

E 2001 (B) 8/35

*Le Délégué de la Suisse à la Conférence de Barcelone sur les
Communications et le Transit, J. Vallotton,
au Département politique*

L Conférence de Barcelone

Lausanne, 18 mai 1921

J'ai l'honneur de vous faire parvenir ci-joint *le rapport final de la Délégation Suisse au Conseil fédéral* au sujet de la Convention et du Statut de Barcelone sur le *Régime des Voies navigables d'intérêt international*.¹

Ce travail m'a pris beaucoup plus de temps que je ne l'avais prévu.

La Commission centrale pour la Navigation du Rhin se réunissant le 15 juin à Strasbourg, M. Calonder m'a exprimé à plusieurs reprises le désir que la Délégation suisse dans cette Commission fût renseignée, auparavant, et d'une manière précise au sujet de ce qui s'est passé à Barcelone.

C'est pourquoi le présent rapport entre dans des détails peut-être superflus, et reproduit *in extenso* quelques extraits des comptes rendus officiels de la Conférence de Barcelone.

C'est pourquoi encore je n'ai pu communiquer ce rapport à M. Carlin avant de le présenter au Conseil fédéral ainsi que je l'eusse désiré — mais je suis certain qu'il l'approuverait d'une manière générale.

Verriez-vous un inconvénient à communiquer, ces jours prochains, ce rapport à la Délégation suisse du Rhin, vu l'urgence? En vue de cette éventualité, j'ai fait copier ce rapport en trois doubles ci-joints.

E 2001 (B) 8/35

ANNEXE

Strictement confidentiel

Lausanne, 18 mai 1921

RAPPORT SUR LA CONVENTION ET STATUT
DU RÉGIME DES VOIES NAVIGABLES D'INTÉRÊT INTERNATIONAL

La discussion générale relative au régime des voies navigables fut marquée par une série de déclarations inspirées du plus pur nationalisme: Affirmation des droits de la souveraineté territoriale, de craintes à l'égard d'une extension des droits de la navigation internationale — ou de l'admi-

1. *Reproduit en annexe.*



nistration internationale — revendication du droit au monopole du cabotage en faveur du pavillon national, du droit d'institution d'un monopole national du remorquage ou de tout autre mode de traction, etc., tel fut le «leitmotiv» de ces discours des Etats nouveaux, tant de l'Amérique latine que de l'Orient de l'Europe.

La délégation suisse se rendit compte de l'inutilité de toute proposition visant, par exemple, à ce que la navigation ne pût être grevée de redevances sur une voie d'eau internationale que par accord de tous les riverains; les innovations principales du «Livre-Vert», tendant à une augmentation des garanties juridiques accordées à la navigation de tous les pavillons, lui parurent compromises par les tendances évidentes de la majorité des Membres de la Conférence. Les délégués français et italiens les plus influents, tout en faisant parade de leur passion pour la «liberté», comprenaient manifestement ce mot dans le même sens que la Serbie et la Roumanie, par exemple, c'est à dire de la liberté de revenir sur les concessions antérieurement faites, même par le Traité, en faveur de la généralité des Etats.

Conformément à ses instructions, notre délégation ne prit aucune part à la discussion générale; et ces tendances manifestes de ces délégations de Puissances voisines de la Suisse la déterminèrent à une attitude purement défensive; la conservation des garanties juridiques acquises sur le Rhin, notamment, par les Traités antérieurs, étant mise en péril, grâce à cette présence d'une majorité d'ingénieurs plus préoccupés de la satisfaction des besoins temporaires de leur pays que soucieux d'arguments juridiques sur le respect de conventions obsolètes à leurs yeux.

La délégation suisse chercha à cristalliser, dès lors, son point de vue en quelques formules aussi simples que possible, sur lesquelles elle revint à plusieurs reprises: tout d'abord, comme elle l'avait fait à propos de la convention sur la liberté du transit, elle revendiqua le *droit à l'accès à la mer pour tous les Etats*. Elle affirma que, dans ce but, *le respect des Traités en vigueur* doit être la base de l'œuvre législative de la conférence, et son idée directrice.

Par exemple, elle présenta la thèse suivante:

Le Traité de Versailles et le Pacte ont eu en vue d'améliorer, par la présente «convention générale», le régime juridique institué par les Traités, non seulement du XIX^e siècle, mais aussi par les Traités de Versailles et St. Germain en faveur de la liberté des communications et du transit par voie navigable.

Aucun de ces traités n'a eu en vue de réduire la liberté de tous les pavillons, en violation des droits acquis par toutes les nations.

Instituée pour organiser la liberté de navigation, la convention générale future porterait atteinte à des droits légitimement acquis, si elle prétendait substituer un régime uniforme d'entretien et d'amélioration des voies d'eau d'intérêt international aux conventions et usages antérieurs entre Etats riverains, lorsque ceux-ci, par des sacrifices réciproques, ont adopté une autre répartition de la charge d'entretien ou d'amélioration, différente de celle envisagée à Barcelone, mais grâce à laquelle la navigation de tous les pavillons jouira des mêmes facilités.

L'ordre public international ne sera nullement lésé par le maintien de ces arrangements antérieurs.

Doivent être respectés notamment, en ce qui concerne *l'entretien de la voie navigable, par chaque Etat sur son territoire*, les prescriptions à peu près identiques des actes généraux et spéciaux des XIX^e et XX^e siècles (de Vienne 1815 à Mannheim 1868 jusqu'à Versailles et St. Germain 1919).

Toute atteinte aux droits souverains des Etats sur leur territoire, qui ne serait ni indispensable, ni consentie par l'unanimité de ces Etats riverains d'une voie navigable, dépasserait les compétences de cette conférence et devrait être rejetée; elle substituerait en réalité à la liberté des accords entre Etats riverains et au respect de ces accords une contrainte exercée de la part des Etats non-riverains, contrainte exercée par une majorité factice d'Etats non intéressés et qui n'est pas dans l'esprit du Pacte de la Société des Nations (art. 10, 15, 20, 21, et 23 e).

En résumé: Tout ce qui, dans ces accords, n'est pas contraire à l'ordre public international, doit être respecté par cette convention.

L'art. 23 du Pacte, tout spécialement, commence par les mots: *Sous la réserve, et en conformité des dispositions des conventions internationales actuellement existantes...*

La Délégation suisse développa notamment cette argumentation au cours de la discussion des

articles 1 (Définition) et 9 (10) de la convention sur le régime international des voies navigables, qui renferme des dispositions regrettables, aussi bien au point de la forme que du fond.

Pour plus de clarté nous chercherons à préciser à propos de chacun de ces deux textes, les avantages et les inconvénients ou dangers qu'ils présentent pour la Suisse ainsi que les principales objections de nature juridique que l'on peut faire valoir à l'encontre des textes critiqués.

Article I. (Définition)

D'après cet article, les voies d'eau ci-après intéressant la Suisse *peuvent* rentrer dans la catégorie des «voies navigables d'intérêt international»:

1°) *Le Rhin*, depuis le port de Bâle jusqu'à la mer; et ses affluents présentant les caractères requis par la définition nouvelle.

2°) *La voie: Tessin, en amont du lac Majeur — lac Majeur-Tessin*, en qualité d'affluent, soit de «voie d'eau séparée», présentant les caractères requis par la définition nouvelle.

3°) *Le Pô*, en qualité de «voie d'eau naturellement navigable vers et depuis la mer, *reliant à la mer une voie d'eau* naturellement navigable qui sépare ou traverse différents Etats.»

D'après tous les Traités antérieurs, il suffisait, pour conférer le caractère «international» à une voie d'eau — c'est-à-dire pour l'ouvrir à la libre navigation de tous les pavillons, — qu'elle présentât les deux caractères intrinsèques ci-après, facilement reconnaissables à chacun:

Qu'elle fût une

a) voie *navigable*, au sens *purement technique* de ce mot, c'est à dire susceptible de transporter des personnes ou marchandises, de et jusqu'à la mer, quelque minime que fût cette navigabilité, même au moyen de canots ou radeaux;

b) *voie traversant ou séparant deux Etats*.

La majorité de la Commission des voies navigables de la conférence de Barcelone s'est défendue d'avoir voulu modifier ce critère. Le rapport rédigé par les délégués techniques brésilien et français, adopté dans la séance de Commission du 18 avril (compte rendu 17 VN/17/24) et présenté à la Conférence le 19 (compte rendu 28 CT/T/28/21) affirme ce qui suit:

...«La définition adoptée par la Sous-Commission se base donc sur les conditions d'ordre technique qui caractérisent les voies navigables propres à être utilisées économiquement de façon à répondre à l'intérêt international.»

«On voit par là qu'il y a eu un rapprochement entre les deux thèses bien que celle de la définition eut été intégralement adoptée, tandis que celle de la nomenclature s'est transformée, l'énumération ayant été réduite à deux groupements d'une simple catégorie, comme le montre l'article 1 Bis. Il ne nous reste à ce sujet qu'à expliquer le sens de la phrase: «vers et depuis la mer» contenue dans le premier alinéa. Cela signifie que la voie navigable est ou peut être exploitée moyennant des transports de personnes ou de marchandises depuis la mer jusqu'au point le plus éloigné de la mer où peut parvenir la navigation et vice-versa.»

Le rapport Montarroyos-Detoeuf est d'un laconisme significatif sur le point principal: *Pourquoi a-t-on inséré, dans la définition de la navigabilité, l'élément «économique», et encore sous une forme parfaitement obscure?*

Evidemment personne n'a voulu assumer la paternité de cette nouvelle définition de la navigabilité.

Pour être juste, il faut constater que la conférence se trouva dans une situation inextricable:

L'ingénieur-député Bignami, délégué suppléant italien, présenta successivement divers amendements introduisant de fâcheuses restrictions à la définition traditionnelle. On ne peut amener la délégation italienne, qui tenait seule à cet «élément économique», de la navigabilité, à se départir de son intransigeance (cette délégation ayant menacé à plusieurs reprises de signer *aucune des conventions* si la notion traditionnelle de la «navigabilité», était maintenue, conformément à la proposition suisse.)

D'autre part, dans des conversations privées, avec le délégué suisse, les autres Membres du «Petit Comité» qui rédigea les articles principaux, avaient fini par reconnaître la nécessité de tenir compte de notre point de vue, fondé sur le texte de tous les traités applicables au Rhin, au Danube etc., en particulier.

Notre délégation avait, de son côté, déposé l'amendement (N^o. 20) ci-après, pour arriver, si possible, à une entente avec la délégation italienne:

«La délégation suisse propose, dans un but de conciliation, de substituer d'une part les mots «navigable jusqu'à la pleine mer» aux mots «accessibles depuis la mer» dans le paragraphe 1, et de préciser d'une part que, seuls, les cours d'eau utilisables pour le transport des marchandises ou des personnes seront considérés comme d'intérêt international par définition.

En conséquence, le 1^{er} alinéa de l'article 1 recevrait la forme suivante:

1) Toutes parties naturellement navigables jusqu'à la pleine mer d'une voie d'eau qui, dans son cours naturellement navigable jusqu'à la pleine mer, sépare ou traverse différents Etats, ainsi que toutes parties naturellement navigables jusqu'à la pleine mer, d'une autre voie d'eau reliant à la mer une voie d'eau rentrant dans la définition ci-dessus:

En vue de cette définition, il est entendu que:

a) La navigabilité s'entend — sauf disposition divergente, de l'acte de navigation, — du degré de possibilité du transport des marchandises ou des personnes sur le chenal dûment entretenu;

b) La possibilité de transbordement... (la fin du paragr. 1. comme dans le texte actuel).»

«2) A l'alinéa 2 de l'article 1 la délégation suisse propose l'amendement ci-après:

Pour tenir compte de la proposition néerlandaise et de la nécessité de ne pas porter atteinte, par la présente convention, aux droits acquis par le Traité;

Insérer au début de cet alinéa les mots ci-après:

«Les voies d'eau dont la navigabilité a été déclarée libre, soit en vertu de l'Acte final de Vienne du 9 juin 1815, soit par un acte de navigation spécial» (le paragr. 2 actuel étant maintenu à la suite de ce texte).» —

La délégation italienne demeurant intransigeante, le «Petit Comité», puis la sous-commission*, maintinrent, dans la notion de la navigabilité, l'élément de «navigation commerciale ordinaire»; ils consentirent toutefois, malgré l'opposition des Italiens, à deux améliorations de texte très importantes aux yeux de la délégation suisse; elles équivalaient, dans une certaine mesure, aux éléments d'appréciation de la navigabilité qui nous tenaient particulièrement à cœur:

La formule «la navigabilité s'entend... du degré de possibilité du transport des personnes ou des marchandises», — est désormais contenue dans la formule: «est dite naturellement navigable toute voie d'eau naturelle... *susceptible, par ses conditions naturelles, de faire l'objet d'une telle navigation (commerciale ordinaire).*

«*Par ses conditions naturelles*», c'est, sous une autre forme, la réalisation, dans une certaine mesure, de la même idée que le «chenal étant dûment entretenu», car si l'on démontre à un Etat riverain, (tenu d'ailleurs par l'art. 9(10) de l'entretien du chenal), que, *par ses conditions naturelles, cette voie serait «susceptible d'une navigation commerciale ordinaire» si cet Etat entretenait le chenal*, la mauvaise volonté de ce riverain pourra être vaincue par les moyens désormais ouverts à l'Etat lésé.

Et par le passage ci-dessus cité du rapport, la conférence a, en définitive, avoué reconnaître que cette «navigation commerciale ordinaire» soutenue par Messieurs Bignami (Italie) Mance (Grande-Bretagne) et par Monsieur Lely (Pays-Bas) ne peut-être que *l'équivalent du «transport des personnes ou marchandises» de l'Acte de Mannheim revendiqué par la Suisse.*

En définitive, celle-ci aurait pu se déclarer satisfaite — non de la forme, mais du fond — si la majorité du tout-puissant «Petit-Comité» (renforcée, à la fin, du délégué néerlandais) avait

* *Note:* Voir les trois premiers «Résumés des séances de la Sous-Commission pour l'étude de l'article 1», du 2 au 5 avril 1921: Au cours de ces séances, la majorité de la Sous-Commission, par un vote en bonne et due forme, *adopta le texte de la délégation suisse.*

Le délégué italien, M. Bignami, au lieu de se conformer, comme les autres délégués en cas pareil, au vote de la majorité, refusa péremptoirement d'accepter ce texte. Le Président de la Sous-Commission, le chilien Alvarez, eut la faiblesse de se laisser intimider par les éclats de voix du député italien, de telle sorte que ce vote n'eut pas la suite qu'il aurait dû avoir réglementairement: l'amendement suisse aurait dû figurer dans le texte présenté à la Commission plénière, avec le rapport Alvarez.

consenti à la suppression (à l'art. 1 al. 1 lettre b) des mots «étant donné les conditions économiques des pays riverains».

Nous ne pouvons cependant admettre de faire dépendre la navigabilité, — soit le fait naturel que le *chenal est plus ou moins profond* — de la possibilité d'une «navigation qui, *étant donné les conditions économiques des pays riverains, est commercialement et couramment (sic) praticable*»; le mot «couramment» étant, il est vrai, traduit en anglais d'une manière plus intelligente par «normally»; tandis que l'équivalent allemand de ce mot français est en réalité «geläufig», ce qui en prouve le *non-sens*.

La délégation suisse n'a cessé, jusqu'au dernier jour, de protester contre cette absurdité et d'attirer l'attention de la Conférence sur l'iniquité d'une pareille condition préalable à la liberté de navigation.

La délégation allemande, qui avait, au début, combattu, le premier jour, la délégation suisse, a reconnu cette erreur, fait volte-face et cherché, — mais trop tard — à détruire l'effet considérable produit par son adhésion à la proposition italo-britannique.

Pour marquer le danger de ce prétendu critère économique de la «*navigabilité*», la délégation suisse a rappelé que, sur le Rhin, en particulier, la rentabilité de la navigation entre Mannheim et Strasbourg avait été longtemps contestée, aussi bien qu'entre Strasbourg et Bâle; que sur le Rhin moyen, même, la navigabilité avait dû renoncer, pendant plus de trente ans, au XIX^e siècle, à lutter contre la concurrence victorieuse des chemins de fer.

Par conséquent, si, au lieu d'être soumise aux dispositions «*d'un caractère permanent*» de Vienne, la navigation internationale du Rhin tout entier n'avait été garantie que par un texte tel que celui de Barcelone, l'Allemagne aurait pu, à juste titre, s'opposer à la reprise de cette navigation, par exemple entre Strasbourg et Bâle, en disant à la Suisse:

«La liberté de navigation n'est garantie par la convention générale que:

1^o si cette navigation est *actuellement* pratiquée, — ce qui n'a pas été le cas pendant un demi-siècle, — ou au moins que

2^o si le Rhin est *susceptible* d'une navigation commercialement et couramment pratiquée», — ce que l'Allemagne *conteste*, et ce que la Suisse ne peut démontrer.»

L'expert allemand présent, après le départ de M. Seeliger, le Secrétaire d'Etat *Petèrs*, me déclara qu'il approuve entièrement cette critique de la délégation suisse, en me rappelant que: a) que le Rhin *n'est même plus dans ses conditions naturelles* depuis les travaux de redressement du lit effectués par *Tulla* dans l'intérêt de l'agriculture, mais aux dépens de la navigabilité naturelle; et que b) lorsque la régularisation du Rhin avait été proposée par les Badois entre *Mannheim et Strasbourg*, les Alsaciens l'avaient déjà combattue au profit de leur projet de canal, en prétendant que le Rhin n'était pas «susceptible d'une navigation commerciale praticable» c'est-à-dire rentable.—

Si la convention de Barcelone avait régi le Rhin à ce moment-là, ces adversaires de la navigation auraient pu obtenir la fermeture même de ce fleuve à toute navigation internationale.

D'ailleurs rien n'empêcherait l'Alsace de faire usage de ce texte contre la Suisse si le futur acte de navigation ne s'y opposait pas nettement, dans le cas où une nouvelle crise durable de la navigation viendrait à la faire disparaître à nouveau, comme le fit la création des lignes de chemin de fer au XIX^e siècle.

La délégation suisse fit vainement appel aux sentiments d'équité de la conférence à l'égard des Etats privés de littoral maritime, n'ayant pas d'autre accès à la mer qu'un seul fleuve, exposés désormais à *perdre*, par le seul fait d'une crise de la «navigation commerciale ordinaire», le *droit* de libre navigation considéré jusqu'ici comme *permanent*, et qui ne pouvait leur être enlevé sans leur consentement.

Dès l'apparition des funestes amendements italo-britanniques (faisant dépendre la notion technique de *navigabilité*... de l'importance des *besoins économiques* d'un riverain) elle fit valoir l'exemple du port de Bâle, pour lequel la Suisse a dépensé encore des millions. Est-il admissible qu'on puisse interdire un jour la communication entre ce port et la mer sous prétexte d'une interruption durable de la navigation, semblable à celle des années 1850 à 1870?

Elle insista avec force surtout sur l'aggravation de ce péril, par le fait que le Traité de Versailles place au-dessus de l'acte de navigation du Rhin — qui demeure en force tant qu'il n'est pas modifié

de l'accord *unanime* des Etats riverains — cette convention générale, dénonçable au bout de cinq ans par la seule volonté de l'un des Etats riverains.

Elle reprocha aux auteurs de cette définition de substituer à un droit limité, mais *certain*, des droits en apparence plus étendus, mais *précaires*, *faisant dépendre de « dépenses et recettes de la navigation » le droit même de naviguer!*

La délégation italienne fut obligée d'abandonner promptement ses propres positions, mais, fut sauvée par le secours de ses Alliés (à la suite d'un marchandage avec ceux-ci, manifestement).

En échange du concours italien sur d'autres questions, le délégué britannique, le général Mance, tira d'affaire M. Bignami en proposant de subordonner l'internationalisation à l'*existence d'une navigation commerciale*, ainsi que nous l'avons dit. Il est probable que dans une assemblée de juristes, l'objection de la délégation suisse aurait été comprise, consistant à dire: Cette question pourra être soulevée lorsqu'il s'agira de déterminer *l'étendue de l'obligation d'entretien*, mais non lorsqu'on veut savoir si un cours d'eau est *navigable*, etc.

Mais comment discuter avec des adversaires tels que M. le Député-ingénieur Bignami, qui ne répondait que par des arguments de ce genre: « Nous avons eu cent mille morts, tandis que les Suisses n'ont pas souffert... *Les Suisses veulent naviguer partout, mais ne rien payer...* » Dans une conférence composée comme celle de Barcelone, cela produisait son effet!

Pour montrer sa bonne volonté la délégation suisse proposa de tenir compte du degré de développement économique des pays traversés, mais pour fixer l'étendue du *devoir d'entretien* de la voie (à l'art. 9, aujourd'hui 10).

La délégation italienne s'entêtant à subordonner la « navigabilité (condition de l'internationalité) » au degré de prospérité économique des pays riverains, notre délégation chercha une autre solution au conflit:

Dans la séance plénière du 14 avril de la Commission des voies navigables (voir compte rendu sténogr. 12, page 72 suiv. dont extrait annexé ci-joint) elle proposa l'adjonction du texte ci-après de l'art. 1 al. c (aujourd'hui b in fine du statut):

« Le fait que la voie d'eau peut donner accès à la mer à un Etat enclavé, suffira pour établir que cette voie d'eau est susceptible de faire l'objet d'une navigation commerciale ordinaire, même si, à d'autres égards, elle ne présente pas les caractères requis par le présent alinéa »; on verra, en annexe², que cette proposition faillit passer.

La manifestation de 11 Etats, qui, sans vouloir voter contre les Grandes Puissances Alliées, déclarèrent s'abstenir, surprit désagréablement le bloc des Grandes Puissances, et notamment le Président (Japonais) Adatci qui, contrairement à son devoir d'impartialité, avait cru devoir engager, lui-même, l'Assemblée à mettre fin, par son vote, à la résistance de la délégation suisse.

Ce que le procès-verbal ne dit pas, c'est-la-répercussion de ce vote.

Après la séance, les délégués de plusieurs Etats absents ou qui s'étaient abstenus (ou même qui, comme l'expert suédois, déclarèrent regretter leur vote négatif), vinrent spontanément engager la délégation suisse à présenter à nouveau son amendement, au moment décisif, c'est à dire à la séance plénière, promettant non seulement de voter, mais d'amener d'autres délégués à former une majorité de votants en faveur de l'amendement suisse. Certains membres de la petite majorité vinrent s'excuser de leur vote, tel le rapporteur Montarroyos. Le délégué italien Bignami ayant eu vent, naturellement, de ces propos, demanda alors un entretien au délégué suppléant suisse, à la veille du vote final; son attitude au cours de cet entretien et ses propos dépourvus non seulement de bienveillance, mais même de simple politesse, manifestèrent clairement son dépit du premier vote intervenu sur l'amendement suisse et sa crainte d'un échec public. A la menace de quitter Barcelone sans signer aucune convention, — menace qu'il proféra vis-à-vis de plusieurs délégués — il ajouta, dans cet entretien du 15 avril, que vu l'attitude de la délégation suisse, l'Italie ne signerait pas le protocole additionnel relatif à la liberté de navigation sur les « voies d'eau nationales »; alors que lui, Bignami, avait déclaré expressément (en commission) vouloir signer ce protocole en la forme proposée par la délégation suisse!

Sans attacher une importance excessive à ces manifestations personnelles d'amour-propre

2. Non reproduite

20 MAI 1921

255

blessé, et après avoir pris les instructions spéciales de notre chef de délégation, M. Carlin, le délégué suppléant estima que, vu les instructions précises du Département politique, — recommandant de ménager les susceptibilités italiennes, — il était préférable de renoncer à provoquer un vote final de la Conférence sur la partie critiquée de la définition des voies navigables d'intérêt international et de se limiter, après critique publique, à une énergique protestation qui contribuerait davantage à détourner certaines délégations de signer cette convention.

En fait, parmi les Etats européens, signèrent seuls: l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, le Danemark, la Grande-Bretagne (sans ses Dominions) l'Espagne, l'Italie et la Pologne; si l'on fait abstraction de l'Autriche et de la Bulgarie — obligées de signer, en vertu des Traités de Paix — aucun *Etat riverain* d'un fleuve international (à part la nationaliste Pologne) n'a donné une adhésion immédiate!

Cette attitude très réservée s'explique encore à la lecture de l'article relatif aux *Travaux*. [...] ³

3. *Suit un long exposé des travaux de la conférence au sujet de la rédaction des articles de la convention de Barcelone.*