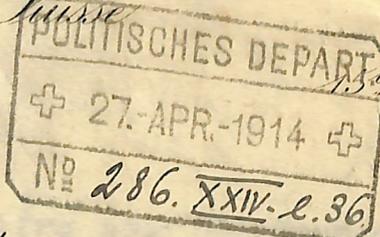


Légation de Suisse
en
France

Paris, (8^e Arr^t) le 17 Avril 1914-



13, rue de Marignan

N^o 360/14

PRIÈRE DE RAPPELER
LE NUMÉRO CI-DESSUS.

avec une copie

Monsieur le Président,

La question de la libre exportation du blé et de la houille de France en Suisse en temps de guerre n'est pas nouvelle. Veuillez excuser le court exposé historique ci-après.

I- Historique-

1- Régime du traité du 30 Juin 1864.

Le procès-verbal autographié de la sixième conférence, 18 Février 1863, (p.141-142), contient ce qui suit:

"La proposition suivante est présentée par M.Kern:

"Les deux pays prendront l'engagement réciproque de ne pas
"prohiber la sortie des céréales et de la houille pendant
"toute la durée du traité."- M.Rouher considère l'engagement
"demandé comme sans utilité quant à la houille; d'un autre
"côté, en ce qui concerne les céréales, il fait observer que
"l'établissement d'une prohibition de sortie serait contraire
"à l'esprit de la loi récemment votée, qui par une disposi-
"tion spéciale, a retiré à l'administration la faculté dont
"elle jouissait, de suspendre la sortie des céréales par un
"acte émanant du pouvoir exécutif; la loi nouvelle donne donc
"à la Suisse dans son opinion, une garantie qui n'a pas besoin
"d'être corroborée par engagement international. Il ajoute
"que la proposition sortant du domaine de la législation

Au Département Politique fédéral

à B e r n e -



"douanière pour rentrer dans l'ordre des questions d'administration intérieure ne peut être l'objet d'une stipulation insérée dans un traité.- Il constate, d'ailleurs, que la législation suisse est moins libérale, en ce qui concerne les céréales, que celle de la France, puisque le tarif fédéral frappe d'un droit la circulation des céréales à l'entrée, au transit et même à la sortie".

Au cours de la 24ème conférence, 3 Juin 1864, le texte ne donne lieu à aucune discussion (p.543 et 544 des procès-verbaux autographiés)-

A la 29ème conférence du 20 Juin 1864 (p.635 des procès-verbaux autographiés) on convint d'ajouter les mots suivants à l'art 28: "et de n'établir aucun droit sur l'exportation de ce produit (la houille)"-

Enfin le traité du 30 Juin 1864 contient un article 28 ainsi conçu: "Chacune des Hautes Parties contractantes s'engage à faire profiter l'autre de toute faveur, de tous privilèges, ou abaissement dans les tarifs des droits à l'importation ou à l'exportation des articles mentionnés ou non dans le présent traité, que l'une d'elles pourrait accorder à une tierce puissance. Elles s'engagent, en outre, à n'établir l'une envers l'autre, aucun droit ou prohibition d'importation ou d'exportation, qui ne soit en même temps applicable aux autres nations. Toutefois les Hautes Parties contractantes prennent l'engagement de ne pas interdire l'exportation de la houille et de n'établir aucun droit sur l'exportation de ce produit."-

Le rapport final du délégué suisse sur les négociations de 1864, p.5, s'exprime comme suit au sujet de cet article 28: "On avait déjà précédemment demandé que l'exportation de la houille fut libre pendant la durée du traité et ne put

"être frappée d'aucun droit de sortie.- Ce fut vraisemblable-
 "ment sous l'impression des débats qui eurent lieu sur le
 "droit de sortie des bois que cette demande rencontra d'a-
 "bord des difficultés, et ce n'est que dans le cours des dis-
 "cussions ultérieures qu'on y a eu égard."

Le Message du Conseil fédéral (F.F.1864 tome 2, p.306),
 pas plus que le rapport final du négociateur suisse, ne men-
 tionne le blé et se borne à paraphraser le texte de l'art.
 28 en ce qui concerne la houille.

Pendant la guerre franco-allemande (Rapport de gestion
 sur l'année 1870, F.F.1871, tome 2, p.634): "Le Département du
 "commerce et des péages a déployé la plus louable activité,
 "et parfois avec succès, dans ses démarches contre les dé-
 "fenses d'exportation des denrées, décrétées par les États
 "belligérants. Il avait d'abord obtenu de la France la levée
 "de cette interdiction pour le bétail et les denrées, mais
 "plus tard l'autorité française publia une nouvelle défense
 "relative à un certain nombre d'autres objets, et cette dé-
 "fense ne fut levée que vers le commencement de l'année cou-
 "rante pour ce qui concerne les céréales.

"En Allemagne, Bade et le Wurtemberg retirèrent leurs
 "défenses d'exportation aussitôt après avoir pris connais-
 "sance de nos observations, et grâce à l'intervention d'un plé-
 "nipotentiaire prussien, on a même conclu avec Bade un arran-
 "gement fort avantageux.

"Au point de vue légal, cette affaire est moins satis-
 "faisante. En effet le 4e alinéa de l'art.1er du traité de
 "commerce et de douane conclu avec l'Allemagne le 13 Mai 1869
 "porte textuellement ce qui suit: "Toutefois, pendant la durée

"du présent Traité, les parties contractantes ne prohiberont
 "pas l'une envers l'autre l'exportation du blé, du bétail de
 "boucherie et des combustibles". Mais nous savons que si la
 "prohibition a été levée, il faut l'attribuer, non pas au
 "fait que nous avons invoqué cette disposition du traité,
 "mais bien à la preuve qu'a fournie notre délégué, que les
 "prix des céréales **étaient** plus élevés en Suisse qu'en France,
 "de sorte que ce dernier pays n'avait aucun intérêt à s'appro-
 "visionnerchez nous. Nous savons bien que ce n'était pas alors
 "le moment de discuter le droit que nous garantissait le trai-
 "té et que la Suisse a dû se contenter de ce que satisfaction
 "lui était donnée en fait; mais il serait bon de ne pas per-
 "dre de vue cette question et de profiter de la première occa-
 "sion pour obtenir de l'Allemagne qu'elle reconnaisse que les
 "dispositions de l'art.1er du traité de 1869 sont obligatoi-
 "res même en temps de guerre ou dans d'autres circonstances
 "exceptionnelles".

Au sujet de l'interdiction édictée par le Gouvernement
 de la Défense nationale d'exporter les céréales, on ne trou-
 ve pas de détails dans le Message du Conseil fédéral adressé
 le 8 Décembre 1870 aux Chambres sur le maintien de la neutra-
 lité de la Suisse (F.F.1870,III,p.823), mais le 10 Octobre
 1870 le Conseil fédéral a délégué à Tours M.David, secrétai-
 re du Département fédéral du Commerce, pour réclamer contre
 cette prohibition qui s'appliquait "à la sortie, à la réex-
 "portation d'entrepôt et au transit des bestiaux de toutes
 "sortes, des viandes, des graines, des farineux alimentaires
 "de toutes sortes, du son et du fourrage". Le 19 Octobre 1870
 la délégation de Tours refusait de lever la prohibition par
 une note dont le texte est reproduit dans la Feuille fédérale

de 1870, tome III, p.509-

Dans le rapport du Major Davall sur la neutralité suisse et l'internement de l'armée de Bourbaki, je n'ai pu trouver aucun renseignement sur cette mission de M. David à Tours. Je crois me rappeler et il pourrait être intéressant de vérifier ce fait, que l'interdiction d'exporter a été finalement levée, mais que les trains de blé ou de houille destinés à la Suisse ont été saisis par les révolutionnaires lyonnais qui s'opposèrent pendant un temps assez long à leur expédition en Suisse en résistant ouvertement au délégué du Gouvernement, M. Challemel-Lacour, qui avait plus ou moins perdu la tête. Il faudrait vérifier notamment s'il s'agissait de blé ou de houille, ou seulement de l'un de ces deux produits.-

En ce qui concerne le Zollverein allemand, l'article 1er de notre traité du 13 Mai 1869 (R.O. ancienne série Tome IX, p.768 et Message du Conseil fédéral du 11 Juin 1869, F.F. 1869, tome II, p.308) réglait la situation d'une manière favorable: "Pendant la durée du présent traité les parties contractantes ne prohiberont pas l'une envers l'autre l'exportation du blé, du bétail de boucherie et des combustibles".

Le Traité de commerce italo-suisse du 22 Juillet 1868 (R.O., tome X, p.595) ne contient rien sur la matière.

Le Traité de commerce austro-suisse du 14 Juillet 1868, art. I n'autorise les prohibitions de sortie ou de transit que si "les nécessités de la guerre dans des circonstances exceptionnelles l'exigeaient".-

2- Régime du traité du 23 Février 1882-

Les procès-verbaux des négociations de 1881-1882 sont muets. La négociation du texte de la convention a eu lieu en grande partie dans des conférences particulières entre M.Lardy et M.Mariani, Directeur au Ministère français des Affaires Etrangères. En séance officielle on n'a pas discuté la question (procès-verbaux, p.308).

L'art.24 de 1882 est la reproduction textuelle de l'art. 28 de 1864. Le Message du Conseil fédéral (F.F.1882, tome I, p.552) ne donne aucun commentaire de l'art.24.

3- Négociations de 1892-

L'arrangement commercial du 23 Juillet 1892 a été rejeté par la Chambre française. Il contenait un article 19 par lequel les deux Etats s'interdisaient les prohibitions d'entrée, de sortie et de transit qui ne seraient pas applicables aux autres nations. Mais on ajoutait: "Sauf les exceptions qui seraient nécessaires pour des motifs sanitaires, pour empêcher la propagation d'épizooties ou la destruction de récoltes ou bien en vue d'évènements de guerre. Toutefois les deux Gouvernements prennent l'engagement de ne pas interdire l'exportation de la houille et de n'établir aucun droit sur l'exportation de ce produit." Le Message du Conseil fédéral du 2 Décembre 1892 ne contient aucune explication sur ce texte qui diffère sensiblement de celui de 1882 (Voir F.F.1892, tome V, p.564 et 614).

4- Convention de Commerce de 1906-

La délégation suisse avait présenté un projet de texte dont l'art.19 était conçu comme suit:

"Les deux parties contractantes s'engagent à n'établir, l'une envers l'autre, aucune prohibition ou restriction temporaire d'entrée, de sortie ou de transit, qui ne soit en

"même temps applicable aux autres nations, sauf les exceptions
 "qui seraient nécessaires pour des motifs sanitaires, pour
 "empêcher la propagation d'épizooties ou la destruction de
 "récoltes, ou bien en vue d'évènements de guerre.

"Toutefois, les deux parties contractantes prennent l'en-
 "gagement de ne pas interdire l'exportation et le transit de
 "la houille et du blé, et de n'établir aucun droit sur l'ex-
 "portation de ces produits".

A la séance du 30 Janvier 1906 (procès-verbaux secrets,
 p.3) la discussion s'engage sur ce texte. Le 1er alinéa est
 accepté sans discussion.

"Par contre, M.de Cazotte (représentant du Ministère des
 "Affaires Etrangères) déclare que le paragraphe deux, en ver-
 "tu duquel les contractants prendraient l'engagement de ne
 "pas interdire, même en vue d'évènements de guerre, l'expor-
 "tation et le transit de la houille et du blé, devrait être
 "rayé, cette disposition étant aujourd'hui inconciliable avec
 "les nécessités de la défense nationale.

"M.Chapsal (représentant du Ministère du Commerce) mon-
 "tre que le texte proposé s'applique non seulement à la
 "houille, comme dans les conventions précédentes, mais encore
 "au blé; la disposition relative au transit est également
 "nouvelle.

"En tout état de cause, du reste, cette stipulation ne
 "saurait être admise, les évènements l'ont montré. En Août
 "1870, le Gouvernement français n'a-t-il pas dû interdire la
 "sortie des bestiaux, du fourrage, du blé?...etc.

"M.Noël, (Membre de la Commission des Douanes de la Cham-
 "bre des Députés) craint ooo qu'en temps de guerre du blé ou
 "de la houille ne transite par la Suisse pour servir aux ap-
 "provisionnement d'un pays en guerre avec la France dont les

"côtes seraient bloquées.

"La houille est aujourd'hui un produit tellement indispensable à la vie d'un pays qu'il faut pouvoir, le cas échéant, en interdire l'exportation.

"M. Lardy expose que la Suisse ne possédant pas de ports doit forcément recourir aux pays limitrophes pour ses approvisionnements. Or la Suisse consomme beaucoup plus de blé qu'elle n'en produit; en outre elle n'a pas de charbon. Elle doit donc se préoccuper de son alimentation; elle doit aussi pouvoir se procurer la houille indispensable à son industrie.

"S'il est naturel qu'un pays en guerre réquisitionne tout ce qui est nécessaire pour ses troupes, il ne s'en suit pas que ce pays doive pour cela interdire d'une façon générale l'exportation et le transit du blé ou de la houille destiné à un pays neutre.

"Du reste, en demandant pareille facilité, la Suisse ne se propose pas de faire la contrebande. Nulle part ailleurs les ordonnances sur la neutralité ne sont plus strictes qu'en Suisse.

"La Suisse veut seulement vivre, même si ses voisins sont en guerre, et se borne à demander qu'on lui en donne le moyen.

"M. Chapsalfait observer que, dans son traité avec la Suisse, l'Allemagne s'est réservé le droit d'interdire l'exportation de tous les produits qui pourraient être utiles pour les opérations de guerre; il ajouta qu'on ne peut pas demander plus à la France que ce qui a été consenti par l'Allemagne.

"M. de Cazotte déclare qu'il est prêt à accepter le texte du troisième alinéa de l'article 1er du traité de commerce entre la Suisse et l'Allemagne.

"M.Noël croit ~~bb~~ que la Suisse pourra toujours pourvoir à ses approvisionnements. La construction des lignes du Gothard, de l'Arlberg et du Simplon a bien modifié la situation depuis 1882.

"M.Lardy, appuyé par MM.Künzli et Frey, fait un nouvel appel à la volonté conciliante des négociateurs français, car la Suisse ne peut plus vivre si on arrête l'exportation de la houille et du blé.

"M.Viger, Président de la Commission des Douanes du Sénat, répond qu'en la matière, les stipulations d'un traité de commerce n'ont pas grande valeur; les mesures prises en temps de guerre dépendront toujours des nécessités de la situation. Aussi croit-il devoir maintenir son point de vue et réserver la liberté d'action du Gouvernement français.

"Le 2ème paragraphe de l'article 19 n'est pas accepté".

A la séance du 5 Avril un contre-projet français est présenté et son article 22 relatif aux prohibitions temporaires "ne soulève aucune objection" (procès-verbaux secrets, p.6)-

Cet article 22 est adopté définitivement sans discussion le 14 Août (procès-verbal secret de la séance, ^{40ème} p.3)- Cet article, qui ne réserve même plus la question de la houille, est ainsi conçu: (F.F.1906, tome V, p. 70) ".....sauf les exceptions qui seraient nécessaires pour des motifs sanitaires, pour empêcher la propagation d'épizooties ou la destruction de récoltes, ou bien en vue d'évènements de guerre". C'est le texte de la convention avortée de 1892 empiré par la suppression de la garantie de la libre exportation de la houille. Le Message du Conseil fédéral rappelle seulement (F.F.1906, tome V, p.8) que "des stipulations analogues figurent également dans

"nos traités de commerce avec l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie et l'Italie."

On trouve en effet dans le traité avec l'Allemagne du 12 Novembre 1904 (R.O. Nouvelle Série XXI, p.412) la faculté d'interdire l'exportation ou le transit "dans des circonstances exceptionnelles par rapport aux provisions de Guerre". (Art.1er, chiffre 1)-

Le même texte germano-suisse figure à l'art.2, chiffre 1, de notre traité du 13 Juillet 1904 avec l'Italie (R.O., tome XXI, p.176) et à l'art.1er, chiffre 2, lettre C, de notre traité du 9 Mars 1906 avec l'Autriche-Hongrie (R.O. tome XXII, p.376). Dans ces conditions, la discussion avec la France ne pouvait aboutir à un résultat favorable, puisque la Suisse avait cédé dans les derniers mois sur ce point dans ses récents traités avec ses trois autres voisins.-

5- En résumé, depuis 1869, la situation s'est lentement empirée. Sous Napoléon III la législation française intérieure nous garantissait le libre transit et la libre exportation des céréales et le traité de 1864 nous garantissait conventionnellement la libre exportation de la houille. En Allemagne le traité de 1869 nous garantissait contre toute prohibition de la sortie ou du transit des denrées alimentaires ou du combustible.

Actuellement nos quatre voisins se sont au contraire réservés expressément le droit d'interdire pour leurs besoins militaires en temps de guerre l'exportation et le transit de tout produit quelconque.

II-

La proposition française-

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 ¹ d'Amérique du Nord et de l'Argentine sur les ports français de l'Océan, La Rochelle, Rochefort, La Palice, 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. (*)-

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 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 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-

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 35^e 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 "renommieren" 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

III.

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.

dans les traités internationaux entre nos voisins et les États 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. 25; traité du 30 Mars 1907 avec la Serbie, art. 6, alinéa 2; traité du 9 Mars 1906 avec l'Autriche-Hongrie, art. 1er, al. 1.) Il est vrai que cette règle ne figure pas dans nos traités de 1871 avec l'Allemagne art. 1er alinéa 3, du 1er septembre 1871 avec la Suède art. 1er, alinéa 2, et du 13 Juillet 1871 avec l'Italie art. 2.

Sur un accord en avec la France, est-il possible que nous puissions importer de l'étranger des blés et des houilles à destination de nos usines sans lever les prohibitions à l'égard de l'étranger existant dans les "autres Pays", ne figurant pas dans nos traités avec les États avec lesquels il y a eu des traités de commerce n'existent plus (sauf les conventions de facilités).

Le principe qui se retrouve dans l'article 9 de la Convention de La Haye le 18 Octobre 1907 sur les lois de guerre en ce qui concerne les personnes neutres en temps de guerre "Les lois de guerre restrictives ou prohibitives prises par les belligérents à l'égard des matières visées par les articles 2 et 3 (matériel pouvant être utile à une armée ou à une flotte etc.) doivent être uniformément appliquées à tous les belligérents."

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. 1er, al. 1). Il est vrai que cette règle ne figure pas dans nos traités de 1904 avec l'Allemagne art. 1er alinéa 3, du 1er septembre 1906 avec l'Espagne art. 1er, 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 appliqués 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 États-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 3e 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 États 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

suisse 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 & 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 connaissements 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 aura-t-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 fer.

Agréez, Monsieur le Président, les assurances de ma très haute considération.

Le Ministre de Suisse:

