

*Le Ministre de Suisse à Paris, Ch. Lardy,
au Chef du Département des Affaires étrangères, A. Lachenal*

L

Paris, 24 mai 1895

J'ai eu l'honneur de recevoir ce matin Votre office du 22 mai No 2154¹, relatif à la double question du *mode de correspondance officielle* entre nous et Ménélik et de la *vente d'armes suisses* à ce souverain.

En ce qui concerne le premier point, il me semble que l'intérêt principal est d'empêcher le Négus d'adhérer à l'Union postale parce qu'il n'y a manifestement pas dans son pays le minimum d'organisation postale prévu bona fide lors de la fondation de l'Union en 1874. L'art.17 du traité de Berne du 9 octobre 1874 prévoyait une sorte d'entente préalable avant l'accession et un délai de six semaines pour formuler des objections contre l'accession à partir du jour où celle-ci aurait été notifiée par la Suisse aux divers Etats de l'Union (R.O.I. 580). L'art. 24 de la Convention postale universelle de Vienne du 4 juillet 1891 (R.O. XII 654) est moins restrictif; c'est la Suisse seule qui détermine d'un commun accord avec le gouvernement du pays intéressé la part contributive de ce dernier dans les frais du bureau international et il suffit que l'intention d'adhérer soit notifiée à la Suisse «par la voie diplomatique».

Il me semble que cette phrase doit avoir un sens, et implique pour le moins que l'Etat qui désire entrer dans l'Union postale fasse partie du concert des Etats civilisés qui entretiennent des relations diplomatiques sinon avec tous les autres Etats du moins avec quelques-uns d'entre eux et qui par conséquent peuvent demander à l'un des Etats avec lesquels ils sont en rapports diplomatiques d'apporter à Berne leur demande et de la formuler par la voie diplomatique comme le prescrit la convention. C'est ce qui s'est passé pour Monaco et une série d'autres Etats qui ont employé l'entremise de leur représentant à Paris et de la légation de Suisse dans cette dernière ville. Il serait bon de veiller d'une façon générale à ce que cette formule ne restât pas lettre morte.

Si une puissance quelconque arrive à Berne en transmettant par la voie diplomatique une demande d'accession de Ménélik, l'Italie pourra faire valoir ses objections et la discussion s'établira entre l'Italie et la puissance qui aura servi de porte-voix diplomatique à Ménélik. Nous serons ainsi hors de cause car nous n'avons pas comme Vorort de l'Union postale le devoir de prendre parti pour ou contre la souveraineté ou le protectorat de l'Italie en Ethiopie. Il me semble qu'on pourrait répondre verbalement à M. Peiroleri que si nous recevons de Ménélik une demande d'accession à l'Union postale, nous avons l'intention de lui répondre que la Convention de Vienne exigeant une notification par la voie diplomatique nous ne pouvons pas considérer sa demande d'accession comme régulièrement formulée.

1. Cf. n° 169.

24 MAI 1895

375

J'espère que l'Italie se contentera de cette réponse *in casu* combinée avec les explications données par Votre office du 22 de ce mois au sujet des deux premiers cas de correspondance directe. On pourrait même écrire à M. Ilg de dire à Ménelik, si nous recevons de ce dernier une lettre, qu'il faut que le roi se serve de la voie diplomatique, et faire signer cette lettre par la Chancellerie fédérale de façon à ce que Votre Département soit entièrement en dehors de l'affaire.

Si M. Peiroleri insistait, on pourrait faire observer verbalement, ce me semble, que l'Italie ne nous ayant pas officiellement notifié le Traité d'Ucciali, nous ne pouvons guère prendre des mesures d'exécution d'un arrangement qui est contesté par une des parties, que certaines puissances paraissent affecter d'ignorer, et trancher ainsi de notre chef, sur une question de postes, nous qui ne sommes pas puissance africaine et qu'on n'a convoqué ni à Berlin ni à Bruxelles ni même à la conférence sanitaire de Paris, une question africaine sur laquelle les puissances ayant des intérêts en Afrique ne semblent pas être d'accord. Mais j'espère que M. le Ministre d'Italie se contenterait de notre assurance que nous entendons empêcher l'accession de Ménelik à l'Union Postale si elle était demandée en nous emparant des mots «par la voie diplomatique» insérés dans la Convention de Vienne.

Sur la question des achats d'armes, il me paraîtrait assez utile de ne pas trop oublier les principes. Il y a ici deux ordres d'idées: les principes généraux de la neutralité et de la contrebande de guerre, et le principe spécial de l'art. VIII de l'Acte de Bruxelles sur la non-importation de fusils perfectionnés au sud du 20^e parallèle N.

En ce qui concerne la neutralité, elle ne commence qu'en temps de guerre. Pendant la paix, le commerce d'armes est libre; les particuliers comme les Etats peuvent en vendre à qui ils veulent, et en temps de guerre, je ne connais pas de principe admis par tous les Etats, qui interdise aux particuliers le commerce des armes même avec les belligérants; les particuliers qui se livrent à ce commerce courent le risque de voir les armes capturées en cours de transport sans que leur gouvernement soutienne leurs réclamations; ils en sont généralement prévenus lors de la déclaration de neutralité, mais je ne connais aucune loi ou règlement en vigueur qui interdise aux fabricants des pays neutres l'exportation d'armes. Il est vrai qu'en 1859 et en 1870 la Confédération, lors de la guerre franco-autrichienne et lors de la guerre franco-allemande à notre frontière, a interdit l'exportation des armes, sous peine en 1859 de confiscation et en 1870 de mise sous séquestre aux frais du propriétaire pendant la durée de la guerre; mais c'étaient là des mesures exceptionnelles prises par nous-mêmes dans notre propre intérêt à cause de la proximité du théâtre des hostilités et de l'extrême gravité de notre propre situation, qui pouvait nous engager à ne pas laisser sortir du pays des moyens de défense dont nous pouvions avoir besoin pour nous-mêmes. Mais, à ma connaissance, aucun pays n'a jusqu'ici prohibé l'exportation d'armes dans des guerres lointaines entre des tiers. Aucun Etat n'a pris l'engagement de se faire sur son territoire le policier des belligérants; c'est déjà bien assez que les neutres autorisent les belligérants à capturer la contrebande de guerre; mais la contrebande de guerre est arrêtée et capturée par les belligérants et non pas par les neutres. La Suisse n'a ni intérêt à interdire à ses fabricants d'armes d'en faire le commerce, ni moyens de savoir si des armes exportées de Suisse par des parti-

culiers sur Anvers, Le Havre, Marseille, Gênes, Trieste ou Hambourg à une maison interposée, sont destinées au Chili, à la Chine ou à Ménélik. Toutes les puissances ont laissé leurs fabriques exporter des armes dans les dernières guerres d'outre-mer. Il me paraît inutile et dangereux d'admettre un devoir de l'Etat chez nous d'intervenir en cette matière et par conséquent d'admettre une responsabilité de l'Etat en cas de contravention. Non seulement il n'y a pas guerre entre l'Italie et Ménélik, mais même s'il y avait état de guerre dûment notifié, j'estime que nous ne devons pas entrer dans la voie d'accepter des responsabilités qui ne nous incombent pas. C'est aux belligérants à faire eux-mêmes leur police de la contrebande de guerre; les neutres n'ont pas à être, contre leurs propres compatriotes, les gendarmes des belligérants. Que, par des considérations de bon voisinage et de politique au sens restreint du mot, nous disions à l'Italie que les arsenaux de la Confédération ne vendront pas de vieux fusils à Ménélik, cela peut être raisonnable et pratique, mais la situation des neutres est déjà suffisamment désavantageuse pour que nous ne nous imposions pas à nous-mêmes de nouveaux devoirs et de nouvelles responsabilités.

En ce qui concerne le point de vue spécial de l'art. VIII de l'Acte de Bruxelles, que l'Europe n'a pas eu la politesse de nous notifier, après s'être abstenue de nous inviter à coopérer à son élaboration, il me paraît qu'il n'y est pas dit un mot de l'exportation des pays européens et qu'une surveillance de cette exportation n'y est mentionnée nulle part. Il n'y est question que de l'importation en Afrique (voir art. I chiffre 7, art. VIII, art. IX (où on emploie le mot «introduction») et art. X). Il n'est question de mesures de surveillance à l'exportation qu'à l'art. XIII, mais il s'agit là d'exportations faites du territoire africain d'une puissance européenne vers l'intérieur du continent. L'art. XII prévoit des règlements à adopter par les diverses puissances pour l'exécution de ces mesures, et je crois qu'il serait difficile à l'Italie de produire un règlement ou une loi promulguée en Angleterre, Allemagne, France ou même en Italie interdisant l'exportation d'Europe d'armes à feu perfectionnées. Il me semble donc qu'avant de prendre l'initiative de mesures de ce genre, nous pourrions faire observer que cette initiative appartient avant tout aux Etats qui ont des possessions en Afrique et surtout aux puissances maritimes, la législation suisse admettant la libre fabrication et le libre commerce des armes à feu, et la Suisse ne pouvant en tant qu'Etat assumer des responsabilités gouvernementales à raison des expéditions d'armes faites par des particuliers à l'étranger, puisque le commerce pourra toujours expédier à des destinataires interposés, sans que la douane suisse puisse connaître le destinataire définitif.

D'une façon générale, il me semble que nous n'avons pas l'obligation de répondre à toutes les questions qu'il plaît à l'Italie ou à un autre pays de nous poser. On laisse dormir ces affaires dans des cartons pendant des années, et la Suisse, qui n'a aucun des avantages des colonies africaines ou autres, peut bien laisser dormir, ou répondre évasivement à des questions que les Etats directement intéressés s'abstiennent de résoudre ou résolvent en sens différents.

L'essentiel me paraît être, je le répète, de ne pas assumer des responsabilités et des devoirs que nous n'avons pas l'obligation d'assumer et que le droit international actuel ne nous impose pas. Dans ce but la tactique dilatoire me paraît indiquée.