

E 2001 (B) 1/82

*Le Professeur W.E. Rappard
au Chef du Département politique, F. Calonder*

R

Paris, 24 février 1919

Dans mes entrevues de ces derniers jours je me suis laissé guider surtout par la pensée que voici:

La question capitale qui s'impose actuellement à l'attention du Gouvernement fédéral est celle de savoir si la Suisse peut et veut, oui ou non, adhérer à la Ligue



des Nations. La réponse à cette question dépend, me semble-t-il, essentiellement des quatre points suivants:

- 1° Quel est le caractère exact de la Ligue?
- 2° Notre neutralité peut-elle y trouver une place?
- 3° Quelle sera la politique économique de la Ligue?
- 4° Quand et comment l'Allemagne y sera-t-elle accueillie?

J'ai donc cherché à me procurer des informations sur ces quatre points. Les voici:

ad 1°. J'adresse par le même courrier à M. le professeur Max Huber une lettre dont j'ai l'honneur d'annexer une copie.¹ Elle contient les réponses que j'ai pu recueillir au sujet de diverses questions qu'il m'adressa au sujet de l'interprétation authentique, du projet de la Convention.² Je crois que vous y trouverez quelques indications qui peuvent utilement compléter l'analyse de ce texte même. La Ligue des Nations serait essentiellement une alliance défensive de tous ses membres contre quiconque voudrait troubler la paix. En fait, elle est née sous l'empire des souvenirs de 1914 et de la terreur de l'Allemagne.

ad 2°. Comme il sera dans presque tous les cas possible aux membres de la Ligue de se soustraire à la participation à une action militaire répressive, l'institution de la neutralité permanente est moins contraire à l'esprit de ce pacte qu'à celui d'une constitution plus radicale telle que celle que nous avons élaborée. Il ne me paraît donc pas impossible qu'en vertu de notre situation spéciale et en échange des services que nous pourrions rendre à la communauté, on nous accorderait, le cas échéant, le droit de rester neutre ou en tous cas inviolable, tout en devenant membre de la Ligue des Nations et en abritant la capitale à l'intérieur de nos frontières.

ad 3°. Dans l'esprit des Anglo-Américains, auteurs principaux du pacte, la Ligue des Nations ne devait pas constituer une communauté économique. Elle ne devait même régler les questions commerciales que pour assurer à tous ses membres un minimum de liberté sur les marchés du monde. Malheureusement il devient de plus en plus évident que le désir de la France de se servir de la Ligue comme d'un instrument de reconstruction économique intérieure tend à porter atteinte au libéralisme du projet. On parle déjà de restreindre l'application du principe de la porte ouverte aux Colonies, enlevées à l'Allemagne, aux seuls membres de la Ligue. L'Allemagne perdrait ainsi non seulement la propriété politique de ses colonies, mais aussi la possibilité d'y exporter ses produits industriels aux mêmes conditions que ses concurrents, membres de la Ligue. Dans la Commission des réparations et indemnités, j'ai appris que M. le Ministre Loucheur avait demandé le versement annuel de l'Allemagne à la France de cent millions de tonnes de charbon pendant la durée de 99 ans! Cette prétention, manifestement insensée, témoigne du désir de la France de s'assurer le monopole du commerce de charbon dans l'Europe occidentale. Elle a été vivement combattue, notamment

1. Reproduite en annexe.

2. Dans une lettre du 17 février, Huber envoyait à Rappard un questionnaire, reproduit en annexe.

par les Anglais, et ne sera sans doute pas maintenue. Je la signale cependant ici pour indiquer la tendance générale de la politique française. Au service d'une politique pareille, la Ligue serait tout sauf une véritable Société pacifique des Nations. Il me paraît évident que cette politique ne triomphera pas absolument, mais j'ai été attristé de constater dans beaucoup de conversations particulières un certain fléchissement de la résistance anglo-américaine à cette conception. Je me permettrai d'y revenir d'un mot ci-dessous.

ad 4°. Personne ne peut dire, car personne ne sait exactement si et quand l'Allemagne sera accueillie dans la Ligue. Pour les uns cela devrait être tout de suite; pour les autres il faudrait attendre le repentir et la régénération complète de l'ancien empire. Un commissaire américain m'a cité hier une parole du président Wilson qu'il avait recueillie de sa bouche. En tout cas, aurait dit le Président, l'Allemagne ne pourra être admise qu'après la reconstruction des régions dévastées. C'est assez vague, mais cela révèle tout de même l'intention du Président d'attendre quelques années avant d'admettre l'Allemagne. Or, dans l'état actuel des esprits, personne ne sera sans doute plus pressé de l'admettre que les Etats-Unis.

Que fera la Suisse dans ces conditions? J'évite toujours soigneusement de préjuger cette question dans mes conversations. Il est de plus en plus évident que tout le monde désire que nous participions à la Ligue des Nations. En signalant les difficultés qui s'opposent à notre participation à une Ligue trop exclusive et trop vindicative, nous pouvons à la longue espérer exercer quelque modeste influence sur la constitution même de la Ligue. Car en cela notre cas est celui de tous les neutres d'Europe. D'autre part, les conversations à ce sujet présentent toujours un côté assez délicat. Si l'on n'y prend garde, on s'expose aux soupçons de plaider la cause de l'Allemagne sous prétexte de plaider la nôtre. Soyez assuré, M. le Conseiller fédéral, que je suis pleinement conscient de ce danger et que je fais tous mes efforts pour l'éviter. Je serais heureux à l'occasion de recevoir des instructions ou du moins des renseignements qui me permettent de connaître les intentions du Conseil fédéral en cette matière.

Permettez-moi de vous rendre compte des deux impressions générales suivantes qui se dégagent de la lecture des journaux d'ici et des innombrables conversations que j'ai eues depuis quelques jours.

La première est relative à la hâte que tout le monde semble vouloir mettre à la poursuite des négociations. Nécessité intérieure d'une démobilisation prochaine, crainte du bolchevisme en Allemagne, désir peut-être aussi chez quelques-uns de profiter de l'absence du Président Wilson pour régler certaines questions territoriales dans un esprit contraire au sien, tout semble concourir à la fièvre qui paraît s'être emparée de certains esprits. Malgré les avantages évidents d'une solution rapide, je doute que ces dispositions soient favorables à la justice et à la paix durable.

L'autre impression dont je voudrais vous rendre compte me paraît encore plus attristante et plus inquiétante. Les malentendus, les conflits même entre la France et les Etats-Unis paraissent se multiplier et s'envenimer tous les jours davantage. En matière politique pure ce sont les questions territoriales qui semblent diviser les deux républiques alliées. La région de la Sarre est ici au centre du débat. Le

terme de débat n'est d'ailleurs guère propre, puisque la question des frontières occidentales de l'Allemagne n'est pas encore à l'ordre du jour. Mais on en parle beaucoup dans les conversations particulières et il est fort à redouter que la solution en sera laborieuse et peu satisfaisante. Les prétentions de la France en Syrie et même en Perse sont aussi très mal accueillies dans les milieux américains. Mais c'est surtout dans l'ordre économique que le conflit est aigu. McCormick et Hoover m'ont tous les deux fait les déclarations les plus catégoriques à cet égard. Les Etats-Unis dans leur propre intérêt comme dans l'intérêt général, voudraient supprimer le plus tôt possible toutes les entraves artificielles qui gênent et souvent empêchent le commerce international. La France dans l'intérêt de ses finances, de son change et de ses industries croit sage d'insister sur le maintien du blocus.

La conséquence de cet antagonisme politique et économique ne sera évidemment pas la rupture. Mais ce que j'en redoute le plus, c'est que les Américains, déçus et découragés, renoncent à un moment donné à leurs efforts de faire le bonheur de la France et de l'Europe malgré elles. On n'ose pas penser quel serait le résultat politique et économique d'une attitude pareille. Espérons que l'accueil qui sera fait au Président Wilson à son retour aux Etats-Unis lui permettra de continuer son œuvre de justice sans fléchissement et sans défaillance.

Je vous remercie, M. le Conseiller fédéral, de la dépêche par laquelle le Gouvernement a bien voulu proposer de régler d'une façon définitive ma situation ici.³

3. Cette dépêche, le télégramme n° 40, envoyée à Paris le 21 février, disait: Wir möchten der Mission des Herrn Rappard, der beauftragt ist, Ihnen beizustehen und uns Auskunft über die Absicht der an der Friedenskonferenz vertretenen Mächte zukommen lässt, offiziellen Charakter geben. Um ihm die Fühlungnahme mit den verschiedenen Delegierten zu erleichtern, schlagen wir vor, dass Sie den Chefs der wichtigsten Delegationen mit ihm einen Besuch abstatten, indem Sie ihn als offiziellen Vertrauensmann des Bundesrates vorstellen. Was die Delegierten der weniger wichtigen Staaten anbetrifft, können Sie für diese Vorstellung irgend eine Gelegenheit benützen. Wohlverstanden wird sich Herr Rappard vorzugsweise an die Amerikaner und Engländer wenden, aber wir halten an der Formalität einer allgemeinen Einführung, um den Anschein einer Bevorzugung zu vermeiden. Wollen Sie hierüber Herrn Rappard sprechen und uns wissen lassen, ob er einverstanden sei, und ob nach Ihrem Dafürhalten ein derartiger Schritt mit dem Geiste der Konferenz im Einklang stehe. Wir sind bereit, gegebenenfalls andere Vorschläge Ihrerseits, oder von Seiten des Herrn Rappard, zu prüfen. (E 2001 (B) 1/81).

Le Ministre Dunant répondait le même jour: [...] si M. Rappard peut rester à Paris et renoncer pour quelque temps à sa carrière universitaire, il me semblerait beaucoup plus pratique que vous le détachiez à la Légation, où il rendrait certainement de grands services, en plus de son activité officieuse auprès des Américains. Je n'ai point l'intention d'amoindrir un professeur en en faisant le collègue d'humbles fonctionnaires fédéraux; je désire seulement que cette situation soit bien régularisée et il me semble que cela donnerait du reste beaucoup de poids à l'activité de M. Rappard s'il faisait partie de la Légation; son travail, ajouté à ma documentation, serait beaucoup plus utile à notre pays que deux travaux qui, peut-être, se contrecarrent. [...] C'est pourquoi, aimant bien les situations nettes, je vous demande que la question soit examinée de m'attacher officiellement M. Rappard. Pour le cas où cette proposition ne rencontrerait pas votre assentiment, ce que je regretterais, je suggérerais que M. Rappard restât dans la même situation officieuse qu'il avait jusqu'à ce jour, mais qu'il soit alors invité à me communiquer ses rapports afin que je puisse me rendre compte des résultats de son activité et connaître sous toutes les faces les questions qu'il traite; de mon côté, je suis, et très volontiers, en contact permanent avec lui (*ibidem*).

Pour la solution de cette question, cf. n° 230, note 1.

Pour ma part je me rallie entièrement à ses propositions. M. le Ministre Dunant, avec qui j'en ai parlé dans un esprit de cordialité et de franchise complètes, fait certaines réserves. Si le projet de m'introduire auprès des délégations principales par une visite faite à deux ne lui paraît pas réalisable, peut-être conviendrait-il d'aviser simplement les légations intéressées à Berne de ma présence ici, en les priant de bien vouloir en aviser leurs gouvernements. Moins on mettra de forme à tout cela et plus je serai satisfait, car je tiens essentiellement, dans l'intérêt même des démarches dont je suis chargé, à la plus grande liberté de mouvement et tout ce qui tend à me faire entrer dans les cadres convenus de la diplomatie tend du même coup à restreindre cette liberté.

Nous attendons donc vos instructions définitives à ce sujet. Je m'y soumettrai bien volontiers quelles qu'elles soient, sauf que je ne saurais accepter d'être rattaché d'une façon formelle à la Légation. Vous connaissez d'ailleurs mes motifs à cet égard.

P.S. M. le Ministre a bien voulu me donner connaissance de la lettre qu'il vous adresse par ce courrier à mon sujet.⁴ Je suis tout à fait d'accord. Tout ce que je demande, c'est que ceux auxquels je pourrais avoir l'occasion de m'adresser ne puissent concevoir le soupçon que je me vante, lorsque je me présente en qualité de votre délégué officieux. Le mode de la communication ne m'importe nullement.

ANNEXE

J.I.149, Mission Paris 1919, I + III

Le Professeur W. E. Rappard au Jurisconsulte du Département politique, M. Huber

Copie
L

Paris, 24 février 1919

Mon cher collègue,

Merci mille fois de vos aimables lettres auxquelles je m'empresse de répondre.

J'ai discuté le texte du projet de la Société des Nations⁵ avec MM. Miller et Hurst, les experts juridiques et techniques des Etats-Unis et de la Grande Bretagne. Voici point par point l'interprétation qu'il convient de donner aux articles mentionnés sur votre questionnaire:⁶

*Questions [de Huber] relatives au projet du 14
février 1919.*

[Réponses de Rappard]

Art. 2. Quelles sont les attributions et compétences de l'Assemblée des délégués? Est-elle appelée à préparer, à l'instar des conférences de La Haye, des conventions qui ne deviennent obligatoires que pour les Etats qui les ratifient?

Art. 2. Les attributions et compétences de l'assemblée des délégués ont été laissées indéfinies exprès; l'avenir va montrer le rôle que pourra jouer cet organisme. Il n'y aurait pas eu d'allusion à l'œuvre de La Haye au cours de la discussion de cet article.

4. Cf. n° 200.

5. Pour le projet de Pacte de la Conférence de la Paix, cf. n° 183, annexe.

6. Ce questionnaire envoyé par Huber à Rappard est reproduit ici, dans la colonne de gauche.

[Questions de Huber]

Art. 3. Pour combien de temps les 4 représentants des petits Etats sont-ils nommés? La nomination porte-t-elle sur l'Etat comme tel ou sur la personne de tel ou tel délégué?

Est-il prévu que dans le cas d'admission d'autres Etats, le Conseil exécutif sera élargi?

Art. 7. Est-il permis de conclure de l'énumération des conditions d'admission établies à la fin de cet article, que sous d'autres rapports, l'admission pourra avoir lieu sous des conditions spéciales (neutralité p.e.)?

Art. 8. Les limites de l'armement sont-elles adoptées par chaque Etat en ce qui le concerne ou sont-elles fixées par le Conseil exécutif?

Art. 10. Cet article équivaut-il à une alliance défensive?

[Réponses de Rappard]

Art. 3. Le premier alinéa de cet article me semble répondre d'une façon claire quoique indéfinie à vos deux premières questions. La durée des fonctions des quatre représentants des petits Etats sera déterminée par l'assemblée des délégués en toute liberté. La nomination portera sur l'Etat et non pas sur le nom du délégué. Il n'a pas été prévu que dans le cas d'admission d'autres Etats, le conseil exécutif serait élargi.

Art. 7. L'admission sous des conditions spéciales n'est pas expressément prévue par cet article. Mais comme le Président Wilson me l'avait déjà dit, il n'est pas exclu que certains Etats puissent occuper dans la Société une situation spéciale. L'admission devrait donc être sollicitée sous condition de l'acceptation par la Société d'exigences particulières.

Art. 8. Le plan de désarmement sera proposé comme une simple recommandation par le conseil exécutif. Mais une fois adopté par chaque Etat particulier, les limites de la préparation militaire ne devront pas être dépassées sans l'autorisation du conseil exécutif. La question des sanctions resterait réservée dans les deux cas, mais il a bien été dans l'intention des rédacteurs de restreindre la liberté des Etats individuels, le programme de désarmement une fois librement adopté par eux, mais non auparavant.

Art. 10. Il est difficile de répondre d'un mot à votre question, car les alliances défensives dans le passé ont revêtu bien des caractères divers. M. Miller estime cependant que les engagements prévus par cet article sont plus restreints que ceux que comporte d'habitude une alliance défensive. Au cours de la discussion de cet article, il a clairement été indiqué qu'aucune des grandes puissances n'entendait renoncer au droit d'intervention en faveur de ses ressortissants menacés. Une intervention de ce genre ne constituerait donc pas une agression extérieure au sens de cet article. Je vous signale d'ailleurs une légère divergence, la seule de quelque importance qui m'ait frappé entre les textes anglais et français. «Existing political independence» a été traduit par «indépendance politique» ce qui à l'occasion pourrait donner lieu à une discussion, vu les divers degrés d'indépendance politique qui existent et qui existeront surtout demain dans le monde.

[Questions de Huber]

Art. 11. Le droit d'agir que les contractants se réservent, appartient-il à chaque Etat individuellement ou serait-il exercé collectivement par ces contractants?

Art. 12. La guerre sera-t-elle exclue et, éventuellement, réprimée par la Ligue, dans tous les cas où l'une des parties en litige se serait soumise à la sentence arbitrale ou à la recommandation du Conseil?

Art. 13. Une sentence exécutoire ne sera-t-elle pas exécutée éventuellement par tous les moyens dont la Ligue pourra disposer?

Art. 15. Les parties en litige sont-elles compétentes pour décider si un différend est susceptible d'être soumis à l'arbitrage ou non?

Le règlement d'un conflit signifie-t-il l'adoption, par les deux parties, de la proposition du Conseil exécutif?

Il paraît y avoir une contradiction entre les art. 12 et 15 al. 2. L'art. 12 prévoit qu'il n'y aura pas de guerre contre un Etat qui se soumet à la recommandation du Conseil exécutif, tandis que l'art. 15 ne semble exclure la guerre qu'au cas où la recommandation aurait obtenu l'assentiment de tous les membres du Conseil autres que les parties.

Art. 16. Qui constate si un Etat a rompu des engagements? Y faut-il une décision du Conseil exécutif?

Comment les Etats de la Ligue peuvent-ils prohiber tous les rapports entre l'Etat ayant rompu le pacte et les Etats non membres de la Ligue? Cette prohibition ne concerne-t-elle ces rapports que pour autant qu'ils se réaliseraient sur ou à travers les territoires des Etats membres et par l'intermédiaire des ressortissants des Etats membres?

Le droit de passage existe seulement vis-à-vis des Etats membres.

[Réponses de Rappard]

Art. 11. Cet Article est destiné dans l'esprit de ses auteurs à servir d'avertissement plus qu'à fixer les conditions d'une intervention policière de la Ligue des Nations. L'intervention envisagée semble plutôt collective qu'individuelle.

Art. 12 et 15 alinéa 2. La guerre ne sera exclue et éventuellement réprimée que dans le cas d'une sentence unanime des arbitres quels qu'ils soient. Elle reste toujours possible dès qu'il y a divergence de vues au sein du conseil. Ces deux articles sont rédigés avec plus de subtilité que de clarté, mais il n'y a – paraît-il – aucun doute sur leur interprétation authentique.

Art. 13. Il convient de répondre à votre question par la négative. C'est à cet article, paraît-il, que le Président Wilson faisait allusion dans le discours qu'il a prononcé en présentant le projet au plénum de la Conférence.

L'idée qui a inspiré tout le projet c'est que la guerre ne pourra être réprimée par la Ligue que lorsque l'opinion mondiale sera quasi unanime. C'est précisément en cela que le projet est infiniment moins radical que le nôtre.

Art. 15. C'est par l'affirmative qu'il convient de répondre à vos deux premières questions. J'ai répondu à la troisième sous art. 12.

Art. 16. Le conseil exécutif est évidemment seul compétent pour décider la question de la responsabilité en cas de rupture des engagements pris à l'art. 12. On semble admettre que la question ne sera d'ailleurs jamais douteuse.

M. Miller ne croit pas que l'interdiction de rester en rapport avec un Etat ayant rompu le pacte puisse vraiment s'appliquer aux Etats non membres de la Ligue. Mais d'autre part le Blocus tel qu'il a été exercé au cours de cette guerre, est sans doute conçu comme légitime même à l'égard des neutres, par les auteurs du projet.

[Questions de Huber]

[Réponses de Rappard]

Art. 17. Cet article, aussi bien que l'art. 16, paraît comporter la conséquence que les Etats non membres ont exactement les mêmes devoirs que les Etats membres, même en ce qui concerne les conflits où les Etats membres ne sont pas intéressés directement.

Art. 18. Cet article s'applique-t-il aussi aux Etats non membres?

Art. 20. N'y a-t-il pas la possibilité d'introduire par la Ligue (p.ex. par l'assemblée des délégués ou le Conseil exécutif) des lois uniformes et obligatoires pour les Etats membres au sujet de la législation du travail?

Art. 21. Le principe du libre accès à la mer ne sera-t-il pas reconnu dans le Pacte d'une façon plus explicite?

Art. 22. Les intéressés dont l'assentiment est nécessaire, comprennent aussi les Etats non membres.

Art. 26. Le pacte est-il revisible à une majorité de $\frac{3}{4}$ de tous les Etats membres doublée de l'unanimité du Conseil exécutif?

Lorsque j'ai dit à M. Miller que l'art. 16 consacrait en somme la négation du droit des neutres, il n'a pas protesté. L'impression est d'ailleurs tout à fait générale dans les délégations anglaises et américaines que tous les neutres s'empresseront d'adhérer à la Ligue dès qu'elle aura été fondée.

Art. 17. Votre interprétation de cet article est bien conforme à celle de ses auteurs.

Art. 18. Cet article ne s'applique pas aux Etats non membres de la Ligue. Il viserait surtout les Colonies; remarquez d'ailleurs qu'il ne s'agit que du commerce et non pas de la production des armes et munitions.

Art. 20. La possibilité d'introduire par la Ligue des lois uniformes de protection ouvrière n'est pas exclue. Une commission spéciale s'applique à cette tâche ici. On prévoit la création d'un bureau international du travail dont on pense qu'il sera comme un ministère du travail de la Ligue des Nations. Peut-être l'article 20 sera-t-il encore développé, peut-être, d'autre part, procédera-t-on par voie de convention spéciale.

Art. 21. L'application du principe du libre accès à la mer fait l'objet de l'activité d'une autre commission. Il est douteux que ses résolutions soient incorporées au pacte de la Ligue.

Art. 22. Je n'ai encore trouvé personne qui ait sérieusement considéré la question des bureaux internationaux existants. Il va sans dire que si des Etats non membres, mais parties aux traités internationaux établissant ces bureaux, consentent à ce qu'ils soient placés sous le contrôle de la Société, cette solution sera agréée par les H.P.C.; dans le cas contraire, les traités seraient dénoncés et de nouveaux bureaux seraient créés où seraient seuls représentés des membres de la Ligue.

Art. 26. On n'a fait aucune distinction entre les amendements et la révision totale. Toute modification partielle ou totale du pacte exige donc l'unanimité du conseil exécutif et les trois quarts des voix à l'assemblée des délégués.

25 FÉVRIER 1919

423

J'aime à croire que j'ai ainsi répondu à vos questions.

Le texte du pacte est évidemment de nature à jeter de la poudre aux yeux à la première lecture, mais si on l'examine d'un œil critique, il ne contient guère d'équivoque; malgré les apparences premières, il ne s'agit en somme que d'une Ligue des Alliés et de ceux qui voudront se joindre à eux pour empêcher la guerre dans le cas où la paix venait à être troublée par un agresseur isolé. Le spectre de l'Allemagne a évidemment plané sur tous les débats, presque à l'exclusion de toute autre menace. On discute ces jours encore une convention supplémentaire destinée à donner satisfaction aux besoins de garanties militaires réclamées par la France. L'Angleterre et les Etats-Unis, si le projet dont il est question était adopté, s'engageraient à tenir prêtes un certain nombre de divisions qui pourraient être débarquées en France au premier appel.

Je compte rentrer demain à Genève et j'espère avoir l'occasion de communiquer au moins téléphoniquement avec vous pendant les quelques jours que je compte y passer. Je ne sais pas encore au juste comment s'établira ma situation définitive ici. Pour ma part les propositions du Conseil fédéral telles qu'elles nous ont été télégraphiées me paraissent tout à fait acceptables.