

E 2001 (A), Archiv-Nr. 622

*Der schweizerische Gesandte in Paris, Ch. Lardy, an den Bundespräsidenten
und Vorsteher des Politischen Departementes, A. Hoffmann*

S

Paris, 17 avril 1914

[...]¹II La proposition française².

1. Si j'ai bien compris ce que Vous m'avez fait l'honneur de me dire mercredi dernier, l'Ambassadeur de France, en deux conversations distantes de quelques semaines, Vous a exposé que son Gouvernement attachait le plus grand prix à ce que la Suisse pût défendre énergiquement sa neutralité en cas de guerre européenne; qu'on n'était pas sans inquiétudes à Paris au sujet de l'attitude de l'Italie, que l'alimentation de la Suisse était un facteur de première importance car une Suisse affamée risquait d'être contrainte, pour vivre, de se joindre à l'un ou l'autre des belligérants; qu'en cas de guerre européenne, la Méditerranée ne serait probablement pas libre, en sorte que la Suisse ne pourrait pas compter avec sécurité sur les ports de Trieste, de Gênes et de Marseille, puisque les arrivages de blés dans ces ports seraient menacés par les belligérants, comme on l'a déjà vu pendant la guerre turco-grecque il y a deux ans pour les blés russes expédiés d'Odessa à Gênes à destination de la Suisse; que la ligne Marseille-Genève elle-même ne serait pas sûre, au cas où la France concentrerait toutes ses forces sur la frontière du Nord-Est et laisserait momentanément les Italiens franchir certains cols des Alpes; qu'au contraire, la coopération de la flotte anglaise permettrait presque certainement d'assurer le libre arrivage des blés de l'Amérique du Nord et de l'Argentine sur les ports français de l'Océan, La Rochelle, Rochefort, La Palisse, etc.; que dans la pensée de l'Etat-Major à Paris la France pourrait très probablement organiser à partir du 35ème jour depuis la déclaration de guerre le trafic des ports de l'Océan sur Genève ou Vallorbe et approvisionner la Suisse de céréales; que le Gouvernement français désirait dans ce but savoir approximativement le nombre de wagons jugé indispensable par le Gouvernement fédéral. Le blé et les combustibles sont contrebande de guerre, de plein droit, à teneur de l'art. 24, chiffres 1 & 9, de la Convention (non ratifiée) sur le droit de la guerre maritime signée à Londres le 26 Février 1909.

2. A première vue, cette proposition française part d'un excellent naturel et je n'ai aucun motif de douter de la sincérité des intentions qui l'ont motivée. – Je m'étais demandé s'il n'y avait pas là un simple «bavardage diplomatique» inspiré par les articles de la presse suisse sur notre alimentation en temps de guerre à un ambassadeur peu occupé ou désireux de justifier son existence; mais puisque M. Beau est revenu à la charge dans une seconde conversation en assurant que

1. *Historischer Rückblick auf die freie Ausfuhr von Getreide und Brennstoff zwischen der Schweiz und Frankreich in Kriegszeiten.*

2. *Zur Vorgeschichte siehe Nr. 412.*

l'Etat-Major général avait été consulté à Paris et avait fait des calculs pour établir qu'à partir du 35ème jour dès la déclaration de guerre, les chemins de fer français seraient suffisamment dégagés pour pouvoir assurer le transport d'un nombre de trains à déterminer, je pense qu'on se trouve pour le moins en présence d'une intention marquée de témoigner de la bonne volonté à la Suisse ou de nous montrer l'importance qu'on attache à Paris à une défense énergique de l'indépendance militaire et économique de notre Pays.

3. Pratiquement, je crois d'ailleurs que cette manifestation est sans portée réelle. – D'après les écrivains militaires français, la mobilisation et la concentration de l'armée française seraient achevées en douze jours; mettons une part de bluff dans ce chiffre; portons-le à 15 jours. – Il semble certain qu'avec les masses actuelles à nourrir, le sort de la prochaine guerre franco-allemande sera tranché, à peu près définitivement, dans les vingt jours qui suivront les premiers grands chocs; 15 et 20 font 35. – Le 35ème jour, tout sera à peu près décidé. –

Ou bien les Français seront victorieux et alors les transports de blés provenant des ports de l'Océan s'effectueraient probablement sans difficulté vers la Suisse, avec ou sans accords spéciaux – ou bien les Français seront battus et alors les accords spéciaux que nous aurions pu conclure seront sans valeur parce que le pays sera envahi et les hostilités, si elles durent encore, auront été transportées dans le centre ou l'ouest du Pays.

4. Si la valeur pratique de la proposition me paraît fort modeste, on peut se demander si elle est inoffensive. Des esprits défiants pourront craindre qu'un gouvernement français – non pas le Cabinet actuel dont les intentions sont manifestement aimables, mais un de ses successeurs –, ne cherche à «renommier» avec cet accord, à nous compromettre vis-à-vis de tiers en faisant croire à une sorte d'intimité économique-militaire avec notre Pays, et à semer la défiance entre nous et nos trois autres voisins. Dans une partie de notre peuple, la publication d'un accord spécial franco-suisse pourrait soulever certaines susceptibilités, et, si l'on garde secret cet accord, c'est précisément alors que les tiers pourraient, si une indiscretion est commise, y voir quelque sous-entendu inavouable.

5. Dans ces conditions, il semble prudent de rechercher les moyens de sortir de cette conversation sans froisser le Gouvernement français mais sans se lier avec lui par des accords unilatéraux ou secrets. Il y a cependant peut-être moyen d'utiliser cette bonne volonté française pour essayer, avec la France et d'autres, d'arriver à un retour à la situation antérieure à la guerre franco-allemande de 1870/71, en ce qui concerne l'alimentation de notre Pays.

III Ce qu'on pourrait peut-être essayer.

La difficulté de pourparlers quelconques en cette matière réside surtout, semble-t-il, dans le fait que, dans plusieurs de nos traités de commerce, et sans doute aussi dans les traités intervenus entre nos voisins et les Etats tiers, on a posé le principe absolu qu'aucune prohibition ou restriction temporaire d'entrée, de sortie ou de transit ne pourra être édictée *qui ne soit en même temps applicable aux autres nations* (Convention franco-suisse de 1906, art. 23; traité du 30 Mars 1907 avec la Serbie, art. 6, alinéa 2; traité du 9 Mars 1906 avec l'Autriche-

Hongrie, art. Ier, al. 1). Il est vrai que cette règle ne figure pas dans nos traités de 1904 avec l'Allemagne art. Ier, alinéa 3, du Ier Septembre 1906 avec l'Espagne art. Ier, alinéa 1, et du 13 Juillet 1904 avec l'Italie, art. 2.

Pour une tractation avec la France, est-il possible que ce Pays laisse sortir ou transiter des blés et des houilles à destination de la Suisse sans lever les prohibitions à l'égard de *tous* autres Pays? (Dans les «autres Pays» ne figurent naturellement pas les Etats avec lesquels il y a guerre, puisqu'envers eux les traités de commerce n'existent plus pendant la durée des hostilités).

Le même esprit d'égalité se retrouve dans l'article 9 de la Convention signée à La Haye le 18 Octobre 1907 sur les devoirs des Etats et des personnes neutres en temps de guerre: «Toutes mesures restrictives ou prohibitives prises par une Puissance neutre à l'égard des matières visées par les articles 7 et 8 (matériel pouvant être utile à une armée ou à une flotte etc.) devront être *uniformément* appliquées à tous les belligérants.»

Enfin, une autre difficulté réside dans le fait que l'article 52 du règlement de La Haye de 1907 sur les lois et coutumes de la guerre prévoit expressément le droit de réquisition en nature de ce qui est nécessaire pour les besoins d'une armée.

D'autre part, c'est un principe général du droit public international qu'un Etat ne peut pas saisir un autre Etat avec lequel il n'est pas en guerre.

Dans ces limites, on pourrait concevoir une négociation portant exclusivement sur les blés et les houilles *achetés par la Confédération ou les C.F.F.* et sur le transport de ces produits lorsqu'ils appartiennent à l'Etat suisse.

Il n'y aurait pas besoin de réviser les traités puisque ceux-ci concèdent simplement une *faculté* à nos voisins d'interdire en temps de guerre l'exportation et le transit; nos voisins sont donc libres de nous déclarer qu'ils renoncent à faire usage de cette faculté à l'égard de nos approvisionnements officiels de céréales et de combustibles, et même qu'ils s'engagent à accorder à leur transit et à leur transport toutes les facilités qui ne seraient pas absolument incompatibles avec les nécessités militaires. – Des Etats tiers ne pourraient réclamer que s'ils étaient, eux aussi, *propriétaires* des marchandises à exporter ou à faire transiter.

On pourrait concevoir aussi une négociation ayant pour but d'amener les Etats et notamment les Etats maritimes à prendre l'engagement de ne pas capturer et de ne pas considérer comme contrebande de guerre les céréales et combustibles trouvés sur territoire ennemi ou sous pavillon ennemi et qui seraient accompagnés de pièces officielles, connaissements, lettres de voiture etc., établissant que ces produits sont transportés pour le compte de la Confédération, sont achetés pour elle et sont destinés à l'Administration suisse pour l'approvisionnement du Pays.

On pourrait enfin, lors du renouvellement ou de la négociation de certains traités de commerce, exiger absolument l'insertion de clauses de ce genre; j'ai en vue plus spécialement ici la Roumanie, peut-être aussi la Turquie, la Bulgarie, et même la Russie, l'Argentine et les Etats-Unis, que nous pourrions menacer de droits différentiels sur leurs blés tant qu'ils ne prendront pas l'engagement envers nous de ne pas interdire, même en temps de guerre, l'exportation (et le transit) des céréales achetées officiellement par la Confédération.

La conversation pourrait naturellement comporter certaines modalités suivant nos interlocuteurs. Avec l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie et peut-être l'Italie, on pourrait au besoin se contenter d'engagements précis pour les transports par voie fluviale; le Rhin, par exemple, qui coule du Sud au Nord, pourrait être considéré comme demeurant, malgré la guerre, ouvert aux transports de blés et de houilles achetés par la Confédération, sans que cela compromette les transports militaires par voie ferrée de l'Est à l'Ouest. – On pourrait peut-être adopter une combinaison analogue pour les transports par canaux du littoral de l'Océan français à la Saône par la Loire et le canal de Bourgogne jusqu'à Chagny et Auxonne, puis par voie ferrée d'Auxonne à Vallorbe-Verrières ou Genève, et convenir que des facilités seraient accordées à des fonctionnaires suisses chargés d'accompagner et d'accélérer les transports.

Aux Etats-Unis, à l'Argentine et aux pays producteurs de blé, on pourrait demander la promesse d'appuyer la demande suisse tendant à interdire la capture des céréales propriété de la Confédération par les belligérants et à assurer le libre transit de ces céréales entre les ports de mer et la Suisse. – La Grande-Bretagne, qui produit du blé au Canada et en Australie et qui produit en Angleterre de la houille, pourrait être sondée aussi.

Tout cela constitue peut-être un programme bien vaste; en le faisant miroiter aux yeux de l'Ambassadeur de France, celui-ci comprendrait probablement que la question est complexe et laisserait tomber l'entretien. Peut-être aussi entrerait-il dans un examen plus détaillé soit en vue de traiter d'une révision ou d'un complément de l'art. 22 de notre Convention de commerce de 1906, soit en vue de nous appuyer si nous portions la question sur le terrain général à la 3^e Conférence de La Haye.

Pour tenter de donner une formule précise et un corps à ma pensée, je me permets de la résumer dans l'esquisse ci-après:

«Le Gouvernement de reconnaissant l'intérêt qui s'attache à assurer, en temps de guerre entre des Etats limitrophes de la Suisse, l'alimentation de ce pays qui ne possède ni ports de mer ni charbonnages, déclare renoncer à interdire l'exportation ou le transit des céréales ou des combustibles achetés par le Gouvernement fédéral suisse ou les chemins de fer fédéraux. Il s'engage à accorder pour le transport desdits envois toutes les facilités qui ne seront pas absolument incompatibles avec des nécessités militaires impérieuses, et à accorder au besoin à des fonctionnaires suisses dûment accrédités auprès de lui par le Gouvernement fédéral pour l'accompagnement des convois son concours actif en vue de l'accomplissement de leur mandat. – Le Gouvernement fédéral suisse donnera avis officiel, au besoin par simple télégramme, de la nature et des quantités de céréales ou de combustibles achetés et transportés pour son compte et en général fournira tous les renseignements de nature à empêcher tous abus.»

«Le Gouvernement de s'engage en outre à ne pas considérer comme contrebande de guerre les céréales et combustibles qui seraient transportés sur mer sous pavillon neutre ou ennemi et qui seraient accompagnés de renseignements ou autres documents authentiques prouvant qu'ils sont propriété de la Confédération suisse et qu'ils sont achetés et transportés pour son compte officiel. – Il s'engage aussi à ne pas saisir ni réquisitionner en territoire ennemi les

dits envois qui tomberaient entre les mains de ses troupes d'occupation ni les wagons ou bateaux les contenant et à les laisser continuer librement leur route vers la Suisse.»

«De son côté, le Gouvernement fédéral suisse s'engage à ce que les céréales ou combustibles arrivés en Suisse dans les conditions des paragraphes précédents soient consommés en Suisse et ne soient pas réexportés pendant la durée des hostilités.»

Le texte qui précède est formulé avant tout à titre de simple canevas, de thème à réflexions, et aussi, je le répète, comme un moyen à employer dans une conversation vis-à-vis de l'Ambassadeur de France pour lui faire sentir les difficultés et l'envergure de la question. – Evidemment une certaine prudence s'impose parce que M. Beau a peut-être simplement été chargé par l'Etat-Major français de nous sonder et de nous faire parler. – Peut-être tout de même y aurait-il quelque chose à tirer un jour de cela, actuellement, ou à La Haye si on doit s'y réunir une troisième fois, ou lors du renouvellement de nos divers traités de commerce, ou enfin en vue de négociations générales sur les grandes voies fluviales pouvant servir à l'alimentation de la Suisse.

Plus on retourne la question, plus on arrive d'ailleurs à se demander si nous ne reverrons pas les *greniers municipaux* qui existaient dans mon enfance dans la plupart des villes de notre Pays et qui avaient disparu lors de la construction de chemins de fer³.

3. Zur Stellungnahme des Generalstabschefs siehe Annex.

ANNEX

Der Chef der Generalstabsabteilung, Th. von Sprecher, an den Bundespräsidenten
und Vorsteher des Politischen Departementes, A. Hoffmann

S handschriftlich. Geheim
Anerbieten Frankreichs betreffend
Getreideversorgung im Kriegsfall

Bern, 28. April 1914

Indem ich das i. S. eingegangene Gutachten von Hr. Minister Lardy vom 17. d.M. höfl. verdanke und Ihnen das Aktenstück hiermit wieder zustelle, gestatte ich mir dazu einige kurze Bemerkungen.

Dass es sich nicht um ein paragrafisiertes, schriftliches Abkommen handeln kann, ist wohl ausgemacht und bedarf keiner Erörterung. Dass freilich Frankreich zu einem solchen bereit wäre, glaube ich aus Andeutungen, die Cdt. Pageot fallen liess, schliessen zu können.

Die Annahme des Hr. Minister Lardy, der Krieg werde 20 Tage nach Abschluss der Mobilmachung in der Hauptsache entschieden sein, halte ich für falsch. Dass die Grösse der Heere und die Anspannung aller Kräfte der Beteiligten zu einem raschen Entscheide drängen, ist gewiss nicht zu bestreiten; aber ebenso sicher ist, dass das Gefühl eines jeden der Kriegführenden, um seine Existenz, wenigstens um seine Existenz als Grossmacht zu kämpfen, Veranlassung sein wird, den Kampf bis zur letzten Kraft durchzuführen. Für Frankreich insbesondere liegt noch die Rechnung nahe, wenigstens solange auszuhalten, bis Russlands Heer eingreifen kann, was wohl erst etwa 40 Tage nach der Mobilmachung der Fall sein wird.

Auch die Widerstandskraft neuzeitlicher Befestigungen, wie sie in grosser Zahl, in mächtiger Anlage und Armierung an der französischen Ostgrenze bestehen, darf nicht gering eingeschätzt werden. Gewiss wird Deutschland mit seinen wohldisziplinierten und durchschnittlich aus kräftigern Elementen

27. APRIL 1914

875

als das französische bestehende Heere in der offenen Feldschlacht gegenüber Frankreich im Vorteile sein. Allein die gegenüber 1870 viel sorgfältigere, eingehendere und vollständigere Vorbereitung der Verteidigung durch Frankreich wird immerhin dem Lande eine Widerstandskraft verleihen, die den schliesslichen Ausgang des Ringens doch als sehr ungewiss erscheinen lässt, die aber jedenfalls nicht mit einem raschen Verlauf des Krieges zu rechnen erlaubt. Schwer zu berechnen bleibt stets auch die Wirkung grosser Niederlagen auf die Zustände im Innern eines jeden Landes. Die Heftigkeit der Parteigegensätze kann wohl befürchten lassen, dass es aus innerpolitischen Rücksichten zu einem raschen Ende des Ringens kommt; sicher voraussehen aber lässt sich auch das nicht, weder auf der einen noch auf der andern Seite. Am ehesten hat man wohl Ursache, sich diese Frage in Bezug auf Russland vorzulegen.

Was die *Kohlenvorräte* anlangt, deren Geringfügigkeit u. U. auch einen Grund unsrer Schwachheit bilden könnte, so wäre sehr zu wünschen, dass Gaswerke, Industrie und Privatkohlenhändler zur Bereithaltung desselben Vorrates wie die Bahnen bewogen werden könnten.

NB. Herr Pageot war der Meinung, bei der Abmachung über den Getreidebezug die Häfen am Schwarzen bzw. Mittelländischen Meere und an der Ostsee aus dem Spiele zu lassen und nur von den amerikanischen Bezugshäfen zu sprechen.