

E 2200 Paris 1/1554

*La Division des Affaires étrangères du Département politique
au Ministre de Suisse à Paris, A. Dunant¹*

L 13/22/1 Mr. 50

Berne, 4 janvier 1919

Monsieur Rappard est venu nous parler récemment des résultats de sa mission en Amérique². Il nous a informés que son collègue de l'Université de Harvard, M. Charles Haskins, qui accompagne le colonel House, à Paris, lui a fait part de son désir d'être mis au courant des droits de la Suisse *sur le Rhin*.

Comme ce spécialiste, qui paraît jouir d'une certaine influence sur les négociateurs américains, a été chargé plus spécialement de préparer les questions de navigation fluviale qui seront discutées au congrès, nous attachons un grand prix à lui faire parvenir la notice ci-jointe, que nous vous serions très obligés de vouloir bien lui remettre de notre part en lui disant que nous avons été heureux de pouvoir déférer au désir exprimé par lui à M. Rappard.

Dans la même notice, nous avons jugé nécessaire d'aborder également en quelques mots la *question du Rhône* dans la pensée que nous pourrions retirer un avantage précieux de l'influence américaine pour stimuler le bon vouloir du gouvernement français dans cette question également si importante pour l'avenir de notre pays.

Nous joignons enfin à cet envoi trois numéros du «Schweizerland» relatifs à la navigation fluviale qui témoignent de l'intérêt que l'on porte ici à cette question et que vous voudrez bien offrir de notre part à M. Haskins.

1. *Le document est signé:* p.o. Lucien Cramer.

2. *Le professeur Rappard avait déjà fait partie, en tant que conseiller diplomatique, de la Mission suisse envoyée aux Etats-Unis en 1917, pour les négociations sur les céréales; il est à nouveau associé à la délégation qui se rend aux Etats-Unis en automne 1918 pour renégocier l'accord du 5 décembre 1917 (cf. nos 35, 36); mais la mission de Rappard, en 1917 comme en 1918, ne se limitait pas aux négociations économiques; le Conseil fédéral lui avait en effet demandé de mettre à profit ses relations avec le Colonel House et avec certaines personnes proches du président Wilson, pour s'informer des projets de paix américains et plus particulièrement du rôle qui reviendrait aux neutres dans l'établissement d'une Société des Nations.*

4 JANVIER 1919

157

ANNEXE

MÉMOIRE SUR LA NAVIGATION FLUVIALE
ET INTERNATIONALE DE LA SUISSE,
À REMETTRE À MONSIEUR CHARLES HASKINS³

Au moment où vient de se terminer le conflit mondial, la Suisse, après avoir pris sa part de la lutte en s'efforçant d'atténuer, dans la mesure du possible, les souffrances des victimes de la Guerre, s'adresse aux Puissances qui ont lutté pour la victoire du droit et de l'équité dans l'espoir d'obtenir justice.

La Démocratie suisse a, en effet, pleine confiance dans la France qui a offert la première résistance efficace aux violateurs de la Belgique et par là brisé ses efforts victorieux.

Elle compte également sur l'équité de la Grande-Bretagne dont elle a éprouvé, à maintes reprises, au cours de son histoire, l'aide efficace, en même temps que cette sage prévision du plus lointain avenir qui permet d'ouvrir la voie aux solutions pratiques.

La Suisse fait appel enfin à la grande Puissance américaine et au Président Wilson, dont le désintéressement et l'esprit de justice leur ont permis à tous deux d'intervenir avec une autorité très grande en faveur d'une paix équitable et respectueuse des droits des tiers. N'est-ce pas, en effet, le Président Wilson qui, dans un message célèbre, a proclamé nettement les droits des petites nations et le libre accès de tous les peuples à la mer. La guerre actuelle a démontré que la Suisse a plus que jamais besoin de cet accès à la mer qui est indispensable à son développement économique.

Quatre voies se présentent à elle: le Rhin, le Rhône, le Danube et le Pô, mais actuellement il s'agit pour elle principalement d'aménager la navigation sur le Rhin et sur le Rhône.

La Confédération sait qu'elle peut compter sur l'amitié et la bienveillance de ses voisins de France pour lui faciliter l'accès de la Méditerranée par l'utilisation du Rhône.

Elle compte sur des sentiments semblables de tous les Alliés pour lui garantir la navigation entièrement libre du Rhin, navigation qui, en dépit des traités, lui a été malheureusement contestée, jusqu'à présent, par une Allemagne impérialiste et préoccupée de ses seuls intérêts.

Le moment semble venu au Conseil Fédéral d'attirer l'attention bienveillante du Gouvernement américain sur les justes revendications et les difficultés avec lesquelles il a eu à lutter jusqu'ici dans ce domaine.

3. *Mémoire rédigé par Lucien Cramer qui reprend presque littéralement le texte d'un de ses mémoires antérieurs intitulé Le libre accès de la Suisse à la Mer et envoyé le 27 septembre 1918 au ministre de Suisse à Washington, H. Sulzer, auquel le Conseiller fédéral F. Calonder enjoignait de faire la démarche suivante: Vous voudrez bien saisir la prochaine occasion qui se présentera à vous pour exprimer au Président Wilson le vif désir de notre Gouvernement d'obtenir une confirmation positive des engagements publics qu'il a pris en 1917 concernant le libre accès de tous les peuples à la mer.*

Les instructions, ainsi que le rapport ci-inclus vous fourniront des indications qui nous paraissent suffisantes pour mettre le Gouvernement de Washington au courant de la situation actuelle de la Suisse et de ses droits.

[...]

Comme suprême argument, et pour obtenir une promesse efficace, vous pourriez rappeler au chef du Gouvernement américain que, dans le passé, la Suisse a offert aux Etats-Unis la liberté de la pensée en lui donnant le calvinisme et qu'aujourd'hui sa patrie, qui a progressé grâce à ce don inestimable, est en mesure d'acquitter une partie de sa dette en donnant à son tour à la Suisse la liberté des mers qui est indispensable à ce pays pour continuer à vivre. (E 2200 Washington 10/1918 dossier 18).

Cf. aussi n° 12 et n° 23.

En fait, c'est Rappard lui-même qui remettra ce texte à Haskins. Pour les mémoires remis aux Gouvernements français et britanniques, cf. n° 129, chiffres 18 et 20.

Le Rhin

Le cours du Rhin est naturellement navigable d'Augst en amont de Bâle à la mer; le Rhin international proprement dit commence à la ville de Bâle, grand centre commercial et industriel. Aux termes de l'article 108 de l'acte final du Congrès de Vienne, la Suisse doit être considérée comme l'un des états riverains de ce cours d'eau international. Depuis quelques années, elle pratique de nouveau intensivement la navigation fluviale sur le Rhin qui avait été très importante avant la période des chemins de fer. En 1913, le port de Bâle a reçu ou expédié par eau, 90.000 tonnes de marchandises et, sans la guerre, ce trafic aurait atteint en 1914 le chiffre de 150.000 tonnes.

Le droit de la Suisse à la libre navigation sur le Rhin s'est heurté cependant de la part de l'Empire d'Allemagne à de nombreux obstacles. A ce propos, il peut être utile de présenter les observations suivantes:

1) Le Traité de Paris du 30 mai 1814 a assuré la liberté complète de la navigation du Rhin à toutes les nations. L'article 6 de ce traité stipule en effet que: «la navigation sur le Rhin, du point où il devient navigable jusqu'à la mer et réciproquement, sera libre, de telle sorte qu'elle ne pourra être interdite à personne».

2) En outre, le Congrès de Vienne a assuré à la Suisse le droit de participer avec les autres riverains à toutes les mesures qui auront trait à la navigation de ce fleuve. L'acte final, du 9 juin 1815, article 108, décrète: «Les Puissances dont les Etats sont séparés ou traversés par une même rivière navigable s'engagent à régler d'un commun accord tout ce qui a rapport à la navigation de cette rivière.» Si au Congrès de Vienne, la Suisse, petite puissance, n'a pas été invitée plus que les autres Etats de même importance à participer aux décisions des grandes puissances, si en dépit de sa situation d'Etat riverain elle n'a pas été appelée à se prononcer sur la question de la navigation du Rhin, elle n'en a pas moins donné son adhésion officielle aux décisions du Congrès.

3) La Confédération n'a pas été invitée non plus en 1831 et 1868 à signer avec les autres Etats riverains la Convention du Rhin. Cet acte représentait cependant le règlement d'exécution des décisions des Congrès de Paris et de Vienne, applicable à toutes les nations européennes et plus spécialement à la Suisse, Etat riverain du Rhin.

4) En 1904, à l'occasion du renouvellement de son traité de commerce avec l'Allemagne, la Confédération a exprimé le désir positif d'être admise au nombre des Etats riverains participant à la Convention de 1868. L'Allemagne n'a pas daigné prendre en considération cette demande, cependant légitime, du Gouvernement Suisse et le Conseil Fédéral n'a pas reçu de réponse à la demande qu'il avait formulée à ce sujet.

5) Hier encore, l'Allemagne prétendait régler seule la question de l'aménagement du Rhin en amont et en aval de Bâle. Dans sa note du 11 Juillet au Conseil fédéral, elle a intentionnellement laissé sans réponse la demande que ce dernier lui avait adressée en avril 1918 pour revendiquer ses droits de pays riverain.

6) L'attitude dédaigneuse et négative de l'Empire d'Allemagne envers la Suisse a été jusqu'au bout celle d'une grande nation impérialiste qui abuse de sa situation géographique et de sa force pour entraver la liberté économique d'un voisin plus faible et fouler aux pieds les aspirations légitimes de ce voisin. La Confédération réclamait cependant purement et simplement l'application du Traité de Vienne qui lui assure l'entière liberté de navigation sur le Rhin entre Bâle et la mer. L'Empire d'Allemagne a répondu à cette juste demande par la prétention de créer entre Bâle et Strasbourg un certain nombre d'usines hydrauliques munies d'autant de barrages, dont la mise en œuvre aurait eu pour résultat d'entraver jusqu'à l'achèvement des travaux, soit pendant une période estimée à une trentaine d'années, la libre navigation de la Suisse sur le Rhin.

Au mépris de l'acte de Vienne et de l'acte de navigation du Rhin du 17 octobre 1868, dont l'article 30 interdit les ouvrages de nature à gêner la navigation fluviale, l'Empire d'Allemagne se disposait à priver la Suisse d'un droit naturel reconnu par les traités et imprescriptible.

Pour autant qu'il a été possible d'en juger, la politique fluviale de l'Allemagne consistait à ménager à l'Empire le monopole de la navigation sur le Rhin. Cette puissance était en voie de créer un réseau navigable qui se porte du Nord-ouest au Sud-est, de la mer du Nord à la mer Noire par le Danube, par l'utilisation des grands fleuves allemands, l'Elbe, l'Oder, le Main, le Neckar, reliés entre eux et au Danube par un réseau de canaux. Sur les cartes allemandes, la navigation du Rhin s'arrê-

taut à Strasbourg, la Suisse et le Rhin supérieur étant intentionnellement mis de côté. Aux yeux des Allemands, le Traité de Vienne, acte constitutif et essentiel de la navigation internationale sur le Rhin, semblait avoir perdu toute valeur.

Cette navigation comprend une longueur totale de 295 kilomètres dont 168 entre le lac de Constance et Bâle, sur la partie du Rhin qui n'est pas internationale au sens du traité de Vienne et 127 kilomètres de Bâle à Strasbourg, ville à partir de laquelle la navigation s'effectue normalement jusqu'à la mer.

Sur la partie en amont de Bâle la navigation ne pourrait être établie qu'au moyen de barrages destinés à alimenter également des usines. Ces barrages sont rendus nécessaires par la forte pente en gradins du fleuve. Cette partie n'étant pas navigable naturellement échappe aux prescriptions internationales du traité de Vienne et devra être mise en valeur à la suite d'accords amiables entre les riverains.

Par contre le parcours entre Bâle et Strasbourg est navigable de nature. Dans cette région le Rhin traverse une plaine dont la pente uniforme diminue progressivement. Elle n'est que de 1‰ près de Bâle et de 0,65‰ à Strasbourg. Dans cette partie le fleuve devra être aménagé à la navigation en tenant compte des traités. Comme on le voit les deux parcours obéissent à des règles naturelles et internationales toutes différentes. Elles devront cependant être reliées en vue de leur exploitation de façon à combiner les intérêts de la navigation et de la production de force motrice, étant admis que l'acquisition d'électricité s'opérera de préférence dans la partie supérieure du fleuve (entre Bâle et Constance) alors que son cours inférieur sera utilisé spécialement en vue de la navigation.

La navigation du Rhin est d'un intérêt vital pour la Suisse. Avant la guerre l'Allemagne était parvenue à accaparer sur son réseau ferroviaire une bonne partie des échanges de la Suisse qui s'écoulaient régulièrement sur Brême, Hamburg et Lübeck. Durant la guerre, l'Allemagne a su s'emparer du transit à destination des pays du Nord au moyen de réductions spéciales sur les taxes de transport. Une large utilisation de la voie navigable du Rhin pour les échanges de la Suisse avec l'Europe septentrionale et occidentale fournira à ce pays un moyen simple et pratique devant lui permettre d'échapper à l'emprise de l'Allemagne. L'Entente a donc un intérêt marqué à favoriser l'essor des relations de la Suisse avec le reste de l'Europe par ce mode de locomotion.

Non seulement le cours du Rhin devrait être ouvert sans aucun obstacle en temps de paix à la libre navigation de la Suisse, comme à celle de tous les autres Etats, mais il importe également que ce fleuve soit neutralisé en prévision d'une guerre future. La Suisse, pays neutre, privé de tout accès naturel à la mer, doit pouvoir compter en tous temps, sur une voie par laquelle effectuer son ravitaillement. Il devrait donc être convenu que les chalands suisses navigueraient librement en cas de guerre sur le Rhin, aux risques et périls des navigateurs et qu'aucun obstacle ne pourrait être apporté de la part des belligérants à l'exercice de ce droit.

La Confédération sollicite donc son entrée dans la Société des Etats riverains du Rhin, conformément aux droits découlant pour elle du droit international en ces matières et plus spécialement des traités de 1815. Elle demande à jouir de tous les avantages qui en découlent: à savoir la libre circulation et le commerce illimité et sans contrôle, en temps de guerre comme en temps de paix, sur le cours du Rhin, depuis le point où ce fleuve devient navigable jusqu'à la mer.

L'intervention des Etats-Unis pourrait avoir cet heureux résultat d'assurer à la Suisse les avantages énumérés ci-dessus et de provoquer les quelques travaux nécessaires à la régularisation du fleuve entre Bâle et Strasbourg, travaux peu importants et peu coûteux, dont l'exécution aurait le précieux avantage d'assurer l'aménagement du fleuve entier à la grande navigation, telle qu'elle fonctionne actuellement entre Strasbourg et la mer.

Le Rhône

La Suisse a un intérêt également considérable à l'utilisation du Rhône, dont l'exploitation conviendrait à la politique d'équilibre économique que la Confédération aspire à pratiquer avec ses voisins. Le Rhône navigable affranchirait en effet ce pays de la dépendance redoutable que la politique persévérante et insidieuse de l'Allemagne s'efforce d'imposer à la Suisse.

Actuellement, le Rhône est accessible de Marseille à Lyon à la navigation fluviale qui n'est encore qu'à ses débuts sur le Bas-Rhône et aurait le plus grand besoin d'être améliorée par des travaux d'une certaine importance.

En amont de Lyon et jusqu'au lac de Genève, le Haut-Rhône n'est pas encore ouvert à la circulation des chalands. La France a cependant témoigné d'une façon très positive son désir d'utiliser cette partie du fleuve pour ses relations économiques avec la Suisse. Au cours de cette année ont été engagés des pourparlers entre les deux pays et à deux reprises une commission d'étude officielle franco-suisse s'est réunie à Genève puis à Lausanne, en mai et en septembre, pour travailler à l'élaboration de ce programme⁴. Un projet de convention entre les deux gouvernements pour l'aménagement du Haut-Rhône a même été déposé tout récemment par les délégués français.

En l'état actuel de la question, la Suisse dispose de projets bien étudiés qui permettraient d'effectuer dans des délais relativement courts l'aménagement de la navigation sur le Rhône entre la frontière franco-suisse et le lac de Genève, ainsi que le raccordement du Rhône au Rhin par une voie fluviale qui relierait le lac Léman aux lacs de Neuchâtel et de Bienne et ceux-ci au Rhin par le cours de l'Aar.

Les projets français pour l'aménagement du Haut-Rhône sont beaucoup plus considérables que ceux relatifs au raccordement en Suisse du Rhône au Rhin; les difficultés techniques très sérieuses pour le passage des gorges de Bellegarde compliquent singulièrement la question. Certaines personnes se sont même prononcées pour la construction d'un grand canal latéral de dérivation qui permettrait de tourner la difficulté.

Le Gouvernement français paraît néanmoins très bien disposé en faveur de l'aménagement du Rhône aux besoins de la navigation fluviale, car il y voit un moyen d'intensifier les rapports économiques existant entre la France et la Suisse. Il faudra cependant de longues années, en mettant les choses au mieux, pour adapter le Haut-Rhône aux nécessités de la navigation alors que dès à présent le Rhin est ouvert jusqu'à Bâle aux chalands qui, avant la guerre, avaient commencé à débarquer leurs marchandises sur les quais de cette ville.

Le Gouvernement fédéral ne se dissimule pas qu'il aurait un intérêt de tout premier ordre à hâter la solution de la question du Rhône afin de trouver par là un équilibre heureux de sa politique économique qui lui permettrait de trafiquer simultanément par le moyen de la navigation fluviale, avec l'Europe septentrionale et méridionale et aussi avec les pays d'Outre-Mer.

Le Gouvernement des Etats-Unis, intéressé avec tous les alliés actuels de la France à l'utilisation de la voie fluviale du Rhône et des canaux français, tant pour ses relations avec la France qu'avec la Confédération, aura certainement un intérêt très grand à favoriser la réussite de cette œuvre grandiose, hérissée de difficultés suffisantes pour tenter l'esprit d'entreprise d'un grand peuple. Ne trouvera-t-il pas une solution qui lui permettrait d'intéresser à cette œuvre magnifique la finance et l'industrie américaines et de favoriser par là les plans de la grande nation alliée.

La Suisse serait heureuse de profiter de la présence actuelle des Américains en France, de la confiance et de l'admiration qu'ils ont su imposer à leurs alliés français par leur esprit d'entreprise, pour hâter l'exécution de son programme de navigation sur le Rhône, en y joignant peut-être aussi celui des canaux à créer entre le Rhône et les ports de l'Atlantique.

Le Conseil Fédéral s'estimerait très heureux s'il était parvenu à faire comprendre par ce qui précède à la délégation américaine actuellement en France:

1. que les promesses du président Wilson et les traités internationaux peuvent être invoqués contre l'Allemagne pour assurer à la Suisse le droit de libre navigation en tous temps sur le Rhin, fleuve international.

2. que cette délégation pourrait rendre un grand service à la fois à la Suisse et à la France en leur prêtant à toutes deux, pour l'exécution du projet grandiose sur le Rhône, l'appui fécond et puissant de la nation américaine.

4. Cf. E 1004 1/268, n^{os} 1262, 1871 et E 1004 1/269, n^o 3485.