

*La Délégation suisse à la Conférence de La Haye¹
au Président de la Confédération et Chef du Département politique, E. Müller*

L

La Haye, 15 juin 1899

En réponse à votre lettre du 14 juin² j'ai l'honneur de vous adresser les deux informations suivantes.

1° déclaration du délégué allemand Dr Zorn à la séance du 9 juin.³

Cette déclaration a été faite à la séance du comité de rédaction de la Commission pour la médiation et l'arbitrage. Ce comité est composé de MM. Bourgeois, président (France), Sir Julian Pauncefoot (Angleterre), Comte Nigra (Italie), Ch. Descamps (Belgique) rapporteur, de Martens (Russie), Dr Zorn (Allemagne), Dr Lammarsch (Autriche-Hongrie), Asser (Hollande), d'Estournelles (France) secrétaire, Holls (Amérique), Odier (Suisse). Le président de la Conférence Baron de Staal a assisté à toutes les séances.

A la séance du 9 juin⁴, le comité a abordé la discussion générale sur 3 projets, établissant un tribunal permanent d'arbitrage (titre définitif réservé).

Il y avait en présence trois projets:

1° le projet anglais

2° le projet américain

3° un projet russe, destiné à remplacer l'article 13⁵ du projet primitif et se référant à deux appendices A et B dont le premier seul a été imprimé et distribué.

Ce projet a été improvisé par les Russes lorsqu'ils ont eu connaissance des projets anglais et américain visant l'institution d'un tribunal permanent d'arbitrage. Ils n'ont pas voulu rester en arrière et ont rapidement lancé ce troisième projet.

1. *Signé*: E. Odier.

2. *Non reproduite*.

3. *Cf. la lettre du DPF du 14 juin 1899 disant*:

Nach der Nordd[utschen] Allg[emeinen] Zeitung hat sich der deutsche Delegierte in der Sitzung v. 9. Juni dahin geäußert, der Gedanke der Einsetzung eines permanenten Schiedsgerichtes enthalte Gefahren, welche unter Umständen mehr den Krieg als den Frieden zu fördern geeignet wären. Er beantrage die Wiederherstellung des russischen Entwurfes (Schiedsgericht von Fall zu Fall) [...]

Es scheint uns der Erwägung werth, ob es nicht bei den gegenwärtigen Verhältnissen besser wäre, es den streitenden Staaten zu überlassen, von Fall zu Fall die Schiedsrichter zu wählen, die ihnen geeignet erscheinen. Bei diesem Verfahren ist bisher der Schweiz öfters die Ehre zu theil geworden, fremde Händel schiedlich auszutragen. Wird aber ein besonderes Schiedsgericht errichtet, so wird uns auch das entgehen.

Nachdem keine Aussicht vorhanden ist, dass das internationale Schiedsgerichtsbureau nach der Schweiz verlegt wird, will es uns scheinen, dass wir den Vorschlag Deutschlands unterstützen sollten. [...](E 2001 (A) 462).

4. *Cf. le rapport de la Délégation du 10 juin 1899, reproduit en annexe au présent document.*

5. *Cf. E 2001 (A) 461, cf. aussi le rapport présenté à la 3^{ème} commission, p. 9, non reproduit.*

Lors du tour de préconsultation (*Allgemeine Berathung*), le Dr Zorn appelé à son tour à donner son opinion a dit (en s'exprimant assez difficilement en français) ceci en substance: son gouvernement croit que c'est une voie nouvelle où il faut marcher avec prudence; qu'il vaudrait mieux continuer l'expérience des arbitrages individuels, qui peu à peu se multiplieraient: c'est pourquoi il croyait préférable de s'en tenir à l'article 13 du projet russe primitif.

Le Dr Lammarsch (Autriche) quoique s'associant en partie aux observations du Dr Zorn a pourtant voté l'entrée en matière sur la base de la proposition anglaise. Tous les autres délégués se sont déclarés d'accord en principe avec cette dernière proposition et l'on a invité de façon très pressante le Dr Zorn à informer son gouvernement de la discussion du projet anglais et à faire ses efforts pour apporter son adhésion à ce projet. Dans cet espoir il fut convenu *de façon absolue* par le comité unanime qu'*il ne serait pas parlé* de cette déclaration du Dr Zorn jusqu'à ce que l'opinion définitive du gouvernement fut connue et la discussion des articles a commencé: elle n'est à l'heure qu'il est pas terminée: l'article 6⁶ reste en discussion et le comité n'a reçu aucune nouvelle déclaration du Dr Zorn sur l'attitude que compte prendre l'Allemagne. L'opinion générale jusqu'ici est que le gouvernement allemand voyant l'unanimité des autres puissances, ne voudra pas être seul à faire opposition. Je crois qu'il se fait de grands efforts dans ce sens — mais le résultat final est encore inconnu: si l'Allemagne persiste dans son refus, il est à craindre que l'Autriche ne se joigne à elle.

La presse a tout à fait dénaturé la portée de la déclaration du Dr Zorn. Certains journaux ont donné à entendre que ce que l'Allemagne redoutait c'était le défaut d'impartialité de ces arbitres permanents: que si elle avait des garanties à cet égard, son opinion pourrait se modifier. Tel est l'état actuel des choses. Nous attendions d'avoir quelque chose de positif à vous communiquer pour vous adresser un rapport.

Nous avons pensé jusqu'ici, agir d'accord avec vos intentions en acceptant de discuter le principe d'un organisme permanent d'arbitrage. Nous savions que le Conseil fédéral eût vu avec plaisir le choix d'une ville suisse pour le siège de ce tribunal. Changer de point de vue, du moment que le choix des Puissances s'est porté sur La Haye nous paraîtrait pouvoir exposer la Suisse au reproche de donner trop d'importance à des considérations personnelles. Il convient en tout cas, selon nous, d'attendre des informations plus précises, pour prendre une position différente de celle adoptée jusqu'ici.

J'ajoute que les impressions d'aujourd'hui sont plus favorables à l'accord des Puissances sur la proposition Pauncefote. Le délégué anglais a modifié en dernier lieu son idée de conseil d'administration et propose de confier la surveillance du bureau aux délégués des Puissances à La Haye. Cette intervention de la diplomatie a paraît-il satisfait le Comte de Münster, premier délégué allemand et les perspectives d'adhésion de l'Allemagne en sont accrues. Nous pensons donc que d'ici à peu de jours, la situation se sera dessinée plus nettement et nous aurons l'honneur de vous tenir au courant des propositions qui seront arrêtés par le comité de rédaction.

6. Cet article définit le caractère des bons offices et de la médiation.

Nous vous adressons par pli séparé les documents mentionnés au § 5 de votre lettre. L'appendice B du projet russe n'a, à notre connaissance, pas été distribué.

En ce qui concerne la discussion des articles de la Conférence de Bruxelles et le groupement des opinions à ce sujet, on ne peut pas dire qu'il se soit produit un groupement des petits Etats contre les grands.

Dès le début, deux tendances ont été en présence. Les grandes puissances, Allemagne, Russie, Autriche, Italie, France, ont paru d'accord pour fixer conformément à la déclaration de Bruxelles et sauf quelques modifications de détail, des principes sur la façon de faire la guerre, en cherchant à en atténuer les rigueurs pour les populations des territoires occupés.

Tant qu'il ne s'est agi que des articles relatifs aux prisonniers de guerre, aux espions, aux parlementaires, aux capitulations, à l'armistice, aux sièges et bombardements, l'accord s'est fait facilement et le délégué belge lui-même qui a pris une grande part à la discussion, a fait introduire toute une série de dispositions sur le travail des prisonniers de guerre.

La divergence des points de vue a commencé quand on est arrivé aux articles 1 à 8 — 9 à 11 — 36 à 39 et 40 à 42. M. Bernaert, le délégué belge a alors fait un exposé de principes dont le texte vous a été envoyé. Il a développé l'idée qu'il était impossible de demander aux Etats, surtout aux Etats neutres, comme la Belgique, la Suisse etc. de concéder par une convention des droits à l'occupant, sur le territoire de l'Etat occupé, d'autoriser les fonctionnaires du pays à se mettre au service du vainqueur, de permettre à l'envahisseur de percevoir les impôts existants, d'établir de nouveaux impôts et de faire des réquisitions ou de frapper d'amendes les populations. Sans contester que *le fait* doive se produire, il ne comprendrait pas que le *droit* de faire tout cela pût être accordé par avance et par *convention*. Que penseraient les parlements qui auraient à approuver une œuvre pareille?

Et si l'on considère les articles 9 à 11 qui traitent des belligérants, des combattants et des non-combattants la même difficulté se présente.

Pourrions-nous, dit M. Bernaert, dégager en quelque sorte nos concitoyens de leurs devoirs envers le pays, en semblant tout au moins leur déconseiller de contribuer à la résistance?

Dans sa réponse M. de Martens a exposé le point de vue opposé et il a conclu que si l'accord ne s'établissait pas il serait impossible de refuser aux belligérants le droit illimité d'interpréter les lois de la guerre à leur guise et selon leurs convenances.

Ces deux points de vue opposés ont été constamment en présence durant le débat et tout l'effort des représentants des pays neutres, de la Hollande, de la Roumanie, l'effort de la France aussi a été de trouver un terrain de conciliation entre les deux points de vue. Cet effort s'est traduit par la rédaction nouvelle proposée pour les articles 5, 40 à 42 et dont nous vous avons adressé le texte.

Quant à moi, je me suis placé sur le terrain des principes soutenus en 1874 par le Colonel Hammer délégué de Suisse, conformément aux conclusions du rapport du Département politique. Dans le dernier état de la question il s'agit de savoir si M. Bernaert, délégué de Belgique, sera autorisé par son gouvernement à accepter les propositions présentes pour la rédaction des articles 5, 40 à 42.

J'ai déclaré en ce qui concerne la Suisse que j'attendrais pour me prononcer

15 JUIN 1899

693

de connaître l'opinion du Conseil fédéral sur ces propositions dont le texte vous a été communiqué par le télégraphe et qui ont été encore modifiées depuis comme vous l'aurez vu d'après notre lettre de ce jour.

Nous vous prions donc, de bien vouloir nous faire connaître si vous pouvez accepter le système proposé pour les contributions et réquisitions.

Les articles relatifs aux belligérants n'ont pas encore été discutés et donneront lieu à de nouvelles divergences.

J'ajoute qu'il paraît résulter de la déclaration du délégué anglais que l'Angleterre n'accepterait ces articles qu'à titre de principes pouvant servir de base à des instructions à donner aux chefs d'armées mais ne consentirait pas à s'y engager sous forme de convention internationale.

Adaptation à la marine des dispositions de la Convention de Genève.

La 1^{ère} sous-commission de la II^{me} commission a terminé ce matin la discussion des articles relatifs à la marine. Vous en trouverez le texte ci-joint avec l'exposé des motifs de M. le prof. Renault, rapporteur.

Le préambule n'a pas encore été adopté ni la forme sous laquelle ces articles seraient adoptés. L'opinion qui paraît prévaloir est d'en faire une convention à part qui pourrait être signée dès maintenant par les Puissances avec protocole ouvert pour les adhésions ultérieures.

Quant à la révision de la Convention de Genève, j'avais proposé à M. Asser, président de la commission, de soumettre à l'assemblée la rédaction suivante: «La Conférence de La Haye, prenant en considération les démarches préliminaires faites par le gouvernement fédéral suisse pour la révision de la Convention de Genève, émet le vœu qu'il soit procédé à bref délai, par les soins du Conseil fédéral, à la réunion d'une conférence spéciale ayant pour objet la révision de cette Convention.» Craignant probablement que la commission ne voudrait pas lier les mains à la Conférence en fixant d'ores et déjà la convocation par les soins du Conseil fédéral suisse, M. Asser a biffé sur ma rédaction les mots «par les soins du Conseil fédéral». La résolution a été adoptée sous cette forme par la sous-commission; mais il reste le vote de la commission plénière et nous ferons tous nos efforts pour faire rétablir les mots retranchés par M. Asser. Ce dernier paraît très préoccupé de complaire aux Russes et peut-être a-t-il voulu leur laisser l'initiative? Nous n'avons aucune raison de nous associer à cette politesse, car c'est au contraire le Conseil fédéral qui avait pris cette initiative et qui n'avait discontinué ses démarches que par déférence pour l'intervention de l'Empereur de Russie.

Comme vous pouvez le constater à la lecture du projet de convention pour la marine, la rédaction a été conçue dans un sens assez large, mais je ne suis pas certain que pour la révision de la convention elle-même le même esprit l'emporte. M. Renault a émis l'idée qu'il vaudrait mieux laisser faire pendant quelques années l'expérience des articles maritimes avant de reprendre l'œuvre de la révision, mais c'est une opinion qui lui est personnelle.

Nous pensons vous avoir ainsi, Monsieur le Président, répondu sur les divers points mentionnés dans votre lettre du 14 courant.

ANNEXE

*La Délégation suisse à la Conférence de La Haye⁷
au Président de la Confédération et Chef du Département politique, E. Müller*

L

La Haye, 10 juin 1899

J'ai l'honneur de vous informer que dans sa séance d'hier soir le comité de rédaction de la 3^{ème} Commission (arbitrage) a arrêté, sauf rédaction définitive les points suivants.

L'article 1 du projet anglais (proposition de sir Julian Pauncefoot) a été adopté dans la teneur suivante.

1. Dans le but de faciliter le recours immédiat à l'arbitrage pour les différends internationaux qui n'auraient pu être réglés par la voie diplomatique, les Etats signataires s'engagent à organiser de la manière suivante une institution permanente d'arbitrage accessible en tout temps et qui fonctionnera, sauf stipulation contraire des parties, suivant le code d'arbitrage inséré dans la présente convention.

Ce Tribunal sera compétent pour tous les cas d'arbitrage soit obligatoires soit facultatifs, à moins que les Puissances en litige ne s'entendent pour l'établissement d'une juridiction d'arbitrage spéciale.

2. Un Bureau central établi en permanence à *La Haye* sera chargé de la gestion des affaires officielles du Tribunal et de la garde des archives.

Le personnel de ce Bureau, composé d'un secrétaire général et d'employés en nombre suffisant devra résider au lieu fixé pour l'établissement du Bureau.

Le Bureau sera l'intermédiaire des communications relatives à la réunion du Tribunal à la requête des Parties litigantes.

3. Chaque Puissance signataire désignera dans les trois mois qui suivront la ratification du présent acte deux personnes d'une compétence reconnue en droit international, jouissant de la plus haute considération morale et disposées à accepter les fonctions d'arbitres.

Les personnes ainsi désignées seront inscrites au titre de membre du Tribunal sur une liste qui sera notifiée à toutes les Puissances signataires par les soins du Bureau central. Deux ou plusieurs Etats peuvent s'entendre pour la désignation en commun de deux membres. La même personne peut être désignée par des Etats différents. Les membres du Tribunal sont nommés pour une durée de six ans. Leur mandat peut être renouvelé.

En cas de décès ou de retraite d'un membre du Tribunal, il sera pourvu à son remplacement de la même manière que pour sa nomination. La délibération du vendredi 9 juin s'est arrêtée là.

Comme vous l'aurez vu à la lecture de ces articles, la sous-commission a fixé son choix sur *La Haye* pour le siège du Bureau permanent.

Il résulte, de conversations que j'ai eues avec plusieurs délégués que quelques Etats (Etats-Unis d'Amérique, Angleterre, Italie etc.) auraient préféré une ville suisse pour le siège du Bureau, mais la Russie dont l'influence est ici prépondérante a dès le début jeté son dévolu sur *La Haye* et a fait connaître son désir à la Hollande, comme une sorte de reconnaissance pour l'hospitalité que ce pays a donné à la Conférence. La Hollande a accepté et dès lors la chose a été décidée en principe. Dans le sein du comité on a distribué le texte d'une proposition russe imprimé où le nom de *La Haye* figurait seul. Le président en donnant lecture de cette proposition a donné le commentaire que c'était une façon pour la Conférence de reconnaître le service rendu par la Hollande en recevant le Congrès. Au vote, comme aucune proposition différente ne s'était produite, tous les suffrages se sont portés sur *La Haye*. J'ai été appelé le dernier à me prononcer et je n'ai pas voulu être seul à voter contre la proposition. C'eût été désobligeant pour la Hollande et n'eût servi qu'à me signaler comme seul opposant. J'ai l'impression qu'étant données les circonstances le choix de

7. Signé: E. Odier.

15 JUIN 1899

695

La Haye a paru s'imposer et qu'il ne pouvait être utile à la Suisse de prendre seule toute l'attitude opposante.

Je pense aussi qu'après cette votation il nous sera plus facile d'insister pour que l'initiative de la convocation d'une conférence pour la révision de la Convention de Genève soit confiée à la Suisse.

Voilà ce que je puis vous communiquer, Monsieur le Président, sur l'état national actuel des délibérations de la 3^{ème} Commission.

[...]⁸

8. Suivent des informations sur les délibérations concernant les articles de Bruxelles et leur rédaction définitive.