

E 8170 (D) 7/5/30

La Division des Affaires étrangères du Département politique¹ au Directeur du Service des Eaux du Département de l'Intérieur, P. Mutzner

L BH. 109 Liberté du transit

Berne, 27 octobre 1919

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

1. le procès-verbal, rédigé très hâtivement, de la conférence du 25 octobre;
2. le texte de la déclaration que la Délégation suisse fera à l'ouverture de ses débats avec la Commission des Ports.²

ANNEXE

CONFÉRENCE DU TRANSIT TENUE LE 25 OCTOBRE 1919,
À 9 HEURES DU MATIN, SOUS LA
PRÉSIDENCE DE MONSIEUR LE CONSEILLER FÉDÉRAL CALONDER

Sont présents: M. *Ador*, Président de la Confédération,
M. le Conseiller fédéral *Calonder*,
M. le Conseiller fédéral *Haab*,
M. *Dunant*, Ministre de Suisse à Paris,
M. *Niquille*, Directeur Général des C.F.F.,
M. *Vallotton*, avocat à Lausanne,
M. *Toggenburger*, Chef du Service du
Contentieux des C.F.F.,
M. *Miescher*, Conseiller d'Etat du Canton de
Bâle,
M. *Paravicini*, Chef de la Division des Affaires
Etrangères,
M. le Ministre *Lardy*,
M. le Professeur *Huber*,
M. Lucien *Cramer*, Conseiller de Légation,
M. le Dr. *Mutzner*, Chef du Service des Eaux du
Départ. de l'Intérieur,
M. le Dr. *Trümpy*, Adjoint au Service des Eaux
du Départ. de l'Intérieur,
M. *Forrer*, de l'Office des Transports extérieurs.

} Délégués de la Suisse
à la Conférence du
transit

1. Cette lettre est signée: p. o. Lucien Cramer.

2. Remarque manuscrite en bas de la page: Meine Äusserungen sind im Protokoll nicht richtig wiedergegeben. M[utzner].

M. le Conseiller fédéral *Calonder* ouvre la discussion en rappelant dans quelles conditions la Suisse a déjà été amenée à faire connaître sa manière de voir en ce qui concerne la liberté du transit. L'intérêt de la Suisse à obtenir un règlement à la fois rationnel et libéral de la question, a été condensé dans les notes remises, au mois de mai dernier, à la Conférence de la Paix.³ Il a déjà été tenu compte d'une partie des désirs formulés par notre pays et le Gouvernement français a invité, le 31 août dernier⁴, la Suisse à se faire représenter à nouveau devant la Commission des Ports et Voies de communications de la Conférence de la Paix, qui poursuit l'étude de la question du transit. Le Conseil fédéral a désigné ses Délégués et, plus tôt que l'on ne s'y attendait, les délibérations doivent commencer le 29 octobre prochain. M. *Calonder* donne la parole à M. *Vallotton* pour exposer ses vues.

M. *Vallotton* résume une lettre du Général Mance, membre de la Commission des Ports, qui lui fournit personnellement quelques indications sur le but de la conférence convoquée pour le 29 octobre, et sur les travaux préparatoires que la Commission a accomplis. D'après ces renseignements, la conférence convoquée n'aura pas à s'en tenir seulement à un travail d'organisation, mais sera sans doute appelée à délibérer sur un projet de convention élaboré dans le sens du Traité de Paix. Il semble donc nécessaire que les Délégués de la Suisse soient exactement orientés sur l'attitude que la Confédération adopte à l'égard du Traité de Versailles, afin de ne pas renouveler les erreurs commises en 1815, étant bien entendu que les Délégués ne prendront des décisions qu'ad audiendum et referendum. Il semble toutefois nécessaire qu'ils puissent se prononcer en faveur de certaines des dispositions qui leur seront proposées et qu'ils soient autorisés à formuler les réserves qu'appellent certains principes figurant dans le Traité de Paix. Par exemple, il est indispensable que la Suisse réserve, dès maintenant, sa liberté en ce qui concerne les obligations que pourraient lui imposer les dispositions du Traité du 28 juin 1919, relatives à la création de la voie navigable Rhin-Danube. Il est indispensable également d'élucider quelle est l'étendue des droits suisses sur le Rhin et quelle est, au sentiment du Conseil fédéral, la situation respective des Etats riverains, en amont et en aval d'un fleuve international.

M. le Conseiller fédéral *Calonder* comprend fort bien les réserves que formule M. *Vallotton*; il lui paraît nécessaire de formuler non seulement des réserves spéciales sur les points cités, mais il estime qu'il est nécessaire que les Délégués de la Suisse formulent une réserve générale dès le début des délibérations, de façon à poser clairement que la Suisse se fait représenter à Paris sans entendre se lier et désire simplement prendre contact, exprimer sa reconnaissance pour les avantages qui ont déjà été concédés et s'orienter sur les intentions des autres Etats. Il s'agit d'ailleurs simplement d'une conférence technique et les Délégués de la Suisse n'auront pas à négocier.

M. *Ador* rappelle que le Conseil fédéral n'a pas pris position à l'égard du Traité de Paix, de sorte que la plus grande prudence est recommandée aux Délégués de la Conférence du transit. Aussi bien le règlement du transit appartient-il à la Société des Nations en vertu de l'article 23 du Pacte⁵, et la Commission des Ports ne fait, pour le moment, qu'un travail consultatif. Dans sa convocation, le Gouvernement français a insisté sur le fait que la Commission n'aurait qu'à formuler des préavis.⁶ Les Délégués de la Suisse auront à s'en tenir aux grands principes généraux qui ont déjà été

3. Cf. DDS 7/1, nos 269, 401.

4. Non reproduite, cf. E 2001 (B) 8/18.

5. L'article 23^e dit: Sous la réserve, et en conformité des dispositions des conventions internationales actuellement existantes ou qui seront ultérieurement conclues, les Membres de la Société: [...]

e) prendront les dispositions nécessaires pour assurer la garantie et le maintien de la liberté des communications et du transit, ainsi qu'un équitable traitement du commerce de tous les Membres de la Société, étant entendu que les nécessités spéciales des régions dévastées pendant la guerre de 1914–1918 devront être prises en considération;

(SdN JO, 1920, vol. 1, p. 10).

6. La note française du 31 août délimite les tâches de cette Commission: [...] ils [les Délégués] y discuteront la façon dont la Société des Nations devra entreprendre de décharger la Commission du Régime des Ports, Voies d'eau et Voies ferrées des responsabilités qui lui incombent présen-

formulés: l'internationalisation des voies de communications et, par conséquent, des fleuves, de façon à assurer le libre accès à la mer. La Suisse, Etat riverain du Rhin, doit maintenir le principe du libre accès à la mer sans entrer dans les détails d'exécution.

M. le Conseiller fédéral *Calonder* désire que les Délégués remettent, dès l'ouverture des négociations, une déclaration précisant qu'il s'agit d'un échange de vues de portée technique, mais que la Suisse n'entend, pour le moment, se lier d'aucune manière.⁷

M. Huber exprime l'opinion que les dispositions que le Traité de Paix applique, en matière de transit, aux pays vaincus, devraient être étendues à tous les pays sur la base de la réciprocité.

M. Ador se montre moins catégorique que M. Calonder sur la portée des discussions. Il semble désirable que les Délégués suisses puissent prendre part à la discussion sous réserve d'en référer au Conseil fédéral.

M. Haab se prononce dans le même sens que M. Ador.

M. Calonder précise qu'on préparera, avant le départ des Délégués, une déclaration qui leur laisse la liberté d'action.

M. Dunant se prononce également dans le sens de l'attitude prudente des Délégués. Il rappelle que le Traité de Paix ne sera officiellement communiqué à la Suisse qu'après sa ratification et que c'est de ce moment-là seulement qu'elle sera réputée le connaître.

M. Niquille précise que les Délégués de la Suisse partent sans mandat de négociation, uniquement ad audiendum et referendum, sans pouvoir négocier. Ils auront une besogne suffisante à apprendre ce qui s'est passé en leur absence et à prendre connaissance du projet élaboré par la Commission et des procès-verbaux de discussion.

En ce qui concerne le transit ferroviaire, M. Niquille est d'avis qu'il convient de poser les principes les plus libéraux en matière de transit, mais de s'opposer à l'intervention non indispensable d'Etats étrangers dans l'administration interne. Des dispositions semblables ne pourraient être interprétées qu'au préjudice de petits pays.

M. Vallotton est entièrement d'accord avec l'opportunité de faire des réserves; il estime toutefois qu'il est désirable de ne pas se montrer trop négatif, car l'article 23 du Pacte de la Société des Nations est un succès pour les négociateurs suisses et la Suisse a intérêt à arriver le plus rapidement possible à la conclusion d'une convention générale avant d'aborder, à la Commission centrale du Rhin, le problème de la modification de la Convention de Mannheim. La Suisse n'a donc pas intérêt à adopter une attitude dilatoire.

M. Calonder déclare que le Conseil fédéral est entièrement d'accord avec cette manière de voir. La Suisse est prête à négocier; elle n'entend le faire, cependant, que lorsqu'elle aura été renseignée sur les propositions formulées. Il invite les Délégués, ce point réglé, à poser les questions de détail qui leur paraissent devoir être éclaircies.

M. Vallotton remarque qu'il serait nécessaire pour les Délégués de connaître quelles sont les solutions techniques qui pourraient sauvegarder le mieux l'avenir politique de la Suisse.

1. Il pourrait y avoir intérêt, en effet, à résoudre par une convention générale toutes les difficultés pendantes en ce qui concerne le Doubs, le Rhône et le Rhin.

2. La question se pose de connaître l'attitude de la Suisse à l'égard de l'article 358 du Traité de Paix. En deux mots, est-il désirable que les Délégués s'en tiennent au principe de l'indépendance absolue de chaque Etat ou doivent-ils préconiser plutôt le principe de l'interdépendance des Etats entre eux?

tement en ce qui concerne les clauses des Traités de Paix, aussi bien que les méthodes par lesquelles les membres de la Société des Nations pourront, à l'avenir, exécuter l'article 23^e du Pacte de la Société des Nations. [...]

Il est entendu que le travail d'un tel Comité, composé des représentants énumérés ci-dessus, consisterait exclusivement à faire des suggestions sur la meilleure manière de procéder pour faire face aux obligations confiées à la Société des Nations par les Traités de Paix. L'impression qui en résulte est que des suggestions émanant d'une Commission agissant avec tant d'expérience et d'autorité sont de grande valeur.

(E 2001 (B) 8/18).

7. Cf. annexe 2.

M. le Conseiller fédéral *Calonder* adhère pleinement au principe de transit ferroviaire exposé par M. Niquille. En ce qui concerne la question posée par M. Vallotton, il estime que la Suisse a toujours tendu, jusqu'à présent, au principe de la solidarité internationale en matière de transit, qui, s'il prévaut, assure à la Suisse le libre accès à la mer. La Suisse est au bénéfice des stipulations de 1815 et elle peut prétendre que son droit à la navigation fluviale doit primer les intérêts locaux à l'utilisation de la force hydraulique.

M. *Calonder* précise que le principe de la solidarité n'est applicable qu'aux fleuves internationaux. Le problème ne se pose, pour la Suisse, que sur le Rhin jusqu'à Bâle et nous gardons notre entière liberté d'action sur le secteur compris entre Constance et Bâle, indépendamment des stipulations de l'article 358.

M. *Ador* partage cet avis et estime que la Suisse ne peut se prononcer sur l'article 358 que lorsqu'elle saura comment la France use des avantages qu'il lui concède.

M. *Vallotton* remarque qu'indépendamment de la question de droit, la Suisse aura à s'adapter à la situation économique future. Il ne peut y avoir de doute sur les droits existants, mais la question de l'article 358 se posera d'emblée et la Suisse sera forcément obligée de tenir compte de l'intérêt des Etats d'aval à utiliser la force hydraulique du Rhin. La Suisse pourra faire valoir, à ce moment-là, la part qui lui revient dans l'aménagement du fleuve par les dépenses qu'elle fait pour ses forêts et son régime hydrographique. En outre, il lui sera peut-être possible d'obtenir des avantages sur le Rhin moyennant des concessions dans la question du Rhône. Il est bien entendu que les négociateurs ne pourront pas aborder ce problème officiellement, mais il serait bon qu'ils fussent orientés sur les intentions du Conseil fédéral, afin de pouvoir préparer l'avenir dans des conversations particulières.

M. *Niquille* estime qu'en matière de transit ferroviaire, il faut prendre garde de ne pas demander à d'autres Etats des concessions que nous ne pourrions pas leur accorder à titre de réciprocité.

M. *Calonder* estime qu'en matière de transit ferroviaire, la seule diminution d'indépendance qui nous serait demandée serait de nous obliger à transporter les marchandises en transit qui arriveraient à notre frontière, sous réserve de réciprocité.

M. *Vallotton* revient à la question de l'article 358 du Traité de Paix, qui lui paraît constituer une injustice non seulement à l'égard des vaincus, mais à l'égard des Etats d'aval et d'amont. Les Pays-Bas font opposition aux clauses du Traité de Paix qui leur portent ombrage. La Suisse s'est vu opposer par la France elle-même, les droits de l'Etat d'amont. La Suisse pourrait avoir intérêt à se placer sur le même terrain pour défendre les droits de la libre navigation à la mer.

M. *Ador* comprend très bien les idées de M. Vallotton et estime pourtant qu'il n'est pas opportun d'aborder, pour le moment, la discussion du Traité de Paix, qui, en somme, existe. Il faut prendre garde de ne pas mêler des Etats étrangers à la question du Rhône, qui est une question purement franco-suisse. Il est possible que la Suisse ait intérêt, plus tard, à demander l'abandon du projet Koechlin moyennant des avantages sur le Rhône; il serait indispensable que les Délégués à la Conférence du transit ne fissent toutefois allusion à cette possibilité que tout à fait officieusement.

M. *Calonder* estime que les Délégués peuvent tabler sur des principes qui s'écartent du Traité de Paix. Les inconvénients qui en résultent ne sont pas nouveaux pour nous. Avant la guerre, l'Allemagne avait déjà cherché à accaparer le Rhin au bénéfice de l'industrie. M. *Calonder* ne voit pas d'objection à ce que les Délégués s'en tiennent à des principes opposés à ceux convenus dans l'article 358, qui constituent pour l'avenir de la navigation une sérieuse menace.

M. *Mutzner* fait ressortir les avantages pour la Suisse, de la navigation sur le lit naturel du Rhin.

M. *Calonder* ne voit pas d'inconvénient à ce que les Délégués s'unissent aux Néerlandais pour faire prévaloir avec eux le principe que la navigation prime l'exploitation électrique. Le droit à la navigation c'est le droit de naviguer sur le cours naturel du fleuve.

M. *Vallotton* estime que les avantages que l'article 358 concède à la Suisse sont si importants qu'il paraît nécessaire qu'ils fassent l'objet d'une étude spéciale. Même si la Suisse ne revendique pas les droits qu'ils lui donnent contre l'Allemagne, ces avantages domineront le débat.

M. *Calonder* précise que l'article 358 ne pourrait être invoqué que dans le cas où l'Allemagne persisterait dans l'attitude d'opposition systématique qu'elle avait adoptée avant la guerre.

M. *Huberse* réfère au texte de l'invitation adressée au Conseil fédéral et à l'allusion qui est faite à l'article 23 du Pacte de la Société des Nations. Il estime que la Suisse doit tendre à obtenir la

constitution, dans le sein de la Société des Nations, d'une Commission spéciale qui aurait à régler les questions relatives à la liberté du transit. Il n'estime pas opportun une opposition à l'article 358 au moment où nous sommes admis à faire partie de la Commission centrale du Rhin au même titre que les Pays-Bas.

M. Vallotton exprime l'opinion que, dans ce domaine, la Délégation suisse aura intérêt à rester sur la réserve.

M. Ador relève, au surplus, que la Commission des Ports n'a, en la matière, aucune compétence et peut simplement formuler des préavis.

M. Vallotton demande s'il y aurait intérêt à ce que la Délégation suisse exprime le désir de voir représenter à la Conférence du transit d'autres Etats neutres tels que, par exemple, la Suède, garante du Traité de 1815.

M. Calonder estime que la question est délicate et que, là encore, il y a lieu d'user de réserve. Il serait plus désirable que la Suisse obtint l'assurance qu'elle sera représentée dans la Commission du transit de la Société des Nations.

ANNEXE 2

Le Conseil fédéral a accueilli avec une vive reconnaissance l'invitation qui lui a été adressée par la Délégation française à la Conférence de la Paix, à se faire représenter dans une Commission consultative chargée d'examiner les questions relatives à la liberté du transit et des communications.

La solution de ces questions présente un intérêt tout particulier pour la Suisse. Le Conseil fédéral est donc heureux de s'associer, par l'envoi de Délégués, à une œuvre destinée à assurer l'exécution de l'article 23, lettre e, du Pacte de la Société des Nations et à réaliser les progrès dont celui-ci est le gage.

Les Délégués ont reçu simplement pour mission de collaborer activement aux travaux d'ordre technique qui seront entrepris par la Commission et d'en référer à leur Gouvernement.

Le Conseil fédéral se flatte de l'espoir que l'échange de vues qui va s'engager aura pour effet de rendre toujours plus fréquentes les relations entre les peuples dans l'intérêt commun de l'humanité.