher Richtung grössere Bindungen mit sich gebracht hätte als dies für die Konvention, die im Frühjahr nächsten Jahres ausgearbeitet werden soll, vorgesehen ist.

In Zustimmung zum Antrag des Politischen Departementes, dem sich das Militär- und Volkswirtschaftsdepartement anschliessen, wird *beschlossen*:

Das Politische Departement wird beauftragt, dem Generalsekretariat des Völkerbundes zu Handen des Völkerbundsrates, der am 8. Dezember in Rom zusam-

mentritt, mitzuteilen, dass die Schweiz bereit ist, sich an der für das Frühjahr 1925 in Aussicht genommenen Konferenz für die Frage der Kontrolle des Waffen- und Munitionshandels vertreten zu lassen.³

3. *Pour la participation de la Suisse à cette conférence, cf. DDS, 9, nos 42, 53, 57.*

369

E 7110 1/20

*Le Ministre de Suisse à Berlin, H. Rüfenacht,
au Chef de la Division du commerce du Département de l'Économie publique,
E. Wetter*

L I/M.

Berlin, 9. Dezember 1924

In Beantwortung Ihres Telegramms vom 9.¹ ds. beehre ich mich, meine telegraphische Rückäußerung:

«Gleichzeitig Ihr Telegramm erhielten von Auswärtigem Mitteilung, dass Einfuhr von Uhren und Uhrgehäusen in der Weise freigegeben, dass Zollstellen ermächtigt sind. Einfuhr ohne Bewilligung zuzulassen. Brieffolge»
zu bestätigen.

Das Auswärtige Amt hat mir noch eine schriftliche Benachrichtigung in Aussicht gestellt, die weitere Einzelheiten enthalten soll. Es sollen zwar die uns vor allem interessierenden Golduhren freigegeben sein, jedoch für Platinuhren noch irgendwelche Beschränkungen vorbehalten bleiben. Ich erwarte die ergänzenden Ausführungen für morgen und werde dann weiteren Bericht geben.

Die materielle Freigabe der Uhren scheint auf Schritte des Auswärtigen Amtes beim Reichswirtschaftsministerium zurückzuführen sein und soll als Beweis betrachtet werden, wie Deutschland das Abkommen² durchzuführen gedenke. Es ist denn auch an die telephonische Übermittlung von heute morgen der Wunsch geknüpft worden, dass man sehr gerne ähnlich entgegenkommende Massnahmen von schweizerischer Seite sehen würde. Die deutschen Regierungsstellen scheinen von der Industrie wegen des Abkommens immer noch lebhaft Vorwürfe zu erhalten, die in der Verlängerung der Vollmachten über den 30. September 1925 hinaus eine Massnahme erblicken will, die nicht geeignet sei, grosses Zutrauen für die künftige Haltung der Schweiz einzufliessen. Wenn auch das amtliche Deutschland die Gründe anerkennt, die zur Verlängerung der Vollmachten führen, so wäre man, wie gesagt, doch sehr dankbar, wenn weitere schweizerische entgegenkommende Schritte ihm den Stand gegenüber seiner Industrie erleichtern würden. Die auf den 1. Dezember erfolgten generellen Einfuhrbewilligungen will man dabei allerdings nicht als weitgehendes Entgegenkommen bezeichnen, da sie in der Hauptsache Positionen umfassen, für die entweder die Schweiz auf

1. *Non reproduit.*

2. *Pour cet accord, cf. n° 358.*

den deutschen Import angewiesen sei oder für welche dann Deutschland kein starkes Exportinteresse besitze.

Ich nehme an, dass Sie ähnliches in Bälde durch die Deutsche Gesandtschaft hören werden, wollte jedoch nicht verfehlen, über die Eindrücke zu berichten, die ich schon hier beim Auswärtigen Amt empfangen habe.³

3. *Pour la suite de cette question, cf. DDS 9, rubrique III. 6. 1: Handelsvertrag und Abkommen über Einfuhrbeschränkungen, p. XXXIX ss.*

370

E 2001 (C) 7/2

*Le Ministre de Suisse à Bruxelles, F. Barbey,
au Département politique*

L

Bruxelles, 11 décembre 1924

Comme je vous l'annonçais, dans mon rapport du 14 novembre dernier¹, M. Hymans a jugé opportun de revoir la question du traité d'arbitrage avec la Suisse² et d'apporter au projet déjà proposé des modifications dans un sens plus libéral.

J'avoue que les conversations que nous avons eues, tant avec le Ministre qu'avec le Chef de Section juridique du Ministère, nous avaient laissé espérer des concessions plus grandes à l'esprit de la dernière session de la Société des Nations. Je crois toutefois que cet esprit n'a pas encore pénétré dans certains bureaux du Ministère et j'attribue à leur influence le fait que la réponse officielle et le contre-projet, qui viennent de me parvenir et que vous trouverez ci-joints, bien que plus avancés que le premier projet, ne vont pas aussi loin que je l'aurais espéré.

L'application de l'arbitrage est beaucoup plus large dans le projet ci-joint³ que dans les premières propositions belges, mais elle se limite encore aux questions concernant l'interprétation ou l'exécution de conventions ou relatives à un point de droit international universellement admis.

Pour les autres différends, on laisse tomber la clause de l'honneur, de l'indépendance et de la souveraineté, mais on laisse une porte ouverte pour échapper à l'arbitrage, en exigeant que les deux Parties s'accordent pour l'élaboration d'un compromis, sans possibilité de passer outre au refus que pourrait opposer une des Parties à se prêter à cette élaboration.

Au Ministère on a attiré franchement notre attention sur cette dernière réserve qui constitue, je crois, une concession aux résistances dont je vous ai parlé.

Le directeur de la section juridique s'empressait d'ajouter qu'il avait revu tous les dossiers concernant les différends qui avaient surgi entre nos deux pays, qui ne

1. *Non reproduit.*

2. *Cf. n° 308.*

3. *Non reproduit.*

sont pas limitrophes, depuis 1830 jusqu'à présent et qu'il avait constaté qu'il n'y avait eu que des affaires d'ordre juridique, de sorte que, disait-il, le traité, tel que la Belgique le propose, devrait suffire amplement au besoin pratique.

Ce reste de résistance qu'on constate est dû, on nous l'a dit franchement, à la crainte de créer un précédent. Dans l'esprit du Gouvernement belge, le traité tel qu'il nous est proposé, devrait être réservé aux pays dont on n'a pas à craindre des chicanes; il en serait autrement, nous disait notre informateur, pour d'autres pays dont l'amitié et moins sûre.⁴

4. Pour la suite de cette négociation, cf DDS 9 n^{os} 10, 122, 127, 164, 178, 225.

371

E 2001 (C) 12/1

*Le Chef du Département politique, G. Motta,
au Ministre de Suisse à Berlin, H. Rüfenacht*

Copie

L Confidentielle

Rapports avec la Russie

Berne, 13 décembre 1924

J'ai l'honneur de vous accuser réception de votre intéressant rapport du 3 de ce mois¹ sur votre conversation avec Messieurs Krestinski et Stange.

Je vous remercie de toute la peine que vous vous êtes donnée dans cette affaire très délicate. J'ai soumis votre rapport au Conseil fédéral qui en a délibéré² et qui est arrivé, à l'unanimité de ses membres, aux conclusions que je vais vous indiquer.

La solution à laquelle le Conseil fédéral donnerait la préférence serait celle de la levée pure et simple du boycottage russe. Il ne demanderait pas même que la mesure fût rapportée par un acte explicite. Il lui suffirait que le gouvernement soviétique laissât tomber en fait la mesure dont il s'agit. Le Conseil fédéral, à son tour, abandonnerait son attitude refusant l'entrée en Suisse à tous les Russes sans distinction.

Il paraît clair au Conseil fédéral que toute déclaration, même la plus anodine, au sujet du meurtre de Vorowski, donnerait lieu à des interprétations plus ou moins fâcheuses. C'est sans doute un progrès que Krestinski ait abandonné l'idée d'une indemnité à la fille de Vorowski. Mais le gouvernement soviétique sait par-

1. Cf. n^o 367.

2. Lors de la séance du 8 décembre 1924, il sortit des discussions du Conseil fédéral: [...] qu'il n'y a guère d'intérêt pour nous à traiter avec les Soviets. Toutefois le Conseil fédéral doit tenir compte des intérêts de nos groupes économiques et des Suisses de Russie. Il faut aussi mettre dans la balance le fait que si la Russie cherche à se rapprocher de la Société des Nations et demande à y être admise, notre situation serait assez délicate si nous n'avons pas préalablement liquidé notre différend avec elle (E 1005 2/2).

faitement que nous avons stigmatisé publiquement le meurtre et que nous avons présenté des condoléances aux victimes de l'attentat. S'il veut maintenant que nous exprimions des regrets, en quelque sorte officiels, à lui-même, c'est qu'il veut pouvoir dire que nous avons présenté des excuses et que nous avons reconnu indirectement nos torts.

Le Conseil fédéral ne reculerait même pas devant l'idée d'exprimer un regret, mais à une condition *sine qua non*: Que le Gouvernement russe, dans ce cas, retire, en même temps, les injures dont il nous a couverts. Personne chez nous ne comprendrait que le Conseil fédéral exprime des regrets si le gouvernement russe ne reconnaît pas, à son tour, que les accusations portées par lui étaient dénuées de fondement.

En résumé, voici donc la situation:

1. Le Conseil fédéral donne sa préférence à la levée des mesures prises de part et d'autre *sans aucun échange de déclaration*.

2. Si, cependant, le gouvernement veut des regrets pour le meurtre de Vorowski, il doit reconnaître en même temps que les accusations injurieuses lancées contre nous étaient sans aucun fondement. En somme: *manifestation de regret contre rétractation. Sans rétractation aucun regret*.

Je ne sais pas s'il y a une probabilité quelconque que le gouvernement russe entre dans nos vues. Il me semble, cependant, que si ses intentions sont sincères, il ne devrait avoir de difficultés à reconnaître que notre point de vue est absolument correct.

Vous êtes autorisé à faire connaître, de la manière qui vous paraîtra la meilleure, le point de vue ci-dessus aux représentants soviétiques. Il ne convient cependant pas d'entrer dans de nouvelles discussions. Si les représentants soviétiques sont disposés à entrer, *en principe*, dans nos vues, il faudra rédiger les formules à échanger. Pour le moment, il est inutile de proposer des rédactions. Je doute, en effet, beaucoup que le gouvernement soviétique soit disposé — étant donné les procédés diplomatiques dont il est coutumier — à faire amende honorable.

Si cette *dernière* tentative n'aboutit pas, le Conseil fédéral aura du moins la satisfaction de pouvoir démontrer à notre opinion publique qu'il est allé jusqu'aux dernières limites de ce qui est compatible avec l'honneur du pays.

Vous pouvez, si vous l'estimez opportun, continuer à vous servir des bons offices *personnels* de votre ami M. Hauschild.

Si le résultat de la nouvelle démarche devait être négatif, il conviendra de considérer la conversation comme définitivement rompue. Le Conseil fédéral, dans ce cas, modifierait sa politique vis-à-vis des sujets russes dans ce sens qu'il recommencerait à distinguer, pour l'octroi des visas, entre les Russes bolchevistes et les Russes non bolchevistes.³

3. Cf. n° 372.

E 2001 (C) 12/1

*Le Ministre de Suisse à Berlin, H. Rüfenacht,
au Chef du Département politique, G. Motta*

L Vertraulich
Beziehungen zu Russland

Berlin, 16. Dezember 1924

Ich beehre mich, Ihnen den Empfang Ihrer Instruktion vom 13. ds.¹ zu bescheinigen. Inzwischen hatte sich aber schon vor Eingang Ihres Schreibens die Lage wesentlich verändert. Am 10. ds. Mts. ersuchte mich der russische Botschaftssekretär Stange, ihm Gelegenheit zu einer kurzen Mitteilung, die er mir im Auftrage des Botschafters zu machen habe, zu geben. Er anerbote sich, mich auf der Gesandtschaft zu besuchen, was ich annahm. Der Besuch fand am 11. ds. statt. Herr Stange teilte mir mit, dass der Botschafter jetzt auf die letzte Unterredung bei Geheimrat Hauschild hin neue Instruktionen seiner Regierung erhalten habe. Damit Herr Hauschild nicht mit der Veranstaltung einer vielleicht zum vornherein als aussichtslos verurteilten Zusammenkunft bemüht werde, wünsche der Botschafter mir die Stellungnahme seiner Regierung schon vorher bekanntzugeben. Nach dieser Stellungnahme sei eine Aufhebung des Boykotts ohne besondere Liquidierung des Falles Worowski nur möglich auf dem Wege der Aufnahme normaler diplomatischer Beziehungen. Dabei sei die Regierung bereit, zwei Etappen in dem Sinne einzuräumen, dass zwei getrennte Dokumente errichtet würden, von denen das eine den Boykott aufhebe, das andere die Anerkennung ausspreche, wobei dieses zweite Dokument mit einem späteren Datum als das erste versehen oder auf einen späteren immerhin jetzt schon zu bestimmenden Termin wirksam erklärt werde. Wolle die schweizerische Regierung hierauf nicht eintreten, so könne der Boykott für sich allein nur unter den früher genannten Bedingungen aufgehoben werden: Beileidserklärung und Bezahlung einer Rente an die Tochter Worowski. Ich erklärte meinerseits, neue offizielle Instruktionen noch nicht erhalten zu haben, aber bestimmt zu wissen, dass wir weder auf die eine noch die andere Alternative eingehen können. Ich bemerkte dabei, dass, wenn meine Ansicht zutreffe, nach der Auffassung des russischen Botschafters eine weitere Zusammenkunft wohl als zwecklos erscheine. Herr Stange wollte dies nicht ohne weiteres bejahen, sondern glaubte, dass trotzdem seinem Botschafter eine nochmalige Unterredung erwünscht sein werde. Wenigstens sei er, Stange, beauftragt, mir mitzuteilen, dass der Botschafter jederzeit bereit sei, einem Ruf von Geheimrat Hauschild Folge zu leisten. Ich versprach, von mir hören zu lassen, sobald ich die erwarteten Instruktionen erhalten haben werde.

Ich würde Ihnen den Inhalt dieser Unterredung sofort mitgeteilt haben, wenn ich nicht geglaubt hätte, dass Ihre Instruktion bereits unterwegs sei und sich mit meinem Bericht kreuzen würde. Sofort nach Empfang Ihres Schreibens vom 13. ds. habe ich, in Erwiderung des von Herrn Stange mir erstatteten Besuches, Herrn

1. Cf. n° 371.

Legationssekretär Dr. Jenny zum Botschafter Krestinski entsandt, mit dem Auftrage

1. zu kontrollieren, dass ich die oben erwähnten, mir durch Herrn Stange eröffneten russischen Postulate richtig verstanden habe,

2. festzustellen, dass diese Postulate nicht nur über die Vermittlungsvorschläge Hauschilds, sondern sogar über die bei der letzten Besprechung gestellten russischen Forderungen hinausgehen, indem nun wiederum die damals fallengelassene Rente beansprucht wird,

3. zu erklären, dass unter diesen Umständen und nach den mir nunmehr zugekommenen Instruktionen die Weiterführung der Verhandlungen auf der russischen Basis für uns ausgeschlossen sei.

Zu 1 bemerkte Herr Krestinski, dass die neuen russischen Postulate, so wie ich sie oben darstellte, zwar richtig wiedergegeben seien, dass er sie aber noch in dem Sinne ergänzen müsse, dass nun auch für den Fall der Wiederaufnahme der diplomatischen Beziehungen seiner Regierung eine schweizerische Beileidserklärung verlange, wenn auch vielleicht in verdeckter Form. Auf die Bemerkung von Dr. Jenny, dass hiervon an der letzten Besprechung nicht die Rede gewesen sei, gab Krestinski dies zu mit dem Beifügen, dass er damals, als seine persönliche Meinung, geglaubt habe, für den Fall der Anerkennung auf eine Beileidserklärung verzichten zu können, dass diese seine Auffassung aber von seiner Regierung nicht «ratifiziert» worden sei. Er wiederholte und formulierte:

der Boykott wird nur aufgehoben

1. entweder gegen Anerkennung de jure und verkapptes Beileid,

2. oder, bei Verweigerung der Anerkennung, gegen «klares» Beileid plus Rente.

Bei diesen unüberbrückbaren Gegensätzen zwischen den Instruktionen der beiden Regierungen warf in meinem Auftrage Herr Dr. Jenny die Frage auf, ob eine nochmalige Zusammenkunft bei Geheimrat Hauschild überhaupt noch einen Zweck habe. Krestinski bejahte dies für den Fall, dass eine erneute Aussprache mich vielleicht veranlassen würde, nochmals an meine Regierung zwecks Änderung meiner Instruktionen zu gelangen. Dr. Jenny erklärte dies als ausgeschlossen; doch könnte man sich überlegen, ob es nicht korrekt sei, Herrn Hauschild, der uns seine guten Dienste zur Verfügung gestellt habe, im Beisein beider Parteien gemeinsam über den Ausgang der Sache zu unterrichten. Krestinski pflichtete dem für seine Person bei, in der Meinung, dass es Herrn Hauschild überlassen sein solle zu entscheiden, ob er beide Parteien nochmals zu sich bitten wolle oder nicht. Da Krestinski möglicherweise Hauschild eine bezügliche Bemerkung machen wird, darf ich Sie um Ihre gefällige telegraphische Weisung² bitten, ob ich letzterem einfach, unter Verdankung seiner guten Dienste, das Scheitern der Verhandlungen melden, oder ob ich mich zu einer allfällig von ihm gewünschten letzten Zusammenkunft zur Verfügung stellen soll. Ich erlaube mir das Letztere vorzuschlagen, einmal aus Höflichkeit gegenüber Herrn Hauschild und sodann, weil es mir als in unserem Interesse liegend erscheint, vor seinen unparteiischen Ohren festzustellen, dass wir bereit waren, seinen Vermittlungsvorschlag in einer textlichen Modifikation anzunehmen — denn das bedeutete ja

2. Réponse du Conseil fédéral, télégramme n° 51 du 19.12.24, cf. n° 373, note 3.

Ihre Instruktion — und dass es nur die russische Intransigenz ist, die eine Verständigung verunmögliche. Schliesslich möchte ich Krestinski noch die erste Folge dieser Intransigenz, d. h. die bevorstehende Differenzierung in der Visaerteilung, eröffnen.

Ein materielles Ergebnis der Zusammenkunft verspreche ich mir in keiner Weise. Schien auch während der bisherigen Unterhandlungen Krestinski durch seine sukzessiven Konzessionen bemüht, eine Verständigung zu ermöglichen, so ist nach der Haltung seiner Regierung eine solche heute ausgeschlossen. Immerhin dürfte es sich empfehlen, mit der Verfügung der Konsequenzen aus dem Bruch der Verhandlungen noch einige Tage d. h. bis zu dessen allfälliger Konstatierung bei Geheimrat Hauschild zuzuwarten. Was die Mitwirkung von Professor Stein betrifft, so war Krestinski mit mir einverstanden, diese nicht weiter in Anspruch zu nehmen, ihm aber zu verschweigen, dass er durch Geheimrat Hauschild ersetzt worden ist.

373

E 1005 2/2

CONSEIL FÉDÉRAL
Procès-verbal de la séance du 19 décembre 1924

Relations avec la Russie

Secret

Département politique. Verbal

Le chef du Département politique expose que, d'après les derniers rapports de M. Rüfenacht¹, celui-ci, avant de recevoir les instructions du Conseil fédéral du 12 courant², avait reçu la visite de M. Stange, secrétaire de l'Ambassade des Soviets à Berlin. Ce diplomate avait déclaré à M. Rüfenacht que les conditions mises par les Soviets à la levée du boycott étaient ou bien

1. Reconnaissance de jure et condoléances masquées (verkapptes Beileid) ou bien

2. Condoléances formelles et rente à la famille de Vorowsky.

Après réception des instructions du 12 décembre, M. Rüfenacht a encore envoyé le secrétaire de Légation Jenny à l'Ambassade des Soviets où il a obtenu confirmation des déclarations de M. Stange.

Dans ces conditions, les pourparlers peuvent être considérés comme rompus, sans qu'il y ait eu faute de notre part.

Pour la suite, M. Rüfenacht demande s'il doit purement et simplement communiquer à M. Hauschild que les pourparlers sont définitivement rompus, et s'en tenir là, ou bien, au cas où M. Hauschild lui donnerait encore l'occasion de rencontrer Krestinsky chez lui, accepter l'invitation et donner les raisons de la rup-

1. Cf. n° 372.

2. Ces instructions sont datées du 13 décembre, cf. n° 371.

ture des pourparlers. Il semble que la deuxième solution soit préférable, d'abord par raison de courtoisie envers M. Hauschild, et ensuite pour faire retomber sur l'intransigeance russe la responsabilité de la rupture des pourparlers.

M. Motta propose au Conseil fédéral de le charger de faire savoir à M. Rüfenacht que les pourparlers avec la représentation des Soviets doivent être considérés comme rompus, tout en l'autorisant à donner les explications voulues à M. Hauschild, au besoin et si possible en présence de Krestinsky.

Quant aux mesures envisagées précédemment pour le cas de rupture, savoir la différenciation entre Russes bolchevistes et non bolchevistes, pour l'octroi des visas, cela peut attendre.

Le Chef du Département de justice et police est d'accord avec les propositions de M. Motta. Mais en ce qui concerne la différenciation entre Russes, pour les visas d'entrée en Suisse, il n'y a pas lieu d'en parler à Krestinsky, non plus que de publier que nous accueillerons désormais en Suisse les Russes non bolchevistes, ce qui aurait de graves inconvénients. En fait, nous appliquerons cette différenciation de notre propre chef, et nous aviserons directement ceux des Russes à qui nous avons dû précédemment refuser le visa et à qui nous pouvons l'accorder maintenant. Cette mesure sera appliquée dès ce jour.³

Il est pris connaissance de ces communications avec approbation.

3. *A la suite de cette séance, le Département politique envoya le télégramme (n° 51) suivant à la Légation de Suisse à Berlin: Bestätigen den Empfang Ihres Berichtes vom 16. dieses Monats. Die Verhandlungen sind als gescheitert anzusehen. Einer eventuellen Einladung Hauschild's dürfen Sie Folge leisten. Es ist keine Erwähnung von der Differenzierung in der Visaerteilung zu tun. Die Differenzierung beginnt von heute an (E 2001 (C) 12/1.*

Pour la suite de cette affaire, cf. DDS 9, rubrique: 22. Russland, 22.1. Wiederaufnahme von Handelsbeziehungen.

374

E 2001 (C) 7/3

*Le Chef du Département de Justice et Police, G. Motta,
au Ministre de Suisse à Buenos Aires, K. Egger*

Copie

L

Berne, 19 décembre 1924

Nous avons eu l'honneur de recevoir votre rapport du 25 novembre¹ et nous avons pris connaissance avec un vif intérêt du compte rendu de votre conversation avec M. Valdes Mendeville.

Nous avons relevé que le Chargé d'Affaires du Chili s'attend à ce que nous procédions à la reconnaissance formelle de son Gouvernement. Ainsi que nous vous l'écrivions le 21 novembre², nous préférierions éviter une démarche aussi solen-

1. *Non reproduit.*

2. *Dans cette lettre, le Département politique précisait: nous désirons éviter de procéder à une reconnaissance formelle du nouveau Gouvernement chilien qui nous paraît, à divers égards,*

nelle et vous laisser le soin de formuler verbalement, au cours du voyage que vous ferez à Santiago dans le courant du mois prochain, les félicitations et les vœux qui vous paraîtront de courtoisie.

Nous nous félicitons d'apprendre que M. Valdes Mendeville paraît décidé à s'employer résolument à la conclusion d'un traité de conciliation et de règlement judiciaire entre la Suisse et le Chili et nous partageons pleinement votre impression qu'il est de bonne tactique de lui laisser le temps d'agir dans ce sens avant de formuler les propositions concrètes auxquelles vous autorisait notre office du 9 septembre.³ C'est pourquoi nous vous avons télégraphié d'attendre de nouvelles instructions.

Si le Gouvernement chilien se montre disposé à entrer résolument dans la voie de l'arbitrage obligatoire, il y aurait lieu, en effet, de lui proposer comme base de négociation, le traité de conciliation et de règlement judiciaire que nous avons conclu, le 20 septembre dernier, avec l'Italie⁴ et qui réalise, aussi complètement que possible, nos aspirations en matière d'arbitrage. Il serait d'un excellent exemple qu'un semblable traité intervînt entre la Suisse et le Chili et nous serions heureux de collaborer avec le Cabinet de Santiago à la propagation des principes de droit nouveau que consacrerait un pareil accord. Il vaut donc la peine, si les démarches de M. Valdes Mendeville semblent porter des fruits, de le proposer officiellement et, à cet effet, vous trouverez, sous ce pli, deux exemplaires du traité italo-suisse accompagnés du message par lequel nous l'avons soumis à l'approbation des Chambres fédérales. Vous pourriez suggérer, le cas échéant, qu'au cas où le Gouvernement chilien accepterait ce traité comme base de négociations, mais désirerait restreindre le principe de l'arbitrage obligatoire aux litiges d'ordre juridique énumérés à l'article 36 du Statut de la Cour internationale de Justice, nous serions prêt à tenir compte de cette préférence et à lui faire parvenir un projet de traité amendé sur ce point.

Le traité de règlement judiciaire intervenu, le 28 octobre 1924, entre la Suisse et le Brésil⁵ serait, à notre avis, une base de discussion moins favorable, car il fait complètement abstraction de la procédure de conciliation, à laquelle nous attachons beaucoup de prix, et il contient la réserve des droits constitutionnels qui restreint à un minimum le principe du règlement judiciaire obligatoire. C'est le résultat d'un compromis entre la formule traditionnelle et la conception plus moderne du règlement judiciaire dans le cadre de la Société des Nations et il n'est guère de notre intérêt de proposer comme modèle un texte qui résulte déjà de nombreuses concessions de notre part. Il va de soi, cependant, que, si nous ne pouvons obtenir mieux, nous n'avons aucune raison de refuser au Chili ce que nous avons accordé au Brésil. Si vous avez lieu de croire que le Chili n'ira pas au-delà, vous pourriez donc proposer d'entrer en négociations sur la base du projet ci-joint, qui n'est

inoportune. Il nous paraît indispensable, en revanche, d'entretenir, avec le seul Gouvernement existant dans cet Etat les relations amicales commandées par les intérêts de nos nationaux. Mieux vaut donc, dans ces conditions, nous comporter comme si aucun changement n'était intervenu dans la forme constitutionnelle du Gouvernement chilien (E 2001 (C) 7/5).

3. *Non reproduit; il s'agissait de proposer un projet de traité de conciliation.*

4. *Cf. n° 348.*

5. *Cf. n° 297.*

autre que la combinaison du traité entre le Brésil et la Suisse et de notre projet du 9 septembre dernier.

Au cas où le Cabinet de Santiago reculerait devant un projet de cette envergure, nous sacrifierions la procédure de conciliation plutôt que le principe du règlement judiciaire qui offre évidemment des garanties plus effectives et vous voudriez bien négocier, au pis-aller, un traité analogue à celui du 28 octobre 1924, dont vous trouverez, à toutes bonnes fins, deux exemplaires sous ce pli. Ce n'est qu'en dernière instance que vous feriez état du projet de traité de conciliation pure et simple que nous vous avons envoyé, le 9 septembre dernier, sur la déclaration du Gouvernement chilien qu'il ne se lierait pas davantage.

Nous vous saurons gré de nous tenir au courant du résultat de vos démarches.⁶
[...]

6. *En ce qui concerne la reconnaissance du gouvernement chilien, cf. DDS 9, nos 2, 8, 26.*

375

E 2001 (D) c/1/3

La Division des Affaires étrangères du Département politique aux Légations de Suisse

Copie

RP N° 38 Confidentiel

Berne, 27 décembre 1924

Nous avons l'honneur de vous donner divers renseignements sur l'état actuel des relations de la Grande-Bretagne et du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes avec les Soviets, les rapports gréco-yougoslaves, le voyage des Souverains serbes à Rome et à Paris, le récent message du Président Coolidge au Congrès américain sur la question, notamment, des dettes interalliées, ainsi que l'attitude du sénateur Borah à l'égard de la Cour permanente de Justice internationale et de la Russie des Soviets.

Les relations actuelles de la Grande-Bretagne avec la Russie des Soviets

Son court Ministère a coûté cher à M. MacDonald. Le revirement opéré dans le peuple en faveur de la droite paraît plus que momentané. Il est étonnant de constater combien M. MacDonald est déjà oublié et traité en quantité négligeable. A peine se rappelle-t-on qu'il a été Chef de Gouvernement pendant la plus grande partie de l'année. Le régime socialiste est considéré comme une affaire appartenant au passé, comme une expérience faite, sur laquelle on ne reviendra pas, à moins que, peut-être, dans des années, les circonstances aient de nouveau complètement changé. Personnellement, M. MacDonald a perdu une bonne part de son prestige, surtout dans son propre parti. Il a eu de la peine à se faire réélire

comme chef de parti; c'est, du reste, un sort qu'il partage avec M. Baldwin, qui, après sa défaite de 1923, s'est heurté aux mêmes difficultés. Non seulement il ne trouve plus d'appui dans les rangs du Labour Party, mais plusieurs personnages importants, sur les bancs de l'opposition, lui sont ouvertement hostiles. Cela se sent presque quand il se lève à la Chambre pour prendre la parole.

Le 15 décembre, les délibérations du Parlement ont commencé par porter sur la politique étrangère. M. Chamberlain, qui venait de rentrer du Continent, a fait sa première apparition. Il n'a abordé que quelques-unes des nombreuses questions qui se trouvent actuellement au premier plan de l'activité du Foreign Office. Il a parlé des entretiens qu'il a eus à Paris et à Rome, puis, de la Société des Nations, ensuite, de l'Égypte, et, finalement, de la Russie.

L'affaire de la lettre de Zinovieff a pris un temps considérable, grâce aussi aux interruptions du Labour Party. Le point qui nous paraît le plus intéressant dans ces explications, c'est le verdict de la Commission d'enquête instituée par le nouveau Gouvernement. Il proclame l'authenticité incontestable de ce document, qui avait pour but d'instaurer en Grande-Bretagne un régime de feu et de sang et qui occasionna une grave défaite du parti socialiste.

Certaines constatations de M. Chamberlain au sujet des traités avec la Russie méritent d'être recommandées à l'attention générale. Nous les résumerons ainsi:

1) Le projet d'un emprunt fut considéré comme une affaire manquée, déjà du temps de l'ancien Gouvernement. Il n'est plus nécessaire d'en parler.

2) Les traités qui ne comportent pas d'emprunt n'ont aucune valeur.

3) Quelles sont les expériences des pays qui ont conclu des traités avec les Soviets? — La France s'y risque en ce moment. Attendez de voir ce qui en résultera. En Italie, aucune reprise de commerce n'a suivi la reconnaissance et la conclusion d'un arrangement.

4) Il n'y a pas de commerce sans crédits. Le système communiste est une faillite. Aussi le petit commerce individuel reprend-il de plus en plus en Russie; la réouverture des magasins est de nouveau autorisée par les Autorités. Mais les apparences sont sauvées grâce aux mesures prises pour éviter qu'aucune transaction puisse se conclure avec l'étranger sans passer par le Gouvernement. Comme ce système ne peut s'accommoder de celui qui fonctionne dans le reste du monde, il est absurde de penser qu'il suffit de faire un traité avec Moscou pour que les relations commerciales reprennent.

5) Il peut y avoir, plus tard, des possibilités d'une reprise du commerce; actuellement, elle est exclue. Pendant les neuf premiers mois, la Russie a importé en Grande-Bretagne pour £ 13.000.000, d'autre part, la Russie a acheté en Grande-Bretagne pour £ 1.800.000.—. Voilà le résultat des efforts commerciaux anglo-russes au cours d'une époque où le Gouvernement était animé à l'égard des seigneurs du Kremlin, de la meilleure volonté et des sentiments les plus fraternels.

6) M. Chamberlain termine en disant que, peut-être plus tard, des négociations pourront être reprises avec les Soviets. Actuellement, le moment serait mal choisi. Il ne croit pas non plus que le moment actuel soit opportun *pour maintenir avec les Soviets des relations diplomatiques normales*, ces relations qui, entre n'importe quelles Puissances, doivent avoir comme base une conduite amicale et l'observation des convenances et de la courtoisie de la vie internationale.

Le Cabinet Pachitch et la Russie soviétique

Le retour au pouvoir d'un Cabinet radical, de même que l'approche des élections législatives ne laissent pas d'influencer profondément la politique étrangère du Gouvernement yougoslave. Cette influence des intérêts de parti se lit clairement dans l'attitude qu'observe la Yougoslavie à l'égard de la Russie soviétique. Elle n'est pas étrangère, non plus, à la dénonciation, si inattendue, du traité d'alliance gréco-serbe.

Les divers Gouvernements qui se sont succédé à Belgrade depuis deux ans n'ont jamais caché que l'éventualité d'une reconnaissance de la Russie soviétique ne rencontrait aucune difficulté sérieuse et que ce problème se ramenait, en définitive, à une simple question d'opportunité. Il était donc assez plausible de supposer, en raison du jeu des sympathies naturelles, que le Cabinet Davidovitch, s'il se fût maintenu au pouvoir, eût renoué avec la Russie, tôt après la France.

Depuis l'avènement du Cabinet Pachitch, la situation s'est modifiée du tout au tout. Les milieux gouvernementaux accusent sans détour les Soviets d'immixtions graves dans les affaires intérieures du pays. Ils prétendent être en possession de documents importants, dérobés à la Légation soviétique de Vienne, qui établiraient la collusion du parti républicain des paysans croates avec Moscou. L'élément croate, avec l'aide des Soviets, fomenterait une tentative de révolution, au début de janvier, qui coïnciderait avec une incursion des comitadjis pro-macédoniens en Serbie méridionale. Le plan de la III^{ème} Internationale consisterait à prêter un appui énergique au parti communiste en Yougoslavie, à aggraver les dissensions entre Serbes, Croates et Slovènes, à accroître le mécontentement en Serbie méridionale et, enfin, à opposer les catholiques romains aux orthodoxes. Le Gouvernement de Belgrade accuse, en même temps, les Soviets de soutenir le Comité de Kossovo et de favoriser les incursions des bandes albanaises en territoire serbe.

A la vérité, le Cabinet Pachitch exagère à dessein ses craintes à l'endroit du danger bolcheviste. La Yougoslavie est un des pays les plus réfractaires à l'action des Soviets. Le parti républicain des paysans croates lui-même n'est pas acquis à la doctrine communiste, ni inféodé à la Troisième Internationale. Raditch, qui, de tous les chefs du parti paysan croate, paraît le plus accessible à l'influence de Moscou, a pris soin de déclarer récemment dans le «Slobodni Dom» qu'il se refusait à toute combinaison électorale avec les organisations socialistes du Royaume et n'a pas manqué de rappeler que, par sa culture, ses idées religieuses et ses traditions, son parti était conservateur et demeurait hostile à toute conception communiste. Quant à l'agitation pro-macédonienne en Serbie méridionale, elle n'a rien de commun avec l'action de Moscou.

Si le Gouvernement actuel prend un tel soin d'accréditer l'idée d'un danger bolcheviste, en Yougoslavie, c'est qu'il compte justifier de cette manière les mesures qu'il se propose de prendre contre les radichistes, les socialistes et les communistes. Le Cabinet radical qui avait précédé le Ministère Davidovitch avait déjà procédé à la dissolution de tous les syndicats ouvriers, uniformément qualifiés d'organisations bolchevistes. Le Ministère Davidovitch les a rétablis. M. Pachitch cherche évidemment l'occasion de les supprimer de nouveau. Une information récente annonce même que le Gouvernement va prendre une décision dans ce

sens. Le corollaire de cette politique électorale est une aggravation marquée des relations avec la Russie soviétique. La question de la reconnaissance du Gouvernement de Moscou est, dans tous les cas, reléguée à l'arrière plan jusqu'aux élections.

[...]¹

Le récent message du Président Coolidge au Congrès américain et la question des dettes interalliées

La session ordinaire du Congrès a commencé le premier décembre par une exécution des sénateurs républicains dissidents et, désormais, LaFollette et ses amis ne seront plus convoqués au caucus du parti. Puis, le Président, abandonnant l'usage de venir en personne lire son message, s'est borné à l'envoyer au Congrès, où il a été lu par un secrétaire. Le style en est concis, clair et un peu sec, dépourvu de vaine phraséologie. Les trois quarts de ce message sont consacrés aux affaires intérieures. Après avoir constaté avec satisfaction que la situation des Etats-Unis est unique au monde, que la dette publique a diminué, que les frais du Gouvernement deviennent moins élevés et que les impôts sont en train d'être réduits, le Président déclare que la tâche du Gouvernement est d'aller plus loin encore dans cette voie des réductions; car la dette publique est de 21 milliards, les frais de l'administration s'élèvent à 3 milliards et demi et les Américains paient en moyenne \$ 27.00 d'impôts par tête. Il faut donc des économies, encore des économies et toujours des économies.

Après avoir passé en revue les questions suivantes: la révision de la loi d'impôts, le développement des voies fluviales, les secours à l'agriculture, l'affermement de la grande entreprise des forces hydrauliques à Muscle Shoals, les chemins de fer, la marine marchande, l'immigration, etc., le Président a abordé les affaires étrangères. Il a d'abord préconisé à nouveau l'adhésion des Etats-Unis à la Cour permanente de Justice internationale, sous les réserves déjà fixées par le Département d'Etat et en insistant sur le fait que les Etats-Unis ne seront liés par les décisions de la Cour que lorsqu'ils lui auront soumis volontairement une question litigieuse que les négociations diplomatiques n'auront pu résoudre. En ce qui concerne la limitation des armements, le Président rappelle qu'à plusieurs reprises, il a exprimé le désir de voir continuer et achever l'œuvre commencée par la Conférence de Washington, dans l'espoir qu'une nouvelle Conférence pourrait avoir lieu « aussitôt que l'exécution du plan actuel pour le paiement des réparations offrirait une occasion favorable. Mais, ajoute le Président, vu les propositions faites par d'autres Gouvernements et tendant à la réunion d'une Conférence européenne, il sera nécessaire d'attendre pour voir quel sera le résultat de leur action. Je ne désire pas envoyer des représentants à une conférence qui projetterait des engagements opposés à la liberté d'action que nous voulons maintenir intacte en ce qui concerne notre politique intérieure. » Il est d'accord de proscrire la guerre. « Tandis que nous devons sauvegarder notre liberté d'agir selon notre propre jugement dans nos affaires domestiques, dit-il, nous ne pouvons que con-

1. *Un passage concernant les relations gréco-yougoslaves et le voyage des Souverains serbes à Rome et à Paris n'a pas été reproduit.*

sidérer avec un intérêt sympathique tout progrès vers ce but désiré, étudier soigneusement les mesures proposées pour l'atteindre.»

Quant à la codification du droit international, le Président préfère les recherches et les études faites par des juristes membres des associations et instituts privés de droit international aux conférences des représentants techniques et officiels des Gouvernements.

Enfin, le Président a parlé des créances des Etats-Unis sur les pays étrangers. Ces créances s'élèvent à 12 milliards, et la Commission créée dans ce but a déjà négocié avec quelques Gouvernements la liquidation d'un montant de 5 milliards. Les pouvoirs de cette Commission expirant prochainement, ils devront être renouvelés par le Congrès. «Je suis opposé, a déclaré une fois de plus le Président, à la remise de ces dettes et je crois que pour le plus grand bien du monde elles doivent être liquidées et payées aussi vite que possible. Je ne demande pas des mesures draconiennes; mais, tant que l'argent emprunté n'est pas rendu, le crédit ne peut être assuré en cas de nécessité; il existe, en outre, une obligation morale que notre pays ne peut ignorer et qu'aucune autre nation ne peut éluder. Les termes et conditions peuvent être conformés aux différentes capacités financières des pays intéressés, mais le principe que chaque pays doit exécuter ses obligations n'admet pas d'exceptions et il est d'application universelle.»

La question de la fixation des termes de paiement de la dette de la France envers les Etats-Unis est de nouveau en discussion. Il y a à ce sujet une polémique à propos d'un passage du message présidentiel au Congrès, où il est dit que les termes et conditions de paiement peuvent différer suivant les capacités financières des pays intéressés. On a vu là une allusion à l'octroi de conditions plus favorables à la France qu'à l'Angleterre. La protestation officieuse de l'Angleterre à ce sujet a été soutenue par une partie de la presse, qui déclare, d'un côté, qu'il n'y a pas lieu de revenir sur les termes convenus avec l'Angleterre et, d'un autre côté, qu'il serait injuste de ne pas mettre la France sur le même pied. En tout cas, aucune proposition formelle de la France n'étant parvenue à la Commission de liquidation, celle-ci n'a pas eu encore à s'en occuper.

L'attitude du sénateur Borah à l'égard de la Cour permanente de Justice internationale et de la Russie des Soviets

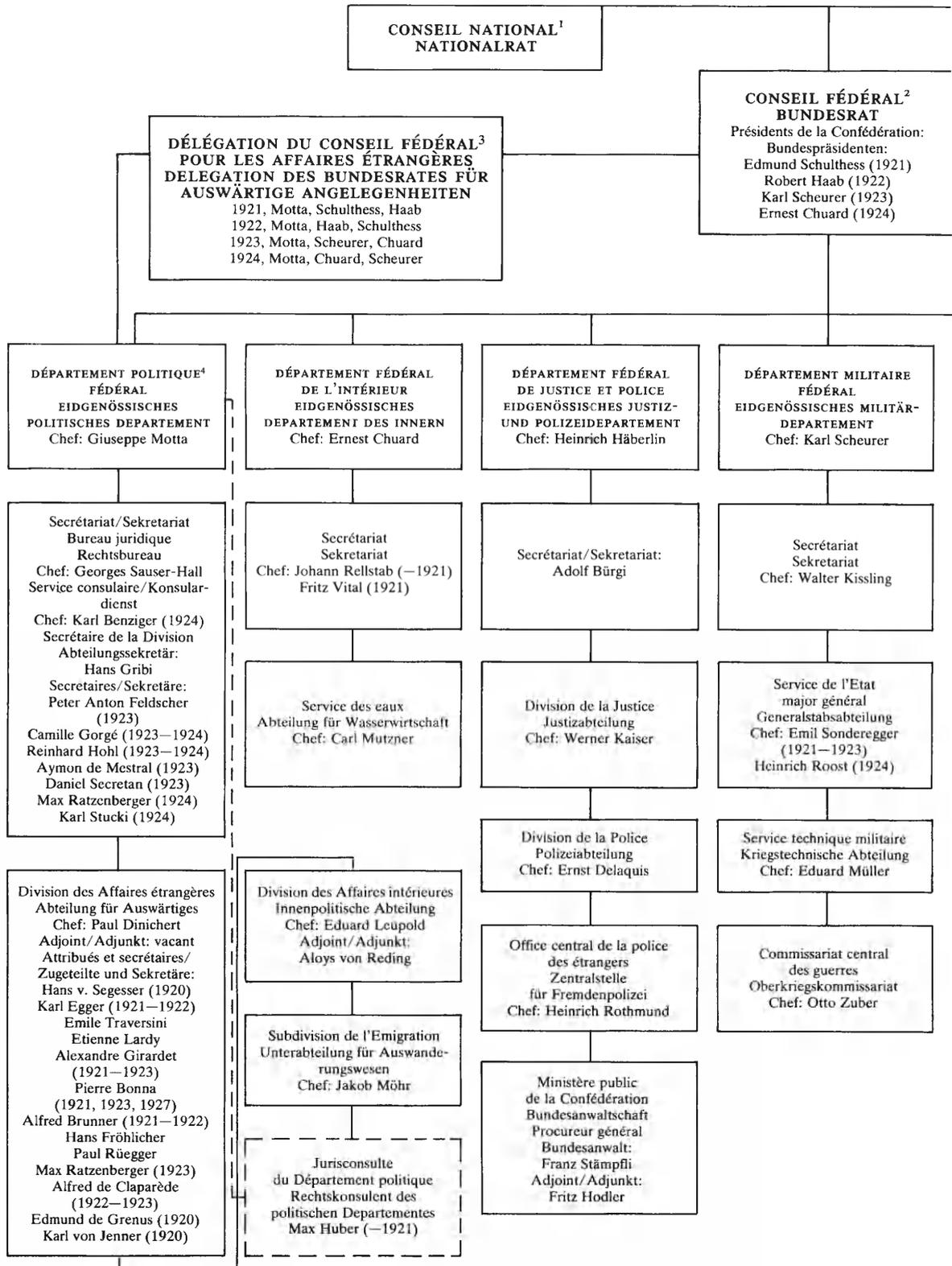
Il semble qu'on se soit un peu pressé d'annoncer que le sénateur Borah se ralliait au projet présidentiel d'adhésion à la Cour permanente de Justice internationale et que ses sentiments à l'égard des Soviets avaient changé. Ce sénateur n'est pas homme à plier devant des nécessités politiques ou des promesses électorales et il reste plus irréconciliable que jamais envers tout ce qui touche de près ou de loin à la Société des Nations. Il a donc fait savoir qu'il ne s'opposerait pas, en sa qualité de président du Comité des Affaires étrangères, à la discussion du projet relatif à la Cour permanente de Justice internationale au sein de ce Comité; mais il estime que, pour le moment, le Sénat a d'autres objets à traiter, plus pressants que l'entrée des Etats-Unis dans cette Cour. D'autre part, il a déclaré à nouveau qu'il voterait contre l'adhésion des Etats-Unis à la Cour permanente de Justice internationale tant que les juges seraient élus par la Société des Nations, selon le mode actuel. Il estime donc que le Comité et le Sénat doivent élaborer un projet d'adhé-

sion à une Cour internationale de Justice qui soit un corps judiciaire indépendant et libre de toute attache politique. Le sénateur Borah n'étant pas seul à soutenir ce point de vue, cela présage une longue discussion, et avec le règlement élastique des débats au Sénat, il est improbable que le vote sur la Cour de Justice pourra avoir lieu dans le courant de la session actuelle, qui se termine à la fin de février. Les démocrates, cependant, déclarent qu'ils vont insister pour obtenir un vote final sur cette question avant le 1^{er} mars et ils assurent qu'ils pourront réunir les $\frac{2}{3}$ des sénateurs en faveur du projet présenté par le Département d'Etat.

Il paraît également que le sénateur Borah n'a pas changé d'opinion sur la nécessité de reconnaître le Gouvernement des Soviets. En présence de ces divergences de vues entre le Secrétaire d'Etat et le Président du Comité des Affaires étrangères, certains journaux républicains prévoient déjà un renouvellement des conflits entre le Sénat et le Président et des difficultés pour la conduite des affaires étrangères. Un sénateur plus souple à la tête du Comité du Sénat aurait sans doute mieux convenu au Président.

VII. ANNEXES

VII. 1 ORGANIGRAMME DE L'ADMINISTRATION FÉDÉRALE
 CONCERNÉE PAR LES RELATIONS INTERNATIONALES
 1921—1924



CONSEIL DES ÉTATS¹
STÄNDERAT

CHANCELLERIE FÉDÉRALE
BUNDESKANZLEI

Chancelier de la Confédération:
Bundeskanzler:
Adolf Steiger

DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES
FINANCES ET DES DOUANES
EIDGENÖSSISCHES FINANZ-
UND ZOLLDEPARTEMENT
Chef: Jean-Marie Musy

DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE
L'ÉCONOMIE PUBLIQUE
EIDGENÖSSISCHES VOLKS-
WIRTSCHAFTSDEPARTEMENT
Chef: Edmund Schulthess

DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES
POSTES ET DES
CHEMINS DE FER
EIDGENÖSSISCHES POST- UND
EISENBAHNDEPARTEMENT
Chef: Robert Haab

Secrétariat
Sekretariat
Chef: Heinrich Imboden
(1921—1922)
Julius Oetiker (1923)
Wilhelm Wimmer (1924)

Secrétariat général
Generalsekretariat
Secrétaire général
Generalsekretär:
Ernst Wetter (1921—1923)

Division des chemins de fer
Eisenbahnabteilung
Chef: Robert Herold
(1923)

Administration des finances
Finanzverwaltung
Chef: Heinrich Imboden
(1921—1922)
Julius Oetiker (1923—1924)

Division du commerce
Handelsabteilung
Chef: Arnold Eichmann
(1921—1923)
Ernst Wetter (1924)

Administration des postes
Postverwaltung
Chef: Reinhold Furrer

Administration des douanes
Zollverwaltung
Chef: Arnold Gassmann

Office du Travail
Arbeitsamt
Chef: Hans Pfister

Secrétariat/Sekretariat
O. Leimgruber

Service de l'importation et de
l'exportation/Sektion für Ein-
und Ausfuhr
Chef: Arthur Immer
(1921—1923)

OFFICE FÉDÉRAL DE
L'ALIMENTATION
EIDGENÖSSISCHES
ERNÄHRUNGSAMT
Chef: Josef Käppeli
(1921—1922)

1. Sous réserve des droits du peuple et des cantons, l'autorité suprême de la Confédération est exercée par l'Assemblée fédérale, qui se compose du Conseil national et du Conseil des Etats.

2. Le Conseil fédéral est l'autorité directoriale et exécutive supérieure de la Confédération. Il comprend sept membres élus par l'Assemblée fédérale. Le système collégial est la règle. Les tâches du collège gouvernemental sont réparties par départements entre ses membres.

3. La délégation du Conseil fédéral pour les affaires étrangères a été créée au mois de juin 1917 après la démission du chef du Département politique, le Conseiller fédéral Hoffmann. Cet organe, qui existe toujours, a notamment pour tâche d'examiner les questions de politique étrangère importantes avant de les soumettre à la décision du Conseil fédéral.

4. Ministère des affaires étrangères.

VII.2 LES POSTES DIPLOMATIQUES ET CONSULAIRES SUISSES À L'ÉTRANGER 1921—1924

Les représentants de la Suisse à l'étranger, à l'exception de ceux en Autriche et en Tchécoslovaquie, sont aussi chargés de la représentation des intérêts du Liechtenstein.

Etats	Légations	Ministres plénipotentiaires	Chargés d'Affaires	Consulats
EUROPE				
Allemagne	Berlin	Alfred von Planta (—1922) Hermann Rüfenacht (1922—)		Berlin, Brême, Breslau, Cologne, Dresden, Düsseldorf, Elbing, Francfort, Hambourg, Königsberg, Leipzig, Mannheim, Munich, Nürnberg, Stuttgart
Autriche	Vienne	Charles Bourcart		Vienne
Belgique	Bruxelles	Frédéric Barbey		Anvers, Bruxelles
Bulgarie				Sofia
Danemark				Copenhague
Espagne	Madrid	Alfred Mengotti		Madrid, Barcelona, Sevilla
Estonie				Reval
Finlande				Åbo
France et Algérie	Paris	Alphonse Dunant		Alger, Besançon, Béziers (Hérault), Bordeaux, Dijon, Le Havre, Lille, Lyon, Marseille, Mulhouse, Nancy, Nantes, Nice, Paris, Strasbourg, Toulouse
Grande-Bretagne et possessions britanniques	Londres	Charles R. Paravicini		Aделаïde, Auckland, Bombay, Brisbane, Calcutta (1922), Capetown, Colombo, Freetown, Glasgow, Hull, Johannesburg, Karachi (1922), Liverpool, Londres, Madras (1922), Manchester, Melbourne, Montréal, Rangoon, Singapour, Sydney, Toronto, Vancouver, Winnipeg
Grèce	Athènes	Max Jäger (1923—)		Athènes
Hongrie	Vienne			Budapest

Italie	Rome	Georges Wagnière	Catania (1922), Florence, Gênes, Livourne, Milan, Naples, Palerme (—1922), Rome, Trieste, Turin, Venise
Lettonie			Riga
Lithuanie			Kowno
Luxembourg			Nancy
Monaco			Nice
Norvège			Christiania
Pays-Bas et possessions néerlandaises	La Haye	Gaston Carlin Arthur de Pury (1923—)	Amsterdam, Batavia, Langkat (Sumatra), Rotterdam
Pologne	Varsovie	Hans von Pfyffer (1922—)	Varsovie
Portugal	Madrid	Alfred Mengotti	Lisbonne, Porto
Roumanie	Bucarest	Gustave Boissier (—1920) Ferdinand von Salis (1921—)	Bucarest, Galatz
Russie	Pétrograd	vacant	Kiew, Moscou, Odessa, Pétrograd, Riga, Tiflis, Dès 1922 il n'existe plus de relations consulaires avec la Russie.
San Marino			Florence
Serbes, Croates et Slovènes, Royaume des			Belgrad, Zagreb
Suède	Berlin (1920) Stockholm	Alfred von Planta (1920—1922) Heinrich Schreiber (1922—1924) Charles L. E. Lardy (1924—)	Stockholm, Malmö (—1921)
Thécoslovaquie			Prague

Etats	Légations	Ministres plénipotentiaires	Chargés d'Affaires	Consulats
AFRIQUE				
Est Africain portugais				Lourenço-Marques (1923)
Maroc				Casablanca (1921)
AMÉRIQUE				
Argentine	Buenos Aires	Arthur de Pury Karl Egger (1923)		Bahia Blanca (—1923), Buenos Aires, Conception del Uruguay (—1923), Córdoba, Corrientes (—1923), Mendoza, Paraná (—1923), Rosario de Santa Fé, Santa Fé, Tucuman
Brésil	Rio de Janeiro	Albert Gertsch		Bahia, Curitiba (1923), Joinville, Pará, Pernambuco, Porto Alegre, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul (1920), São Paulo
Bolivie				Oruro (—1921), La Paz (1922)
Canada, cf. Grande-Bretagne				
Chili	Buenos Aires	Arthur de Pury Karl Egger (1923)		Punta Arenas (1924), Santiago de Chile, Valdivia, Valparaiso
Colombie				Bogotá
Coste Rica				San José
Cuba	Washington	Marc Peter		La Havane
Equateur				Guayaquil
Etats Unis d'Amérique	Washington	Marc Peter		Chicago, Cincinnati, Denver, Galveston (—1922), Los Angeles (1923), Manila, New Orleans, New York, Philadelphia, Portland, San Francisco, Seattle, St. Louis, St. Paul (—1922), Washington
Guatemala				Guatemala

Mexique			Guadalajara, Mexico, Tampico
Panama			Panama
Paraguay	Buenos-Aires	Arthur de Pury Karl Egger (1923)	Asunción
Pérou			Lima
Salvador			San Miguel, San Salvador (1920)
Uruguay	Buenos-Aires	Arthur de Pury Karl Egger (1923)	Montevideo
Vénézuela			Nuova Helvecia Paysandú Caracas

ASIE

Chine			Canton (1922), Shanghai
Indes néerlandaises cf. Pays-Bas			
Indes Orientales, cf. Grande-Bretagne			
Japon	Tokio	Ferdinand von Salis (1920) Charles L. E. Lardy (-1923) vacant	Yokohama
Perse			Téhéran
Philippines, cf. Etats-Unis d'Amérique			

VII.3 LES POSTES DIPLOMATIQUES ET CONSULAIRES ÉTRANGERS EN SUISSE

Etats	Légations	Ministres plénipotentiaires	Chargés d'Affaires	Consulats
EUROPE				
Albanie				Genève
Allemagne	Berne	Adolf Müller		Bâle, Berne, Davos (—1923), Genève, Lausanne (—1921), Lugano, St-Gall, Zurich
Autriche	Berne	Leo di Pauli (1923)	Johann Seidler (1920) Leo di Pauli (1921—1922)	Berne, St-Gall (1922), Zurich
Belgique	Berne	Fernand Peltzer		Bâle, Berne, Genève, Lausanne, Lugano, Lucerne, Neuchâtel, Zurich
Bulgarie	Berne Rome	Yvan Stephanoff Guéchoff (1920) Georges Radeff (1922)	Svétoslave Poménow (1921) Dimitri Mikoff (1922)	Berne (1923—1924), Genève (1920—1921), Lausanne (1924), Zurich (1923—1924)
Danemark	Berne (1920, 1922) Rome (1921)	Markus Andreas de Oldenburg	Ove Flemming de Sehested	Bâle (1921), Berne, La Chaux-de-Fonds (1922), Genève, St-Gall (1923), Zurich
Espagne	Berne	Francisco de Reynoso Emilio de Palacios y Fau (1924)		Bâle, Berne, Genève, Lenzbourg (1920), Lucerne (1923), Montreux, St-Gall, Zurich
Estonie	Berlin		Karl Menning	Lausanne (1921), Zurich
Finlande				
France	Berne	Henry Allizé		Bâle, Berne, La Chaux-de-Fonds (1920—1922), Davos, Genève, Lausanne, Lugano, St-Gall, Zurich

Grande-Bretagne	Berne	Theo O. W. V. Russel (1920–1922) Milne Cheetham (1923) M. R. A. C. Sperling (1924)		Bâle, Berne, Davos, Genève, Lausanne, Lucerne, Lugano, Montreux, Neuchâtel, Schaffhouse (1920) St-Gall, St-Moritz (1920+1924), Zurich
Grèce	Berne	Apostole Alexandri (1920) Georges J. Caradjia (1922)	Raoul Bibica-Rosetti (1921+1923) Vasilii Colocotronis (1924) Félix Parcher de Terjékfalva (1921)	Berne (–1923), Genève (–1923), Lugano (–1923), Zurich (–1923)
Hongrie	Berne (1921)			Zurich (1922)
Italie	Berne	Luca Orsini-Baroni (1920–1922) Carlo Garbasso (1923)		Bâle, Berne, Brigue, Coire, Genève, Lausanne, Locarno, Lugano, Schaffhouse, St-Gall, Zurich
Lettonie	Berlin		Oskar Voit (1923)	Berne
Liechtenstein	Bern		Emil Beck	Berne
Lithuanie	Berlin		Wenzeslaus Sidzikauskas (1922)	Berne, Genève (1923)
Luxembourg	Berne (–1922)		Antoine Lefort	Berne, Genève
Monaco				
Norvège	Rome	Arne Scheel (1921) Johannes Irgens (1922)	Ove C. L. Vangenstein (1922)	Bâle, Berne, Genève, Vevey, Zurich
Pays-Bas	Berne	F. G. van Panhuys (–1923) Willem I. Doude van Troostwijk (1924)		Bâle, Berne, Davos, Genève, Lugano (1924), Montreux (1920), Zurich
Pologne	Berne	Jean de Modzelewski		Berne, Genève (–1922), Zurich
Portugal	Berne	Antonio Maria Bartolomeu Ferreira		Bâle, Berne, Davos, Genève, Lausanne, Lucerne, Zurich
Roumanie	Berne	Georges Derussi (–1922) Nicolas Petresco-Comnène (1924)	E. Margaritescogreciano (1923)	Genève, Zurich

Etats	Légations	Ministres plénipotentiaires	Chargés d'Affaires	Consulats
Russie	vacant			Genève (—1922), Davos (—1922), Lausanne (—1922)
Saint-Siège	Berne	Luigi Maglione		Lausanne (—1922)
San Marino	Berne	Miloutine Yovanovitch		Genève, Zurich (1923)
Serbes, Croates et Slovènes, Royaume des	Berne	A. J. P. de Adlercreutz (—1922) Jonas Magnus Alströmer		Bâle, Berne (1922), Genève, Neuchâtel, Zurich
Suède	Berne	Cyril Dušek (1920—1921) Robert Flieder	Pavel Baráček- Jaquier (1920)	Berne, Zurich (1921)
Tchécoslovaquie	Berne	vacant (1920) Djévad Bey (1921—1923)	Ruchdy Bey (1924)	Genève (—1922), Davos (1923), Zurich (1920—1921)
Turquie	Berne			
AMÉRIQUE				
Argentine	Berne	Juan Lagos Mármol (—1922) Jacinto L. Villegas		Aarau, Bellinzona (—1923), Genève, Lausanne (—1920), Lugano, Neuchâtel (—1923), Soleure (—1923), Lucerne (—1923), St-Gall, Zurich
Bolivie	Berne	Raoul Paranhos do Rio- Branco		Bâle (1924), Berne (—1921), Genève, Lausanne (1924), Lucerne (1922), Zurich
Bésil	Berne			Berne, Genève, Lausanne, St-Gall, Zurich
Chili	Berne (—1922) Vienne (1922)	Marcial A. Martinez de F. (1920) Manuel Rivas Vicuña	Georges Valdes Mendeville (1921)	Genève, Lucerne (1920), Lugano (1922), Zurich

Colombie	Berne	Francisco José de Urrutia		Berne, Fribourg, Genève, Lausanne (1921), Lugano, Winterthur (1923)
Costa Rica	Berne	Aristides de Agüero y Betancourt (1920)	José Alberto Izquierdo (1921)	Genève, Lugano (1923), Zurich (1923)
Cuba	Berne	Guillermo de Blanck y Menocal (1922)		Genève
République Dominicaine	Berne (1920)		Miguel A. Seminario	Berne, Genève (1924), Zurich
Equateur	Berne	Hampson Gary (1921)	James G. Bailey (1920)	Genève
Etats-Unis d'Amérique	Berne	Joseph Clark Grew (1922–1923)	Alexander R. Margruder (1924)	Bâle, Berne, Genève, Lausanne, Lucerne, Lugano (1920), Schaffhouse (1920), St-Gall, Zurich
Guatémala				Zurich
Haïti				Genève, Zurich (1922)
Honduras				Berne, Genève, Zurich (1924)
Mexique				Bâle, Berne, Genève (–1923), Lugano, Zurich
Nicaragua				Bâle (–1923), Berne, Genève (1923), Lugano (1921)
Panama	Rome (1923)	Antonio Burgos		La Chaux-de-Fonds (–1923), Genève, Lausanne, Lugano (–1922), Zurich
Paraguay	Berne	Pablo S. Mimbela		Aarau, Berne, Genève, Lausanne, Lucerne (1923), Lugano, Zofingue, Zurich
Pérou	Berne	Eduardo Acevedo Diaz (–1921)	Alfredo de Castro (1922–1923)	Bâle, Genève, Lausanne, Lucerne (1921), Lugano, Zurich (1922)
Salvador				Genève, Zurich
Uruguay	Berne			Berne, Genève, Stabio (1923), Zurich (1921)

Etats	Légations	Ministres plénipotentiaires	Chargés d'Affaires	Consulats
Vénézuéla	Paris	José Gil-Fortoul (—1923) Simon Barceló	C. Parra-Pérez	Bâle (1921), Berne (1921), Genève, Lausanne, Lucerne (1920), Zurich (1921)
ASIE				
Chine	Berne	Yong-Pao Ouang (—1922) Tseng Tsiang Lou (1923)		
Japon	Berne	Kumataro Honda (1920) Akira Ariyoshi		Bâle (1921), Genève (1921), Zurich
Perse	Berne	Sahamedin Ghaffary Zoka-ed-Dowleh		Neuchâtel (1924), Zurich
AFRIQUE				
Egypte				Genève (1924)
Liberia				Genève (1924), Zurich

VIII. INDEX

1. NOMS DE PERSONNES

- Abbott, James (Attaché commercial des Etats-Unis au Japon), 433
- Abdul-Medjid, (Dernier khalif de l'Islam), 860, 862—865
- Abernon, Lord Edgar Vincent d' (Ambassadeur de Grande-Bretagne à Berlin), 15, 74, 75, 206, 395
- Abt, Roman (Conseiller national suisse), 395
- Acosta, Rafael G. (Diplomate mexicain, consul à Genève), 337, 338
- Acton, Enrico (Consul général d'Italie à Lugano), 842
- Adam, F. (Diplomate britannique), 674
- Adatci, Minéiteiro (Diplomate japonais, représentant au Conseil de la SdN), 37, 254
- Ador, Gustave (Ancien conseiller fédéral, président du Comité international de la Croix Rouge, membre de la délégation suisse à la SdN), 2—4, 6, 8, 35, 38, 90, 100, 131, 321, 332—334, 354, 355, 613, 634, 635, 973
- Aeschlimann, (Expert suisse en droit de la navigation), 660
- Agoston, Peter (Membre du gouvernement de la République des Conseils de Hongrie), 54
- Ahrens, Jean (Membre de la délégation soviétique à la Conférence de Lausanne sur la Question d'Orient), 725—728, 731, 733, 738
- Aillaud, Ulrico (Fonctionnaire italien au BIT), 827
- Alcalde, Manuel Bauche (Consul du Mexique à Berne), 338
- Allizé, Henry (Ambassadeur de France à Berne), 31, 84—87, 217, 359, 391, 400, 404, 410, 421, 494, 673, 690, 697, 698, 712, 718, 719, 775, 779, 782, 852
- Alphonse XIII (Roi d'Espagne), 821
- Alvarez de la Rivera, C. (Diplomate chilien), 252, 254
- Alvéar, Marcelo T. de (Président de la République argentine), 821, 976
- Ames, Sir Herbert (Trésorier général de la SdN), 30
- Ammann, Hektor (Archiviste du Canton d'Argovie), 930, 933, 934, 979
- Andrássy, Julius (Ancien ministre des Affaires étrangères d'Autriche-Hongrie), 220, 388
- Andrei, Gino (Citoyen italien), 931
- Annunzio, Gabriele d' (Poète, écrivain et homme politique italien), 179, 282
- Anzilotti, Dionisio (Juriste italien, sous-secrétaire général de la SdN, juge à la CPJI), 140, 141, 383, 659, 914
- Aoste, Emanuele Filiberto, Duc d', 361
- Appel, Paul (Vice-Recteur de l'Académie de Paris 1920—1925), 208, 783
- Apponyi, Albert Comte (Homme politique hongrois), 388
- Attolico, Bernardo (Haut fonctionnaire italien à la SdN), 442, 841
- Aulard, André (Historien français), 183
- Avezzana, Romano (Diplomate italien, secrétaire général de la Conférence de Gênes), 510, 532
- Bagotzki, Serge J. (Délégué de la Croix Rouge russe en Suisse), 195, 289, 307, 652
- Bainville, Jacques (Historien français), 183
- Bajaki, Franz (Membre du gouvernement de la République des Conseils de Hongrie), 54
- Baldass, von (Chargé d'Affaires du Liechtenstein à Vienne), 437
- Baldwin, Sir Stanley (Premier Ministre de Grande-Bretagne), 997
- Balfour, Arthur James (Homme d'Etat britannique), 34, 90, 100, 137, 354, 355, 448, 595, 602
- Ballesta y Soler, (Entreprise espagnole en Suisse), 150
- Bally, (Fabricant suisse), 285
- Bánffy de Losoncz, Nicolas, Comte (Ministre hongrois des Affaires étrangères), 219, 220
- Bantus, Karl (Membre du gouvernement de la République des Conseils de Hongrie), 54
- Barbey, Frédéric (Ministre de Suisse à Bruxelles), 91, 92, 350, 657, 658, 659, 824, 850, 988
- Barreda, Octavio (Consul du Mexique à Berne), 338
- Bargeton, Paul (Chef du Service des Communications au Ministère français des Affaires étrangères), 568, 569
- Barone Russo, Giacomo (Diplomate italien, chef de cabinet de Mussolini), 623, 848, 849

- Barrère, Camille (Ambassadeur de France à Rome), 510
- Barthou, Louis (Homme politique français), 197, 487, 491, 509, 530, 531
- Basch, Victor (Universitaire et journaliste français), 943
- Bauer, Otto (Socialiste autrichien), 671
- Bay, Gustav Adolf (Conseiller d'Etat de Bâle-Campagne), 503
- Beck (Ingénieur suisse), 449
- Beck (Agent suisse pour l'émigration), 723, 724, 729, 750, 751, 803
- Beck, Emil (Chargé d'Affaires du Liechtenstein à Berne), 160, 708
- Beck, Ernest (Compagnie commerciale britannique), 19,
- Becker, (Acierie allemande), 402, 404, 413, 422—427
- Beichmann, Frédéric (Juriste et diplomate norvégien, juge suppléant à la CPJI), 132, 914
- Belmont, Albert (Conseiller national suisse), 89, 289, 307, 448—450, 543, 544, 545
- Bénès, Edouard (Ministre tchécoslovaque des Affaires étrangères), 132, 177, 243, 441, 491, 492, 541, 592, 595, 602, 939, 940
- Beniczky, Edmond de (Homme politique hongrois), 388, 389
- Benni, Antonio Stefano (Industriel et député italien), 808
- Benziger, Karl (Chef du Service consulaire au DPF), 801
- Benzler, F. (Secrétaire à la Légation d'Allemagne à Berne), 306, 307
- Bergamin, Remîgius (Vice-consul de Suisse à Prague), 243
- Berger, (Hôtelier suisse), 292
- Berla Bey (Diplomate égyptien), 901
- Bernhard, Hans (Directeur de l'Association suisse de colonisation intérieure), 620, 723, 724, 729, 750, 751, 799, 800, 802, 877
- Bernier, Paul-Marie (Député français), 229
- Bernstorff, Johann-Heinrich Comte (Diplomate allemand, président de la ligue allemande pour la SdN), 39, 40
- Berthelot, Philippe (Directeur politique au Ministère français des Affaires étrangères), 32, 183, 186, 196
- Berthoud, cf. Courvoisier
- Bertschinger, Hermann (Ingénieur suisse, délégué à la Commission centrale du Rhin), 499
- Berzine, Jean (Chef de l'ancienne Mission bolchevique à Berne), 831
- Bethlen, Istvan Comte (Président du Conseil hongrois), 219, 220
- Biaggi, Giovanni Battista (Consul de Suisse à Gênes), 542
- Bignami, Paolo (Ingénieur et député italien), 251—254, 258, 267
- Bindschedler, Leo Alfred (Secrétaire du Vorort de l'Union Suisse du commerce et de l'industrie), 637
- Bircher, Eugen (Médecin, président du «Schweizerischer Vaterländischer Verband»), 929, 930, 932, 934, 979—981
- Bismarck, Otto, Prince de (chancelier de l'Empire allemand), 77
- Blanco Acevedo, Juan Carlos (Délégué de l'Uruguay à la SdN), 132
- Bloch, Jules (Industriel et propriétaire suisse), 594
- Blumenstein, Ernst (Professeur de droit à Berne), 972
- Blumer, (Famille d'émigrés suisses en Russie), 654
- Böhi, Albert (Conseiller aux Etats), 612
- Boeck, Charles de (Juriste français), 434
- Bokanyi, Désider (Membre du gouvernement de la République des Conseils de Hongrie), 54
- Bolley, Jean-Ernest (Directeur des Affaires commerciales et industrielles au Ministère français du Commerce), 186, 792
- Bolli, Beat Heinrich (Conseiller aux Etats), 536, 754, 769, 939
- Bonna, Pierre (Secrétaire de Légation au DPF), 458
- Bopp, Arnold (Homme d'affaires et Colonel Suisse) 542, 543, 654
- Borah, William E. (Sénateur américain), 996, 1000, 1001
- Borden, Sir Robert (Juriste britannique, délégué à la SdN), 132
- Borel, Arthur (Consul de Suisse à Besançon), 23
- Borel, Eugène (Professeur à l'Université de Genève), 111
- Borella, Achille (Député tessinois et conseiller national), 554
- Borgeaud, Charles (Professeur à l'Université de Genève), 107, 182—184, 186, 783
- Bornemisza, Julius Baron (Ministre de Hongrie à Berne), 54, 55
- Boroviczény de Kisvarda, Aladar (Diplomate hongrois), 346, 347, 361, 388
- Borrel, Antoine (Député de la Savoie), 685
- Borsinger, Franz Josef (Secrétaire de Légation au DPF), 576
- Bosshardt, Oskar (Ingénieur bâlois), 496

- Bossi, Johann (Conseiller national suisse), 234, 268
- Bourbon Parme, Prince Xavier de (Aristocrate français), 176, 233
- Bourcart, Charles Daniel (Ministre de Suisse à Vienne), 28, 47, 196, 219, 360, 374, 378, 385, 386, 437, 599, 606, 607, 633, 636, 669, 671
- Bourgeois, Léon Victor (Homme d'Etat français, membre du Conseil de la SdN), 69, 84, 85, 86, 97, 100, 102, 103, 354, 562, 563, 564, 677
- Boyé, Adolf (Diplomate allemand, secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères), 75, 221—223
- Bradbury, John (Délégué britannique à la Commission des Réparations), 422
- Brandt, (Famille d'émigrés suisses aux Etats-Unis), 764
- Branting, Hjalmar (Homme d'Etat suédois, président du Conseil, ministre des Affaires étrangères), 35, 39, 383, 384, 445, 450, 483, 488, 491, 509—511, 678, 682, 683, 754
- Bratiano, Vintila (Homme d'Etat roumain, ministre des Finances), 438, 439, 440
- Bratianu, Jon (Homme d'Etat roumain, président du Conseil), 510, 521
- Bratman Brodowski, Stephan (Conseiller à l'Ambassade soviétique à Berlin), 306, 543, 544
- Briand, Aristide (Président du Conseil français, ministre des Affaires étrangères), 145, 183, 197, 211, 213, 214, 216, 217, 220, 286, 332, 333, 361, 429—431, 837
- Brodowski, cf. Bratman
- Brown Boveri, (Entreprise suisse), 900
- Brügger, Friedrich (Conseiller aux Etats grison), 61, 69, 83
- Bruggmann, Karl (Chargé d'Affaires de Suisse aux Etats-Unis), 741
- Brunner, Alfred (Secrétaire de Légation au DPF), 347
- Büchner, Dr. (Expert allemand des Réparations), 190
- Bülow, Bernhard Wilhelm (Conseiller de Légation au ministère allemand des Affaires étrangères), 900
- Bünzli, (Emigrant suisse au Canada), 929
- Burckhardt, Walther (Juriste suisse, professeur à l'Université de Berne), 121, 675
- Burkhard, K. (Ingénieur suisse), 930, 934, 979, 980
- Caldwell, John K. (Consul des Etats-Unis à Kobe), 433
- Calonder, Felix (Ancien conseiller fédéral), 1, 109, 249, 378, 448, 535, 536, 546
- Cambon, Jules (Ambassadeur de France), 359
- Canevascini, Guglielmo (Conseiller d'Etat tessinois), 842, 843, 883
- Carlin, Gaston (Ministre de Suisse à La Haye), 249, 254, 266, 382, 452, 459, 525, 545
- Carmine, Adolfo (Jeune Tessinois), 661
- Carranza, Venustiano (Président du Mexique), 336, 338
- Carrière, Henri (Directeur du Service suisse de l'hygiène publique), 37, 486
- Cassel, Gustave (Economiste suédois), 479
- Cattori, Giuseppe (Conseiller d'Etat tessinois), 904—906
- Caviglia, Enrico (Général italien), 621
- Cecil, Lord Robert (Homme d'Etat britannique, délégué à la SdN), 33—35, 38—40, 93, 94, 240, 411, 412, 448, 594, 754, 770—773
- Chamberlain, Sir Joseph Austen (Homme d'Etat britannique, ministre des Affaires étrangères), 997
- Chapuisat, Edouard (Directeur du Journal de Genève), 180, 182—185, 384
- Chardigny, Auguste Pierre (Colonel français), 83—86
- Charles de Habsbourg (Roi de Hongrie et dernier Empereur d'Autriche-Hongrie), 51, 160, 162, 175, 176—178, 196, 202, 220, 233—238, 243, 255, 258, 268, 290—292, 302, 303, 340, 341, 346, 347, 358—363, 387—389, 420—422, 931
- Chayla, A. du (Agent soviétique auprès de la SdN), 965, 966, 967
- Child, Richard Washburn (Ambassadeur des Etats-Unis à Rome), 684
- Chivichily, (Menchevik géorgien) 286
- Chuard, Ernest (Conseiller fédéral), 180, 181, 184, 265, 320, 448, 503, 517, 519, 562, 583, 606, 626, 777, 883, 919, 923, 926
- Clinchant, Georges (Sous-directeur de la section Asie au Ministère français des Affaires étrangères), 569, 625
- Colombi, Emilio (Journaliste tessinois), 662, 904
- Colrat de Montrozier, Maurice (Député français, sous-secrétaire d'Etat en 1922), 521
- Columbia, (Agence d'émigration), 764, 766
- Conradi, Moritz (Suisse de Russie, assassin de Vorowsky), 727, 734, 829, 831—833, 882, 920, 922, 948, 966
- Contarini, Salvatore (Secrétaire général du

- Ministère italien des Affaires étrangères), 891
- Coolidge, Calvin (Président des Etats-Unis d'Amérique), 1923—1929), 996
- Corbino, Epicarmo (Ministre italien de l'Economie), 808
- Corradini, Enrico (Nationaliste italien), 904
- Courvoisier, André (Banquier suisse), 175
- Courvoisier, Berthoud et Cie (Banque suisse), 175
- Cramer, Lucien (Conseiller de Légation au DPF 1919—1921, délégué du Comité international de la Croix Rouge) 107, 181, 182, 816
- Crivelli, Mario (Citoyen suisse), 891
- Curzon de Kedleston, Lord George N. (Homme d'Etat britannique, chef du Foreign Office d'octobre 1919 à janvier 1922), 303, 304, 648
- Da Cunha, Gastão (Représentant du Brésil au Conseil de la SdN), 2, 3, 41
- Dabrowski, Stefan (Homme politique polonais), 648
- Dandreu, Mgr. (Archevêque de Buenos Aires)
- Davalos, (Chargé d'affaires du Mexique à Berne), 336
- David, Fernand (Sénateur français), 958
- Davidovitch, Ljubomir (Homme d'Etat yougoslave, Président du Conseil), 998
- Davis, William J. (Attaché militaire des Etats-Unis au Japon), 433
- Decoppet, Camille (Conseiller fédéral), 130
- Delacroix, Léon (Homme d'Etat belge, ancien président du Conseil), 510
- Despagnet, Frantz (Juriste français), 434
- Déteindre, Gérold F. (Consul honoraire de Suisse à Prague), 243
- Detoef, Auguste (Directeur des ports de Strasbourg et de Kehl, délégué à la Conférence de Barcelone de 1921), 251, 267
- Dinichert, Paul (Chef de la Division des Affaires étrangères du DPF), 1, 2, 32, 42, 54, 55, 78, 87, 90, 91, 94, 107, 131, 134, 137, 142, 149, 151, 160, 181, 241, 243, 255, 268, 278, 289, 290, 292, 294, 337, 338, 348, 352, 430, 462, 463, 477, 488, 489, 500, 511, 518, 525, 546, 549, 564, 565, 566, 570, 571, 576, 587, 588, 589, 653, 659, 683, 686, 690, 725, 734, 738, 739, 742, 753, 782, 812, 831, 848, 849, 864, 865, 882
- Dinkelmann, Hans (Directeur de l'Office central des transports internationaux par chemins de fer), 786
- Divilkowsky, Maxime (Membre de la délégation soviétique à la conférence de Lausanne sur la Question d'Orient), 726, 727, 728, 733
- Dobrikowsky, cf. Divilkowsky
- Doeff, Alfred (Trésorier à la Légation suisse de Petrograd), 936
- Doherty, Charles Joseph D. (Délégué du Canada à la SdN), 37
- Doumergue, Gaston (Président du Sénat français), 713
- Dovocsak, Anton (Membre du gouvernement de la République des Conseils de Hongrie), 54
- Dresel, Ellis Loring (Chargé d'Affaires des Etats-Unis à Berlin), 206
- Drummond, Sir Eric (Secrétaire général de la SdN), 239, 241, 242, 374, 375, 442, 446—448, 470, 558, 597, 686, 735, 827, 965, 966, 967
- Dubler, (Homme d'affaires suisse), 427
- Dubois, Léopold (Administrateur délégué de la Société de Banque Suisse), 189—192, 203, 211, 212, 217, 342, 479, 521, 537, 538, 565, 767
- Dubois, Louis (Député français, président de la Commission des Réparations), 366, 422
- Dufour, Jules (Conseiller d'Etat vaudois), 176
- Dunant, Alphonse (Ministre de Suisse à Paris), 32, 72, 77, 80, 83, 96, 97, 100, 102, 103, 113, 144, 175, 182, 183, 186, 196, 213, 215, 217, 227, 228, 232, 353, 359, 365, 371, 413, 414, 419, 422, 424, 464, 465, 494, 548, 568, 625, 634, 681, 682, 685, 686, 691, 697, 710—712, 714—716, 718, 745, 773, 775, 776, 778, 781, 784, 791, 837, 851—853, 855, 907, 908, 913, 968—971, 974
- Dušek, Cyril (Ministre de Tchécoslovaquie à Berne), 177
- Dusseiller, Victor (Conseiller d'Etat genevois), 107
- Ebert, Friedrich (Président du Reich), 8, 9, 10, 206, 546, 798
- Edouard de Liechtenstein, Prince (Ministre du Liechtenstein à Vienne), 160
- Egger, Karl (Conseiller de Légation au DPF), 195, 346, 347, 421, 659, 818, 976, 994
- Eichhoff, Franz von (Ministre d'Autriche à Paris), 50
- Eichholzer, Eduard (Fonctionnaire au Département fédéral de l'Economie publique), 307
- Eichmann, Arnold (Chef de la Division du Commerce), 269, 292, 294, 637

- Einstein, Albert (Professeur de physique), 533, 534
- Elisabeth (Reine de Roumanie), 389
- Ender, Otto (Landeshauptmann du Vorarlberg), 1, 581—583, 587—589
- Engensperger, Arnold (Président de la commune de Rorschach), 581, 583, 587—589
- Escher, Hans (Banquier, directeur du Crédit suisse à Zurich), 70, 625, 626, 650
- Escherich, Georg (Fondateur d'une organisation de «gardes civiles» locales en Bavière), 212
- Esterhazy, Alexandre, Comte (Aristocrate hongrois, collaborateur du Roi Charles de Habsbourg), 176
- Eysinga, W. J. M. Jonkheer van (Diplomate et juriste hollandais), 810
- Facta, Luigi de (Président du Conseil italien), 483, 484, 491, 530, 532
- Falcioni, Alfredo (Député italien), 662
- Federzoni, Luigi (Député italien, ministre de l'Intérieur), 283, 904
- Feer, Dr. E. (Directeur de la clinique pédiatrique universitaire à Zurich), 421
- Fehrenbach, Konstantin (Chancelier du Reich), 29, 225, 227
- Feldscher, Peter Anton (Secrétaire de Légation au DPF), 78, 725
- Fernandez Prida, Joaquin (Juriste espagnol), 132
- Fernandez y Medina, Benjamin (Délégué de l'Uruguay à la SdN), 37, 789, 790
- Ferrario (Habitant de Ponte Tresa), 885
- Ferraris, Maggiorino (Sénateur italien, expert financier), 36, 257, 258
- Ferrata, Renzo (Agent fasciste au Tessin), 890, 893
- Ferrer y Carrol (Employé espagnol en Suisse), 151
- Fink, Barnabas (Membre du gouvernement du Vorarlberg), 40, 588
- Fink, Jodok (Homme politique autrichien, ancien vice-chancelier), 588
- Finlay, Lord Robert B. (Homme d'Etat britannique, Lord Chancelier), 382
- Fischer von Ankern, Fritz (Ancien Consul d'Autriche à Zurich), 389
- Fisher, Hayes (Homme d'Etat britannique, ministre de l'Instruction publique, délégué à la SdN), 38
- Foch, Ferdinand (Maréchal de France), 80, 84—86, 100
- Fontaine, Arthur (Conseiller d'Etat français, haut fonctionnaire au Ministère du Travail), 599
- Forrer, Robert (Conseiller national suisse), 772
- Foster, Sir George Eulas (Homme d'Etat canadien, délégué à la SdN), 39
- Fouad 1^{er}, Ahmed (Roi d'Egypte), 816, 881
- Franck, (Firme bâloise), 934
- Franklin-Bouillon, Henry (Député français), 405
- Frassati, Alfredo (Ambassadeur d'Italie à Berlin), 221, 224, 367, 368, 370, 371
- Frey, Julius (Banquier, président de Crédit Suisse), 59, 60, 70, 269, 405, 464, 469, 591, 625, 626, 637, 643, 646, 647, 650, 666, 684
- Frick-Cramer, Edouard (Ancien délégué du Comité international de la Croix Rouge en Russie), 882, 920, 921, 922, 923
- Fromageot, Henri (Jurisconsulte du Ministère français des Affaires étrangères), 37, 711, 714, 907, 909, 910, 913, 958, 960, 964, 968—970, 974
- Furrer, Reinhold (Directeur général des Postes suisses), 935
- Galilée, Galileo Galilei (Philosophe et homme de science italien 1564—1642), 533
- Gansser, Emil Dr. (Secrétaire particulier de Hitler), 981
- Garbasso, Carlo (Ministre d'Italie à Berne), 391, 421, 659, 883, 884, 890, 937
- Gassmann, Arnold (Directeur des Douanes fédérales), 269, 292, 293, 637
- Gaus, Friedrich (Directeur au Ministère allemand des Affaires étrangères), 313—317, 379, 400
- Gauvain, Auguste (Journaliste français), 183
- Gavard, Alexandre (Conseiller d'Etat genevois), 690, 693
- Gelpke, Rudolf Arnold (Conseiller national, ingénieur civil à Bâle), 109, 123, 125, 303, 582
- George V (Roi d'Angleterre), 670
- Georgevitch, Alexandre (Conseiller de Légation yougoslave à Berne), 176
- Gertsch, Albert (Ministre de Suisse au Brésil), 619, 872
- Gessler, Otto (Ministre de la Reichswehr), 11
- Ghali, Wacyf Pacha (Ministre égyptien des Affaires étrangères), 887—889, 901
- Giannini, Francesco (Attaché commercial italien à Londres), 482
- Gignoux, John Louis (Conseiller d'Etat genevois), 107, 180—182, 185, 186, 690, 692, 693, 696

- Giolitti, Giovanni (Homme d'Etat italien, Président du Conseil), 180, 282, 283, 284, 285, 622
- Giraud, Hubert (Homme d'affaires français, ancien président de la Chambre de Commerce française à Moscou, président de la Chambre de Commerce de Marseille, 1920—1925), 332
- Girod, Adolphe-Léon (Député français), 624
- Giuriati, Giovanni (Délégué italien à la SdN), 754
- Glanz, E. Dr. (Ministre autrichien de l'Intérieur et de la Guerre), 50
- Gömbös, Gyula (Officier hongrois), 389
- Goode, Sir William (Président de la section autrichienne de la Commission des Réparations), 52, 188
- Gorgé, Camille (Chef de section à la Division des Affaires étrangères du DPF), 385, 386, 525, 533
- Goût, Jean (Haut fonctionnaire du Ministère français des Affaires étrangères), 461
- Graber, Ernest Paul (Socialiste suisse, Conseiller national), 54, 89, 679, 905, 937
- Gratz, Gustave (Ministre de Hongrie à Vienne, Ministre des Affaires étrangères de Hongrie), 50, 51, 360, 361, 387—389
- Grew, Joseph C. (Ministre des Etats-Unis à Berne), 684
- Grillet, Ferdinand (Propriétaire suisse d'un grand domaine au Brésil), 618, 619
- Grimm, Robert (Socialiste suisse, Conseiller national), 89, 132, 177, 234, 268, 387, 389, 679
- Gröner, Wilhelm (Général allemand, Ministre des Transports 1920), 14
- Gros, Jacques (Viticulteur et homme politique genevois), 294
- GrosPierre, Achille (Syndicaliste suisse, Conseiller national), 89
- Grünberger, Alfred (Ministre autrichien de l'Alimentation, du Commerce, puis des Affaires étrangères), 538, 573, 574, 602, 633, 636, 670, 671
- Guani, Alberto (Ministre de l'Uruguay à Paris, délégué à la SdN), 789, 790
- Guanter, (Habitant de Berne), 151
- Guéguétkori, E. (Vice-président et Ministre des Affaires étrangères de la République de Géorgie), 42, 43, 286
- Guerlet, Pierre (Fonctionnaire au Ministère français des Affaires étrangères), 228
- Guist'hau, Gabriel (Ministre français de la Marine), 183
- Gukowsky, I. (Représentant soviétique à Reval), 199
- Gut, (Famille suisse en Argentine), 618, 619
- Gutzwiller, Max Karl (Attaché à la Légation de Suisse à Berlin), 14
- Haab, Robert (Conseiller fédéral), 2, 7, 131, 134, 136, 191, 320, 333, 381, 391, 481, 486, 489, 499, 501, 503, 508, 515, 520, 530, 536, 537, 539, 554, 555, 564, 607, 627, 672, 777, 793, 883, 891, 919, 941, 945, 950
- Haas, Robert (Secrétaire général de la section des Communications et du Transit au Secrétariat de la SdN), 266, 460
- Häberlin, Heinrich (Conseiller fédéral), 2, 5, 176, 194, 229, 233, 301, 302, 314, 320, 333, 340, 342, 347, 348, 381, 390, 478, 495, 511, 542, 554, 555, 583, 606, 607, 626, 652, 653, 664, 666, 759, 760, 766, 777, 914, 922, 923, 926, 929, 938, 962, 964, 979, 980
- Habsbourg, (Famille impériale d'Autriche), 177, 196, 197, 220, 361, 362, 389, 421
- Hagerup, Francis (Juriste norvégien), 37
- Haguénin, Emile (Universitaire français, chargé de mission en Allemagne), 10, 11, 17, 366, 367
- Haller, Stanislas (Général polonais), 649
- Hamel, Joost van (Directeur de la section juridique au Secrétariat de la SdN), 596
- Hamm, Eduard (Ministre de l'Economie du Reich), 898
- Hammerskjöld, Åke (Juriste et diplomate suédois, greffier à la CPJI), 140
- Hammerskjöld, Knut Hjalmar L. de (Ancien président du Conseil et Ministre des Affaires étrangères de Suède), 914
- Hankey, Sir Maurice (Haut fonctionnaire britannique), 493, 508
- Hanotaux, Gabriel (Délégué français à la SdN), 40, 266, 308—310, 311, 355, 595, 602, 783, 790
- Harding, Warren G. (Président des Etats-Unis 1921—1923), 145, 207, 209, 218, 219, 221—223, 408, 447
- Hatoyama, Hideo (Diplomate japonais), 132
- Haubrich, Josef (Membre du gouvernement de la République des Conseils de Hongrie), 54
- Hauschild, Dr. (Haut fonctionnaire du Ministère allemand des Affaires étrangères), 981, 983, 984, 990—994
- Hauser, Henri (Professeur français), 186
- Hayashi, Gonsuke (Ambassadeur du Japon à Londres, délégué à la SdN), 38
- Heer, Henri (Homme d'affaires zurichois, pré-

- sident du sous-comité des crises économiques à la SdN), 605
- Hegi, Gustav (Consul général de Suisse à Munich), 752, 753
- Hejas, (Officier hongrois) 389
- Herbette, Maurice (Diplomate français, président de la commission interministérielle de l'Immigration), 365, 366, 461
- Hergt, Oskar (Chef du parti national allemand), 797, 798
- Hermes, Andreas (Ministre de l'Alimentation, puis des Finances du Reich), 13, 14, 547
- Herold, Robert (Délégué suisse à la commission centrale du Rhin), 495, 499, 500, 502, 510, 512, 515, 517, 518, 550, 551, 553, 856
- Herriot, Edouard (Président du Conseil français), 907—909, 913, 968—970
- His, Eduard (Professeur suisse), 866
- Hitler, Adolf (Chef du parti national socialiste allemand), 752, 753, 797, 929—931, 933, 934, 979—981
- Hodler, Fritz (Secrétaire du Ministère public fédéral), 307
- Hofer, Andreas (Consul honoraire de Suisse à Reval), 201
- Hoffmann-La Roche, (Entreprise chimique bâloise), 740
- Hohenzollern, (Famille impériale allemande), 77
- Hoover, Herbert (Homme politique américain), 35, 133
- Horne, Sir Robert S. (Chancelier de l'Echiquier), 393
- Horonich, José (Employé espagnol en Suisse), 151, 230
- Horthy de Nagybánya, Miklós (Régent de Hongrie), 197, 219, 388, 389
- Hostie, Jean (Délégué belge à la Commission central du Rhin), 266
- Houriet, Raoul (Président des Tribunaux mixtes d'Egypte), 901
- Huber, Eugen (Professeur de droit à Berne), 131, 134, 136
- Huber, Johannes (Conseiller national suisse), 89, 935
- Huber, Max (Jurisconsulte du DPF, Juge à la CPJI), 2, 4, 5, 6, 35, 37, 68, 72, 73, 78, 96, 102, 103, 131, 135—137, 147, 154, 171, 172, 234, 278, 313, 356, 379, 380, 383, 400, 459, 609, 611, 658, 913, 914, 977
- Hübscher, Carl Paul (Consul général de Suisse à Montréal), 723, 724, 730, 799
- Huerta, Adolfo de La (Président du Mexique), 336, 337, 338, 338
- Hughes, Charles Evans (Secrétaire d'Etat américain), 133, 741, 818, 819, 838
- Huguenin, Ed. (Homme d'affaires suisse, directeur de sociétés de chemins de fer dans l'Empire ottoman), 646
- Humbert-Droz, Jules (Socialiste, puis communiste suisse), 195
- Huneus Gana, Antonio (Délégué du Chili à la SdN), 40, 57
- Hurst, Sir Cecil J.B. (Jurisconsulte au *Foreign Office*, délégué à la SdN), 37, 596
- Hyé, Déméter, Baron de (Ancien diplomate austro-hongrois), 358
- Hymans, Paul (Homme d'Etat belge, Ministre des Affaires étrangères), 85, 92, 559, 988
- Im Hof, Adolf (Conseiller d'Etat bâlois) 114, 120, 499, 500, 515, 517—519
- Imperiali di Francavilla, Guglielmo (Diplomate italien, représentant au Conseil de la SdN), 285, 354, 355, 431, 595, 596, 602, 604
- Irigoyen, Hipólito (Président de la République argentine), 55—57, 136, 976
- Ishii, Kikujéro, Vicomte (Diplomate japonais, représentant au Conseil de la SdN), 84, 85, 87, 599
- Isler, Johann Lukas (Consul général de Suisse à Shanghai), 927
- Ismet Pacha-Inönü, (Président de la délégation turque à la Conférence de Lausanne 1922—1923), 626, 684
- Izzet Pacha (Diplomate égyptien), 880
- Jäggi, Bernhard (Président de l'Union suisse des sociétés coopératives de Consommateurs, Conseiller national), 45
- Jaquillard, Robert (Chef du Service de police au Département de Justice et Police du Canton de Vaud), 176, 725, 726, 861
- Jaspar, Henri (Homme d'Etat belge, Ministre des Affaires étrangères), 350, 482, 491, 493, 509, 531, 824, 825, 850
- Jenner, Karl von (Secrétaire de Légation et chargé d'Affaires de Suisse à Vienne), 572, 670
- Jenny, Conrad Caspar (Secrétaire de Légation suisse à Berlin), 981, 992
- Joffé, Adolf (Haut fonctionnaire au Ministère soviétique des Affaires étrangères), 63
- Johann II, (Prince régnant du Liechtenstein), 162, 438
- Johnson, Thomas Frank (Fonctionnaire bri-

- tannique, Haut Commissaire adjoint pour les réfugiés dès 1923), 921
- Jolanda, Princesse (Fille du Roi d'Italie), 220
- Jonesco, Take (Ministre roumain des Affaires étrangères), 439
- Joseph de Habsbourg (Archiduc d'Autriche), 220
- Junod, Albert (Diplomate suisse), 392
- Kakowski, Alexandre, Mgr. (Cardinal polonais), 445
- Kalmar, Heinrich (Membre du gouvernement de la République des Conseils de Hongrie), 54
- Kanitz, (Homme d'affaires suisse), 342
- Kánya, Koloman de (Haut fonctionnaire au Ministère hongrois des Affaires étrangères)
- Käppeli, Joseph (Chef de la division de l'Agriculture au Département fédéral de l'Economie publique), 542
- Karageorgevitch, Pierre (Roi des Serbes, des Croates et des Slovènes 1919—1921), 177
- Karnebeek, Herman A. van (Ministre hollandais des Affaires étrangères), 34, 38, 355, 445, 452, 453, 483, 488, 490, 491, 509, 533, 540, 678
- Kaya, Chucri (Président de l'Assemblée nationale turque), 863
- Kelen, Josef (Membre du gouvernement de la République des Conseils de Hongrie), 54
- Kémal Pacha-Atatürk (Chef de l'Etat national turc), 864, 865
- Kémal, Joussouf (Haut fonctionnaire du gouvernement turc), 405
- Keramet, Sali (Secrétaire particulier du khalif Abdul Medjid) 861
- Kerjentzeff, Platon (Chef de la Mission soviétique en Suède), 433
- Killer, Karl (Conseiller national suisse), 89
- Kissling, Walter (Colonel, Secrétaire du Département militaire fédéral), 177, 358, 979
- Koehlin, René (Ingénieur français d'origine suisse, promoteur de l'utilisation de l'énergie hydraulique du Rhin), 258
- Koo, Wellington (Ministre chinois des Affaires étrangères), 3, 355
- Köpke, Gerhard (Directeur ministériel au Ministère allemand des Affaires étrangères), 900
- Kopp, Victor (Délégué commercial soviétique à Berlin), 306
- Kotow, (Russe hospitalisé en Suisse), 652
- Krassine, Léonid B. (Commissaire du Peuple pour le Commerce extérieur de la Russie Soviétique), 432, 444, 449, 542, 543
- Krestinski, Nicolai (Ambassadeur soviétique à Berlin), 981—984, 989, 992—994
- Krupp, Friedrich (Entreprise industrielle allemande), 433
- Kubick, Paul (Journaliste suisse), 929, 930, 932, 979, 980
- Kun, Béla (Chef du Parti communiste, Dirigeant de la République des Conseils de Hongrie), 55
- Kuwschinnikoff, Dr. (Haut fonctionnaire au Commissariat du Peuple soviétique pour la santé publique), 922
- Lacroix, Victor de (Conseiller à l'Ambassade de France à Berne), 176, 182, 185, 294, 624, 717, 719, 745, 746, 747, 774, 775, 776, 781, 782, 792
- La Follette, Robert M. (Sénateur américain), 999
- La Fontaine, Henri (Délégué belge à la SdN), 5, 34
- Lange, Christian Louis (Pacifiste norvégien, Secrétaire général de l'Union interparlementaire depuis 1910, délégué suppléant à la SdN), 3
- Lansing, Robert (Secrétaire d'Etat américain), 265
- Lapradelle, Geouffre de (Jurisconsulte du Ministère français des Affaires étrangères), 596, 972
- Lardy, Charles (Ancien Ministre de Suisse à Paris), 131, 454, 457, 458
- Lardy, Charles Louis E. (Ministre de Suisse au Japon), 659, 804, 805
- Laroche, Jules (Directeur adjoint des Affaires politiques au Ministère français des Affaires étrangères), 32, 228, 229, 232, 293, 294, 312, 686, 697, 717, 792
- Laur, Ernst (Professeur, Secrétaire de l'Union suisse des Paysans), 232, 269, 276, 292—294, 312, 637, 641, 643, 644, 690, 695, 911
- Laurent, Charles (Ambassadeur de France à Berlin), 206
- Lederer, Maximilian (Haut fonctionnaire autrichien), 374, 375
- Ledochowski, Wladimir Comte (Colonel, chambellan du Roi Charles de Habsbourg), 388, 389
- Lefèvre-Pontalis, P.A. (Ministre de France à Vienne), 28, 50—52, 361, 362, 600
- Lehár, Anton, Baronde (Général hongrois), 389
- Lely, C. (Délégué hollandais à la Conférence

- de Barcelone sur les communications et le Transit), 252
- Lénine, Vladimir J. (Président du Conseil des commissaires du Peuple de la Russie soviétique), 19, 49, 287
- Leontieff, Tatiana (Anarchiste russe), 831
- Leuté, Emile (Directeur des Douanes à Genève), 292, 293
- Leygues, Georges (Homme d'Etat français, Président du Conseil et Ministre des Affaires étrangères), 85
- Litvinov, Maxime M. (Diplomate soviétique), 199
- Lloyd, George, David (Premier Ministre britannique), 145, 213, 221, 304, 393, 427, 428, 429, 430, 441, 446, 447, 477, 482—484, 488, 489, 491—494, 508—510, 531, 541, 546, 683
- Lloyd Greame, Philip (Membre de la délégation britannique à la Conférence de Gênes 1922), 510
- Loder, Bernhard C.J. (Juge hollandais à la CPJI), 382, 383
- Loebes, Paul (Député social-démocrate allemand), 943
- Logoz, Paul (Professeur de droit à l'Université de Genève), 907—909, 911—913, 958—965, 968—970, 974, 975
- Lohner, Emile (Conseiller national suisse), 693
- Lomonosoff, Georges (Ingénieur soviétique, responsable du Commissariat du Peuple pour les chemins de fer), 193—195, 432, 433, 544
- Lorrain, Henri (Journaliste français), 183
- Loubet, Emile (Ancien Président de la République française, Président du Bureau international d'Assistance), 309
- Loucheur, Louis (Ministre français des Régions libérées), 189—192, 196, 197, 203, 211, 213—217, 429
- Loudon, John (Ministre des Pays-Bas à Paris), 784
- Luce Rosa, (Société de colonisation au Brésil), 618, 619
- Lucioli, Ludovico (Haut fonctionnaire au Ministère italien des Finances), 666—668, 680, 681
- Ludendorff, Erich (Général allemand), 47, 49, 934
- Luzzatti, Luigi (Sénateur italien), 809
- Mabut, Jules (Maire de Bardonnex/GE), 294
- Mac Donald, James Ramsay (Premier Ministre britannique), 838, 839, 996
- Maciotti, Alessandro, Mgr. (Nonce apostolique auprès de la Confédération helvétique 1845—1848), 674
- Maginot, André (Ministre français des anciens Combattants, puis de la Guerre), 197
- Maglione, Luigi, Mgr. (Nonce apostolique à Berne), 399, 410, 672, 676
- Maltoni, Rosa (Mère de B. Mussolini), 179
- Maltzan, Ago von (Secrétaire d'Etat au Ministère allemand des Affaires étrangères), 881, 882
- Mance, Osborne (Général britannique, délégué à la Conférence de Barcelone sur les Communications et le Transit), 252, 253
- Mange, Frédéric (Président de l'œuvre des Volontaires suisses à Paris), 175
- Mantel, Rudolf Heinrich (Consul de Suisse à Riga), 201
- Maraini, Clemente (Ancien Député italien), 662
- Margaine, Alfred (Député français), 203
- Maria-Annunziata (Archiduchesse), 363
- Marie-Josèphe, (Archiduchesse), 363, 388
- Marie-Thérèse, (Archiduchesse), 363, 388
- Marraud, Alexandre (Ministre français de l'Intérieur), 197
- Marschall von Bieberstein, Adolf (Ambassadeur d'Allemagne, Délégué à la Conférence de La Haye 1907), 37
- Martin, Paul Edmond (Archiviste d'Etat à Genève), 292, 293, 690, 694, 695, 745
- Martino, Nobile Giacomo de (Ambassadeur d'Italie à Londres), 285
- Marx, Wilhelm (Chancelier du Reich), 943
- Masaryk, Tomas (Président de la République tchécoslovaque), 177
- Masirevich, (Ministre de Hongrie à Vienne), 196
- Massigli, René, (Diplomate français), 734
- Matte Gormaz, Jorge (Ministre chilien des Affaires étrangères), 57
- Matteotti, Giacomo (Dirigeant socialiste italien, assassiné), 937, 938
- Maunoir, Albert-Edouard (Conseiller national genevois), 228, 232, 276, 292—294, 690, 693—696
- Max de Habsbourg (Archiduc), 388
- Maximilian, (Empereur du Mexique), 819
- Mayr, Michael (Chancelier d'Autriche), 28, 50—52
- Mégevand, Gustave (Secrétaire de la Chambre de commerce de Genève), 107, 180, 185, 186, 292, 293
- Mehmed VI, (Dernier Sultan de la Turquie ottomane), 865

- Mellon, Andrew William (Secrétaire américain au Trésor), 838
- Mengotti, Alfred (Ministre de Suisse à Madrid), 95, 142
- Mensdorff-Pouilly-Diedrichstein, Albert, Comte (Diplomate autrichien, délégué à la SdN), 6, 40
- Mérat, Joseph (Maison de commerce à Genève), 971
- Messimy, Adolphe (Général français), 175
- Meuron, Aloïs de (Conseiller national suisse), 847
- Miescher, Rudolf (Conseiller d'Etat bâlois), 499, 503, 515—517, 519
- Millerand, Alexandre (Président de la République française), 145, 197, 208, 211, 410, 429, 691, 716, 717, 783
- Mittelberger, Josef Dr. (Membre du gouvernement du Vorarlberg), 588
- Möhr, Jakob (Chef de l'Office fédéral de l'Emigration), 472, 620, 723, 747, 763, 799, 877, 928
- Monmousseau, Gaston (Syndicaliste et communiste français), 195
- Monnet, Jean (Secrétaire général adjoint de la SdN), 442, 443, 470, 609
- Monroe, (Doctrine), 818, 819
- Montenach, Jean Daniel de (Fonctionnaire suisse au Secrétariat de la SdN), 682, 965
- Montarroyos, E.F. de (Représentant du Brésil au Conseil de la SdN, Président de la Commission des Communications et du Transit), 251, 254
- Moore, John Basset (Juriste et diplomate américain, premier Juge américain à la CPJI), 659, 914
- Moos, von (Entreprise suisse), 641
- Mosca, R. (Directeur du bureau des charbons de la Commission des Réparations), 413, 424—426
- Mösle, (Secrétaire d'Etat allemand aux Finances), 17, 18
- Motta, Giuseppe (Conseiller fédéral, Chef du Département politique), 2, 5—8, 12, 18, 28, 30—32, 34, 35, 38, 40, 42, 43, 47, 55, 61, 73—76, 81, 85, 87, 89, 90—94, 103—105, 107, 131, 133, 135—141, 144, 147, 152, 156, 158, 160, 175, 177, 178, 180—183, 186, 191, 196, 197, 202—204, 209, 210, 218, 219, 221, 222, 225—227, 229, 232, 234, 238, 240, 241, 257, 265, 268, 275, 282, 284, 286, 290, 303, 313, 314, 325, 332, 334, 339, 340, 342, 346—348, 354—356, 358, 360, 365, 366, 374, 375, 378, 381—383, 385, 386, 390, 391, 399, 404, 410, 411, 414, 415, 421, 437, 445, 446, 450, 452, 453, 458, 459, 462, 464, 471, 476, 478, 481, 482, 486, 489, 493—495, 508, 510, 511, 521, 530, 535, 537, 539, 545, 548, 552, 553, 555, 558, 559, 562, 564, 572, 577, 582, 583, 587, 592, 595, 597, 599, 601—613, 622, 623, 626, 633, 634, 636, 637, 647, 651, 653, 658, 661—663, 669, 676, 679, 681, 683, 685, 686, 690—692, 694—697, 699, 712, 716, 718, 721—724, 729, 735, 738—741, 745—747, 757, 758, 761—763, 772, 775—777, 781, 786, 789—792, 796, 799, 803, 818, 824, 831, 837, 841, 846, 848, 850—852, 855, 880, 881, 889, 891, 900, 903—905, 907, 908, 911—913, 928, 930, 935—938, 942, 944, 945, 948, 961, 963—968, 971, 974, 981, 989, 991, 994
- Moustapha, Abd-el-Hamid Pacha (Conseiller au Ministère égyptien des Affaires étrangères) 901, 902
- Müller, Hermann (Ancien chancelier du Reich), 206
- Müller, Adolf (Ministre d'Allemagne à Berne), 675, 944
- Münzenberg, Willi (Communiste allemand), 237
- Müri, Hermann (Conseiller national argovien), 89
- Murray, Georges Gilbert (Professeur de Grec à Oxford, membre de la Commission internationale de coopération intellectuelle), 562, 563
- Mussolini, Benito (Chef du fascisme italien, Député puis Président du Conseil et Ministre des Affaires étrangères depuis 1922), 179, 282—285, 622, 623, 644, 662, 664, 759, 762, 763, 808, 827, 848, 849, 883, 885, 889, 904, 905, 937
- Musy, Jean Marie (Conseiller fédéral), 2, 8, 30, 160, 341, 343, 346, 381, 539, 582, 590, 606, 613, 635, 655, 664, 690, 696, 753, 767, 777, 778, 855, 860, 891, 937, 961, 963
- Mutzner, Carl (Chef du Service des Eaux du Département fédéral de l'Intérieur), 109, 499, 515
- Naine, Charles (Socialiste suisse, Conseiller national), 89
- Nansen, Fridtjof (Professeur, explorateur et homme politique norvégien, Haut Commissaire pour les réfugiés depuis 1921), 39, 333, 507, 527—529, 701, 758, 921, 922, 944

- Napoléon III, (Empereur des Français), 237, 818
- Narutowicz, Gabryel (Président de la République de Pologne, assassiné), 647, 648, 649, 650
- Nicolet, Emile (Conseiller national genevois), 183
- Niemeyer, Otto (Contrôleur britannique des Finances et du Trésor, délégué au contrôle des Finances autrichiennes), 670
- Niewiadomski, (Peintre polonais), 647
- Ninaud, (Président de la société française des Travaux publics et de Reconstitution), 631
- Nintchich, Momtchilo (Ministre yougoslave des Affaires étrangères), 756, 758
- Niquille, Arsène (Directeur général des CFF), 113
- Nixon, Frank-H. (Directeur de la section économique et financière de la SdN de 1921 à 1923), 538
- Noblemaire, Georges (Député français), 239
- Nobs, Ernst (Socialiste suisse, Conseiller national), 89
- Nollet, Charles (Général français, président de la Commission interalliée de contrôle militaire en Allemagne), 204, 369, 370
- Norman, Montagu Collet (Gouverneur de la Banque d'Angleterre), 699
- Noulens, Joseph (Ancien Ambassadeur de France en Russie, président de la Commission générale pour la Défense des Intérêts français en Russie), 332
- Nowak, Julian (Premier Ministre de Pologne), 648, 649
- Oberle, Ernst (Agent consulaire suisse à Tiflis), 458, 462, 463
- Obrégon, Alvaro (Président du Mexique), 287, 337, 338
- Octavio, Rodrigo (Délégué du Brésil à la SdN), 38
- Oehler, Hans (Editeur des «Schweizerische Monatshefte für Politik und Kultur»), 929, 930, 933, 934, 979
- Oerlikon, (Entreprise suisse), 900
- Oppenheim, Lassa Francis Lawrence (Juriste britannique), 434
- Ormesson, Wladimir d' (Diplomate et écrivain français), 734
- Orsini-Baroni, Luca (Ministre plénipotentiaire d'Italie à Vienne), 600, 601
- Ostenburg, Baron (Officier hongrois), 388
- Osusky, Stephan (Diplomate tchécoslovaque), 39
- Pacelli, Eugenio (Nonce apostolique à Berlin), 225, 226
- Pachitch, Nicolas (Président du Conseil yougoslave), 998
- Pagliano, Emilio (Juriste et diplomate italien), 39
- Palacios y Fau, Emilio (Sous-Secrétaire d'Etat au Ministère espagnol des Affaires étrangères), 95, 142
- Paléologue, Maurice (Ambassadeur de France en Russie 1914—1917), 220
- Palliser, Arthur (Expert suisse), 109
- Paravicini, Charles R. (Ministre de Suisse à Londres), 24, 71, 241, 242, 303, 306, 351, 352, 411, 446, 577, 693, 830, 880, 881, 887, 921
- Parcher de Terjékfalva, Félix (Chargé d'Affaires de Hongrie à Berne), 268, 291
- Parini, Piero (Journaliste italien) 661
- Parini-Colombi, Rosetta (Epouse du précédent), 661
- Patijn, Rudolf Johan Hendrik (Diplomate hollandais), 538
- Pau, Paul Mary (Général français), 332
- Pauli, Leo Di (Ministre d'Autriche à Berne), 634
- Paulucci di Calboli Barone, Giacomo, cf. Barone Russo
- Paulucci, di Calboli, Raniero (Ancien Ministre d'Italie à Berne), 623
- Payot, René (Journaliste genevois), 355
- Peer, J. Dr. (Fonctionnaire autrichien), 162
- Péquignot, Eugène (Adjoint à la Division du Commerce du Département fédéral de l'Economie publique), 537
- Peretti de la Rocca, Emmanuel Marie Joseph, Comte de (Directeur des Affaires politiques au Ministère français des Affaires étrangères), 80, 85, 197, 414, 415, 465, 711, 712, 713, 718, 719, 774, 781, 783, 792, 851, 852
- Perret, Henry (Consul général de Suisse à Mexico), 338, 382
- Pesqueira, Fernando (Consul général du Mexique à Berne), 338
- Pestalozza, Comte (Député bavarois), 933
- Peter, Francis (Juge suisse en Egypte), 816, 817, 901
- Peter, Franz (Officier tyrolien), 981
- Peter, Marc 344, 345, 377, 659, 741, 837
- Petér, Max (Délégué allemand à la Conférence de Barcelone sur les Communications et le Transit), 253
- Pfister, Hans (Directeur de l'Office fédéral du Travail depuis 1921), 5, 374, 375

- Pfyffer, Hans (Colonel divisionnaire), 233, 234, 445, 523, 526, 647
- Picot, Albert (Homme politique genevois), 783
- Pictet, Paul (Homme politique genevois, président de l'Association pour la protection des intérêts suisses au Mexique, président du Comité pour le maintien des zones franches autour de Genève), 337, 612, 911
- Pie XI, (Le Pape), 532, 821
- Pignatti, Morano di Custoza, Bonifacio (Conseiller à la Légation d'Italie à Berne), 346
- Pillet, Antoine (Professeur de droit à Paris), 972
- Pilsudski, Joseph (Maréchal polonais), 84, 85, 648—650
- Pirker, Paul (Homme politique du Vorarlberg), 58
- Pizzardo, Giuseppe, Mgr (Substitut de la Secrétaire d'Etat du St-Siège), 530, 532
- Planta, Alfred von (Ministre de Suisse à Berlin), 8, 11, 12, 26, 73, 193, 195, 204, 221, 225, 289, 314, 316, 366, 402, 419, 423, 424, 545
- Platten, Fritz (Socialiste suisse, Conseiller national), 48, 289, 306, 307, 653, 654, 905
- Poincaré, Raymond (Président du Conseil français), 183, 429, 430, 447, 464, 465, 487, 491, 492, 494, 547—549, 685, 691, 694, 697, 710, 712, 714, 715, 717, 718, 720, 746, 747, 774—776, 778, 781—784, 791, 837, 851—854, 907, 969
- Politis, Nicolas (Ministre grec des Affaires étrangères), 37
- Polounine, Arcadius (Officier de l'armée russe en poste auprès de la Croix Rouge suisse à Genève), 833, 966
- Ponikowski, Antoine (Ancien président du Conseil polonais), 649
- Pouillet, Prosper (Homme d'Etat belge, délégué à la SdN), 38
- Pronay, von (Officier hongrois), 389
- Pueyrredon, H. (Délégué de l'Argentine à la SdN), 33, 34, 55—57, 136
- Puigventòs, (Espagnol de Suisse), 151
- Purickis, Juozas (Ministre des Affaires étrangères de Lithuanie), 323
- Pury, Arthur de (Ministre de Suisse à la Haye), 55, 384, 913
- Quiñones de Leon, José Maria (Ambassadeur d'Espagne à Paris, Représentant au Conseil de la SdN), 84—86, 635
- Radek-Sobelsohn, Karl (Emissaire bolchevique en Allemagne), 446
- Rakovsky, Christian (Dirigeant communiste, ambassadeur soviétique à Londres), 542, 920, 921, 945—950, 967
- Rakovszky, Stefan (Homme politique hongrois, président de la chambre des Députés), 388
- Rappard, William (Professeur à l'Université de Genève, Directeur de la section des Mandats à la SdN), 81, 90, 238, 241, 266, 267, 440, 476, 533, 592, 595, 846, 847
- Rataj, Maciej (Maréchal polonais, Ministre de la Guerre), 648
- Rathenau, Walter (Homme d'Etat allemand), 392, 393, 429, 482—484, 545—547
- Ratzenberger, Max (Diplomate suisse), 653
- Rausch, Dr. (Publiciste autrichien), 601
- Real, Rudolf (Commerçant à Vaduz), 578
- Reinhard, Ernst (Président du Parti socialiste suisse, Conseiller national), 54
- Renner, Karl (Homme d'Etat autrichien), 671
- Réquin, Edouard (Colonel français, représentant à la Commission mixte du désarmement de la SdN), 770—772
- Restrepo, Antonio José (Juriste colombien, délégué à la SdN), 132
- Reynold, Gonzague de (Homme de lettres suisse, membre de la Commission de la coopération intellectuelle de la SdN), 534, 562, 564
- Reynoso y Mateo, Francisco (Ministre d'Espagne à Berne), 94, 142, 149, 290, 340
- Ribò, Alfonso (Espagnol établi en Suisse), 150
- Ribot, Alexandre (Homme d'Etat français), 430
- Ricci-Busatti, Arturo (Ministre plénipotentiaire italien, juriconsulte au Ministère des Affaires étrangères), 37
- Rifaat, Tewfik (Ministre égyptien des Affaires étrangères), 844, 846
- Rintelen, Anton (Homme politique autrichien, Landeshauptmann de Styrie), 601
- Rio de la Loza, Jorge (Consul du Mexique à Berne, puis à Genève), 336, 338
- Roll, von (Entreprise suisse), 641
- Roost, Heinrich (Colonel, chef du service de l'Etat-major général du Département militaire fédéral), 979, 980
- Rosen, Friedrich (Ministre allemand des Affaires étrangères en 1921), 314
- Rosenberg, Friedrich von (Ministre d'Allemagne à Vienne), 49, 362
- Rossi, Luigi (Professeur et homme politique italien), 570

- Rossi, Raimondo (Conseiller d'Etat tessinois), 891
- Röthlisberger, Manuel (Professeur, Consul général honoraire de Colombie (1916) et du Mexique (1923) à Berne), 338
- Rothmund, Heinrich (Chef de l'Office central de la Police des étrangers), 53, 348, 652, 653, 752
- Rothpletz, Ferdinand (Conseiller national, Directeur de l'Office fédéral d'assistance en cas de chômage), 628, 631
- Rothschild, (Banque britannique), 369
- Rothschild, (Banque française), 71
- Rowell, Newton Wesley (Délégué du Canada à la SdN), 33
- Rüegger, Paul (Secrétaire de Légation à la Division des Affaires étrangères du DPF), 89, 140, 374, 611, 659
- Rüfenacht, Hermann (Directeur de l'Office fédéral des assurances, puis Ministre de Suisse à Berlin), 5, 796, 881, 882, 896—898, 942, 948, 967, 981, 987, 989, 991, 993, 994
- Rusca, Francesco (Conseiller national tessinois), 637
- Russel, Theo W.O.V. (Ministre de Grande-Bretagne à Berne), 391, 421
- Rutty, Jacques (Conseiller d'Etat genevois), 107, 180, 184, 185, 690, 692, 693, 696
- Ryisztor, Georg (Membre du gouvernement de la République des Conseils de Hongrie), 54
- Ryser, Emile (Conseiller national), 89
- Sabastarichi, (Sous-Secrétaire d'Etat au Ministère géorgien des Affaires étrangères), 286
- Sabri Pacha, (Président du Croissant Rouge égyptien), 816
- Salandra, Antonio (Homme d'Etat italien, Représentant au Conseil de la SdN), 757, 758
- Salis, Ferdinand von (Ministre de Suisse à Bucarest), 438
- Salter, Sir Arthur (Directeur de la Section économique et financière de la SdN), 591
- Sapieha, Eustache K.L. Prince (Ministre polonais des Affaires étrangères), 85
- Sarasin, Alfred (Banquier bâlois, Président de la Banque nationale suisse), 602, 605
- Sauerwein, Jules Auguste (Journaliste français), 207
- Sauser-Hall, Georges (Chef du Contentieux à la Division des Affaires étrangères du DPF), 405, 458, 464, 523—525, 646
- Schaeppli, Henri (Homme d'affaires suisse), 245
- Schäfer, Adolf (Architecte et colonel argovien), 934, 981
- Schager von Eckartsau, Albin (Ancien haut fonctionnaire autrichien), 363, 386—389
- Schanzer, Carlo (Ministre italien des Affaires étrangères), 3, 34, 453, 482—484, 487, 491, 493, 510, 530, 532, 533, 537, 569, 570, 581
- Scheurer, Karl (Conseiller fédéral), 2, 3, 8, 41, 57, 110, 113, 139, 333, 553, 554, 582, 583, 606, 615, 620, 624, 690, 773, 919, 980
- Schiffer, Eugen (Homme d'Etat allemand), 9, 10, 206, 207, 227
- Schläpfer, Paul (Directeur de la Centrale suisse des charbons), 659
- Schmid, Arthur (Conseiller national argovien), 89, 289, 930, 933
- Schmid (Affaire), 307
- Schmidt, Robert (Ministre allemand de l'Economie), 403
- Schneeberger, Friedrich Oskar (Président de l'Union syndicale suisse, conseiller national), 54, 89
- Schneider, Friedrich (Conseiller national et Conseiller d'Etat à Bâle-Ville), 89, 515, 517
- Schnyder de Wartensee, Charles (Directeur général de la Banque nationale suisse), 699
- Schober, Johann (Homme d'Etat autrichien, Chancelier 1921—1922), 50, 360, 362, 374, 375, 385—387, 538, 606, 608
- Schöller, (Affaire), 931
- Schön, Paul (Professeur de droit), 931
- Schönborn, Comtesse (Dame de compagnie de la Reine Zita de Habsbourg), 346
- Schonta von Seedank, Emmerich (Capitaine de frégate, aide de camp du Roi Charles de Habsbourg), 257, 358, 388
- Schreiber, Heinrich (Ministre de Suisse à Stockholm), 152, 209, 218, 383
- Schroeder, (Banquiers londoniens), 71
- Schücking, Walther (Professeur allemand de droit), 155
- Schueller, Richard (Haut fonctionnaire autrichien), 601
- Schulthess, Edmund (Conseiller fédéral), 2, 4, 6, 7, 11, 18, 26, 32, 60, 131, 134, 146, 147, 180, 182—186, 194, 212, 217, 258, 279, 290, 292—295, 303, 330, 334, 340, 342, 343, 346, 355, 356, 358, 371, 380, 382, 391, 402, 411, 413, 419, 422, 424, 438, 440, 441, 471, 476, 478, 480, 482, 484, 486—489, 491, 492, 495, 511, 520, 530, 539, 541, 542, 546, 569, 574, 577, 603, 605, 644, 655, 664, 671, 676, 681, 721, 761, 776—778, 793,

- 833, 841, 844, 896, 897, 911, 912, 914, 923, 926, 935—938, 961, 963
- Schürch, Charles (Secrétaire de l'Union syndicale suisse), 54
- Schwarz, Wolfgang (Correspondant à Genève de la Ligue allemande pour la SdN), 16
- Scialoja, Vittorio (Homme d'Etat italien), 132, 596, 755
- Seeckt, Hans von (Général allemand), 797, 798
- Seeliger, Arthur (Haut fonctionnaire du Ministère allemand des Affaires étrangères, délégué à la Commission Centrale du Rhin), 253
- Segesser, Hans von (Conseiller de Légation au DPF), 55, 58, 322, 336
- Ségur-Cabanac, A. (Ministre autrichien des Finances), 600
- Seiler, Gustav (Conseiller national de Bâle-Campagne), 768
- Seipel, Ignaz Mgr. (Chancelier d'Autriche), 581, 590, 595, 596, 599, 600, 602, 604, 636, 671, 672
- Seitz, Karl (Socialiste autrichien), 636, 671
- Sembinelli, Isidor (Chancelier du Consulat suisse à Montréal), 724
- Seydoux, Jacques (Directeur des Affaires commerciales au Ministère français des Affaires étrangères), 74, 75, 488, 521
- Sforza, Carlo (Ministre italien des Affaires étrangères), 138, 202, 203, 213, 282—285
- Sidzikauskas, Venceslas (Chargé d'Affaires de Lithuanie à Berne), 322, 323
- Siemens Schuckert, (Entreprise allemande), 900
- Sigg, Jean (Conseiller aux Etats genevois), 628
- Sikorski, Ladislas (Président du Conseil polonais), 648, 649
- Simons, Walter (Ministre allemand des Affaires étrangères), 9, 16, 73—77, 145, 154, 189—192, 204—207, 210, 213, 215, 216, 219, 225, 227, 314, 944
- Simson, Ernst von (Diplomate allemand, Chef de la Section juridique aux Affaires étrangères), 12, 13, 403, 484
- Skirmunt, Constantin, Comte (Ministre polonais des Affaires étrangères), 445, 510
- Skrzynski, Alexandre, Comte (Ministre polonais des Affaires étrangères), 648
- Smend, Johann (Diplomate allemand), 896—900
- Smith, (Capitaine britannique, membre de la Commission du Contrôle à Berlin), 306
- Smuts, Jan Christiaan (Général et homme d'Etat sud-africain), 33, 240
- Snow, T.M. (Secrétaire à la Légation de Grande-Bretagne à Berne), 21
- Sonderegger, Emil (Chef de l'Etat-major général de l'Armée suisse), 57, 553, 736, 981
- Sonnenberg, Theoring von (Chargé d'Affaires de Suisse à Rome), 334, 491, 493, 569, 574, 575, 637, 759
- Soumbatoff, Prince (Représentant du gouvernement géorgien), 286
- Spalowski, (Conseiller national autrichien, délégué à la Conférence de l'O.I.T. à Genève), 375
- Spies, Georg (Industriel suisse), 193, 194
- Sprecher, von Bernegg, Theophil (Ancien chef de l'Etat-major général de l'armée suisse), 202, 284
- Stämpfli, Franz (Procureur de la Confédération helvétique), 195
- Stange, Alexander (Diplomate soviétique), 981, 989, 991—993
- Stauffacher, Werner (Président du Verein für die Schifffahrt auf dem Oberrhein, 1908—1930), 109
- Steidle, Richard (Chef des chrétiens-sociaux au Tyrol), 981
- Steiger, Adolf (Chancelier de la Confédération), 2
- Stein, Ludwig (Professeur allemand), 944, 945, 947—949, 967, 993
- Steiner-Valmont, Bruno Baron von (Ancien Consul d'Autriche-Hongrie en Suisse), 388
- Steiner, Ernst (Avocat et Colonel argovien), 934
- Steinmetz, Edouard (Conseiller national genevois), 45
- Stinnes, Hugo (Industriel allemand), 17, 75, 369, 812
- Stoutz, Maxime de (Conseiller à la Légation de Suisse à Paris), 332, 570, 571, 576, 733
- Strasburger, Henri (Haut fonctionnaire polonais, délégué à la Conférence de Gênes), 524, 525
- Stresemann, Gustav (Homme d'Etat allemand), 797, 798, 799, 942
- Struycken, Antonius Alexis Hendrikus (Juriste hollandais), 488
- Stucki, Walter (Secrétaire général du Département fédéral de l'Economie publique), 46
- Stürmer, Hermann (Journaliste soviétique), 728
- Stutz, Ernst (Commissaire du Reich au Charbon), 403
- Syz, John (Homme d'affaires suisse), 245
- Szabados, Alexander (Membre du gouverne-

- ment de la République des Conseils de Hongrie), 54
- Tanaka, Giichi (Vice-Ministre japonais des Affaires étrangères), 804, 805
- Tanner, Karl (Conseiller d'Etat à Bâle-Campagne), 515, 517, 519
- Tchitchérine, Gheorgi (Commissaire soviétique aux Affaires étrangères), 494, 532, 533, 567, 730, 733, 736, 737, 834, 840, 942, 944, 945, 950
- Tchlenoff, Benzion (Avocat soviétique), 922
- Teleki de Szék, Paul, Comte (Président du Conseil de Hongrie), 1920—1921, 51, 233
- Tell, Guillaume (Héros national suisse), 884
- Ter Meulen, C.E. (Banquier hollandais, membre du Comité financier de la SdN), 148, 187, 188, 326—329, 538
- Teuffel, (Pangermaniste autrichien), 51
- Thomas, Albert (Homme d'Etat français, Directeur général du B.I.T.), 4—6, 195, 374, 375, 827
- Thurnheer, Walter (Adjoint à la Division des Affaires étrangères du DPF), 21
- Tittoni, Tommaso (Homme d'Etat italien), 4, 39, 431
- Titulesco, Nicolas (Ministre roumain des Finances), 342, 343, 440
- Toggenburger, Paul (Chef du service du contentieux des CFF), 113
- Tognetti, Pietro (Syndic de Ponte Tresa), 883—886
- Töndury, Hans (Professeur à l'Université de Genève, Président de l'Association de secours mutuel et de protection des intérêts suisses en Russie), 201, 919—923
- Toretta, Pietro Tomasi della (Diplomate italien), 433
- Tosti di Valminuta, Fulco (Député italien, sous-secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères), 808
- Traversini, Emile (Conseiller de Légation au DPF), 725, 861, 862, 864
- Trembley, Ernst (Président de la Commission commerciale suisse en Egypte), 818, 880, 887, 900, 901, 903
- Trotzky, Léon (Commissaire soviétique à la Défense 1918—1924), 431, 567
- Trulls y Basach, (Ressortissant espagnol), 150, 229, 230
- Tseng-Tsiang Lou (Ministre de Chine à Berne dès 1923), 857, 926
- Tulla, Johann Gottfried (Ingénieur allemand 1770—1828), 253
- Tusar, Vlastimil (Ministre de Tchécoslovaquie à Berlin), 206, 207
- Uhland, Dr. (Agent commercial allemand), 289, 306, 307
- Ullmann, Emanuel von (Juriste allemand), 434
- Usteri, Paul (Conseiller aux Etats zurichoïses), 2—4, 8, 35, 82, 131, 133, 135, 137, 334, 659
- Valdés Mendeville, Jorge (Ministre du Chili à Buenos Aires), 994, 995
- Valenzuela, (Diplomate mexicain), 336, 338
- Vallotton, James (Avocat à Lausanne), 113, 249, 265, 855
- Valls Xifré, Juan (Ressortissant espagnol), 230
- Varvaro, Giorgio (Secrétaire particulier du Ministre italien des Affaires étrangères), 487
- Vaselli, Giovanni (Avocat italien, membre du Parti fasciste), 763
- Viviani, René (Homme d'Etat français, délégué à la SdN), 33—35, 39, 132, 145, 682
- Vögeli, Joseph (Directeur de l'arrondissement des Douanes de Coire), 160
- Voisin, (Restaurant parisien), 213
- Vorowsky, Vatzlav (Diplomate soviétique), 195, 532, 724—728, 731—734, 736—740, 829—834, 840, 920, 935, 936, 941, 942, 946, 949, 966, 982—984, 989—991, 993
- Wagnière, Georges (Ministre de Suisse à Rome), 138, 178, 202, 203, 257—259, 282, 284, 384, 465, 622, 623, 650, 661, 663, 724, 735, 738, 762, 848, 889, 892, 904, 923
- Wallmichrath, (Haut fonctionnaire allemand), 422, 423
- Walther, Heinrich (Conseiller national et Conseiller d'Etat lucernoïse), 347, 358, 679
- Washburn, Albert Henry (Ministre des Etats-Unis à Vienne 1922—1930), 601
- Weck, René de (Conseiller à la Légation de Suisse à Paris), 691, 775, 782
- Weiss, André (Juge français à la CPJI), 913
- Weissenbach, Arturo (Juge d'instruction au Tessin), 885, 891
- Welti, Franz (Conseiller national, Président du Parti communiste suisse), 48, 728
- Werdt, Dr. von (Personnalité autrichienne), 981
- Werkmann von Hohensalzburg, Karl, Baron (Capitaine autrichien, attaché de presse du Roi Charles de Habsbourg), 388, 389
- Westinghouse, (Entreprise électrique britannique), 900

- Wetter, Ernst (Secrétaire général du Département fédéral de l'Economie publique, puis Chef de la Division du Commerce), 269, 553, 898, 987
- Wiedemann, C.P. (Conseiller juridique de la Légation de Suisse à Vienne, ancien Secrétaire général des chemins de fer orientaux), 70, 139, 140
- Wieser, Fritz (Communiste suisse), 727—728
- Wilde, Dr. (Diplomate estonien), 199
- Wilson, Woodrow (Président des Etats-Unis d'Amérique), 35, 239
- Windisch-Graetz, Louis, Prince de (Ancien diplomate austro-hongrois), 220, 361, 362
- Winiarski, Bohdan (Juriste polonais, membre de plusieurs comités de la SdN), 39
- Wirth, Joseph (Homme d'Etat allemand, chancelier du Reich), 17, 363, 368, 369, 371, 392, 393, 483, 484, 492, 542, 546, 547
- Wrangel, U.M.H. Comte (Ministre suédois des Affaires étrangères), 209, 210, 218
- Young, G.M. (Haut fonctionnaire du Trésor britannique), 608
- Yovanowitsch, Miloutine (Ministre de Yougoslavie à Berne, délégué à la SdN), 757
- Zahle, Herluf (Diplomate danois, délégué à la SdN), 38
- Zeligowski, Lucien (Général polonais), 62—65, 84—86, 323
- Zimmermann, Alfred Rudolf (Homme politique hollandais, commissaire général de la SdN à Vienne), 671, 672
- Zinovieff, Grégorii I. (Président de l'Internationale communiste), 997
- Zita de Habsbourg (Reine de Hongrie, ex-impératrice d'Autriche), 365, 387, 390, 391, 420—422
- Zopfi, Hans (Journaliste suisse), 929, 930, 933, 979
- Zwilchenbart, (Agence suisse d'émigration), 764

2. NOMS GÉOGRAPHIQUES

N'ont pas été retenues les voix «Berne» et «Suisse» dont la répétition est trop fréquente pour pouvoir être utilement mentionnées.

- Aaland (Iles), 7, 38, 185
 Aarau, 476, 929, 930, 933, 934, 979, 981, 813, 813
 Abo, 77, 200, 201
 Adana, 405, 406, 467, 468, 684
 Adige, 282
 Adriatique, 258
 Afrique, 656
 Afrique du Sud, 33, 34, 38, 286, 561
 Aix-la-Chapelle, 673
 Albanie, 7, 39, 749, 750, 763
 Alberta, 618
 Allemagne, 1, 2, 7—17, 21, 24, 26—30, 34, 37, 39, 40, 43, 47—49, 52, 56, 58, 68, 73—79, 85, 111, 121, 124, 136, 138—140, 144—146, 152, 154—161, 171—174, 188—198, 201, 203—206, 209, 211—219, 222—227, 231, 242, 253, 263, 265, 267, 268, 285, 287, 289, 315—319, 323, 324, 335—337, 355, 362, 363, 368—371, 378—380, 383, 392—395, 400, 402, 413—415, 419, 422—430, 433, 442—446, 462, 464, 476—479, 484, 492, 493, 498, 500, 502, 504, 512, 514, 516—521, 534, 535, 540, 542, 545—549, 565, 566, 568, 584—586, 588, 593, 598, 599, 609, 615, 616, 652, 655, 665, 668, 670, 674, 675, 677—679, 682, 693, 696, 699, 700, 702, 719, 744, 753, 758, 771, 783, 785, 787, 797, 809, 810, 814, 815, 828, 838, 847, 850, 866—870, 882, 894, 897—903, 929, 933, 934, 943—945, 949—957, 977, 979, 980, 987, 988
 Alsace, 253, 265, 497, 499
 Altshofen, 523, 647
 Alvao, 618
 Amazone, 456
 Amérique du Nord britannique, cf. Canada
 Amérique du Sud, 33, 36, 38, 57, 250, 337, 454, 472, 795, 818, 976
 Amour, 433
 Amsterdam, 216
 Anatolie, 71, 344, 345, 406, 466, 467, 468, 646, 647, 684
 Angleterre, 4, 8, 9, 11, 13, 17, 33, 37, 39, 46—50, 52, 59, 60, 63, 75, 93, 140, 145, 147, 152, 153, 156, 176, 198, 200, 206, 221, 241, 252, 255, 262, 263, 268, 285—287, 290, 302, 303, 305, 306, 316, 323, 328, 329, 335, 336, 343, 345, 347, 349, 351—353, 359, 363, 370, 376, 383, 384, 390, 391, 392, 396, 412, 422, 428—430, 433, 436, 443, 445, 447, 448, 452, 465, 468, 476, 485, 492, 509, 521, 537, 537, 538, 541, 544, 561, 565, 593, 595, 599—601, 604, 608, 616, 627, 649, 659, 665, 670, 674, 677, 678, 695, 699, 703, 719, 753, 756, 763, 767, 771, 803, 805, 817, 827, 828, 830, 832, 837, 838—840, 844, 845—847, 850, 880, 889, 903, 909, 953, 996, 997, 1000
 Angora (Ankora), 405, 468, 646, 845, 862, 865
 Anvers, 342
 Appenzell, 161, 585, 586, 589, 813
 Aranca, 456
 Argentine, 15, 16, 33, 36, 56, 57, 132, 142, 198, 200, 231, 263, 287, 323, 335, 475, 618, 619, 659, 751, 795, 820, 840, 975, 976, 978
 Arlberg, 378
 Arménie, 3, 6, 7, 34, 39, 288
 Asie, 344, 345, 464, 465, 466, 467, 468, 469
 Asie Mineure, 70, 568, 625, 626, 646, 647
 Aspern, 236
 Athènes, 461
 Australie, 475, 485, 751
 Autriche, 1, 2, 6—8, 15, 24, 27—29, 39, 40, 42, 48, 50, 51, 52, 56, 57, 68, 79, 86, 139, 140, 147, 148, 149, 158, 160, 161, 163, 166, 168, 171—174, 176, 180, 186—188, 195—198, 202, 235, 236, 255, 257, 262, 284, 287, 325, 326, 328—330, 335—337, 346, 359, 360, 362, 374, 375, 378, 384, 386, 387, 416, 437, 455, 537, 538, 539, 552, 553, 573, 574, 581—596, 600—611, 633, 634, 636, 669, 670, 686, 687, 699, 702, 705, 719, 742—745, 785, 787, 805, 814, 815, 850, 914, 915, 919
 Azerbaïdjan, 7, 22, 39, 288, 463
 Baden, 551
 Bagdad, 344, 405, 406, 467, 468, 647, 684
 Bâle, 108, 109, 114, 216, 233, 242, 251, 253, 265, 307, 366, 381, 497, 498—504, 511, 513—515, 517—519, 551, 728, 730, 765, 811, 813, 814, 856, 866, 867, 869, 871, 895, 896, 905, 934
 Balkans, 17, 378

- Balzers, 161, 163
 Banyà, 361
 Bar-le-Duc, 492
 Barcelone, 36, 108, 113, 115, 120, 124, 150, 229, 238, 242, 249, 251, 253, 254, 257, 258, 265–267, 324, 459, 460, 461, 660, 786, 790, 867, 868
 Baros, 541
 Bavière, 58, 59, 225, 389, 615, 796
 Belgique, 8, 9, 34, 36, 42, 63, 78, 116, 156, 198, 200, 239, 255, 262, 263, 266, 287, 329, 335, 337, 349–353, 367, 376, 462, 482, 521, 537, 540, 541, 561, 565, 599, 604, 655, 656–659, 665, 668, 678, 702, 745, 770, 784, 787, 805, 815, 824, 825, 826, 828, 838, 850, 866, 869, 870, 953, 989
 Belgrade, 177, 998
 Bellinzona, 621, 736
 Berlin, 8, 11, 12, 14, 26–29, 70, 73, 74, 142, 190, 191, 193–195, 199–201, 204, 210, 213–217, 219, 221, 225, 237, 275, 289, 306, 307, 313, 314, 319, 366, 367, 369, 370, 395, 402, 419, 422, 443, 444, 448, 450, 460, 461, 463, 483, 534, 543, 545, 572, 652, 674, 685, 725, 726, 727, 733, 740, 796, 814, 864, 881, 882, 898, 919, 921, 935, 941, 942, 944, 945, 947–949, 952, 953, 957, 967, 977, 981, 987, 989, 991, 993, 994
 Besançon, 22, 23
 Bessarabie, 510
 Béziers, 802
 Bienzen, 172
 Birse, 497, 497, 500, 501, 502, 503, 504, 513, 514, 517, 550
 Bogota, 453, 455
 Bohême, 202
 Bolivie, 231, 286
 Bordeaux, 802, 803
 Boston, 904
 Boulogne, 429
 Bozanti, 405, 468
 Bragance, 363
 Braila, 439
 Breisach, 496, 500
 Brenner, 282
 Brésil, 4, 35, 36, 231, 263, 335, 355, 456, 475, 618, 619, 751, 770, 793–796, 806, 840, 871–874, 877, 918, 924, 995
 Bruxelles, 3, 10, 17, 37, 60, 62, 63, 74, 91, 92, 148, 201, 239, 240, 242, 309, 375, 376, 411, 412, 431, 461, 487, 655, 657–659, 664, 765, 824, 850, 988
 Bucarest, 275, 438, 439, 461, 648
 Buchs, 173, 177, 389
 Budapest, 51, 176, 177, 220, 363, 388, 420
 Buenos Aires, 15, 33, 55, 57, 619, 818, 975–978, 994, 821
 Bulgarie, 7, 39, 56, 255, 787
 Buochs, 161, 168, 578, 671, 706
 Burgenland, 346, 360
 Caire (Le), 816, 818, 845, 880, 901
 Campione, 759, 760
 Canada, 16, 33, 116, 132, 474, 599, 618, 619, 723, 724, 729, 749–751, 764, 765, 799, 801, 802, 838, 873, 873–878, 928, 929
 Cannes, 429, 430, 434–436, 442, 443, 446, 480, 481, 488
 Capolago, 554
 Caracas, 454–456
 Caucase, 42, 288, 459, 462, 463, 652
 Cavarna, 439
 Ceneri, 554, 621
 Chambéry, 791, 792, 793
 Chancy, 512, 550
 Châtillon, 454, 458
 Chiavenna, 586
 Chili, 57, 116, 231, 263, 286, 472, 475, 659, 704, 840, 927, 994, 995
 Chine, 17, 36, 42, 153, 198, 231, 263, 337, 795, 856–858, 926–928
 Coire, 160, 162, 167
 Cologne, 615–617
 Colombie, 132, 231, 286, 453–458, 703
 Côme, 890, 906
 Congo, 78, 655, 656, 661
 Constance, 168
 Constantinople, 463, 646, 685, 861
 Corfou, 753
 Cornavin, 276
 Cornéliano-Ligure, 483, 493
 Corrientes, 619
 Corse, 283
 Costa Rica, 7, 231
 Côte d'Azur, 429
 Crèce, 889, 893
 Cremenaga, 883
 Cuba, 33, 147
 Curitiba, 872, 873
 Daïren, 433
 Dalmatie, 285, 291
 Danemark, 63, 65, 153, 200, 231, 255, 262, 323, 352, 376, 451, 479, 537, 546, 556, 557, 561, 600, 616, 651, 677, 703, 769, 787, 795, 814, 840, 915, 985
 Danube, 188, 251, 439
 Davos, 545

- Disentis, 256
 Dodécanèse, 79
 Dominions Britanniques, 33, 38, 116
 Domodossola, 168, 586, 663
 Dorpat, 199
 Doubs, 23, 24
 Drei Schwestern, 161
 Dreisprachenspitze, 585
 Dresde, 370
 Dübendorf, 387, 388, 389
 Dublin, 428
 Dunkerque, 718
 Düsseldorf, 9
- Egypte, 75, 335, 817, 844–846, 864, 880, 881, 887–889, 900, 901, 903, 997
 Eisgrub (Moravie), 162
 Empire Ottoman, 70, 465, 650, 785
 Engelberg, 134
 Equateur, 231, 703
 Ergolz, 517
 Erythrée, 335, 336
 Eschen, 163
 Espagne, 35, 36, 63, 80, 84, 95, 142–144, 147, 149–151, 158, 159, 171, 198, 200, 229–231, 235, 236, 255, 256, 262, 268, 269, 290–292, 302, 303, 335, 337, 341, 347, 349, 352, 355, 357, 376, 451–455, 462, 479, 485, 604, 616, 633, 635, 640, 641, 651, 668, 677, 703, 840, 852, 971
 Essen, 798
 Esthonie, 7, 19–22, 197–202, 275, 322–324, 396, 397
 Etats de l'Est européen, 349
 Etats scandinaves, 6, 33, 36, 153, 329, 349, 352, 452, 604, 940
 Etats-Unis, 6, 11, 13, 15, 16, 21, 33, 41, 46, 56, 76, 115, 131, 132, 134, 136, 142, 144, 145, 206, 209, 210, 212, 214, 219, 222, 225, 242, 262, 263, 317, 329, 335, 337, 344, 345, 352, 353, 362, 369, 376, 377, 426, 428, 431, 433, 447, 448, 477, 479, 537, 544, 558, 568, 600, 601, 618, 619, 647, 659, 678, 684, 703, 741, 742, 750, 751, 757, 763–766, 783, 801, 805, 818, 819, 828, 837, 838, 840, 924, 985, 986, 999, 1000
 Eupen, 34, 156
 Europe, 33, 35, 36, 47, 49, 51, 57, 65, 66, 67, 76, 144, 176, 184, 189, 191, 195, 199, 202, 214, 223, 237, 239, 243, 250, 302, 303, 320, 321, 324, 325, 333, 351, 354, 360, 369, 370, 371, 376, 378, 412, 427–431, 434, 441, 442, 447, 450–452, 458, 466, 477, 493, 494, 508, 509, 522, 523, 532, 537, 540, 559, 560, 573, 589, 590, 592, 598, 644, 699, 719, 722, 745, 752, 758, 771, 792, 802, 817, 820, 837–839, 935
- Fahren, 579
 Feldkirch, 161
 Finlande, 7, 22, 38, 198, 200, 201, 275, 323, 324, 396, 397, 462, 616
 Fiume, 285, 541, 756, 758
 Fontainebleau, 239, 242
 Forli, 179
 France, 4, 8–11, 21–25, 32, 34, 37, 42, 49–52, 63, 65, 69, 72, 75, 76, 79, 80, 85, 87, 96, 103–108, 113, 124, 135, 145, 146, 152, 156, 158, 159, 171–179, 181–186, 189–192, 196–198, 200, 203, 206, 208, 209, 211–217, 222, 223, 225, 228, 239, 245, 246, 258, 262, 263, 265, 268, 276–278, 281, 284–288, 290, 292–294, 302, 303, 308, 313, 316, 317, 323, 328, 329, 332, 335, 337, 338, 347, 352–354, 359, 361–363, 365, 366, 371, 373, 380, 382, 383, 390, 392, 396, 404, 410–412, 414, 415, 419, 421, 422, 428, 429, 431, 439, 443, 445, 447, 448, 451, 455, 461, 476, 477, 492, 494, 495, 497–504, 512–518, 520, 521, 534, 537, 538, 540, 541, 543, 549–551, 553, 556, 557, 561, 565–570, 572, 574, 588, 595, 599, 600, 604, 608, 612–616, 624, 625, 627–632, 634, 635, 638, 656, 659, 665, 668–679, 685, 686, 688–698, 702–704, 709, 710, 713, 716, 719–721, 746, 749, 750, 756, 770, 771, 774, 775–777, 779–781, 783, 784, 787, 792, 798, 799, 802, 803, 805, 809, 815, 817, 820, 827, 828, 835, 836, 840, 847, 850, 852, 854, 866, 867, 869, 870, 898, 899, 905, 909, 910–912, 920, 947, 949, 953, 958–965, 968–974, 976, 985, 997–1000
 Francfort, 616, 954
 Fribourg, 180, 696
 Fribourg i. B., 547
 Fünfkirchen, 361
- Galatz, 439
 Gandria, 759
 Gemera (Val), 163
 Gènes, 428, 429–432, 435, 441–453, 463, 476, 477, 478, 480, 481, 483, 486, 487, 489, 490, 493, 494, 508, 509, 522–525, 530, 531, 537–540, 542, 543, 548, 565–567, 662
 Genève, 1, 15, 16, 30, 31, 33, 34, 37, 39, 40–43, 55–57, 63, 64, 80, 85–87, 92, 97, 100,

- 103—107, 131, 134, 136, 140, 176, 179, 180, 183, 195, 228, 232, 233, 238—242, 244, 247, 265, 266, 276—278, 286, 292—296, 298—301, 308, 312, 321, 332, 333, 348, 355, 374, 375, 378, 382—386, 411, 412, 421, 437, 441, 446, 476, 488, 490, 507, 512, 527, 534, 536, 573, 574, 589, 590, 594, 600, 601, 608, 609, 623, 633, 636, 669, 671, 672, 677, 682, 686—697, 709, 740, 746, 753, 758, 763, 768—770, 775, 776, 778, 779, 781, 782, 786, 789, 790, 793, 806, 810, 813, 816—818, 820, 824, 827, 830, 833, 840, 841, 844, 846, 880, 881, 905, 907, 911, 917, 919—921, 924, 936, 937—939, 946—948, 965—967, 969, 971, 974, 985
- Géorgie, 7, 22, 39, 42, 43, 197, 198, 286—288, 323, 458, 462, 463, 726, 730, 731, 732, 738
- Gerlafingen, 641
- Gersau, 134
- Gex, 31, 275, 292, 313, 690, 710, 778, 779, 780, 909, 959, 968, 969, 970
- Glarus, 244, 247
- Goajira, 456
- Gothard, 120, 138, 282, 318, 319, 320, 554, 584, 661, 662, 884
- Grande-Bretagne (cf. Angleterre)
- Graz, 9, 36, 39, 171, 263, 266, 335, 336, 537, 561, 601, 704, 753, 754, 840
- Grisons, 584, 586, 727, 823
- Grodne, 62
- Guatemala, 231
- Haidar Pacha, 684, 467, 468, 566
- Hàïti, 287
- Hambourg, 207, 618, 872
- Hammonia, 618, 872, 873
- Havre, Le, 764
- Hertenstein, 202, 233, 255, 346, 358, 361, 363, 387, 388
- Heuberg, 579
- Hinterschellenberg, 172
- Hollande, 21, 33, 63, 116, 124, 139, 198, 237, 252, 262, 266, 329, 337, 349, 352, 370, 371, 376, 382, 383, 426, 445, 452, 453, 462, 471, 479, 488, 537, 538, 540, 546, 556, 557, 561, 571, 600, 604, 616, 651, 678, 703, 769, 773, 784, 787, 810, 811, 814, 828, 840, 850, 855, 866, 869, 894, 940, 985
- Honduras, 231
- Hongrie, 48, 50—52, 54, 176, 196, 197, 234—236, 243, 255, 258, 268, 290, 291, 302, 341, 346, 347, 358—363, 387—391, 420, 421, 584, 586, 592, 600, 702, 703, 742, 743, 745, 785, 787, 805, 850, 924
- Inde, 33, 335, 598, 599, 864
- Innsbruck, 29, 162, 168, 981
- Irlande, 144, 393, 428
- Istein, 496
- Itajaky, 872
- Italie, 4, 20, 38, 42, 51, 52, 58, 68, 79, 80, 135, 138, 140, 145, 147, 158, 159, 168, 171, 172, 176, 178—180, 195—198, 200, 220, 234, 235, 240, 252, 254, 255, 257—264, 268, 269, 279—287, 290, 302, 303, 318—320, 323, 328, 329, 334—338, 347, 352, 353, 359, 361, 362, 365, 366, 370, 373, 381, 390, 391, 422, 433, 443, 456, 462, 465, 477, 531, 532, 537, 538, 541, 544, 554, 565, 569, 573—576, 581, 582, 586—588, 592, 595, 596, 599—601, 604—606, 609, 622, 623, 627, 632, 637—645, 659, 662, 664—669, 677, 678, 680, 681, 702, 704, 722, 725, 727, 738, 743, 745, 753, 754, 756, 757, 760, 761, 763, 771, 787, 795, 803, 805, 817, 818, 827, 840—842, 848—850, 883, 884, 886, 890, 893, 904—906, 920, 923, 937, 938, 964, 974, 976, 983, 984, 995, 997
- Japon, 36, 80, 84, 147, 198, 231, 263, 287, 328, 329, 337, 407—409, 428, 537, 599, 659, 704, 803—805, 807, 830, 840
- Jenins, 172
- Jérusalem, 534
- Jura, 736
- Karlsbad, 52
- Kaunas, 200
- Kehl, 811
- Kembs, 497—501, 503, 504, 512—519, 549
- Kobe, 433
- Kosovo, 998
- Kovno, 63
- Kriens, 641
- Küssnacht, 389
- La Chaux-de-Fonds, 201, 382
- La Haye, 2, 16, 37, 107, 110—112, 152, 173, 312, 318, 376, 382, 384, 447, 452, 459, 461, 470, 471, 525, 541, 545, 546, 548, 564—568, 659, 675, 691, 693, 695, 717, 741—742, 776, 777, 780, 784, 796, 806, 825, 826, 907, 908, 909, 911, 913, 958—961, 977, 978
- Lac de Constance, 696
- Lac de Garde, 623, 906
- Lac de Lugano, 696
- Lac des Quatre-Cantons, 202
- Lac Léman, 696, 746
- Lac Majeur, 251, 696
- Lausanne, 113, 193, 194, 195, 410, 618, 625,

- 626, 627, 646, 647, 650, 651, 661, 663, 683, 684, 716, 725, 728, 731, 733, 734, 737, 739, 740, 785, 829, 830, 833, 845, 849, 861, 863, 937, 947, 966, 983
 Leipzig, 370
 Lettonie, 7, 22, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 275, 322, 323, 324, 396, 397, 462, 561
 Libéria, 287
 Libye, 335, 336
 Liechtenstein, 39, 40, 41, 72, 73, 78, 79, 80, 132, 134, 135, 136, 160—174, 231, 415—418, 437, 438, 577—584, 703—708, 822, 823, 858—860, 926, 927
 Lienz, 29
 Limmat, 534
 Lisbonne, 461
 Lithuanie, 7, 22, 61—70, 77, 80, 81, 83—87, 90, 91, 94, 97, 98, 197, 198, 200, 201, 242, 275, 322—325, 396—399, 703
 Livourne, 661
 Locarno, 662, 904
 Locle, 19, 21
 Lombardie, 179, 282, 455, 849
 Londres, 9, 17, 19, 24, 34, 57, 65, 67, 70, 71, 74—76, 83, 88, 90, 92, 98, 100, 111, 137, 140, 144, 145, 146, 152, 154, 189, 194, 213, 216, 217, 219, 221, 222, 240, 241, 242, 303, 341, 345, 367, 368, 376, 382, 393, 394, 395, 407, 411, 427—430, 441—443, 446, 460, 461, 465, 468, 482, 509, 545, 559, 568, 569, 573, 576, 594, 626, 650, 660, 664, 670, 674, 685, 693, 767, 831, 832, 844, 880, 887, 904, 920, 921, 938, 939, 941, 942, 945—949, 967
 Lucerne, 177, 347, 358, 813
 Lugano, 554, 620, 621, 623, 662, 755, 759, 760, 762, 763, 842, 848, 884, 885, 890, 891, 893
 Luino, 168, 885
 Luxembourg, 7, 38, 39, 73, 78, 144, 231, 262, 287, 347, 615, 616, 787
 Luziensteig, 173
 Lyon, 782, 791, 792
 Madère, 390, 421
 Madonna del Piano, 883
 Madrid, 38, 42, 95, 130, 142, 152, 268, 290, 302, 323, 341, 347, 357, 364, 376, 455, 456, 457, 461, 635
 Maienfeld, 584, 584
 Malbun, 163
 Malmédy, 34, 156
 Mannheim, 24, 25, 107, 108, 109, 124, 126, 250, 252, 253, 498, 500, 515, 551, 855, 866, 868, 870
 Maroc, 451
 Marseille, 802
 Martigny, 584
 Mauren, 161, 172
 Méditerranée, 821
 Mendrisio, 554, 621, 848, 849, 884
 Mersina, 405, 406, 467, 468, 684
 Meta, 456
 Meuse, 745
 Mexique, 56, 231, 287, 323, 337, 338, 764, 765
 Milan, 179, 282, 542, 661—662, 663, 905, 906
 Minneapolis, 818
 Mitlödi, 245
 Molinella, 937
 Monaco, 41, 72, 73, 135, 172, 308
 Montevideo, 57
 Montréal, 723, 724, 729, 730, 749, 750, 802, 876, 877, 878, 929
 Moscou, 19, 48, 64, 77, 195, 199, 287, 307, 332, 365, 432, 433, 445, 449, 450, 463, 482, 726, 733, 736, 740, 797, 814, 831, 921, 941, 943, 983, 997, 998
 Mulhouse, 150, 230
 Munich, 211, 225, 752, 753, 796, 799, 929
 Muscle Schoals, 999
 Naafkopf, 161
 Naples, 885
 Nendeln, 167, 172, 173
 Neuchâtel, 273, 694, 813
 Neuhausen, 557
 Nevoso, 282
 New York, 382, 764, 839
 Nicaragua, 231
 Nicolaevsk, 433
 Nissibin, 405
 Norvège, 42, 63, 147, 153, 198, 200, 231, 262, 286, 323, 352, 376, 448, 450, 451, 462, 479, 537, 559, 651, 678, 757, 787, 805, 814, 840, 900
 Nousseibine, 405, 468
 Nyon, 312
 Ober-Entfelden, 89
 Oedenburg, 363
 Olten, 151, 366, 816
 Orégon, 474, 618
 Orénoque, 454, 456
 Orient, 50, 146, 250, 361, 407, 433, 464, 465, 466, 467, 544, 626, 651, 725, 727, 728
 Pallanza, 762, 763
 Panama, 231
 Paraguay, 231, 263, 286, 475

- Paris, 22, 23, 28, 50, 57, 60, 70, 71, 72, 74—77, 80, 81, 83, 85—87, 90, 92, 97, 102, 103, 105, 121, 139, 144, 145, 147—149, 174, 183, 186, 189—191, 198, 201, 203, 208, 211, 213, 219—223, 225, 227, 232, 240, 244, 265, 286, 287, 288, 295, 299, 308, 309, 313, 321, 326, 332, 333, 336, 341, 345, 354, 359, 361, 362, 365, 371, 373, 382, 390, 402, 404, 405, 407, 410, 413, 414, 419—424, 429, 431, 443, 453, 460, 461, 464—466, 477, 487, 494, 509, 534, 547, 548, 568, 570, 571, 576, 577, 625—628, 631, 632, 634, 650, 664, 670, 677, 681—683, 685, 686, 692, 709, 710, 712—714, 716, 719, 721, 745, 774, 775, 778, 781—784, 791, 792, 835—837, 851, 853, 895, 907—911, 913, 921, 929, 958, 964, 968, 969—972, 974, 996, 997, 999
- Parme, 363
- Pawlowo, 244
- Pays Baltes, 7, 38, 39, 42, 115, 200, 323, 324, 396, 399
- Pays-Bas (cf. Hollande)
- Pegli, 490, 491, 533
- Pérou, 231, 561
- Perse, 198, 286, 463, 704
- Pétrograde, 19, 432, 831, 936
- Philadelphie, 819
- Planken, 161, 172
- Pö, 122, 251, 258
- Pologne, 17, 35, 47, 48, 50, 51, 61—65, 68—70, 80, 83, 84—87, 89, 94, 97, 98, 116, 195, 197, 198, 200, 205, 242, 255, 263, 275, 287, 323, 324, 365, 366, 391, 392, 483, 493, 523, 524, 525, 535, 540, 541, 546, 566, 596, 599, 633, 647—650, 744, 745, 787
- Pontarlier, 23
- Ponte Tresa, 883—886, 889—893
- Porlezza, 759, 760
- Portland, 618, 619
- Porto-Ceresio, 759, 760
- Portugal, 42, 116, 132, 196, 197, 198, 231, 262, 286, 349, 352, 483, 537, 702, 719, 850, 916
- Potsdam, 943
- Pougny, 550
- Prague, 177, 243, 362, 420, 572, 744
- Prangins, 176—178, 197, 234, 387
- Predappio, 179
- Prusse, 76, 206, 615
- Québec, 33
- Rambouillet, 197
- Rapallo, 481, 483, 487, 508, 541, 568, 753, 756—758, 944, 945
- Rapperswil, 389
- Rautz, 579
- Reschenscheideck, 585
- Reval, 19, 199, 200
- Rhénanie, 10, 145, 154, 155
- Rhin, 24, 25, 92, 107—109, 114, 118, 120, 124, 126—128, 155, 157, 161, 249—251, 253, 258, 265, 267, 314, 418, 423, 477, 495—504, 511—520, 547, 549—552, 584, 585, 605, 736, 798, 799, 809, 810, 811, 855, 865—871, 894—896
- Rhône, 550
- Riga, 62, 64, 86, 198, 201, 333, 445, 740
- Rio de Janeiro, 794, 796, 872
- Rio de Oro, 456
- Rio Grande do Sul, 475, 618, 619
- Rome, 42, 70, 130, 138, 142, 178, 257, 259, 264, 282, 284, 290, 319, 334, 341, 362, 365, 370, 384, 420, 443, 460, 461, 463, 465, 493, 545, 569, 574, 575, 604, 622, 626, 644, 650, 661, 663, 666, 685, 724, 727, 735, 738, 739, 761, 762, 820, 827, 841, 843, 848, 889, 892, 893, 904, 905, 923, 937, 974, 982, 986, 996, 997, 999
- Rorschach, 581, 583, 585, 587, 588
- Roumanie, 7, 39, 48, 51, 176, 195—198, 200, 250, 263, 266, 287, 329, 342, 343, 357, 361, 392, 438, 440, 483, 537—541, 566, 592, 596, 704, 743, 745, 785, 787, 878—880
- Royaume-Uni (cf. Angleterre)
- Ruanda, 656
- Ruggell, 167, 172, 173
- Ruhr, 9, 17, 46, 48, 203, 211, 213, 219, 224, 370, 492, 546, 670, 677, 678, 679, 681—683, 693, 696, 798, 799, 809—811, 855, 866, 869, 894
- Ruppen, 585
- Russie, 8, 11, 19—22, 48, 49, 62—64, 66, 69, 70, 76, 77, 83, 94, 99, 130, 136, 144, 147, 171, 193—201, 224, 244—248, 257, 271, 275, 287, 289, 307, 320—323, 326, 332, 333, 364, 365, 380—382, 396, 397, 428—433, 436, 442—449, 459, 462, 477—479, 481, 484, 488, 493, 508—510, 520, 521, 530—532, 540—542, 543—545, 564, 565—568, 652—655, 725—727, 730—734, 737, 738, 740, 744, 771, 787, 797, 814, 829, 830—834, 838—841, 881, 882, 905, 919, 920, 922, 935, 936, 941, 944—950, 982, 989, 993, 996—998, 1000
- Sao Paolo, 618, 619

- Saint-Germain, 557
 Salez, 173
 Salvador, 231
 Salzbouurg, 28, 588
 Samina (Val), 162
 San Faustino, 456
 San Remo, 344
 San Salvador, 703
 Santa Catarina, 475, 619, 872
 Santa Margherita, 532
 Santiago, 57, 995, 996
 Saraïsk, 245
 Sardaigne, 780, 910, 970
 Sargans, 418, 584
 Sarre, 46, 72, 73, 615, 615, 616, 617
 Sarrebruck, 616
 Saskatchewan, 618
 Savoie (et Haute-Savoie), 31, 275, 285, 292, 293, 313, 685, 686, 690, 710, 778, 779, 782, 905, 909, 959, 968—970
 Saxe, 363
 Scandinavie (cf. Etats scandinaves)
 Schaan, 161
 Schaanwald, 161, 167, 172, 173
 Schaffhouse, 150, 230, 586, 813
 Schellenberg, 161
 Schiers, 172
 Seewies, 172
 Serbie, 39, 40, 250, 263, 266, 703, 743, 787, 998
 Serpuchow, 245
 Sevelen, 173
 Sèvres, 6, 70, 71, 146, 467, 568
 Shanghai, 856, 857, 926, 927
 Siam, 890, 892
 Silbertal, 579
 Silésie, 9—11, 17, 18, 193, 211, 368, 393, 448, 535, 546, 547, 945
 Singen, 168
 Singine, 696
 Soleure, 813
 Sopron, 363
 Soudan, 845
 St-Gall, 169, 177, 580, 582, 586, 588, 813, 823
 St-Germain, 1, 50, 123, 329, 250, 555—558, 265, 591, 595, 600, 610, 655, 658, 743, 985, 986
 St-Gingolph, 312
 St-John, 724
 St-Marin, 41, 79, 135, 172
 St-Maurice, 584, 621
 St-Sébastien, 599
 Steg, 172
 Steinamanger, 219, 233, 234, 236, 237
 Stockholm, 42, 152, 209, 218, 376, 381, 383, 436, 450, 461, 935
 Stooss, 585
 Strasbourg, 92, 108, 109, 124, 176, 249, 253, 258, 265, 495—498, 502, 504, 513, 514, 518, 549, 551, 810, 811, 866, 869
 Stuttgart, 534
 Styrie, 601
 Suède, 36, 63, 152, 153, 198, 200, 231, 262, 323, 337, 347, 352, 370, 371, 376, 432, 443, 445, 451, 452, 462, 479, 537, 540, 556, 557, 561, 565, 651, 678, 769, 770, 773, 784, 787, 805, 840, 915, 985
 Tanger, 852
 Tarse (cf. Adana)
 Tchécoslovaquie, 40, 48, 171, 206, 207, 216, 243, 263, 266, 324, 329, 335, 356, 361, 365, 420, 437, 438, 462, 483, 524, 537, 553, 556, 557, 573, 587, 591, 595, 596, 604, 605, 607, 609, 659, 744, 745, 787, 806, 985
 Tchita, 433
 Terre-Neuve, 39
 Territet, 860, 862, 864
 Tessin, 122, 251, 282, 283, 284, 554, 555, 586, 587, 622, 662, 664, 721, 722, 735, 754, 755, 759—762, 842, 885, 891, 904, 905, 906
 Thurgau, 586, 678, 813
 Tiefensee, 579
 Tiflis, 286, 287, 458, 459, 462, 463
 Toggenburg, 585
 Tokio, 804, 807
 Toronto, 802, 876, 878
 Toscane, 144
 Trente, 180
 Trianon, 50
 Triesen, 163
 Triesenberg, 161, 172
 Trübbach, 173
 Tschataltscha, 861
 Tunisie, 78, 335, 613, 614, 695
 Turin, 239, 242, 277, 714, 835, 837, 910, 970
 Turquie, 75, 405, 462, 466—468, 647, 650, 651, 661, 684, 785, 840, 844, 845, 861—864
 Tyrol, 28, 29, 48, 58, 59, 180, 282, 587, 588, 601, 929, 931, 933, 934, 979—981
 Ukraine, 449, 726, 730, 731, 732, 738
 Uruguay, 231, 262
 Urundi, 656
 Uster, 389
 Vaduz, 161—163, 168, 580
 Valais, 688, 690, 691, 709, 746, 813

- Valorsch (Val), 163
 Vancouver, 876, 878
 Varèse, 762, 763, 883–886, 890, 893
 Varsovie, 47, 51, 63, 84, 323, 365, 381, 391, 392, 445, 523, 525, 648
 Vatican, 225, 404, 531, 820
 Vaud, 177, 688, 690, 691, 694, 709, 746, 813, 830–833
 Vénétié, 456, 586
 Vénézuéla, 231, 453–458
 Venise, 361, 362
 Verone, 572
 Verrières, 23
 Versailles, 9, 15, 16, 24, 32, 65, 75, 105, 108, 117, 121, 124, 126, 127, 132, 135, 138, 154, 155, 157, 182, 184, 209, 211, 213, 232, 250, 253, 265, 267, 276, 315, 393, 429, 431, 461, 477, 482, 492, 496, 497, 500, 501, 504, 512–515, 549, 550, 597–599, 615, 665, 682, 688, 693, 695, 697, 698, 711, 715, 719, 720, 774, 778–780, 783, 810, 811, 835, 853, 854, 866–871, 894, 908–910, 945, 959, 960, 963, 964, 968–971
 Vichada, 456
 Vienne, 28, 47, 50–52, 70, 118, 121, 139, 160, 162, 176, 177, 194, 196, 219, 239, 240, 242, 250, 252, 253, 268, 275, 346, 360, 363, 374, 375, 378, 383, 384–387, 389, 411, 412, 437, 552, 572, 599–601, 633, 636, 669–671, 673–675, 914, 916, 998
 Vilna, 61–69, 84, 90, 92, 93, 96, 97, 99, 102, 103, 137, 200, 242, 323, 324
 Vladivostock, 433
 Volga, 320
 Vorarlberg, 1, 2, 6, 7, 40, 57–59, 139, 140, 173, 378, 416, 552, 553, 578, 579, 581–589, 933
 Waldshut, 168
 Walensee, 585, 586
 Wartegg, 177, 391
 Washington, 128, 210, 215, 221, 222, 227, 238, 263, 337, 344, 345, 376, 377, 407, 428, 448, 453, 474, 598, 659, 741, 818, 819, 833, 837, 840, 841, 927, 928, 999
 Werdenberg, 168
 Wiesbaden, 403, 404
 Winnipeg, 724, 749, 802, 876, 878
 Winterthour, 193, 194, 544
 Yavita-Pimichin, 456
 Yougoslavie, 7, 40, 158, 171, 196, 197, 202, 263, 285, 324, 329, 335, 336, 359, 361, 483, 537, 541, 587, 592, 596, 743, 745, 756, 996, 998
 Ziersch, 579
 Zones de Haute-Savoie et du Pays de Gex, 31, 32, 104, 105, 181–185, 208, 227, 275–278, 292–295, 311–313, 494, 685, 686, 688–697, 709–721, 745, 746, 774–785, 791, 835, 837, 847, 852–854, 907–913, 958–965, 968–971, 974
 Zurich, 70, 150, 176, 229, 230, 245, 289, 307, 390, 391, 457, 458, 464, 466, 468, 469, 534, 575, 576, 586, 587, 591, 618, 620, 625, 626, 647, 650, 666, 671, 681, 723, 727, 802, 803, 813, 832, 866, 871, 875, 876, 877, 892, 929, 930, 933, 934

IX. LISTE DES FONDS DES ARCHIVES FÉDÉRALES D'OU PROVIENNENT LES DOCUMENTS PUBLIÉS

FONDS OFFICIELS

A. FONDS DE MATIÈRES

E 2	Affaires extérieures
E 13 (B)	Actes relatifs aux traités bilatéraux
E 21	Affaires de police
E 27	Affaires militaires

B. FONDS DE PROVENANCE

Chancellerie fédérale

E 1001 1	Propositions des Départements au Conseil fédéral
E 1301 I	Procès-verbaux du Conseil national
E 1401 I	Procès-verbaux du Conseil des Etats
E 1004.11	Procès-verbaux du Conseil fédéral
E 1005 2	Procès-verbaux du Conseil fédéral portant à l'époque la mention «secret»

Département politique

E 2001 (B)	Division des Affaires étrangères (enregistrement central, 1918—1926)
E 2001 (C)	Division des Affaires étrangères (enregistrement central, 1927—1936)
E 2001 (D)	Division des Affaires étrangères (enregistrement central, 1937—1945)
E 2001 (E)	Direction politique (enregistrement central, 1946—)
E 2500 1	Dossiers personnels
E 2001 (D) c 1	Rapports sur la situation générale dans le monde envoyés par le DPF aux représentations diplomatiques de la Suisse à l'étranger
E 2015	Bureau chargé des affaires des Suisses de Russie
E 2200	Représentations diplomatiques et consulaires de la Suisse
E 2300	Rapports politiques et consulaires des représentations diplomatiques et consulaires de la Suisse
9500.183	Procès-verbaux de la Délégation du Conseil fédéral pour les Affaires étrangères, 1918—1926

- E EPD, 1002 1 Sammlng A.Feldscher: Dokumente zur geschichtlichen Entwicklung der schweizerisch-russischen Beziehungen, Bde. 1—3
- E EPD, 1003 1 Sammlng A.Feldscher: Dokumente zu den schweizerisch-polnischen Beziehungen, Bde. 1—5

Département de Justice et Police

- E 4001 (A) Chef du Département (Häberlin) et Secrétariat
- E 4260 (C) Division de Police (enregistrement central)

Département des Finances et des Douanes

- E 6001 (A) Enregistrement central, 1848—1921
- E 6350 (B) Enregistrement central de la Division des Douanes

Département de l'Economie publique

- E 7110 1 Division du commerce (enregistrement central 1916 ss.)
- E 7175 (A) Office fédéral de l'industrie, des arts, des métiers et du travail (OFIAMT). Division de la main-d'œuvre et de l'émigration, 1880—1941
- E 7800 Secrétariat général, Secrétariat des chefs du Département et des secrétaires généraux
- E EVD, 20 Actes du Secrétariat général relatifs à l'économie de guerre (Kriegswirtschaft)

Département des Postes et des Chemins de fer

- E 8170 (D) 7 Office de l'économie hydraulique (anciennement VED A+W 1909—1955 5)

FOND PRIVÉS

- J.I.1 1 Giuseppe Motta
- J.I.6 1 Edmund Schulthess
- J.I.149 William E. Rappard

X. LISTE DE PARAPHS DES COLLABORATEURS
DU DÉPARTEMENT POLITIQUE

	20	21	22	23	24
Amsler	—	—	—	GU	—
Balli	AQ	—	—	—	—
Barrelet	A	BA	DA	FA	—
Benziger	B	BB	DB	FB	HA
Beusch	—	BH	DH	—	—
Bischof	C	BC	DC	FC	HB
Bonhôte	D	BD	DD	—	—
Bonna	E	BE	DE	—	IU
Borgeaud	—	—	—	GS	HC
Borsiger	F	—	—	—	—
Bosshard	—	BG	DG	FD	HD
Brügger	—	—	EP	FE	HE
Brunner	H	BF	DF	—	—
Claparède	J	—	DJ	FF	—
Dahinden	AU	BK	DL	FH	HG
Dinichert	K	BJ	DK	FG	HF
Egger	G	BM	DM	—	—
Feldscher	AO	BN	DN	FI	HI
Flügel	AV	BP	DP	FM	HM
Fontanel	—	—	DD	FK	HK
Franzoni	L	—	—	—	—
Frölicher	M	BO	DO	FL	HL
Furrer	—	—	—	—	HN
German O'	Z	CG	EG	GD	IG
Gignoux	—	BL	—	—	—
Girardet	N	DR	DS	FO	HP
Gorgé	AT	BQ	DR	FN	HO
Greminger	—	—	—	—	JW
Grenus de	O	BS	—	—	—
Gribi	P	BT	DT	FP	HR
Hirs	AS	BU	DU	FR	HS
Hohl	Q	BV	DV	FS	HT
Huber	R	BW	DW	—	—
Jaccard	S	BX	DX	FT	HU
Jenner von	T	BZ	—	—	—
Iseli	—	—	—	GR	—
Klein	—	CS	DY	—	—
Kohli	—	BY	DZ	FU	HV
Landgraf	U	CB	—	—	—
Lardy	J	CA	EA	FV	HW
Lörtscher	—	—	EU	FX	HY

Ludwig	V	CC	EB	FW	HX
Mestral de	W	CD	EC	FY	HZ
Moser	X	CE			
Moser E.			ED	FZ	IB
Moser R.			EE	GA	IC
Motta	Y	CF	EF	GB	ID
Näf	—	CS	ET	GC	IE
Nobs	—	—	—	GU	IF
Pasteur	AB	CH	EH	GE	IH
Pernet	—	—	ES	—	—
Peter	AR	—	—	—	—
Ratzenberger	—	—	DF	GF	IK
Rüegger	AE	CJ	EJ	GG	IL
Rüfenacht	—	—	—	—	IW
Sauser-Hall	—	CK	EK	GH	IM
Schindler	AX	CO	—	—	—
Secretan	AH	CL	EL	GJ	IN
Segesser von	AJ	CM	—	—	—
Stoutz de	—	—	EV	GK	IO
Stucki	AK	CN	EM	GL	IP
Thurnheer	AL	—	—	—	—
Töndury	AM	—	—	—	—
Traversini	AN	CP	EN	GM	IR
Tschudi	—	—	DH	GN	IS
Vieli	—	—	EW	GO	IT
Vulliemin	—	—	ER	GP	—
Zumbach	AP	CR	EO	—	IX