

*Der Bundespräsident und Vorsteher des Politischen Departementes,
A. Hoffmann, an den schweizerischen Generalkonsul in Brüssel, J. Borel*

S Confidentielle

Berne, 5 mai 1914

Dans son acte final la 2^e Conférence de la Paix réunie à La Haye en 1907 avait formulé la recommandation suivante:

«Enfin, la Conférence recommande aux Puissances la réunion d'une troisième Conférence de la Paix qui pourrait avoir lieu, dans une période analogue à celle qui s'est écoulée depuis la précédente Conférence, à une date à fixer d'un commun accord entre les Puissances, et elle appelle leur attention sur la nécessité de préparer les travaux de cette 3^e Conférence assez longtemps à l'avance pour que ses délibérations se poursuivent avec l'autorité et la rapidité indispensables.

«Pour atteindre à ce but, la Conférence estime qu'il serait très désirable que, environ deux ans avant l'époque probable de la réunion, un Comité préparatoire fût chargé par les Gouvernements de recueillir les diverses propositions à soumettre à la Conférence, de rechercher les matières susceptibles d'un prochain règlement international et de préparer un programme que les Gouvernements arrêteraient assez tôt pour qu'il pût être sérieusement étudié dans chaque pays. Ce Comité serait, en outre, chargé de proposer un mode d'organisation et de procédure pour la Conférence elle-même.»

Or le délai de huit ans qui s'était écoulé entre la 1^{ère} et la 2^{ème} Conférence et qui est prévu dans la recommandation ci-dessus comme intervalle entre la 2^{ème} et la 3^{ème} Conférence viendrait à expiration en 1915; cependant jusqu'ici le Comité préparatoire qui aurait dû s'occuper de la Conférence deux ans à l'avance n'est pas encore désigné et le mode de sa nomination n'est même pas encore fixé. Dans ces circonstances il ne saurait donc guère être question de la réunion de la Conférence avant l'année 1916 au plus tôt.

Quoi qu'il en soit, dans divers pays on s'occupe dès maintenant de la préparation de la Conférence et, chez nous aussi, les questions qui s'y rapportent font l'objet d'un examen approfondi.

Pour le moment il s'agit, en première ligne, de savoir comment sera constitué

le Comité préparatoire prévu dans l'acte final de 1907; la question des compétences viendra se poser ensuite.

Dès l'abord la constitution du Comité préparatoire fait ressortir certains contrastes qui s'étaient déjà manifestés lors de la dernière Conférence. Nous avons notamment en vue la tendance des grandes puissances d'accaparer non seulement l'organisation des Conférences, mais encore de les diriger et de s'assurer une situation prépondérante dans les institutions qu'elles créent et dans le règlement des matières qui leur sont soumises.

Nous estimons, dans ces circonstances, que les Puissances moyennes et les petits pays auraient un intérêt à unir leurs efforts pour chercher à faire maintenir le principe de l'égalité des Etats souverains dans les rapports internationaux.

Dans cet ordre d'idées, il y aurait un intérêt éminent à ce que les Gouvernements de quelques-uns au moins des pays qui ne sont pas comptés au nombre des grandes Puissances, se communiquassent leurs vues et les dispositions qu'ils comptent prendre; une certaine entente pourrait peut-être alors se produire et donner plus de poids aux efforts individuels de ces Etats pour la défense du point de vue commun.

Nous pensons à sonder notamment les Gouvernements de la Belgique, du Danemark, de la Suède et de la Norvège. Quant aux Pays-Bas, siège des Conférences précédentes, des institutions créées par elles, et, selon toutes probabilités, siège également de la 3^{ème} Conférence, nous croyons qu'il serait préférable de leur éviter l'embarras d'avoir à se prononcer dès maintenant sur l'attitude qu'ils comptent prendre tant pour la préparation de la Conférence qu'à l'égard des questions que celle-ci aura à traiter.

D'après des informations qui ont paru dans la presse et qui semblent d'ailleurs exactes, des pourparlers seraient engagés entre les Gouvernements russe et néerlandais en vue de la formation du Comité préparatoire, mais on ne sait pas encore quels sont les principes préconisés à cette occasion. D'autre part le Gouvernement des Etats-Unis a, dès le mois de février dernier, pris l'initiative d'une proposition tendant à conférer le rôle de Comité préparatoire au Conseil administratif de la Cour permanente d'arbitrage à La Haye, soit aux chefs de mission qui sont accrédités auprès de la Reine des Pays-Bas et qui, avec le Ministre néerlandais des Affaires Etrangères, forment ledit Conseil administratif de la Cour permanente. Pour le cas où ce corps serait considéré comme trop nombreux pour pouvoir fournir un travail utile, le Gouvernement de Washington ne verrait pas d'inconvénient à ce que des sous-commissions fussent chargées du travail effectif.

Cette proposition nous a été communiquée le 12 février par une note du Ministre des Etats-Unis¹ et nous pensons qu'une communication identique a été faite aux autres Gouvernements intéressés, à celui du Roi des Belges entre autres. Toujours est-il que nous croyons savoir que le Gouvernement britannique aurait répondu récemment aux ouvertures de l'Ambassadeur des Etats-Unis par une note dans laquelle il exposait que le Conseil administratif, composé de 37

1. E 2001 (A), Archiv-Nr. 482. *Einen Kommentar zu dieser Note gibt M. Huber im Annex 1.*

membres, auxquels viendraient s'ajouter sans doute encore des experts techniques, constituerait un comité trop nombreux et prendrait les proportions de la Conférence de la Paix elle-même. Sir Edward Grey préférerait en conséquence un arrangement d'après lequel seuls les représentants diplomatiques étrangers *résidant effectivement à La Haye*, dont le nombre est de vingt, constitueraient ce Comité sous la présidence du Ministre des Affaires Etrangères des Pays-Bas. Mais dans ce cas également le Gouvernement britannique considérerait ces 21 délégués avec leurs assistants techniques comme un corps trop nombreux et il suggère le «moyen terme» de charger le Conseil administratif de désigner, parmi ses membres *ou en dehors*, un nombre restreint de personnes qui formeraient le Comité dont il s'agit.

Vous remarquerez que ni l'une ni l'autre des contre-propositions anglaises ne serait de nature à nous donner pleine satisfaction. Dans le premier cas, en effet, notre Ministre près la Reine des Pays-Bas, qui réside à Londres, serait exclu du Comité (comme d'ailleurs aussi les Ministres de Danemark et de Suède qui résident à Bruxelles, celui de Norvège qui a son siège ordinaire à Copenhague, sans parler des Ministres de Bolivie, du Chili, de Colombie, de Grèce, de Guatémala, du Mexique, de Nicaragua, de Serbie et de Siam et d'Uruguay qui résident dans diverses capitales). – Dans le second cas, il s'agit de désigner une commission restreinte, dont les membres pourraient aussi être pris en dehors du Conseil administratif, de sorte que la Suisse de même que d'autres petits pays pourraient fort bien dans ce cas également se trouver complètement mis à l'écart pour la préparation de la Conférence.

La seule combinaison destinée à éviter une commission trop nombreuse qui puisse nous convenir se rapprocherait par contre de la proposition américaine; elle consisterait à faire nommer, par le Conseil administratif constitué en Comité préparatoire, un sous-comité (mettons d'une quinzaine de membres et d'un certain nombre de suppléants) chargé du travail préparatoire proprement dit; ce sous-comité toutefois ne pourrait pas prendre de décisions définitives, l'approbation de ses propositions étant réservée au Conseil administratif. De cette manière tous les Etats intéressés, les petits aussi bien que les grands, auraient leur mot à dire dans l'élaboration du programme de la Conférence. Cette combinaison correspond, d'ailleurs, à une proposition élaborée par le Conseil de l'Union Interparlementaire, avec un amendement de M. Burton (Amérique), ainsi qu'il résulte des procès-verbaux du Conseil interparlementaire du 4 septembre 1913², communiqués à tous les Gouvernements et dont il vous sera facile de vous procurer un exemplaire au siège de l'Union (Uccle-Bruxelles, 251 Avenue du Longchamp). La proposition américaine prévoit, il est vrai, plusieurs sous-commissions; rien n'empêcherait le sous-comité dont nous venons de parler de se subdiviser; et nous pourrions du reste aussi nous rallier à la proposition telle qu'elle a été formulée par les Etats-Unis.

Dans la pensée que les vues du Gouvernement belge devaient concorder avec les nôtres, nous avons exposé verbalement au Ministre de Belgique les considéra-

2. E 2001 (A), Archiv-Nr. 482.

5. MAI 1914

885

tions qui précèdent et l'avons prié d'en être l'interprète auprès de son Gouvernement tout en le prévenant que nous vous chargions de faire de votre côté des ouvertures dans ce sens au Ministre des Affaires Etrangères. Nous vous prions donc de vouloir bien, en vous inspirant des développements qui précèdent, faire part de notre manière de voir au Gouvernement royal et cela *verbale*ment, en le priant de consentir, de son côté, à nous faire connaître sa manière de voir. Il pourra être utile, dans la suite aussi, de chercher à établir une certaine entente entre les Etats secondaires, au moins entre quelques-uns d'entre eux, pour empêcher que les questions soumises à la Conférence de la Paix ne soient réglées en quelque sorte en dehors d'eux; il nous sera précieux de connaître, à ce sujet également, l'opinion du Gouvernement belge. Si l'on vous demandait de laisser par écrit quelques données sur la communication que vous avez été chargé de faire, vous pourriez remettre un petit aide-mémoire, selon le projet ci-joint³; mais nous ne voudrions pas nous étendre davantage par écrit, car, ainsi que vous vous en rendez compte vous-même, il ne pourrait pas nous convenir de donner cette forme par exemple aux considérations à l'égard de l'attitude des grandes Puissances; de plus ce n'est qu'à titre strictement confidentiel que nous avons eu connaissance de la réponse faite aux Etats-Unis par la Grande-Bretagne.

Pour votre gouverne nous ajoutons que nous faisons également sonder confidentiellement les Gouvernements danois, suédois et norvégiens et que, d'autre part, nous informons le Gouvernement des Etats-Unis de notre manière de voir à peu près identique à la sienne en exprimant l'espoir qu'il insistera à La Haye pour la faire adopter.

3. *Annex 2.*

E 2001 (A), Archiv-Nr. 482

ANNEX 1

*Professor M. Huber an den Bundespräsidenten und Vorsteher des Politischen Departementes,
A. Hoffmann*

S

Zürich, 15. Februar 1914

[...]

Mit dem grössten Interesse habe ich von der Note der amerikanischen Gesandtschaft betr. die internationale Vorbereitungskommission für die III. Friedenskonferenz Kenntnis genommen. Meines Erachtens kann sich die Schweiz zu diesem Schritte der Vereinigten Staaten gratulieren.

Wie Ihnen bekannt ist, hat Herr Minister Carlin selbst auf der II. Konferenz – meines Erinnerens in einer Sitzung der Ersten Delegierten, über welche kein Protokoll besteht – den Vorschlag gemacht, den Conseil Administratif der Cour Permanente im Haag mit den Funktionen des internationalen Vorbereitungsausschusses zu betrauen. Leider drang diese Anregung nicht durch, da die Mächte, welche in der Gerichtsorganisation für sich eine Vorzugsstellung beanspruchten, jedenfalls auch mit Bezug auf die Vorbereitungskommission dem Grundsatz der Staatengleichheit wenig freundlich gegenüberstanden und weil überhaupt gegen das Ende der Konferenz die Stimmung eine so schlechte war, dass wirklich positive Arbeit so gut wie unmöglich geworden.

Der Conseil Administratif, d. h. die im Haag akkreditierten Vertreter der Staaten, welche an den

Konventionen von 1899/1907 betr. friedliche Erledigung von Streitigkeiten beteiligt sind, ist gewiss an sich nicht eine besonders geeignete Organisation für den gedachten Zweck. Das Kollegium ist zu gross und seine Glieder sind nicht mit Rücksicht auf die besondere Aufgabe gewählt. Indessen würden auch bei einer andern Zusammensetzung des Ausschusses die Personalverhältnisse nicht wesentlich anders sein. Für die Schweiz bietet die vorgeschlagene Lösung den besonderen Vorteil, dass sie durch Herrn Minister Carlin vertreten ist, der über die Erfahrungen der Konferenz von 1907 verfügt und dem, als Doyen des diplomatischen Korps, von vornherein bei der Bildung von Ausschüssen eine gewisse Vorzugsstellung gesichert wäre.

Der Hauptvorteil der von der Schweiz ursprünglich ausgehenden und nun von den USA aufgenommenen Anregung liegt darin, dass hier der Grundsatz der Gleichheit der Staaten gewahrt ist, da dem Abkommen von 1899 schliesslich alle Staaten beigetreten sind und in ihm alle gleichberechtigt sind. Praktisch wichtig dabei ist aber, dass die Gleichberechtigung mehr nur eine formelle ist und die aus der Teilnahme aller Staaten sich ergebende Umständlichkeit der Geschäftsbehandlung dadurch beseitigt ist, dass doch wohl nur etwa die Hälfte aller Staaten – oder noch weniger – im Haag diplomatische Vertretungen unterhalten. Wie ich in meinem Berichte an Sie vom Februar letzten Jahres ausführte, war es das Auftreten der zahlreichen und z. T. äusserst geschwätigen und wichtig tuenden Vertreter der vielen lateinisch-amerikanischen und anderer exotischen Klein- und Mittelstaaten, welches die Frage der Abstufung einer Teilnahme der Staaten an internationalen Organisationen in Fluss gebracht hat.

Die Betrauung des Conseil Administratif mit den Funktionen eines Vorbereitungsausschusses erscheint mir als die einzige in absehbarer Zeit durchführbare Verwirklichung der «Recommendation» des Acte final von 1907. Bei jeder andern Lösung werden sich, mangels genügender Vorbereitung der Frage, sofort wegen der um das Gleichheitsproblem sich gruppierenden politischen und technischen Schwierigkeiten die grössten Hemmungen geltend machen. Ohne einen Vorbereitungsausschuss ist ein erspriessliches Funktionieren der Konferenz aber ausgeschlossen.

[...]

E 2200 Brüssel 2/18

ANNEX 2

AIDE-MÉMOIRE

Projet

undatiert

Une recommandation de l'acte final de la 2^e Conférence de la Paix prévoit la réunion d'une nouvelle Conférence analogue au bout d'un certain laps de temps et la constitution, deux ans auparavant, d'un Comité préparatoire chargé de recueillir les propositions à soumettre à la Conférence, de rechercher les matières susceptibles d'un prochain règlement international, d'élaborer un programme et de proposer un mode d'organisation et de procédure pour cette Conférence.

L'acte final ne prévoit pas le mode de constitution de ce Comité préparatoire.

Il serait désirable pourtant que ce dernier conservât de toute manière son caractère absolument international. Ce but pourrait être aisément atteint si l'on chargeait le Conseil administratif de la Cour permanente à La Haye, composé de tous les chefs des missions diplomatiques accréditées auprès de S. M. la Reine des Pays-Bas, de la tâche prévue par l'acte final. Toutefois, comme un comité composé de 37 délégués, auxquels seraient peut-être encore adjoints des experts techniques, risquerait de se trouver trop nombreux pour fournir un travail aussi rapide qu'utile, le Conseil administratif pourrait choisir *dans son sein* une sous-commission d'une quinzaine de membres et de quelques suppléants, qui serait chargée du travail proprement dit et pourrait s'adjoindre un certain nombre d'experts techniques. Il devrait être bien entendu toutefois que cette sous-commission devrait soumettre les propositions élaborées par elle au Conseil administratif lui-même qui se prononcerait en dernier ressort à leur égard avant qu'elles fussent soumises aux Gouvernements intéressés. Cette organisation se rapprocherait beaucoup de celle proposée par le Gouvernement des Etats-Unis (la proposition américaine prévoit plusieurs sous-commissions, solution qui serait également acceptable) et notamment de celle préconisée par l'Union Interparlementaire (avec un amendement Burton). Elle assurerait le maintien du caractère absolument international du Comité préparatoire de la Conférence.