

E 2001 (B) 1/82

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

R

Paris, 12 mars 1919

Les deux jours qui viennent de s'écouler ont été pour moi très fertiles en conversation intéressantes et, j'espère, profitables pour notre pays. Je prends la liberté de vous rendre compte des principales d'entre elles sous les deux titres suivants:

*1° Société des Nations.* J'ai passé hier matin une bonne demi-heure en tête à tête avec Lord Robert Cecil. J'allais chez lui avec l'intention de demander un rendez-vous; il a eu la grande amabilité de me recevoir presque tout de suite. Il a commencé par m'annoncer l'invitation lancée par le Colonel House, que la Légation a reçue l'après-midi même et dont vous avez depuis longtemps connaissance. Il m'a dit qu'elle avait été adressée à presque tous les neutres, sans m'indiquer les exceptions au sujet desquelles j'ai jugé indiscret de lui poser une question.

Lorsque je lui demandai qu'elle serait le caractère de ces conférences, il me répondit qu'elles seraient tout à fait officieuses et aussi peu formelles que possible. Du côté des Alliés, il pensait qu'y assisteraient: le Président Wilson, le Colonel House, lui-même et probablement un délégué de la France et de l'Italie; il ne croyait pas que les petits Etats alliés y seraient représentés, sauf si la demande en était formulée avec insistance par eux ou par les neutres.



En réponse à ma question relative à l'objet des délibérations et à leur portée possible, il me dit que les grandes lignes du projet actuel<sup>1</sup> ne seraient sans doute pas modifiées ni même remises en discussion devant les neutres. Comme question intangible, on songeait en premier lieu à ce qu'il appela le principe de l'unanimité. Il entendait par là que les Alliés ne s'obligeraient pas à imposer par la force les décisions d'une autorité internationale, sauf le cas d'unanimité. Lorsque je lui déclarai, qu'en d'autres termes, ils ne voulaient pas abolir le droit à la guerre, il me répondit «parfaitement».

Il ne croyait pas non plus qu'il pourrait être apporté de modifications à la composition du Conseil exécutif. Chacune des cinq grandes puissances alliées avait déclaré en effet que sa participation à la Société des Nations dépendait de sa représentation au sein du Conseil exécutif. Quant à la participation de l'Allemagne et de la Russie, Lord Robert me prévint que ses opinions personnelles différaient sur ce point de celles de certain/s?/de ses collègues. Pour sa part, il estimait que la Ligue ne serait véritablement viable que le jour où elle serait universelle; qu'on puisse croire à la Paix durable en Europe tant que 70 millions parmi les humains les plus instruits et les plus énergiques du monde, resteraient au centre de l'Europe en dehors de la Société des Nations, c'est ce qui lui apparaissait «fantastic». Personne plus que moi, me dit-il, ne condamne la politique de l'Allemagne impériale. Je la crois seule responsable de cette guerre et de toutes les horreurs, mais cela ne m'empêche pas de penser que la collaboration des Allemands nous est absolument nécessaire. Elle ne supposerait de ma part ni oubli du passé, ni confiance pour l'avenir; mais j'estime l'Allemagne plus dangereuse en dehors de la Ligue que dans son sein. Il en va de même pour la Russie. J'estime donc que l'Allemagne et la Russie doivent être admises comme membres de la Ligue, non pas tout de suite, car cela est impossible, mais dès que leurs Gouvernements respectifs auront donné des preuves certaines de stabilité. Cecil pense que ces deux puissances seront admises tout d'abord à titre de petite puissance, mais il ne doute pas qu'elles gagneront éventuellement une place dans le Conseil exécutif.

Lorsque je lui demandai si la Conférence officielle accueillerait une proposition d'amendement à l'art. 7, pour permettre aux puissances momentanément exclues de la Ligue de prévoir la date et les conditions objectives de leur entrée possible, il me répondit que pour sa part, il accueillerait bien volontiers une semblable suggestion.

Quant au siège de la Ligue, Cecil ne me cacha pas ses préférences pour Genève; le Colonel House ne lui avait parlé d'aucune autre ville suisse et il n'en voyait point qui offrait les avantages et les attraits de la cité de Calvin et de la Croix-Rouge.

Quant à la représentation de la Suisse dans la Conférence officielle, je priai Lord Cecil de me donner un conseil: «Pensez-vous, lui dis-je, qu'il serait dans l'intérêt de la Suisse qu'elle y fut représentée par son Président, Monsieur Gustave Ador»? C'est là une question, me répondit-il, qui vous regarde et je ne puis vous

---

1. Le texte de ce projet est reproduit en annexe au n° 183.

donner que l'expression de mon sentiment personnel; je crois qu'on trouverait qu'en cette occurrence Monsieur Ador serait «too big a fish in too small a pond». Mais il est évident, ajouta-t-il, que sa présence ajouterait au prestige de la délégation. Il pensait que les autres neutres d'Europe seraient représentés, pour la plupart, par leur Ministre des Affaires Etrangères; il me dit que le nombre des représentants n'était pas et n'allait probablement pas être fixé, mais il estimait qu'il ne faudrait pas dépasser le nombre de deux par pays, trois au grand maximum, le secrétaire y compris. Il s'agit en effet d'une consultation officieuse à laquelle on tiendra à donner le moins d'éclat et de publicité possible.

Vers la fin de notre conversation, Lord Robert Cecil revint sur une idée dont il me dit qu'elle lui était personnelle, mais particulièrement chère. Il ne voyait pas sans angoisse l'émiettement des grandes puissances et la genèse de nouveaux Etats qui se distinguaient surtout par leur combativité et leur turbulence. Il songeait à des grandes fédérations qui, me dit-il expressément, n'engloberaient jamais la Suisse, mais qui transformeraient tout le reste de l'Europe en un ensemble de grandes puissances.

Il me parla d'une Fédération balkanique, danubienne, polonaise, scandinave et peut-être ibérique. Il pensait qu'en faisant entrevoir que chacune de ces Fédérations pourrait être de droit représentée au Conseil exécutif de la Ligue, on hâterait une évolution qui lui paraissait être dans l'intérêt de l'Europe. Il déplorait la pente sur laquelle l'Autriche allemande se trouvait engagée. Je lui dis combien nous partageons ses regrets et ses appréhensions à ce sujet. Il me déclara que peut-être ce qui paraissait inévitable à cet égard pourrait encore être empêché, si l'idée de la Fédération danubienne était lancée avec autorité. Nos voisins du Sud, d'après ce que m'a dit Lord Cecil, ne paraissent *[pas]* jouir d'une faveur particulière dans son esprit.

Quant au Rhin, dont je lui ai touché un mot avant de le quitter, il me dit que c'était là une question très importante à ses yeux, mais en dehors de sa compétence. Il ne croyait pas, pour sa part, que l'Angleterre permettrait qu'il fût porté atteinte à la libre navigation jusqu'à Bâle et il me promit d'en entretenir Lloyd Georges, avec qui il allait avoir une entrevue.

Je vis ce matin, pendant un quart d'heure, le Colonel House. Il voulut bien m'accueillir avec une véritable cordialité. Comme les journaux de ce matin racontent qu'il s'était fait excuser d'une grande manifestation franco-américaine pour cause d'indisposition, je m'informai de sa santé et il me dit qu'elle n'avait jamais été meilleure, mais qu'il avait comme principe de s'abstenir de toute participation à des banquets publics.

Abordant ensuite la question du siège de la Société des Nations, il me déclara spontanément que c'est par suite d'un malentendu que la Légation des Etats-Unis à Berne était entrée en pourparlers avec les Autorités municipales de Lausanne, sans avoir au préalable sollicité l'autorisation du Gouvernement fédéral: «Wilson made a mistake» telles furent ses propres paroles.

A ce sujet, j'avais vu son gendre Auchincloss hier et je m'étais permis, très délicatement, de lui insinuer que j'avais été quelque peu surpris de la procédure

adoptée par la Légation américaine à Berne. Auchincloss avait évidemment touché un mot de ce sujet à son beau-père depuis hier soir. Le Colonel House me dit que pour sa part il tendait à donner maintenant la préférence à Genève sur Lausanne. Trois circonstances semblent avoir concouru à opérer cette conversion brusque et tout à fait imprévue.

Hier, en effet, lorsque je remis à Auchincloss les statistiques de météorologie comparées que j'avais fait dresser par M. Raoul Gautier, pour montrer le climat de diverses villes suisses, il m'avait répondu, en me remerciant, que son beau-père était très attaché à l'idée de Lausanne. Ces trois circonstances paraissent avoir été les suivantes:

a) Le Colonel House a eu avant-hier une longue conversation avec Monsieur Davison, Président de la Croix-Rouge américaine, dont ce dernier me rendit compte hier. Il paraissait utile à ces deux Messieurs que la nouvelle Croix-Rouge internationale fût rapprochée de la Société des Nations. Les bâtiments de ces deux institutions devraient être sinon contigus, du moins voisins et, comme la Croix-Rouge ne devait pas être obligée à quitter sa patrie, il y avait là un motif favorable à la fixation du siège de la Société près de Genève.

b) Peut-être certains hommes d'Etats alliés ont-ils pu faire valoir au Colonel House le prestige dont jouissait Genève dans le monde. Il ne me l'a pas dit expressément, mais j'ai cru le découvrir dans sa pensée.

c) Enfin, petit détail amusant, le garçon de l'Hôtel Crillon qui sert Monsieur et Madame House est Vaudois. Lorsque House lui demanda qu'elle était la ville dont le climat était plus agréable, Lausanne ou Genève, il répondit: Genève, il fait trop chaud à Lausanne en été! Monsieur House me raconta cet épisode en riant.

Je l'assurai que le Gouvernement *fédéral*, dont je représentais seuls les intérêts à Paris, ne pouvait songer à donner la préférence à une ville plutôt qu'à une autre et qu'il accueillerait les propositions et les recommandations de la Ligue des Nations sans aucun parti pris. A cet égard, il me raconta que les autorités de Lausanne lui avaient offert deux terrains, l'un en amont et l'autre en aval de la ville au bord du lac. «Je ne prends aucune décision pour le moment, m'a-t-il dit, et je crois préférable de renoncer à toute démarche jusqu'à ce qu'une décision relative au pays à qui serait confié le siège aura été prise. Je pense que la question sera discutée à la Conférence officieuse des neutres et bientôt après tranchée en faveur de la Suisse. Je sais que l'Angleterre est favorable à Genève. Monsieur Orlando (le mot est à retenir), fait tout ce que je veux et n'a rien à me refuser. M. Dmowski, Délégué de la Pologne, m'a dit combien Paderewski était favorable à la solution helvétique. Allez maintenant, me dit House, faire œuvre missionnaire en faveur de votre pays auprès des autres Alliés». Je lui répondis que comme nous croyions être assurés de l'appui de la France, de la Grèce et de la Serbie, je ne voyais pas trop auprès de qui j'irais plaider notre cause. Une agitation désordonnée à ce sujet risquait, me semblait-il, d'être connue des Belges et de compromettre ainsi notre succès.

Monsieur House, qui ne savait pas les intentions de la France, de la Grèce et de la Serbie se montra tout enchanté à la pensée que notre affaire était en si bonne voie et me recommanda en effet la discrétion, plutôt que l'insistance dans mes

démarches ultérieures. Il me confia en me recommandant de ne faire de cette information qu'un usage très strictement confidentiel, son désir d'aller bientôt après la conférence des neutres, pour 48 heures, en Suisse dans l'incognito le plus absolu. «Nous ferons ensemble, me dit-il, avec son tranquille sourire, la route de Genève à Lausanne en auto et jusqu'alors ne parlons plus ni les uns ni les autres ni de Genève ni de Lausanne».

J'ai posé au Colonel House la même question qu'à Lord Cecil au sujet de notre représentation éventuelle à la Conférence officielle des Neutres. Il m'a dit: «Mais venez-y donc vous-même». Je lui ai répondu que je ne pouvais pas préjuger les décisions de mon Gouvernement à ce sujet, mais que je serais peut-être appelé à y accompagner un Délégué plus autorisé. Il me paraissait en effet nécessaire que le représentant de la Suisse à cette conférence pût, le cas échéant, prendre sur certaines questions de détail, des décisions qui lieraient provisoirement au moins le Gouvernement.

Le Colonel House me conseilla d'écarter l'idée du Président, mais de recommander que M. Calonder vînt à Paris. «Ce serait pour moi, me dit-il, l'occasion très bienvenue de faire la connaissance d'un homme dont j'ai beaucoup apprécié le discours sur la Société des Nations prononcé l'an dernier. Il ne serait guère compatible avec la dignité de votre pays que son Président le représentât au cours d'une conférence officielle».

Je proposai aussi au Colonel House d'envisager la possibilité d'une modification de l'art. 7 du Projet de Pacte. Il y aurait intérêt, lui dis-je, que la décision en matière de nouvelles admissions revêtît le caractère d'une décision judiciaire, plutôt que d'une expression de sympathie ou d'antipathie. Pour cela, il conviendrait de fixer dans le texte même d'un pacte, des conditions objectives d'admission.

«Voilà une idée, me dit-il, qui, à première vue, me paraît très heureuse. Si votre Gouvernement devait en faire la proposition, recommandez lui bien de nous l'apporter à la Conférence sous forme d'article rédigé. J'estime qu'il aurait bien quelque chance d'être adopté ensuite par les Alliés».

Je confiai au Colonel House les perplexités de notre Gouvernement et de notre opinion publique et je lui signalai l'objection à notre participation à la Ligue, tirée de l'exclusion de l'Allemagne. Il comprit fort bien la chose et pensa, comme moi, qu'un amendement tel que celui que je suggérais pourrait contribuer à diminuer le poids de cette objection.

Il résulte de ces deux conversations, me semble-t-il, que le Gouvernement fédéral aura incessamment à se poser les trois questions suivantes:

a). Convient-il d'accepter l'invitation? M. le Ministre Dunant m'informe qu'il apprend que la Norvège songerait à la décliner pour des raisons de dignité nationale. Je doute, d'après les conversations que j'ai eues, qu'une semblable décision de notre part serait comprise dans les milieux anglo-américains, où l'on nous veut le plus de bien. Comme la France ne s'est, paraît-il, pas officiellement associée à l'invitation aux Neutres, il est possible qu'un refus de notre part l'étonnerait moins. Je ne me permets naturellement pas de préjuger en quoi que ce soit la décision du Conseil fédéral.

b). Au cas où la réponse à cette première question serait affirmative, il serait naturellement amené à s'occuper de ses représentations à la conférence et à formuler des propositions d'amendement. Je ne puis donner à ce sujet d'autres suggestions que celles qui résultent de l'exposé ci-dessus.

c). Enfin, quant à la composition de la Commission, il me semblerait, d'après les informations que j'ai pu recueillir, qu'il faudrait éviter un double écueil: la présence du Président de la Confédération qui, à l'étranger, est considéré essentiellement comme le Chef de l'Etat, paraîtrait peut-être disproportionnée au caractère familial de la réunion. Un ou plusieurs simples délégués techniques d'autre part, me paraîtraient manquer de l'autorité nécessaire.

Comme il me paraît fort douteux que nous ayons, avant la signature du traité de Paix, une autre occasion d'exposer nos vues en matière de Société des Nations, il me paraîtrait extrêmement regrettable de laisser passer celle-ci, sans y ajouter l'importance qu'elle mérite incontestablement.

2<sup>o</sup> *Question du Rhin*. Je serai bref à ce sujet, vu l'arrivée de Monsieur Collet, avec qui je viens de m'entretenir. Je crois extrêmement heureux que nous ayons marqué, par la multiplication de nos démarches, toute l'importance que nous attribuons à cette question.

Je sais, pour ma part, que mon indignation de la procédure adoptée, a exercé sur les Délégués anglais et américains, une certaine influence contagieuse. J'ai dîné hier soir en tête à tête avec le Général Mance, Délégué anglais à cette commission. J'ai pu me convaincre que l'Angleterre suivait la question du Rhin avec une attention très vive. Elle attache le plus grand prix à ce que la navigation y reste libre jusqu'à Bâle et elle s'opposera avec la dernière énergie à toute tentative qui pourrait être faite pour arrêter cette navigation à Strasbourg. Elle comprend notre situation, elle connaît tous nos mémoires et même, m'a confié le Général Mance, bien des documents secrets qui la renseignent sur notre attitude en la matière. Elle nous soutiendra d'autant plus vigoureusement qu'elle sait ses intérêts conformes aux nôtres. Il est possible, m'a dit Mance, que le désir de la France, de capter les forces hydrauliques en amont de Strasbourg, reçoive satisfaction, mais nous ne pourrions l'accepter, ajouta-t-il, qu'à condition que la navigation fût assurée à des conditions égales de trafic et de gratuité que celles qu'offre le Rhin libre.

La Hollande et la Belgique, m'a-t-il assuré, seront aussi de bons défenseurs de la thèse anglo-suisse. Mance comprend notre désir d'être officiellement entendu, mais il doute qu'il puisse recevoir satisfaction. En tous cas, m'a-t-il dit, vous avez beaucoup plus de chance d'être entendu devant la Commission spéciale, qui arrêtera ses résolutions cette semaine ou la semaine prochaine au plus tard, que devant la Commission des Dix. Les questions que cette dernière Commission devra trancher sont en effet si multiples, si variées et si importantes pour les Alliés et pour le Monde, qu'il est bien plus probable qu'elle consente à suspendre ses délibérations pour accueillir des propositions d'amendement qu'une puissance neutre pourrait apporter à un texte issu des délibérations de la sous-commission du Rhin.

Le Général Mance, officier de carrière d'une quarantaine d'années, qui s'est, depuis son entrée dans l'armée, fait une spécialité des questions de transport, m'a

fait la meilleure impression. C'est un homme très énergique et à l'esprit admirablement lucide. Il a au plus haut degré le sens des problèmes internationaux et de l'importance mondiale qu'il y a à les résoudre dans un esprit de justice absolue. Nous ne saurions rêver de défenseur à la fois plus convaincu et plus persuasif de notre thèse.

Je me suis empressé, à l'arrivée de M. Collet, à chercher à le mettre en rapport avec lui. J'espère que ces deux Messieurs pourront se rencontrer avant qu'il ne soit trop tard.

M. Dunant, toujours rassuré par des déclarations de M. Dutasta, voit notre situation moins en noir que moi. Je souhaite de tout mon cœur qu'il ait raison, mais cela ne m'empêchera pas de continuer, dans toutes mes conversations, à chercher à impressionner mes interlocuteurs pour bien leur faire comprendre combien inique serait une solution qui nous priverait de notre droit de libre accès à la mer et combien opportune serait une consultation de nos experts.

/.../²

---

2. *Suivent quelques informations particulières.*