

Paris, le 31 Mars 1919.

Rapport Rappard
 Ligue des Nations
 Droit de Passage
 Siège de la Ligue,
 Entente avec le Bolchévisme
 en Russie
 Les Anglo-Américains contre la
 politique française en Allemagne
 Frontières Polonaises
 Ancienne Mission Smuts en Suisse

Monsieur le Conseiller Fédéral,
 Je me suis permis d'adresser hier aux Affaires
 Etrangères les dépêches que voici :

" Affaires Etrangères BERNE . Rappard vous
 " prie transmettre message suivant à Comité International
 " Croix-Rouge : Malgré préférences personnelles contraires
 " Rappard recommande deux Conférences distinctes et successi-
 " ves comme seul moyen assurer participation grands Alliés.
 " Justifier conférences successives par relations diploma-
 " tiques toujours encore rompues stop Numéro trente trois
 signé (Dunant)

avant-bis 1
 29 mars

" Affaires Etrangères Berne . Votre agent
 " officieux fait communication suivante : Conférence offi-
 " cieuse neutres sous direction Cecil et Hymans a eu lieu
 " hier soir . But Conférence faire connaître modifications
 " décidées par suite premières conférences avec neutres .
 " Plusieurs modifications assez importantes admises . Droit
 " de sécession reconnu avec préavis de deux ans . Siège avec
 " voix au Conseil exécutif assuré à tout Etat dont intérêts
 " spécialement engagés . Cecil en réponse à question Rappard
 " déclare que droit de passage un de ces cas . Donc selon
 " Cecil pas de droit de passage sans consentement Suisse.
 " Cecil promet assurer rédaction claire à ce sujet dans pro-
 " jet définitif. Rapport détaillé suivra par courrier demain.
 " Sous-Commission siège nettement favorable à Genève a char-
 " gé Smuts de s'entendre avec Rappard avant recommandation
 " formelle . Projet offre éventuel terrain et exterritoria-
 " lité par Suisse sera élaboré et communiqué Berne prochai-
 " nement . Matière hautement confidentielle . Détails par
 " courrier demain stop Numéro trente quatre
 signé (Dunant)

J'ai pris la liberté de confier la dépêche

Monsieur le Conseiller Fédéral F. CALONDER.

Chef du Département Politique Suisse .

B E R N E .

R/GB



trente trois, relative à la Conférence internationale des Croix-Rouges, à la voie diplomatique à cause de son caractère urgent et confidentiel. Il paraît donc décidé, pour en finir tout de suite avec un sujet d'intérêt secondaire, que l'assemblée internationale des Croix-Rouges se réunira à Genève en deux sections successives. La répugnance des Français et des Anglais, de se rencontrer avant la reprise des relations diplomatiques avec leurs anciens ennemis, a été reconnue comme invincible par les Américains qui se sont inclinés.

1°. SOCIÉTÉ DES NATIONS. Ci-inclus vous trouverez à ce propos :

1°. La lettre par laquelle Lord Robert Cecil vous invita à la séance de samedi, avec le mot de son secrétaire qui vous expliquera pourquoi j'ai reçu cette invitation.

29 mars

2°. Le rapport relatif aux modifications décidées à la suite des premières conférences avec les Neutres. Ce rapport a été rédigé par Lord Robert, qui me pria de le traduire à la séance de samedi soir. Au sujet de ce rapport je me permets de vous soumettre les indications complémentaires suivantes:

Ad. préambule. Lord Robert nous expliqua que l'on prévoyait l'annexion au Traité de Paix, d'un Protocole comprenant deux listes. La première de ces listes serait faite par l'énumération des pays belligérants qui deviendraient membres de la Ligue des Nations dès le début. La seconde liste porterait les noms des Etats neutres qui auraient adhéré officiellement à la Ligue. Ce protocole ne sera pas dressé au

au moment même de la signature de la Paix, car on ne prévoit pas que les Neutres auront déjà pu, à ce moment, faire connaître leur attitude. Pour qu'ils le puissent, en toute dignité et en toute liberté, on prévoit la procédure suivante : Le texte définitif du pacte sera publié dans une huitaine de jours et officiellement communiqué aux Neutres tout de suite après. Les Gouvernements des Etats neutres feraient alors officieusement connaître à la Conférence de la Paix l'attitude qu'ils comptent adopter en face de la Ligue. A tous ceux qui auront signifié leur intention d'adhérer, une invitation officielle sera ensuite adressée. On pense que la Paix aura été signée entre-temps et qu'ainsi, l'établissement du protocole sus-mentionné ne pourrait se faire qu'après.

Ad. Article III. Alinéa 4. J'attire l'attention sur cette nouvelle disposition. Il est attendu dans l'esprit de ses auteurs, qu'elle est destinée à faciliter l'accès au conseil exécutif des grandes Puissances qui ~~ne~~ seront pas représentés *et qui ne sont pas admis dans la Ligue* (dès le début.

L'alinéa 5 de ce même article III est de toute importance pour nous. C'est celui auquel je faisais allusion dans ma dépêche d'hier. Cecil et le général Smuts, avec qui je m'entretins de ce même sujet hier, me déclarèrent positivement qu'à leur sens, le territoire d'un membre de la Ligue ne pouvait en aucun cas être traversé par les troupes des autres membres de la Ligue sans son consentement. J'ai beaucoup insisté et je profiterai de toutes les occa-

sions qui s'offriront encore à moi pour insister à nouveau sur la nécessité absolue de rédiger les dispositions à ce sujet d'une façon parfaitement claire . J'ai montré combien pour nous cette disposition était essentielle . La neutralité à laquelle tout le monde se montre décidément de plus en plus hostile , en tant qu'institution expressément définie , perdrait beaucoup de son importance à nos yeux si le droit de passage , et à plus forte raison la participation de la Suisse aux opérations militaires de la Ligue , demeurerait dépendants de son libre consentement.

Ad. Article 15. J'attire l'attention sur la modification prévue à l'alinéa premier . C'est une entorse très grave, mais je crois pouvoir dire heureuse, apportée au principe dit de l'unanimité . Evidemment , elle accroît encore l'influence prépondérante des grands Etats. L'article relatif au droit de sécession avec un préavis de deux ans est une satisfaction importante donnée à l'un de nos vœux.

La séance de samedi soir n'a duré qu'une heure un quart . Comme les treize Etats neutres^{n'} y étaient représentés chacun que par un seul Délégué , il y a eu très peu de discussion . ~~La~~ ^{Une} discussion ^{approfondie} était d'ailleurs impossible, car Lord Robert Cecil qui présidait, n'ayant que M. Hymans à ses côtés comme^{te} représentant des Etats alliés, déclara expressément qu'il voulait simplement porter à la connaissance des Etats neutres ~~les~~ ^{les} changements que leurs interventions avaient suggérés. L'on n'a pas pu nous sou-

mettre jusqu'à présent aucun texte rédigé, car la commission de rédaction n'a pas encore achevé ses travaux . Le seul document qui ait figuré à la séance de samedi est celui que j'ai l'honneur de vous transmettre . Il n'y en avait en tout qu'un exemplaire de disponible, d'après lequel j'ai fait la traduction orale à la demande de Cecil. Comme vous le voyez , il eut été difficile d'organiser une séance moins favorable à une discussion approfondie .

2°. SIEGE DE LA LIGUE. A la demande d'Orlando , la Sous-Commission de quatre membres chargée d'examiner la question du siège, a renoncé à entendre des représentants des villes rivales . Par contre , le colonel House m'a fait venir à l'issue de la séance et m'a tenu à peu près le langage suivant :

" Comme nous l'avions prévu , la sous-commission est à l'unanimité favorable en principe à Genève . Elle a chargé le général Smuts de s'entendre à ce sujet avec vous . C'est donc avec lui que vous aurez à poursuivre les conversations , mais je continuerai, moi aussi, à m'y intéresser très personnellement . Je n'ai pas renoncé à l'idée d'un prochain voyage au bord du Léman. Je vous serais obligé , à ce propos, de me faire tenir un plan à grande échelle des environs de Genève . Nous cherchons un emplacement au bord du lac aussi rapproché que possible de Genève, c'est-à-dire bien à la campagne , mais à une distance de la ville qui ne devrait pas dépasser 15 à 20 kilomètres . Je serais heureux si sur ce plan vous pourriez faire indiquer par votre Gouvernement les emplacements qu'il pourrait recommander . Il faudrait,

à mon sens , un carré de terre d'une superficie d'au moins une mille carrée, avec un bord de lac aussi large que possible . Je vous prie aussi de me faire savoir si votre Gouvernement n'aurait aucune objection à l'établissement d'une très forte station de télégraphie sans fil dans la proximité immédiate du siège . Nous voudrions pouvoir communiquer directement de Genève avec n'importe quel point du globe."

J'ai cru pouvoir assurer le colonel House que le Gouvernement fédéral s'empresserait de donner satisfaction à ces deux demandes . La question du poste de télégraphie sans fil avait déjà fait l'objet de plusieurs conversations antérieures . Il semble que ce soit notamment dans des milieux militaires et navals américains que l'on tient à avoir une forte station au centre de l'Europe .

A la séance de samedi soir , Lord Robert Cecil m'a remis une note non signée et non datée qu'il tenait du général Smuts . Smuts y exprimait le désir d'avoir de notre part une déclaration écrite pour le cas où Genève serait choisie comme capitale de la Ligue . ^{Il voulait} ~~Smuts m'a~~
~~pouvoir sans~~ demandé d'assurer la sous-commission que le Gouvernement Fédéral était disposé à céder à la Ligue un emplacement suffisant au bord du lac de Genève et à ^{le placer au} ~~y assurer le~~ bénéfice de l'exterritorialité conformément aux dispositions du projet de pacte de Paris. Il ajoutait , dans son petit mémorandum, que les frais d'expropriation seraient à la charge de la Ligue . La note mentionnait en terminant qu'on demandait une réponse immédiate et très confidentielle.

Je pris donc sur moi de rédiger une réponse en empruntant autant que possible au memorandum de Smuts ses termes mêmes. Il n'y avait rien là en effet qui fût contraire à mes instructions, ni qui les outrepassât. Je me suis rendu chez Smuts avec le projet de réponse et j'eus avec lui une longue et fort intéressante conversation. J'y reviendrai tout à l'heure.

Smuts estimait que mon projet de réponse était conçu en termes trop généraux. Il garda son texte et le mien et promit de me rappeler dès qu'il aurait de son côté rédigé ce qu'il appelait un avant-projet de convention. Je lui fis remarquer que je n'avais naturellement pas l'autorité pour signer une convention quelconque. J'ajoutai que tant^{que} la décision relative à notre participation à la Ligue n'était pas prise, le Gouvernement Fédéral lui-même ne pouvait signer^{qu'} une convention conditionnelle. J'insistai fortement cependant pour qu'il ne vît pas dans ces réserves que m'imposaient les circonstances, un motif pour prêter la Suisse. Il comprit fort bien nos difficultés et me fit à ce sujet la déclaration relative au droit de passage que j'ai signalée ci-dessus. Smuts est un homme de 50 ans environ, juriste de son métier au civil. Il parle l'anglais avec un fort accent germanique. C'est un esprit très clair, très décidé et très modéré dans ses conceptions internationales. Il estime que l'Allemagne devrait être admise dans la Ligue des Nations tout de suite, mais ~~que~~^{qu'} il importe de ne pas froisser par une hâte, qui paraîtrait intempestive, les susceptibilités pathologiques à ses yeux de la France. "Cela se fera tout de même bientôt,

me dit-il , dès que nos Alliés auront repris un peu la maîtrise de leurs nerfs . J'ai foi , poursuivit-il , dans la Société des Nations et je crois que sa capitale sera, dans 100 ou 200 ans , une des principales villes du monde . Il importe , par conséquent , de voir grand et de se faire accorder tout de suite un territoire assez vaste (la mille carrée du colonel House lui paraissait nettement insuffisante), et , situé de telle façon qu'on puisse facilement l'arrondir dans l'avenir !

J'attends avec une extrême impatience l'avant-projet de Smuts que je vous communiquerai naturellement dès que je l'aurai reçu . Comme vous le voyez , la question du siège, ^{rien} ~~ne~~ être encore aussi près d'une décision définitive que ^{en} le ferait penser les nouvelles qui paraissent ces jours-ci dans les journaux, est cependant virtuellement tranchée en notre faveur . Si , comme je l'espère , nous pouvons donner pleine satisfaction à la sous-commission , et s'il ne surgit aucun incident parlementaire , ni aucune grève révolutionnaire en Suisse , je crois pouvoir assurer que la capitale de la Ligue sera établie en Suisse au bord du Léman, dans les environs de Genève . Cependant , il faut bien se garder de crier victoire . La décision définitive dépendra , dans une certaine mesure , des petites puissances dont plusieurs subissent fortement l'influence de la Belgique . Ce que je redoute le plus , c'est que les grandes puissances qui devront sans doute décevoir la Belgique à l'occasion de la discussion de certaines de ses revendications territoriales , pourraient être tentées de lui confier le siège à la onzième heure pour la

consoler . C'est là une éventualité qui ne me paraît à vrai dire pas probable , mais avec laquelle il faudra compter jusqu'à la décision de la Conférence souveraine .

Je me permets de vous prier très instamment de vouloir bien faire immédiatement droit à la double demande du colonel House qui , comme vous le savez , reste notre grand ami et notre ^{plus} puissant champion ici.

3°. BOLCHEVISME. C'est le principal sujet des conversations dans les milieux de la conférence actuellement . Comme les journaux vous l'auront montré , l'opinion publique en France ~~et~~ et le Gouvernement français se montrent de plus en plus résolument hostiles à toute ^{intervention} invitation militaire en Russie . Comme l'Angleterre et les Etats-Unis s'y sont montrés opposés depuis de longues semaines , il faut ^{travaux} considérer cette intervention comme exclue . Le pessimisme dont font preuve les Russes à Paris (Sasonoff, Bakhmetief, Savinkov etc) montrent que pour eux aussi cette conclusion se dégage des événements récents .

Comme d'autre part il est évident que l'on ne saurait avoir la Paix en Europe tant que le problème russe n'aura reçu une solution , on parle ^{de plus en plus} généralement d'entrer en pourparlers avec le Gouvernement bolchévique . L'idée , combattue par le Daily Mail " , mais accueillie non sans faveur dans le Temps , est née , je crois , dans le cerveau de Hoover . Voici ce que j'en sais d'après les conversations de Mc. Cormick, Auchincloss et Nansen qui s'y intéressent tous très vivement . Hoover voudrait qu'un groupe de citoyens de pays neutres , à la tête duquel serait placé Nansen , forme , avec l'appui officieux de leurs gouvernements respectifs , un comité d'organisation de

Secours pour la Russie . Ce Comité adresserait une lettre à Lenine et une autre à la Conférence de la Paix , pour demander si son intervention serait bien accueillie de part et d'autre . Les renseignements que les Délégués américains viennent de rapporter de Russie font croire qu'une intervention ~~de~~ ce genre serait très bien accueillie là-bas. La Conférence de la Paix , de son côté , répondrait à cette lettre en proposant l'arrangementⁿ suivant : Les Alliés lèveraient le blocus et permettraient à l'organisation neutre de ravitailler la Russie en moyens de transports et en produits manufacturés. De plus , ils obtiendraient la démobilisation de toutes les armées russes , tchéco-slovaques, polonaises et autres , qui menacent la Russie. En échange de cette concession^s, ils exigeraient de Lenine la suppression immédiate de toute propagande révolutionnaire à l'étranger et la démobilisation de l'armée des Soviets.

On m'a demandé si je consentirais à faire partie d'un Comité semblable . J'ai répondu que la participation de la Suisse à une action de cet ordre serait rendue particulièrement difficile par nos relations passées avec les bolchévistes , que de plus je ne croyais nullement être l'homme voulu , mais que je rapporterais fidèlement à mon gouvernement tout ce que j'aurais appris à ce sujet. On m'a recommandé la plus grande discrétion à ce sujet. Mansen vient de me raconter qu'Hoover s'était montré surpris et vexé par l'article du temps d'hier soir , qu'il croyait dû à une indiscretion anglaise . Je serais heureux d'avoir l'avis non officiel du Gouvernement fédéral au sujet de cette entreprise qui , sous une forme ou sous une autre , pourrait bien être tentée très prochainement . Les

gouvernements anglais et américains y sont en tous cas très favorables, d'autant plus que les récits des Délégués américains, à leur retour de Russie, ont donné une idée beaucoup moins pessimiste qu'on ne pouvait s'y attendre de l'ordre et de la modération qui règnent à Pétersbourg et à Moscou. Une soirée que je viens de passer avec M. Bullitt, un des secrétaires du Colonel House, qui fut de cette mission en Russie, m'a fait voir par ses yeux, un pays très différent ^{de} celui que décrivent nos Suisses expulsés de là-bas. Je n'ai pas le temps d'entrer dans des détails ^{concrets} ~~à~~ ^{ici}.

4°. SITUATION FRANCO-ALLEMANDE. Tous les Anglais et tous les Américains, presque sans exception, que l'on rencontre/expriment en termes très sévères sur la politique française à l'égard de l'Allemagne. Il n'est question que de folies, d'aveuglement, de suicide et d'expressions analogues dans ces conversations. Monsieur le Professeur Haguenin, que Clémenceau avait envoyé en mission en Allemagne, il y a quelques semaines, en est revenu aujourd'hui et nous avons longuement ^{ensemble} causé. Comme ses lettres adressées à son gouvernement l'avaient fait prévoir, il revient très convaincu des erreurs de la France et très désireux de les voir réparer au plus vite. Il estime que la situation économique de l'Allemagne est extrêmement critique, que le gouvernement allemand, quoique instable, peut tenir encore, si la France le soutient, qu'une politique intelligente de son pays pourrait assurer à la France la Direction effective des affaires allemandes. Il estime que les socialis-

tes indépendants, dont les opinions au sujet des origines de la guerre et au sujet de l'avenir international lui paraissent les plus estimables, gagnent journellement du terrain. Il se plaint de l'influence néfaste pour la France qu'exercent les Américains en Allemagne, en faisant de la popularité au dépens de la France. Haguenin recommande une politique plus libérale et plus active. Au point de vue économique, ^{Il} ~~Il~~ ^{vous} ~~faudrait~~ assurer un rapprochement franco-allemand en encourageant des compatriotes à participer aux affaires d'outre-Rhin pour s'y enrichir et pour exercer un droit de contrôle sur l'industrie allemande.

Malgré la très vive intelligence de M. Haguenin et la pondération de son jugement, ses projets de réforme me paraissent bien vagues. Il est intéressant et significatif cependant qu'une influence modératrice comme la sienne, se fera dorénavant sentir au Quai d'Orsay où il jouit momentanément, paraît-il, d'un réel prestige.

5°. FRONTIÈRES POLONAISES. Les ambitions territoriales des Polonais deviennent toujours plus excessives, paraît-il. Elles s'étendraient maintenant jusqu'à Kief ! Mais d'autre part, la résistance à leurs prétentions grandit aussi à la Conférence. Sur la question de Danzig, Lloyd George est jusqu'à présent seul à s'opposer à la solution tout à fait polonaise comportant un large couloir, comme accès à la mer. Wilson, se fiant au rapport excessivement favorable aux prétentions polonaises de son expert, mon ancien collègue, le professeur Lord, ne soutient pas Lloyd George, mais ne le combat pas non plus. Si les Français voulaient bien écouter M. Haguenin

ils laisseraient Danzig à l'Allemagne , tout en assurant aux Polonais certains avantages économiques bien faciles à déterminer . Il paraît que les Divisions du général Haller , composées en grande partie d'éléments polonais recrutés aux Etats-Unis , ne montrent aucun enthousiasme pour le rôle qu'on veut leur faire jouer . Elles ne demanderaient, paraît-il , qu'à être démobilisées et à retourner aux Etats-Unis . L'Angleterre serait heureuse si le ~~département~~ ^{département} à Danzig pouvait être évité .

Le général Smuts m'a raconté hier la mission qu'il était venue accomplir en Suisse en 1917 . Malgré les démentis qui ont paru dans les journaux alors , il avait bel et bien été chargé de négocier une paix séparée avec l'Autriche . Cela n'a malheureusement pas réussi , m'a-t-il dit, à cause de la duplicité des Autrichiens . C'est un des rares secrets diplomatiques de la guerre qui ait été bien gardé , a-t-il ajouté en riant !

Je ne vous envoie pas de coupures de journaux, car je sais que la Légation s'en charge. Mais je ne saurais assez vous engager à nouveau à suivre très attentivement le Daily Mail d'ici . C'est de beaucoup le journal le plus exactement et le plus complètement renseigné de Paris quant aux affaires de la Conférence . Les journaux français eux-mêmes le reconnaissent avec dépit, en se plaignant des entraves de la censure française .

Veillez agréer, Monsieur le Conseiller fédéral , les assurances de mon cordial et très respectueux dévouement.

Wm. E. Rappard