

N. 4841

**LES ORIGINES
ET L'ŒUVRE DE LA SOCIÉTÉ
DES NATIONS**

**LES ORIGINES
ET L'ŒUVRE DE LA SOCIÉTÉ
DES NATIONS**

TOME I

**PUBLIÉ PAR
RASK-ØRSTEDFONDEN**

**SOUS LA DIRECTION DE
P. MUNCH**

**COPENHAGUE
GYLDENDALSKE BOGHANDEL - NORDISK FORLAG
CHRISTIANIA - LONDRES - BERLIN
MDCCCCXXIII**

VIN

F3

004841

PRINTED IN DENMARK
GYLDENDALS FORLAGSTRYKKERI
COPENHAGEN

TABLE DES MATIÈRES

CHR. L. LANGE, secrétaire général de l'Union interparlementaire: <i>Préparation de La Société des Nations pendant la Guerre</i>	4
GEORGES SCELLE, professeur de droit international à la Faculté de Droit de l'Université de Dijon: <i>L'élaboration du Pacte</i>	62
WALTHER SCHÜCKING, Professor der Rechte in Berlin. M. D. R. Mitglied der ständigen Schiedshofs im Haag: <i>Der Völkerbundsentwurf der deutschen Regierung</i>	138
P. MUNCH, député, ancien ministre de la défense nationale et de l'intérieur en Danemark: <i>Les États neutres et le Pacte de la Société des Nations</i>	161
GILBERT MURRAY, professor at Oxford: <i>The British People and the League of Nations</i>	189
A. AULARD, professeur de la Sorbonne: <i>L'opinion publique en France et la Société des Nations</i>	210
NORMAN H. DAVIS, delegate of the United States at the Peace Conference: <i>The necessity for the League of Nations. The past and probable future attitude of the United States</i>	252
A. STRUYCKEN, docteur en droit et sciences politiques, membre du Conseil d'État, membre de la Cour permanente d'Arbitrage de La Haye: <i>L'attitude des Pays-Bas envers la Société des Nations</i>	267
P. SCHOU, Danish consul general at Montreal: <i>The United States refusal to join the League of Nations</i>	297
V. K. WELLINGTON-KOO, minister of Foreign Affairs: <i>China and the League of Nations</i>	342
MICHAEL H. LIE, professeur à l'université de Kristiania: <i>L'entrée de la Norvège dans la Société des Nations</i>	345
WILLIAM E. RAPPARD, directeur au Secrétariat de la Société des Nations: <i>L'entrée de la Suisse dans la Société des Nations</i>	361
ERNST TRYGGER, docteur en droit, président du conseil en Suède, sénateur: <i>L'entrée de la Suède dans la Société des Nations</i>	428
HANS WEHBERG, Doctor, Leiter der völkerrechtlichen Abteilung der deutschen Liga für Völkerbund, Associé des Instituts de droit international: <i>Das deutsche Volk und der Völkerbund, (abgeschlossen Januar 1923)</i>	440

PAUL HYMANS, ministre d'État, ancien ministre des Affaires Étrangères de Belgique: <i>L'oeuvre du Conseil de la Société des Nations</i>	501
LÉON BOURGEOIS, président du sénat, ancien président du conseil: <i>L'état actuel de la Société des Nations</i> (Communication faite à l'Académie des Sciences Morales et Politiques.).....	554
<i>Appendices:</i>	
Le projet du Pacte de la Société des Nations du 14 Février 1919.....	577
Proposed constitution of the League of Nations of February 14, 1919.....	577
Le Pacte de la Société des Nations	591
The Covenant of the League of Nations.....	591

LE Parlement et le Gouvernement danois ont institué en 1919 un fonds, nommé le "Rask-Ørstedfond", dans le but d'aider au "développement de la science danoise en coopération avec les études scientifiques internationales." Pendant les années qui ont suivi la guerre ce fonds a essayé surtout de faciliter la reprise de la coopération intellectuelle qui avant la guerre avait donné de si importants résultats pour la science internationale.

En 1921 le comité d'administration a décidé la publication d'un ouvrage scientifique sur la Société des Nations, dû à la collaboration d'auteurs de différents pays. Cet ouvrage devait avoir pour objet de donner un exposé des origines de la Société des Nations, de son activité et des opinions divergentes qui se sont manifestées dans les différents pays appartenant ou non à la Société des Nations, au sujet de son importance et de son caractère.

L'idée d'un tel ouvrage a rencontré le plus vif intérêt chez les personnalités qui ont participé à la création de la Société des Nations, ou qui plus tard ont pris part à son oeuvre. Des représentants des États alliés et associés, des États vaincus et des États neutres se sont rencontrés ici dans un travail commun, tous inspirés du même désir de contribuer à la création d'une organisation internationale basée sur les principes de la paix et de la justice.

Le premier volume de l'ouvrage expose d'abord les origines de la Société et les opinions divergentes qui se sont manifestées lors de sa fondation; M. P. HYMANS donne ensuite un exposé de l'oeuvre du Conseil, tandis que M. Léon Bourgeois donne son appréciation sur l'état actuel de la Société.

Le second volume exposera en détail les travaux des différents organes de la Société et contiendra en outre des articles exposant les opinions sur la Société de quelques auteurs qui n'ont pu terminer leurs articles à temps utile pour être insérés dans le premier volume. Le second volume sera publié dans quelques mois.

PRÉPARATION DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS PENDANT LA GUERRE

PAR
CHR. L. LANGE

INTRODUCTION

L'IDÉE D'UNE SOCIÉTÉ DES NATIONS AVANT 1914.

L'IDÉE d'une organisation internationale, sous forme d'une fédération, est très vieille. Les premiers projets datent du 14^e siècle, et leur nombre va toujours en croissant, notamment depuis le 17^e siècle. C'est au cours de ce dernier siècle également que fut fondée la science du Droit international, sous l'inspiration des Alberico Gentili et Hugo Grotius.¹⁾

Jusqu'en 1815, ces tendances internationalistes sont d'ordre purement littéraire; après les guerres napoléoniennes surgissent les Sociétés qui créent le mouvement organisé de la Paix. Les premières associations de ce genre ont été formées dans les pays anglo-saxons, sur l'initiative des Quakers; elles avaient au début un caractère prononcé religieux et sentimental. Leur but était de combattre l'esprit de la guerre; au fond elles étaient anti-militaristes. Plus tard (depuis 1900) le mot *pacifistes* est devenu courant pour désigner leurs adhérents. Leur idée positive était celle de la fraternité et de la solidarité humaines.²⁾

Au milieu du 19^e siècle un courant d'ordre économiste s'allia au mouvement moral: ce fut celui du Libre-Echange, et les inspirateurs de ce courant, *Richard Cobden* et *John Bright* en Angleterre, *Frédéric Bastiat*, plus tard *Frédéric Passy* en France, devinrent en même temps des apôtres de la Paix. Des Congrès internationaux furent organisés dès 1843; une longue interruption fut causée par la réaction nationaliste que provoquèrent la guerre de Crimée et les guerres nationales, 1859—70. La série en fut reprise à partir de 1889 et continuée jusqu'en 1913. En 1891 le *Bureau international de la Paix* fut fondé à Berne; il servit de trait d'union entre les sociétés nationales de la Paix, de plus en plus nombreuses,

¹⁾ Voir *Schücking*, *Die Organisation der Welt* (Festgabe für Laband), Tübingen 1908; aussi paru à part, et en outre publié (en abrégé) dans la *Revue du Droit international public*, Paris 1908; *Ter Meulen*, *Der Gedanke der internationalen Organisation in seiner Entwicklung 1300—1800*, La Haye 1917; *Redslob*, *Das Problem des Völkerrechts*, Leipzig 1917; *Lange*, *Histoire de l'Internationalisme*, I (jusqu'à 1648), Kristiania, Institut Nobel, 1919. — Cp. le remarquable article de *Max Haber*, *Beiträge zur Kenntnis der soziologischen Grundlagen des Völkerrechts in der Staatengesellschaft*, *Jahrb. des öffentlichen Rechts*, IV (1910), et les ouvrages de *Norman Angell*, *The Great Illusion* (1910), et, surtout, *The Foundations of International Polity*, London, Heinemann, 1914.

²⁾ Il n'existe pas d'histoire scientifique du mouvement pacifiste au 19^e siècle. Il faut se méfier de *Melamed*, *Theorie, Ursprung u. Geschichte der Friedensidee*, Stuttgart, 1909. — *Fried*, *Handbuch der Friedensbewegung*, 2te Aufl., Leipzig 1911—13, donne quelques indications et renseignements utiles.

organisa les congrès internationaux, et assura l'exécution de leurs résolutions. En 1889 avait été formé l'*Union interparlementaire*, qui institua son Bureau, également à Berne, en 1892. L'Union organisa des Conférences, qui préconisèrent surtout le recours à l'arbitrage, et en général le règlement judiciaire des conflits entre états.

Déjà en 1873, deux associations juridiques avaient été fondées, l'*Institut de Droit international*, de caractère exclusivement scientifique, et l'*International Law Association*, qui se posa des buts d'ordre plus pratique, visant la vie commerciale et la navigation.

Il ne faut pas oublier non plus l'importance au point de vue international du *mouvement socialiste*, qui organisa des Congrès internationaux depuis 1889 et créa un Bureau international, à Bruxelles, en 1901; ni le *Conseil international des Femmes*; ils vouèrent tous les deux un concours conscient et suivi à l'œuvre de paix et de coopération internationale.

Jusqu'au 19^e siècle l'influence du mouvement internationaliste sur la législation et la vie politique des états n'avait été que minime. Les traités de Westphalie, de 1648, présentent le premier exemple de conventions générales, embrassant plus ou moins complètement la communauté des états civilisés. Les traités d'Utrecht, de 1713, et surtout ceux de Vienne, de 1815, continuent cette tradition, et ainsi s'ébauche lentement l'organisation embryonnaire d'une Société des états, ou, si l'on veut, des Nations, régie par le droit ("Völkerrechtsgemeinschaft"). A Vienne des conventions générales sont adoptées sur les questions de la traite, des fleuves internationaux, des privilèges et immunités diplomatiques. La convention de Paris, de 1856, sur le droit de guerre maritime, obtint plus tard une reconnaissance presque universelle. La Conférence de Genève, en 1864, sur l'inviolabilité des blessés et du service de la santé militaire en temps de guerre, présente le premier exemple d'une réunion des plénipotentiaires des états convoqués exclusivement en vue d'une œuvre humanitaire. Depuis, ces conférences ne se comptent plus. Elles codifient les règles du droit international dans les domaines les plus divers: postes, télégraphes et transports; navigation, mesures sanitaires, traite des blanches — pour n'en citer que quelques-uns. A côté des conférences officielles des états se placent, en nombre plus grand encore, les associations et les congrès privés, poursuivant leurs buts sur le terrain international.¹⁾

Cette internationalisation de la vie publique et privée est un des traits les plus caractéristiques de l'époque contemporaine. Elle tient au développement des moyens de communication et à la création d'un marché mondial. Le problème se posait, de plus en plus impérieusement, de créer, pour la vie internationale, existant dans le domaine des faits économiques et intellectuels, l'organisation voulue et appropriée sur le terrain politique. Le retard de l'évolution politique sur celle des faits et des idées devint de plus en plus évident. C'est le mérite des pacifistes et des interparlementaires d'avoir insisté sur la gravité du problème, sur l'état anarchique des rap-

¹⁾ Voir l'*Annuaire de la Vie internationale*, publiée par l'Office central des Associations internationales à Bruxelles, I, 1908—09, et II, 1910—11. On trouvera des renseignements plus récents, mais moins complets, dans le *Répertoire des Organisations internationales*, Genève 1921, publ. par la Société des Nations.

ports internationaux. Ils ont dénoncé la funeste doctrine bismarckienne, d'après laquelle "la force primait le droit" dans les relations entre états, constatation d'un fait malheureusement trop évident, dont bien des hommes d'état ont voulu faire un principe d'action. Il y a eu, toutefois, très peu, même parmi les internationalistes, qui ont envisagé l'ensemble du problème; les postulats des pacifistes, les études des juristes et des sociologues ont visé, presque exclusivement, des problèmes d'espèce.

Et tout de même, ceux qui savaient écouter l'herbe lever, auraient pu discerner des tendances bien nettes vers une organisation d'ensemble des rapports internationaux.

Les conférences des plénipotentiaires des états pouvaient être regardés comme des rouages embryonniques d'un *pouvoir législatif*, préparant une sorte de codification, encore imparfaite et décousue, du droit international. Ces conférences s'occupaient du droit maritime, des mesures sanitaires, de la traite des blanches, pour ne citer que quelques exemples. Un commencement d'administration internationale se dessinait, d'autre part, par la création d'une série de bureaux internationaux, surtout dans le domaine des moyens de communication (postes, télégraphes, transports par chemins de fer), mais aussi dans d'autres domaines, comme celui de la propriété intellectuelle; c'était là l'embryon d'un *pouvoir exécutif*. Quant au *pouvoir judiciaire*, des germes pouvaient en être discernés dans les tribunaux d'arbitrage, fonctionnant d'une façon intermittente, et sur la base de compromis librement consentis par les parties, pour des affaires d'espèce et le plus souvent de moindre importance.

Il faut, en effet, la perspective historique que nous possédons maintenant, pour voir dans ces débuts modestes et souvent assez insignifiants, le départ d'une évolution nouvelle. A la fin du 19^e siècle, il n'y avait guère que les "visionnaires de la paix éternelle" qui y voyaient quelque-chose de vraiment important.

Aussi l'entreprise généreuse des *Conférences de la Paix* n'a-t-elle pu pousser beaucoup plus loin vers une vue d'ensemble; elle garde encore un caractère indécis et tâtonnant.

La première conférence, réunie en 1899 à la Haye, sur l'initiative du tsar, en vue d'attaquer le problème de la réduction des armements, n'a pu rien faire de sérieux pour solutionner ce problème épineux, surtout à cause de l'opposition du gouvernement allemand. Si la Conférence a pu faire quelque-chose dans d'autres domaines, elle en fut surtout redevable aux travaux des interparlementaires et des juristes de l'Institut de Droit international. En effet, la I^{re} Convention qui sortit des délibérations de la Conférence, relative au Règlement pacifique des conflits internationaux, était basée sur des avant-projets élaborés par ces deux institutions. La convention créa une prétendue Cour permanente d'arbitrage international — prétendue parce que la nouvelle institution n'était ni permanente, ni même une "Cour", mais tout simplement le cadre de tribunaux d'arbitrage créés *ad hoc* pour des litiges que les états se déclaraient prêts, dans chaque cas particulier, à soumettre à un règlement par l'arbitrage. La tentative très sérieuse faite à la Haye de prévoir une vraie juridiction pour la "Cour", sous forme d'engagements pris par les états

de lui soumettre certaines catégories de litiges, échoua, elle aussi, sur le *non-possumus* de l'Allemagne. Le recours à la nouvelle Cour resta facultatif.

C'était là de pénibles et bien modestes débuts; mais un premier pas avait été fait vers l'organisation d'un pouvoir judiciaire international, bien que sans obligation et sans la moindre trace de sanctions. Le préambule de la convention du 29 juillet 1899 marqua qu'un premier jalon avait été posé dans la voie nouvelle, en déclarant que les plénipotentiaires des états reconnaissaient "la solidarité qui unit les membres de la Société des Nations civilisés".

La formule "Société des Nations" fut ainsi consacrée. Mais cette Société demeurait encore fort rudimentaire. Un pouvoir judiciaire embryonnaire avait été créé, et la Conférence avait fait un pas vers l'organisation d'un pouvoir législatif périodique. La Conférence de la Paix elle-même avait, en effet, entrepris un commencement de codification du droit international, en élaborant deux projets de conventions, l'une sur les lois et coutumes de la guerre sur terre, l'autre sur l'adaptation à la guerre maritime des principes de la Convention de Genève de 1864 (inviolabilité des blessés etc). Elle avait, par une de ses résolutions, envisagé la continuation de son œuvre.

Une deuxième conférence siégea, en effet, également à la Haye, en 1907. Elle était plus importante que la première par sa composition; elle réunit les représentants de 44 états, alors que la première n'en avait compté que 26; et elle envisagea, plus hardiment que la première, la continuation de l'œuvre entreprise, en prévoyant expressément la réunion d'une troisième conférence dans un délai plus ou moins déterminé, ainsi qu'une préparation, par voie internationale, des travaux de celle-ci. Mais ses travaux ne sortirent pas du cadre tracé par la première conférence. L'organisation judiciaire ne fit aucun progrès; la nouvelle tentative d'instituer l'obligation du recours aux procédures judiciaires échoua encore une fois sur l'opposition allemande; le projet envisageant la création d'une véritable Cour permanente internationale ne put surmonter les difficultés du problème de la composition de la Cour. Les projets de conventions élaborés ne s'occupèrent que du droit de la guerre, fait infiniment caractéristique de l'état fondamentalement "anarchique" de la "Société des Nations civilisées", dont on tâchait de construire les bases légales. On n'était arrivé, dans l'œuvre de législation internationale, ni à une vue d'ensemble, ni à une coordination des efforts. Et si l'on étudia de très près l'œuvre accomplie à la Haye en 1907, on a tout au plus le droit de constater un seul progrès de principe vers l'organisation d'une Société des Nations: l'un des articles de la Convention sur la Cour des prises maritimes (Art. 4), donne aux états, et même, sous certaines conditions, aux ressortissants de ces états, le droit d'assigner l'état capteur devant la Cour. C'est là une reconnaissance, en principe, de l'existence d'une société légale des nations, régie par des règles de droit, un départ du principe "anarchique" de la force, régissant les rapports entre Etats. Encore ce projet de convention n'a-t-il jamais été ratifié, et la Cour des prises n'a pu fonctionner, par suite des difficultés qui se sont opposées, jusqu'à l'explosion de la guerre mondiale, à l'adoption d'un droit matériel pouvant servir de base aux décisions de la Cour.

Il est évident que l'*Oeuvre de la Haye*, par les nouveaux horizons qu'elle ouvrait

et même à cause de ses imperfections, devait donner une grande impulsion aux efforts des pacifistes et des interparlementaires, ainsi qu'aux études des sociologues et des jurisconsultes. On a dit avec raison qu'elle a fourni aux travaux des congrès de la paix et des conférences interparlementaires" de la ligne et de la perspective"). Pas de congrès ou de conférence depuis 1900 qui ne fasse allusion à l'œuvre de La Haye, qui ne reconnaisse le grand progrès de principe fait en 1899, tout en insistant sur les lacunes et imperfections auxquelles on se propose de porter remède.

Les Congrès de la Paix se bornent généralement à émettre des vœux et des déclarations de principe d'ordre général. Il faut signaler cependant un ouvrage qui est dû à un concours institué sous leur inspiration, Duplessix, "La Loi des Nations, Projet d'institution d'une Autorité internationale Législative, Administrative et Judiciaire. Projet de Code de Droit international public." (Paris, Larose, 1906)²⁾, synthèse des aspirations des pacifistes vers une organisation de la Société des Nations.

Les travaux des interparlementaires avaient un caractère plus précis, des visées immédiates et pratiques. Nous avons dit déjà qu'un de leurs projets, pour l'organisation d'une Cour d'arbitrage, avait servi de base aux travaux de la première Conférence de la Haye. Cet exemple a poussé l'Union à poursuivre l'effort: en 1906, la Conférence de Londres a élaboré un projet de traité-modèle d'arbitrage obligatoire, qui a pu servir de base aux discussions, malheureusement infructueuses, de la 2^e Conférence, en 1907. Après cet échec, et en vue de la 3^e Conférence, prévue pour 1915 ou 1916, l'Union a mis sur le chantier toute une série de travaux destinés à servir le développement de l'œuvre de la Haye. Il faut citer en premier lieu le projet d'une Cour internationale de justice, élaboré par une des Commissions de l'Union (Rapporteur M. Henri La Fontaine, Sénateur belge) qui devait être soumis à la Conférence convoquée à Stockholm pour le mois d'août 1914, mais dont la réunion a été empêchée par la guerre. Ce projet a pu servir de base aux travaux dont est sortie la Cour internationale, instituée en 1920 par la première Assemblée de la Société des Nations. Mais l'Union avait encore prévu, et en partie préparé, l'élaboration d'autres projets: sur l'organisation de la médiation entre Etats, sur une organisation permanente des Conférences de la Paix, sur la neutralisation des voies maritimes, sur la limitation des armements, etc.³⁾. Si les travaux des interparlementaires avaient l'avantage de la précision, il leur manquait cependant la vue d'ensemble qui distinguait l'ouvrage cité plus haut de M. Duplessix. Les pacifistes proprement dits en étaient même arrivés à attaquer le problème des sanctions du Droit international, et celui de l'établissement d'un traité sur la limitation des armements⁴⁾.

¹⁾ M. Tydemar, Discours d'ouverture à la XVIII^e Conférence Interparlementaire, La Haye, 1913.

²⁾ Comparer "L'Organisation internationale" du même auteur. Paris 1909. — Pour les Résolutions des Congrès de la Paix, voir Résolutions textuelles des Congrès universels de la Paix (publié par Albert Gobat) Berne 1911, et les Suppléments de ce recueil pour les Congrès suivants (en 1911, 1912 et 1913).

³⁾ Pour l'œuvre interparlementaire, voir Lange, Résolutions des Conférences interparlementaires . . . , Bruxelles, 1911, et Conditions d'une Paix durable. Exposé des Travaux de l'Union, Kristiania 1917 (le dernier ouvrage aussi en allemand, anglais et norvégien).

⁴⁾ Discussions du Congrès de la Haye en 1913. Rapports et travaux de MM Léon Bollack et van Volkenhoven sur le problème des sanctions; projet de M. Quidde sur la limitation des armements. C.R. du Congrès, Berne, 1913.

L'Institut de Droit international a également de plus en plus travaillé sous l'inspiration de l'œuvre de la Haye; plusieurs de ses études étaient entamées en vue de pouvoir préparer les discussions ultérieures, qui devaient s'ouvrir dans la capitale des Pays-Bas.

Il n'en fut pas autrement des sociologues ou jurisconsultes individuels. Le russe *J. Novicow* exposa dès 1901 dans "La Fédération de l'Europe" (Paris, Alcan, 1901) des idées d'ensemble sur l'organisation internationale. Un des ouvriers les plus éminents des Conférences de la Paix, *Léon Bourgeois*, réunit, en 1910, une série de ses discours et conférences se rapportant à l'œuvre de l'organisation internationale, sous le titre suggestif "Pour la Société des Nations" (Paris, Bibl. Charpentier). Le publiciste-pacifiste autrichien *Alfred H. Fried* ne se lassait point d'exposer les principes de la nouvelle Société des Nations en naissance, dans des innombrables articles de vulgarisation¹⁾.

L'ouvrage qui a vu du plus haut l'œuvre de la Haye est toutefois celui de *M. Walther Schücking*, *Der Staatenverband der Haager Konferenzen* (München u. Leipzig, 1912)²⁾. L'auteur fait ressortir avec force le départ nouveau qu'indique l'œuvre de la Haye dans le développement des relations organisées entre états. A ses yeux une véritable société à caractère juridique y avait été fondée par les états, par la première convention issue de la Conférence de 1899, sur le "Règlement pacifique des conflits internationaux". Il tâche d'indiquer les jalons ultérieurs de l'évolution. Cette société possède un pouvoir judiciaire; elle aura un pouvoir législatif dans les conférences successives, et l'auteur suggère la forme d'organisation qu'il conviendra de leur donner pour qu'elles soient à même de remplir la mission qui leur est dévolue; il indique les possibilités que renferme l'œuvre de la Haye pour englober les embryons d'une administration internationale.

On voit ainsi combien était vraie l'observation de *M. Tydeman* de "la ligne et la perspective" qu'avait fournies aux travaux internationalistes l'œuvre de la Haye. D'autres auteurs ont publié des recueils de conventions, en les regardant comme des parties encore incomplètes d'un code de droit international, ou réuni les sentences d'arbitrage, sorte de recueil de juridiction internationale avant la lettre³⁾.

Il va sans dire qu'on trouve dans le droit particulier international mainte innovation pouvant servir d'exemple et de modèle au droit général. Dans ce domaine également on constate l'impulsion fournie par l'œuvre de la Haye. Nous dépasserions les cadres tracés pour cette brève introduction, si nous allions citer tous les détails qui rentreraient dans cette catégorie. Les plus significatifs sont les traités parti-

¹⁾ On trouvera la synthèse de ses idées dans *Die Grundlagen des uräschlichen Pazifismus*, Zürich 1916, 2^e édition d'un ouvrage antérieur, qui porta un titre un peu différent. Ed. franç. (trad. par Lagorgette) *Les bases du pacifisme*, Paris 1909.

²⁾ Cet ouvrage est le premier de la série "Das Werk vom Haag", malheureusement restée inachevée à cause de la guerre.

³⁾ *La Fontaine*, *Pacifisme international*, Berne 1902 (Recueil de sentences d'arbitrage); *Bridgman*, *The First Book of World Law. A Compilation of the International Conventions to which the principal Nations are signatory, with a Survey of their Significance*. Boston 1911; Cp. *World Organisation* (Boston 1905) par le même auteur. — Les sentences des tribunaux de la Haye ont été publiées par le greffe de la Cour. — Déjà en 1887 *Bluntschli* avait publié "Das Völkerrecht als Rechtsbuch dargestellt"; deux auteurs ont suivi son exemple: *Fiore* et *Internoscia*.

culiers qui visaient un règlement juridique des litiges entre états. Sous ce rapport des étapes importantes avaient été franchies, auxquelles le droit universel n'était pas encore arrivé. De nombreux traités d'arbitrage obligatoire avaient été conclus, surtout à partir de 1903, sous l'inspiration et en tenant compte expressément de la Ire Convention de la Haye; certains d'entre eux consacrèrent le recours à l'arbitrage sans réserve; d'autres y ajoutèrent des réserves plus ou moins limitatives¹⁾. En 1914 les Etats-Unis avaient conclu une série de traités "for the advancement of peace", prévoyant l'institution de Commissions permanentes d'enquête et de conciliation pour tout conflit éventuel. Ces traités engagèrent les parties à observer le délai d'une année avant tout acte d'hostilité, afin de laisser le temps nécessaire pour l'enquête et pour la tentative d'une conciliation, non moins que pour donner aux forces pacificatrices, au sein des états en conflit comme au dehors, l'occasion de se faire valoir.

C'est l'aspect juridique de la Société des Nations en naissance qui domine tous ces efforts. Ils étaient tous issus de l'œuvre de la paix, dirigée en premier lieu contre le danger de la guerre. C'est au fond un aspect plus ou moins négatif. L'aspect positif ou social du mouvement internationaliste était encore beaucoup moins conscient. Un effort d'une très grande envergure pour organiser ces tendances avait cependant été entrepris dès 1909. Ce mouvement avait son centre à Bruxelles²⁾; il tâchait de grouper dans un faisceau puissant toutes les initiatives d'ordre privé en vue d'organiser la coopération internationale et pacifique dans tous les domaines. Il se trouva avant la guerre à une étape encore très imparfaite, et pour le développement des tendances qui étaient destinées à se cristalliser pendant la guerre dans l'effort pour la création d'une Société des Nations fortement organisée, deux autres entreprises ont exercé certainement une influence plus efficace et directe. Nous voulons parler de l'Union panaméricaine et de la coopération de plus en plus intime qui s'était développée au sein de l'Empire britannique.

A un certain degré on pourrait parler des Etats-Unis eux-mêmes comme étant l'ébauche d'une fédération internationale. Plus significative, toutefois, est l'Union panaméricaine. Ses origines remontent au commencement du 19^e siècle; elle n'a été organisée, toutefois, qu'en 1890, à une première conférence des états des deux continents américains; trois autres conférences ont suivi la première. En 1890 un Bureau permanent lui a été créé, dont le siège est à Washington, et qui a été l'objet d'un développement intéressant de la part des conférences successives. L'intérêt de ce mouvement réside surtout dans le fait que des limites fixes n'ont pas été imposées à son activité: des objets nouveaux sont ajoutés à son programme par chaque nouvelle conférence. Ainsi l'Union panaméricaine et son Bureau se distinguent des Unions administratives, telle l'Union postale, qui se vouent à un but exclusif et strictement limité. L'Union panaméricaine s'est posé comme but de développer la pratique de l'arbitrage; mais elle étudie en outre les problèmes de la santé publique

¹⁾ Voir analyse détaillée de ces traités dans Lange, L'arbitrage obligatoire en 1913. Bruxelles 1914. — Pour les textes, cp. les Recueils pub. par le greffe de la Cour de la Haye (1911, 1914 et 1921).

²⁾ Office central des Associations internationales, dirigé par Henri La Fontaine et Paul Oudet. Voir les Annaires de la Vie internationale cités plus haut, et la revue "La vie internationale" 1912—14.

et ceux des communications inter-américaines; elle organise des congrès scientifiques etc. C'est une création d'ordre social dans le domaine international, qui se distingue de l'organisation juridique de la Haye par son caractère général et positif¹⁾.

L'autre entreprise, celle du développement de la coopération au sein de l'Empire britannique, est très caractéristique de la mentalité britannique, qui est empirique, qui tend à éviter les formules à précision outrée, les catégories formelles, qui correspondent si rarement aux variétés si complexes de la vie sociale.

L'Empire britannique, comme presque tous les empires, est né de la conquête et de l'occupation coloniale; mais au cours du 19^e siècle, le principe de domination a cédé le pas à celui de la coopération entre les membres autonomes de l'Empire: le Royaume-Uni a reconnu de plus en plus les Dominions, et dernièrement même l'Inde, comme des égaux. Depuis les premières années du 20^e siècle, des conférences ont eu lieu entre ces membres constitutifs, et l'Empire évolue de plus en plus vers une Fédération, poursuivant en commun tous les objets auxquels peut se vouer une société d'ordre politique.²⁾

Il est donc permis de constater que lors de l'explosion de la guerre mondiale, en août 1914, il s'était formé un ensemble de doctrines et de tendances qui visait la formation d'une société entre Etats, une sorte de fédération internationale. Ces idées étaient embrassées non seulement par des penseurs et des hommes de la science juridique; elles formaient aussi l'objet d'associations qui poursuivaient une propagande consciente, et elles avaient même pu influencer en partie la politique officielle des Etats. Mais ces doctrines et tendances n'étaient arrivées qu'exceptionnellement, chez des personnalités isolées, à une synthèse et à une vue d'ensemble.

Il fallait le choc de la guerre pour provoquer cette cristallisation, et ce n'est qu'au cours même de la guerre, devant le "crépuscule des dieux" dont était menacée la civilisation occidentale, que se fixa chez un nombre croissant de personnalités la conviction de la nécessité d'une réforme fondamentale des rapports internationaux. C'est le mérite du mouvement internationaliste d'avant la guerre d'avoir préparé l'ensemble de la doctrine et d'avoir formé un phalange de personnalités peu nombreux, il est vrai, mais qui fut tout de même capable d'ouvrir, dès le début, de la guerre, une campagne consciente pour la réalisation de cette réforme — pour la création d'une Société des nations.

INITIATIVES AUX DÉBUTS DE LA GUERRE.

Il convient d'établir, au début de cette étude sur l'oeuvre internationaliste pendant la guerre en vue de la création d'une société des nations, une distinction importante.

Nous ne parlerons pas dans les pages qui suivent, des efforts visant la fin de la

¹⁾ Voir pour le mouvement panaméricain surtout *Barrett, The Pan-American Union, Washington 1911, et Fried, Pan-Amerika, 2. Aufl. Zürich, 1918.*

²⁾ *Comp. e. a. Williamson, A Short History of British Expansion, London, 1921, et la revue "The Round Table".*

guerre, seulement de ceux qui tâchèrent de préparer les bases d'un état de paix durable et organisée. Il est peut-être compréhensible qu'il y ait eu à ce sujet une confusion; il n'a pas été possible pour tous de distinguer entre *une* paix — fin des hostilités — et *la* paix — expression de l'état organisé et pacifique des rapports internationaux. La confusion de ces deux conceptions et des oeuvres fondamentalement différentes qui les poursuivaient, s'est malheureusement aggravée au cours de la guerre; il y a eu — des deux côtés du front — trop d'intérêt, pour des motifs divergents du reste, à maintenir cette confusion. Et la guerre elle-même, par la discipline nationale qu'elle devait nécessairement imposer, même dans le domaine de la pensée, tendait aussi à fixer dans les esprits cette conception simpliste de l'oeuvre pacifiste. Pour bien des gens "pacifisme" voulait dire "défaitisme", "une paix blanche", ou même trahison, collaboration avec l'ennemi.

L'oeuvre pacifiste proprement dite pendant la guerre a donc eu des difficultés énormes à vaincre; c'est ce qui explique que tant de personnalités qui paraîtraient tout indiquées pour y collaborer et même pour y prendre une place dirigeante, s'en sont désintéressées. D'aucuns y ont encore pris une part active au début, mais se sont laissé effrayer par les campagnes de dénigrement auxquelles ils se sont exposés; d'autres ne s'y sont raillés qu'ultérieurement, lorsqu'ils ont vu accepter les thèses internationalistes par la politique de leur propre pays.

Il était inévitable que les grandes organisations internationalistes aient été paralysées par la guerre, en tout cas pour ce qui concerne leur action internationale proprement dite.

L'Institut de Droit international a suspendu toute activité pendant la guerre. Il en a été presque de même du Bureau international de la Paix, pour ce qui concerne son activité pacifiste. Il s'est borné à proclamer sa foi dans les principes du pacifisme, dans un manifeste lancé après une réunion de son Conseil, tenue à Berne, les 6 et 7 janvier 1915. On y trouve une brève déclaration des principes pacifistes; mais l'essentiel du manifeste se trouve dans la phrase suivante: "C'est lorsque s'entameront les premiers pourparlers que sonnera l'heure du pacifisme." Jusque là l'intervention est même qualifiée de "superflue".¹⁾ Et, en effet, pendant la guerre le Bureau de la Paix, pour des motifs qu'il ne conviendra pas d'apprécier ici, s'est abstenu de tout travail de coordination des efforts en vue de préparer "l'heure du pacifisme". Il est juste d'ajouter que le Bureau a rendu des services admirables d'ordre humanitaire dans l'intérêt des internés civils, des prisonniers de guerre, en servant d'intermédiaire pour l'échange de lettres entre ces malheureux et leurs familles ou amis.

L'Union interparlementaire non plus n'a pu exercer une action internationale. Au début de la guerre, le Groupe suisse a fait la proposition d'ouvrir une consultation entre les groupes des pays neutres sur la possibilité et les modalités d'une action commune; mais la proposition a rencontré un refus absolu de la part du plus important entre ces groupes, celui des Etats-Unis. Toutefois, l'échange de vues s'est poursuivi pendant toute la durée de la guerre par l'intermédiaire du Bureau central de l'Union, qui s'est efforcé de coordonner les efforts de certains de ses groupes

¹⁾ Le Mouvement Pacifiste, (Berne), 1915, p. 2—9.

et de beaucoup de ses membres individuels en vue de préparer les bases d'une paix durable.³⁾ Nous allons voir que notamment les trois groupes scandinaves ont exercé une action suivie et importante dans ce sens.

L'Internationale socialiste et son Bureau central se sont trouvés essentiellement dans la même situation que l'Union interparlementaire. La guerre y créa dès le commencement un désarroi tragique et une diversion profonde, surtout à cause de l'attitude prise par les socialistes allemands vis-à-vis de la déclaration de guerre de leur gouvernement. Ce n'est que lentement qu'une certaine coopération a été établie, et qu'une tentative d'action commune, encore imparfaite, pouvait être entamée.

Il est superflu d'indiquer les causes de cette paralysie: en face de guerres plus ou moins locales, les organisations internationales avaient été à même de poursuivre leur activité, telles la guerre sud-africaine, la guerre russo-japonaise, ou les guerres balkaniques. Il en fut tout autrement devant une guerre qui, dès le début, embrasa presque toute l'Europe, et qui devint plus tard une véritable guerre mondiale.

Dans l'absence d'une direction commune des organisations existantes, il a fallu l'intervention de personnalités individuelles et de groupements nouveaux. Ces initiatives datent des premiers mois de la guerre. Elles ont été d'abord isolées, indépendantes l'une de l'autre, mais toutes plus ou moins inspirées par le mouvement internationaliste et pacifiste d'avant la guerre. C'est ce qui explique la remarquable concordance des vues qui les caractérise; ceux qui les dirigent avaient, la plupart d'entre eux, pris déjà une part active au mouvement.

La première organisation créée fut celle du "Comité suisse pour l'étude des bases d'un traité de Paix durable," formé sur l'initiative du Professeur *Ottfried Nippold*, en août 1914. M. Nippold avait fondé avant la guerre la branche allemande de la "Conciliation internationale" ("Deutscher Verband für internationale Verständigung"). A l'explosion de la guerre il abandonna la situation de secrétaire de cette organisation, et se rendit en Suisse, dont il avait acquis la nationalité. Le Comité suisse a publié, en avril 1915, une petite brochure de 60 pages "Mémoire sur les bases d'un traité de paix durable" (Olten, 1915). On y discute entre autres les questions suivantes, intéressant notre étude: les armements; "la consolidation du droit international public par la garantie réciproque de l'intégrité territoriale et des conventions conclues entre Etats;" "le développement du droit international public par l'organisation de la médiation, des commissions d'enquête, de l'arbitrage et de la juridiction permanente;" la fondation d'une confédération des états européens. On envisage même l'institution d'un "pouvoir exécutif" au sein de la confédération, à l'égard de laquelle le Comité exprime toutefois un certain scepticisme. Il préconisa plutôt le développement de l'oeuvre de la Haye, coordonnée avec les unions administratives existantes, telles l'Union postale et autres. Le Comité n'a pas eu une longue existence; certains de ses membres se sont affiliés à l'Organisation pour une paix durable, alors que M. Nippold a continué ses études à titre personnel.

³⁾ Voir les *Rapports du Secrétaire général*, (Kristiania) 1914—18, passim.

Au mois de septembre 1914 s'est formé en Angleterre "The Union for Democratic Control", qui s'est maintenue pendant toute la guerre et qui existe encore. Ses fondateurs furent trois membres de la Chambre des Communes, MM. *Charles Trevelyan*, *Ramsay Macdonald*, *Arthur Ponsonby*, et deux publicistes, *E. D. Morel* (qui devint le secrétaire de l'Union) et *Norman Angell*, tous ayant pris une part active à l'oeuvre pacifiste. L'Union formula le programme suivant pour son activité :

1. "Aucune province ne sera transférée d'un gouvernement à un autre sans le consentement par plébiscite de la population de semblable province;

2. "Aucun traité, accord ou engagement ne sera conclu au nom de la Grande Bretagne sans la sanction du Parlement. Une organisation appropriée sera créée afin d'assurer le contrôle démocratique de la politique étrangère;

3. "La politique étrangère de la Grande Bretagne ne visera pas la création d'alliances afin de maintenir l'"équilibre des puissances", mais au contraire l'institution d'un Concert européen et celle d'un Conseil international, dont les décisions seront publiques;

4. "La Grande Bretagne proposera comme élément du traité de paix un projet pour la réduction radicale des armements à teneur du consentement de toutes les puissances belligérantes; afin de faciliter cette réduction, elle tâchera d'assurer la nationalisation de la manufacture des munitions de guerre et la prohibition d'exporter ces munitions d'un pays à un autre."¹⁾

Ultérieurement (en 1917) un nouveau point fut ajouté au programme, sous la forme suivante :

5. "Le conflit européen ne sera pas continué par une guerre économique après la cessation des opérations militaires. La politique britannique visera le développement d'un trafic libre commercial entre les nations, et le maintien et l'extension du principe de la porte ouverte."

Cette organisation, qui s'est développée puissamment pendant la guerre, a, on le voit, un programme de caractère nettement national: il ne parle que de ce que doivent faire les autorités britanniques à la fin de la guerre. C'est dans le même sens qu'ont agi en Grande Bretagne d'autres organisations, p. ex. le "National Peace Council", formé dès 1905, ou le "Comité de la Paix de la Société des Amis". Ces organismes ont lancé pendant la guerre des manifestes importants, ont organisé des réunions publiques, qui ont exercé une action profonde sur la formation d'une opinion publique en Grande Bretagne en faveur d'une réforme radicale des rapports entre états et de la politique étrangère de ceux-ci. Certaines déclarations des dirigeants officiels de la politique ont agi dans le même sens. Aucune de ces déclarations n'a eu un retentissement plus grand que celle de *M. Asquith*, premier ministre, faite dans un discours politique à Dublin, le 25 septembre 1914. Il dit :

"Je désire, avec votre permission, sortir pour un moment des cadres de cette enquête des causes et des motifs de la guerre, et attirer votre attention, et celle de mes compatriotes en général, sur le but que nous devons envisager pour cette

¹⁾ Voir e. a. "The Morrow of the War", Union for Dem. Control, Londres, 1914.

guerre. Il y a quarante-quatre ans, lors de la guerre de 1870, M. Gladstone s'est exprimé comme suit: "Le triomphe le plus grand de notre époque sera la consécration de l'idée d'un droit public comme principe fondamental de la politique européenne". Près de cinquante ans se sont passés depuis, et il semble que l'on n'a fait encore que peu de progrès vers cette réforme profonde et bien-faisante. Et cependant cette formule me paraît à présent la définition la plus heureuse que nous puissions trouver de notre politique à l'égard de l'Europe. L'idée d'un droit public qu'est ce qu'elle veut dire, formulée en termes concrets?

"Cela veut dire, en premier lieu, le déblaiement du terrain par la répudiation définitive du militarisme comme l'élément déterminant des rapports entre états et du développement ultérieur des relations européennes. Cela veut dire, en second lieu, qu'une place doit être trouvée et préservée pour l'existence indépendante et le libre développement des petites nationalités, chacune possédant une conscience nationale séparée. La Belgique, la Hollande, la Suisse et les pays scandinaves, la Grèce et les Etats balkaniques doivent être reconnus comme ayant un droit aussi légitime que leurs voisins puissants — plus puissants en force et en richesse — un droit tout aussi légitime à une place au soleil.

"Et cela veut dire, enfin, ou cela devrait dire, peut-être par une évolution lente et graduelle, la substitution pour la force, pour le conflit des ambitions rivales, des groupements et des alliances en vue d'un équilibre précaire — la substitution pour tout cela d'une vraie Communauté européenne ("European Partnership"), basée sur la reconnaissance d'un droit égal, et établie et sanctionnée par une volonté commune. Il y a une année, cela aurait eu l'air d'une idée utopique. Probablement, elle ne sera réalisée, ni aujourd'hui, ni même demain. Si cette guerre se termine par la victoire des Alliés, alors elle sera à la portée de vue, avant longtemps à la portée de main, de l'art politique européen."

Le fait que le chef du gouvernement britannique a déclaré d'une manière si déterminée que le but des pacifistes était l'un des buts de sa politique de guerre, contribua puissamment à concentrer l'attention publique en Grande Bretagne sur le problème d'une organisation internationale. Des hommes très voisins des cercles gouvernementaux commencèrent à étudier les problèmes d'application, et au cours de l'automne de 1914 un groupe s'est formé à cet effet sous le patronage de *Lord Bryce*. Sa cheville ouvrière fut l'auteur et le philosophe, *Lowe Dickinson*. Ce groupe élabora d'abord pour circulation privée, puis fit publier¹⁾ un projet sous forme d'une série de thèses. Ce projet prévoit un engagement de la part des états contractants de soumettre leurs conflits, soit à l'arbitrage ("justiciable conflicts"²⁾, soit à un Conseil permanent de conciliation; le Conseil soumettrait en outre des propositions tendant à une limitation ou à une réduction des armements. Les états s'engageaient à observer un délai précis avant de recourir à des hostilités et à l'emploi de

¹⁾ *Proposals for the avoidance of War* (Févr. 1915); publication définitive: "Proposals for the Prevention of Future Wars. By Viscount Bryce and others". 1917, London, Allen & Unwin.

²⁾ Il est intéressant de noter que la définition de cette notion est littéralement reproduite dans l'Art. 13 du Pacte de Versailles.

sanctions, "diplomatic, economic or forcible" contre tout état qui n'observerait pas ce délai. On trouve dans ce projet "l'idée-mère" d'une véritable "Société des Nations", de caractère juridique, munie de sanctions. L'engagement fondamental en était basé sur le principe des "traités Bryan", dont nous avons parlé plus haut.

En troisième lieu fut fondé à la Haye, en octobre 1914, l'*Anti-Oorlog-Raad* ("Conseil contre la Guerre"). Alors que le Comité suisse et les organisations britanniques se bornèrent exclusivement à la préparation des bases de la paix future, l'association néerlandaise envisagea aussi le but "d'étudier les moyens par lesquels la fin de la présente guerre pourrait être provoquée". Elle avait, en d'autres mots, un objet d'ordre purement politique. Elle se distingua en outre du Comité suisse et des organismes anglais en ce qu'elle se proposa de créer une "organisation forte, nationale et internationale de tous les pacifistes." C'est surtout par cette visée internationale qu'elle a eu une importance particulière. Elle lança, en novembre 1914, un appel rédigé en plusieurs langues, et largement distribué à l'étranger¹⁾. On y trouve préconisé, "à côté de la question d'un désarmement progressif, ou au moins une réduction importante des armements des puissances européennes", entre autres les points suivants, "qui demandent notre attention": une coopération plus intime des puissances européennes; reconnaissance du principe que les rapports entre Etats civilisés ne doivent jamais être réglés par la force; contrôle de la politique étrangère; libre-échange, ou, au moins, traitement égal de toutes les nations dans les colonies.

On constate un certain manque de précision dans ce programme d'action. Il a servi, toutefois, de base à un échange de vues entre l'organisation néerlandaise, d'une part, et les groupements déjà cités, ou des personnalités individuelles, d'autre part.

Le 15 novembre 1914, le Conseil commun des trois Groupes interparlementaires scandinaves s'est réuni à Kristiania, sous la présidence de M. H. Horst, ancien Président du Lagting norvégien, pour discuter la suite à donner à la suggestion du Groupe suisse d'une consultation commune entre les groupes de l'Union. Les conclusions de cette réunion ont été communiquées à tous les groupes. Le Conseil a été unanimement d'avis d'écarter toute pensée quant à une offre de médiation; semblable démarche aurait un caractère politique, dont il faudrait éviter même l'apparence. L'Union et ses groupes devraient concentrer leurs efforts sur la possibilité d'exercer une influence sur l'opinion publique et sur les gouvernements, afin d'obtenir que la pacification après la guerre revête le caractère d'une paix vraiment durable, basée sur des principes de droit. Le Conseil a esquissé un programme de cette pacification; il insista sur l'importance d'une continuation de l'œuvre de la Haye, en premier lieu l'organisation des moyens pacifiques et judiciaires de régler les conflits et l'institution d'une véritable Cour de justice internationale; il préconisa une limitation effective des armements, l'institution d'un contrôle de la politique étrangère, le respect du principe des nationalités, et la concécration générale de la règle de la porte ouverte; il recommanda vivement une concentration des efforts sur un nombre restreint de questions importantes.

Il vient d'être dit qu'à cause du refus du Groupe américain aucune réunion, pas même des représentants parlementaires des pays neutres, n'a pu avoir lieu pendant

¹⁾ "Pour la paix future" ("On behalf of the Coming Peace"), 5 pp. in-fol.

la guerre. Les idées des Groupes scandinaves furent accueillies avec beaucoup de sympathie par les Groupes français, britannique, canadien et russe. Les Groupes des puissances centrales se prononcèrent plutôt contre une réunion comme inopportune et peut-être même nuisible, toute activité interparlementaire devant être ajournée jusqu'après la conclusion de la paix¹⁾.

Les conclusions du Conseil des Groupes scandinaves furent communiquées confidentiellement à de nombreuses personnalités, même en dehors de l'Union, s'intéressant à ces problèmes, et elles ont exercé une influence considérable sur la discussion ultérieure, surtout dans le sens d'une concentration sur un nombre restreint de réformes vraiment importantes, au lieu de disperser les forces par une discussion plus ou moins académique d'une foule de questions.

C'est en novembre 1914, également, qu'a été fondé, à Berlin, le "Bund Neues Vaterland" par un petit groupe de personnes qui, jusque là, n'avaient pas pris part à l'œuvre de la paix, mais qui constatèrent maintenant la nécessité de faire une propagande active en Allemagne pour les idées internationalistes. Le "Bund" ne tarda pas à grouper autour de son œuvre plusieurs des pacifistes allemands les plus connus; il fut appuyé par plusieurs universitaires et hommes politiques. Le "Bund" éveilla bientôt le soupçon des cercles gouvernementaux; à plusieurs reprises ses archives furent saisies, son personnel permanent traqué, voire emprisonné; il dut se receler ultérieurement sous un autre nom ("Zentralstelle Völkerrecht") et tenir ses réunions en secret. Il fut possible, cependant, de maintenir son activité et de faire collaborer le pacifisme allemand aux œuvres internationales pour une paix durable.

Voici comment le "Bund" avait formulé son programme dans le domaine international: "Favoriser directement et indirectement tous les efforts faits pour inspirer la politique et la diplomatie des Etats européens de l'idée de la rivalité pacifique et d'une fédération super-nationale, bref: entente politique et économique avec les nations appartenant à la communauté des peuples civilisés d'Europe"²⁾.

On constate combien tous ces programmes dont il vient d'être parlé, étaient conformes dans leurs grandes lignes. Ils étaient partis d'initiatives éparses, inconnues les unes des autres, au milieu du désarroi des premiers mois de la guerre. Si néanmoins ils concordent, il faudra en chercher l'explication dans l'éducation des esprits faite par la propagande pacifiste d'avant la guerre. Celle-ci avait plus ou moins mûri les milieux internationalistes, qui ne se trouvèrent pas complètement désespérés devant le problème qui se posa impérieusement.

Evidemment le besoin se fit sentir de se concerter internationalement, et c'est ce besoin qu'a satisfait le "Anti-Oorlog-Raad" néerlandais, en lançant des invitations pour une réunion privée et confidentielle entre les représentants des œuvres poursuivant le but d'une "paix durable".

Cette formule est faite pour retenir notre attention. Elle revient constamment sous

¹⁾ Circulaire du Bureau interparlementaire (Kristiania 1914). Rapports du Secrétaire général pour 1914 et 1915.

²⁾ Bund "Neues Vaterland", Satzungen. Berlin 1914.

la plume des initiateurs du mouvement que nous étudions. Elle avait l'avantage, d'une part de rattacher l'œuvre projetée au mouvement de la paix d'avant la guerre, sans s'exposer au reproche de verser dans l'utopisme. — Elle était d'autre part de nature à ne pas éveiller les soupçons des gouvernements des Etats belligérants; tout au contraire, on peut dire qu'elle était tirée des déclarations officielles de ces gouvernements ou de leurs porte-paroles. Toutes ces déclarations s'accordaient pour dire que leurs pays respectifs, impliqués dans la guerre par les agressions plus ou moins ouvertes des adversaires, ne luttaient que pour obtenir pour leurs peuples une sécurité durable, la paix durable: les moyens peuvent différer, mais le but est, ou plutôt paraît, identique. Les pacifistes se disent convaincus que leur politique est seule faite pour donner à tous ce bienfait suprême d'une paix durable, d'une paix juridique organisée. — Enfin, la formule était assez large pour comprendre non seulement l'œuvre pacifiste proprement dite, savoir l'organisation dans la paix des rapports entre Etats par l'institution d'une communauté internationale ou supranationale; elle couvrait aussi les efforts pour empêcher l'introduction, dans le traité de paix à conclure à la fin de la guerre, des dispositions injustes, pouvant compromettre le caractère durable de la pacification.

C'est dans cet esprit qu'a été formulée l'invitation de l'Anti-Oorlog-Raad, et que s'est réunie la Conférence privée de la Haye, le 7 avril 1915.

FONDATION DE L'ORGANISATION CENTRALE POUR UNE PAIX DURABLE.

Les invitations à la réunion de la Haye n'avaient été envoyées qu'à un nombre strictement limité de personnes, qui représentaient l'une ou l'autre des œuvres déjà signalées, ou qui avaient joué un rôle important dans le mouvement internationaliste. Trente personnes y prirent part¹⁾ appartenant aux dix nationalités suivantes: Allemagne, Amérique, Autriche, Belgique, Grande Bretagne, Hongrie, Norvège, Pays-Bas, Suède et Suisse. Les trois groupements d'états que la guerre avait créés, y furent donc représentés: deux états alliés, trois des puissances centrales, cinq états neutres.

En outre des représentants des pays suivants avaient exprimé leurs regrets de ne pouvoir assister, tout en souscrivant pleinement au but de la réunion: Danemark, Espagne, Italie, tous les trois neutres à cette époque. Il en était autrement des Français invités, ainsi que de l'un des belges, et des plus autorisés, M. *Henri La Fontaine*, président du Bureau international de la Paix. M. La Fontaine et, presque sans exception, tous les Français invités, ont opposé un refus de principe à l'invitation néerlandaise. Etant citoyens de pays qui avaient été l'objet d'une agression injustifiable, ils crurent devoir s'abstenir de prendre part, au moins pour le moment, à une réunion

¹⁾ Voir Organisation Centrale pour une paix durable: Compte rendu de la réunion internationale, 7—10 avril 1915, La Haye, et autres documents relatifs aux travaux de l'organisation, La Haye, mai 1916, La Haye, 114 pp. in 8°.

pour la paix; leur participation pourrait se prêter à un malentendu: on ne croirait que trop facilement que le but de la réunion serait de provoquer aussi vite que possible la conclusion de la guerre, même avant que les violations évidentes du droit international qui avaient marqué l'ouverture des hostilités, n'eussent été condamnées et redressées¹⁾.

Cette attitude, qui a été maintenue de la part des Français pendant toute la guerre, ne manqua pas de retenir l'attention de la conférence. Elle y a fait prédominer la tendance qui était, du reste, dès avant l'ouverture de la réunion, celle de la majorité des présents, savoir de distinguer entre les deux buts suivants: celui de travailler pour la fin de la guerre, et celui de préparer une paix durable. La conférence a nettement écarté le premier de ces objets, et elle a décidé de concentrer tous ses efforts, exclusivement, autour du dernier, afin de ne pas se prêter au malentendu de travailler au service de ceux des belligérants qui croiraient leurs intérêts servis par une fin rapide des hostilités.

Dans le communiqué fait à la presse à la suite de la réunion, il est dit expressément: "La réunion n'a en rien envisagé les initiatives à susciter en vue d'une fin des hostilités. Se plaçant au point de vue des bases sur lesquelles la paix future peut être assise, elle s'est mise d'accord à l'unanimité, après des discussions approfondies, sur une plateforme minimum commune. A l'action à organiser dans les différents pays, se joindra ultérieurement une propagande de caractère international."

Un Comité de rédaction institué par l'Anti-Oorlog-Raad avait élaboré un programme des délibérations, destiné à servir de base à la discussion; certaines autres propositions, émanant des groupements représentés ou de personnalités individuelles, y étaient jointes. Au cours de cinq séances laborieuses, ce programme fut soumis à une discussion approfondie. A l'issue de la cinquième séance, un "collège des rapporteurs" fut créé, qui soumit une rédaction définitive du programme à une sixième séance.

A côté de la rédaction du programme, que nous analyserons plus loin, la question de la propagande pour ce programme devait particulièrement retenir l'attention de la réunion. Deux tendances se révélèrent, l'une préconisant la convocation prochaine d'un grand congrès international qui devait être une manifestation imposante de l'opinion populaire; l'autre, plus sceptique quant à la possibilité de convoquer pendant que durait encore la guerre, un congrès vraiment international et représentatif, voulait ajourner provisoirement le congrès et concentrer les efforts sur la propagande par la presse et par les réunions tenues dans les différents pays; la direction du mouvement devait être confié à une organisation internationale, représentant les différentes œuvres créées, ou à créer, en vue de préparer les bases d'une paix durable.

On se mit d'accord sur un compromis: l'idée d'un Congrès ne fut pas mise au premier plan du programme d'action. On décida de créer une "Organisation centrale pour une paix durable", dont le siège serait à La Haye, et qui serait placée sous la

¹⁾ Voir les lettres de réponse de MM Ferdinand Buisson, La Fontaine, Ch. Gide, Richet, Ruysen, Gabriel Séailles, André Weiss, insérés dans l'introduction du "Compte rendu" ci-dessus cité. Cp. d'autre part la lettre de M. Jean Longuet, l. c. p. LVI.

direction d'un Comité international, et ce Comité prendrait le cas échéant les décisions nécessaires quant à la convocation d'un Congrès.

Nous verrons que la tendance sceptique avait vu juste: il ne fut jamais possible de réunir un Congrès international; les tentatives qui en furent faites au cours de la guerre ont plutôt desservi les intérêts de l'Organisation. L'importance de l'Organisation centrale a résidé dans les études approfondies des problèmes de la paix et dans la diffusion des idées internationalistes par la voie de la propagande.

Le programme minimum sur lequel la réunion de la Haye s'est mis d'accord, fut ainsi conçu:

"1. Il n'y aura ni annexion, ni transfert de territoire contraire aux intérêts et aux vœux de la population; le consentement de celle-ci sera obtenu, si possible, par plébiscite ou autrement.

Les Etats garantiront aux nationalités comprises dans leur territoire l'égalité civile, la liberté religieuse et le libre usage de leur langue.

2. Les Etats conviendront d'introduire dans leurs colonies, protectorats et sphères d'influence, la liberté commerciale, ou tout au moins l'égalité de traitement pour toutes les nations.

3. L'œuvre des Conférences de la Paix tendant à l'organisation pacifique de la Société des Nations sera développée.

La Conférence de la Paix sera dotée d'une organisation permanente et aura des sessions périodiques.

Les Etats conviendront de soumettre tous leurs différends à une procédure pacifique. Dans ce but, à côté de la Cour d'arbitrage de la Haye, seront créés

- a) une Cour permanente de justice internationale,
- b) un Conseil international d'Enquête et de Conciliation.

Les Etats seront tenus à prendre de concert des mesures diplomatiques, économiques et militaires dans le cas où un Etat agirait militairement, au lieu de soumettre le différend à une décision judiciaire ou de recourir à la médiation du Conseil d'Enquête et de Conciliation.

4. Les Etats conviendront de réduire leurs armements. Pour faciliter la réduction des armements navals le droit de capture sera aboli et la liberté des mers assurée.

5. La politique étrangère sera soumise à un contrôle efficace des parlements.

Les traités secrets seront nuls de plein droit."

Si nous étudions de près les débats poursuivis à la réunion de la Haye, nous serons frappés en première ligne par la concordance générale des vues sur le caractère du programme, et même sur la plupart des points particuliers qu'il comporta. Des votes ne sont intervenus qu'assez rarement, et ils ont porté sur les formules à adopter plutôt que sur le fond des problèmes. Une seule divergence s'est révélée d'un caractère sérieux. Quelques féministes actives présentes à la réunion ont voulu mettre le suffrage des femmes au programme comme une des conditions essentielles d'une paix durable. Très peu des participants se sont déclarés adversaires de cette ré-

forme. Si la majorité l'a écartée du programme, le motif en était qu'elle ne l'a pas considérée comme rentrant dans le cadre d'une œuvre pacifiste. Il a été décidé que le commentaire du programme soulignerait l'importance de la coopération des femmes à l'œuvre de la paix, mais on craignait de nuire au but essentiel de l'entreprise "en chassant deux lièvres à la fois"; il fallait concentrer les efforts autour du but suprême: assurer une paix durable.

Ce but comportait deux objets: il s'agissait d'écarter du traité de paix les germes des nouvelles guerres, et il s'agissait de garantir la durée de l'état de paix, par l'organisation pacifique des rapports internationaux.

Les points 1 et 2 du programme visent le premier de ces objets. Le premier paragraphe veut écarter les causes des guerres d'ordre ethnique, en supprimant le droit de conquête par l'organisation de plébiscites en cas de transferts de territoires, et en garantissant aux nationalités comprises dans un Etat les droits élémentaires de l'égalité civile, de la liberté religieuse et du libre usage de leur langue. Le second paragraphe veut éliminer les germes de guerre d'ordre économique, en consacrant le principe de la "porte ouverte" dans les colonies.

Le troisième paragraphe vise l'organisation de la paix: continuation de l'œuvre de la Haye, création d'institutions permanentes d'ordre judiciaire et de conciliation; engagement de la part des Etats de soumettre tous leurs conflits à une procédure pacifique et de se concerter sur une action coercitive contre tout Etat qui enfreindrait cet engagement. On constate dans cet article du programme l'idée fondamentale d'une Société des Nations, munie des institutions essentielles à la vie sociale, munie même des sanctions indispensables. Mais on constate en même temps l'absence d'une synthèse complète: la formule "société des nations" y est, mais elle ne domine pas l'ensemble du programme.

Le quatrième paragraphe tire la conséquence logique de l'organisation de la paix: la réduction des armements. Les armements forment le symptôme frappant de l'état anarchique des rapports internationaux; ils doivent nécessairement être liquidés de pair avec l'organisation progressive de la société des nations. Leur réduction formera une garantie de la paix par la disparition de la menace réciproque qu'ils offrent.

Une autre garantie sera consacrée par le contrôle efficace de la politique étrangère de la part des parlements, et par l'abolition de la diplomatie secrète.

Le programme forme un ensemble dont les éléments sont liés entre eux par la logique. Il ne pêche, d'autre part, nullement par l'utopisme. Au contraire, pour chacune des réformes qu'il préconise, ses auteurs pouvaient citer des précédents historiques et des exemples tirés de la politique pratique des Etats, précédents, qui s'étaient révélés comme étant de nature à garantir le maintien de relations pacifiques entre les Etats qui les avaient adoptés.

Des plébiscites en cas de transferts de territoires avaient eu lieu en Europe au cours du 19^e siècle. Le traité de Berlin de 1878 avait créé des garanties d'ordre international pour les minorités ethniques et religieuses des Etats balkaniques. Le traité d'Algéciras avait consacré le principe de la porte ouverte au Maroc.

L'œuvre de la Haye avait commencé l'organisation de la Société des Nations; le programme en demande le développement ultérieur. Les traités américains "pour

l'avancement de la paix" avaient institué le principe d'un délai avant tout recours à des hostilités, afin de laisser le temps pour une tentative d'une conciliation ou d'un règlement de conflit; ils avaient institué aussi des Commissions permanentes d'Enquête et de Conciliation.

Un traité de 1817 avait institué une réduction des armements sur les Grands Lacs américains entre les Etats-Unis et l'Empire britannique; des traités particuliers, notamment la convention intervenue en 1785 entre les Etats-Unis et la Prusse, avaient aboli le droit de capture.

Enfin plusieurs Etats, l'Amérique du Nord, la Norvège et la Suisse, avaient introduit dans leurs constitutions le contrôle parlementaire de la politique étrangère.

On ne pouvait donc point nier que le programme avait un caractère éminemment pratique et réaliste. En le dénommant "Programme Minimum", ses auteurs avaient invité tous ceux qui travaillaient dans le même sens de le soutenir, quand même ils le trouveraient trop modeste. Le programme constitua un point de ralliement, et un cri de combat pour toutes les forces pacifistes.

C'était la tâche de l'organisation fondée à la Haye de faire connaître le programme à l'opinion publique et de lui procurer le soutien de celle-ci. La direction de l'Organisation fut confiée au bureau de l'"Anti-Oorlog-Raad", qui devait se compléter pour constituer le Comité exécutif de l'Organisation; il devait en outre former un "Conseil international", qui aurait le caractère d'une sorte de comité de patronnage. Sous la présidence de M. H. C. Dresselhuys et avec M. le Jonkheer de Jong van Beek en Donk comme secrétaire, l'Anti-Oorlog-Raad se voua d'une manière active et dévouée à cette nouvelle tâche. Le Comité exécutif et le Conseil acquirent rapidement des adhésions importantes et vraiment représentatives au Conseil et au Comité prévus, avec une seule exception: il ne fut pas possible de vaincre les hésitations des Français. Des Comités nationaux adhérant à l'Organisation furent formés dans plusieurs pays, et une propagande active fut ouverte.

Cette propagande fut servie par des publications appropriées. Un "manifeste" avait été rédigé déjà lors de la réunion par M. Quidde, et au cours de l'été un Commentaire du Programme fut élaboré par M. Chr. L. Lange. Après consultation des membres les plus autorisés de la réunion, il fut publié dans les trois langues mondiales et largement distribué, par les soins du Comité néerlandais. Des traductions en furent publiées en Norvège et en Suède¹⁾.

Le Bureau de l'Organisation se proposa en premier lieu de réunir le Congrès international envisagé par la conférence de la Haye, et lança des invitations pour un Congrès d'études à Berne, en décembre 1915. Il se heurta, cependant, à de telles difficultés qu'il fallait presque immédiatement abandonner ce projet: plusieurs gouvernements refusèrent à leurs nationaux les permis de voyage nécessaires, et même le Comité exécutif ne pouvait pas se réunir au complet à cette époque. Il fallut bientôt se rendre à l'évidence et reconnaître le bien-fondé des objections qui avaient été formulées déjà à la Haye contre l'utilité d'un Congrès, qui aurait nécessairement un caractère plus ou moins incomplet. C'est par les études scientifiques poursuivies au sein d'une série de Commissions spéciales, par la publication de rapports de ces com-

¹⁾ Organisation centrale. ., "Pour une Paix durable", Commentaire du programme-minimum, La Haye 1915.

missions ou de personnalités compétentes, que l'Organisation a exercé une influence considérable sur le développement d'une opinion publique instruite et en éveil.

Le Bureau de l'Organisation, en lançant les invitations pour le Congrès projeté avait déjà demandé qu'on lui envoyât des rapports sur les différents problèmes soulevés par le Programme, et il avait fait imprimer ceux qu'il avait reçus. A sa réunion à Berne, en décembre 1915, le Comité exécutif adopta sous ce rapport deux décisions importantes. D'une part ces rapports préliminaires, et les travaux analogues que le Comité recevrait ultérieurement, seraient réunis et publiés sous forme d'un "Recueil de Rapports sur les différents points du Programme-Minimum"¹⁾. Quatre volumes en ont paru pendant les années 1916—1918, comportant 60 rapports différents, un ensemble de 1564 pages. Il va sans dire que ces rapports sont de caractère assez divergent, et de valeur inégale. Alors que d'aucuns sont des articles journalistiques et de propagande, d'autres revêtent un caractère scientifique et soumettent les problèmes à une étude approfondie. Le recueil est un monument mémorable au dévouement et au zèle du secrétaire général de l'Organisation, *M. de Jonk van Beek en Donk*.

Ces rapports n'étaient destinés, toutefois, qu'à servir de base à une discussion internationale au sein de Commissions d'étude, dont le Comité créa non moins que neuf, une pour chacun des problèmes suivants visés par le Programme:

1. Principe de non-annexion; Plébiscite (Président: *M. le Baron Adelswärd*, ancien Ministre des finances, Suède).
2. Problème des nationalités (Président: *M. Halvdan Koht*, Professeur à l'Université de Kristiania, Norvège).
3. Liberté commerciale; Porte ouverte (Président: *M. L. V. Birch*, Professeur à l'Université de Copenhague, Danemark; plus tard *M. Ivar Berendsen*, Député danois).
4. Développement de la Conférence de la Haye (Président: *M. Chr. L. Lange*, Secrétaire général de l'Union interparlementaire, Norvège).
5. Institutions judiciaires et de conciliation (Président: *M. le Dr. B. C. J. Loder*, juge à la Cour de cassation, Pays-Bas).
6. Sanctions internationales (Président: *M. André Mercier*, Professeur à l'Université de Lausanne, Suisse).
7. Problème des Armements (Président: *M. Rafael Altamira*, Professeur à l'Université de Madrid, Espagne; plus tard: *M. le général W. A. T. Meester*, Pays-Bas).
8. Liberté des mers (Président: *M. le Dr. Th. Heemserk*, ancien Président du Conseil des Ministres, Pays-Bas).
9. Contrôle parlementaire de la politique étrangère (Président: *M. Scherrer-Füllemann*, Conseiller national, Suisse).

Des avants-projets, auxquels furent joints des questionnaires, ou des question-

¹⁾ *Martinus Nijhoff*, La Haye. — Les rapports sont publiés dans l'une ou l'autre des trois langues mondiales. — Un choix en a été publié en anglais sous le titre "Problems of the International Settlement", London, Allen & Unwin, 1918. Il est muni d'une introduction par *M. Lowes Dickinson*, qui fut membre du Comité exécutif de l'Organisation Centrale.

naires tout seuls, furent élaborés par les présidents-rapporteurs des Commissions, et les membres furent invités d'y répondre par écrit, en attendant la possibilité de convoquer les Commissions. Il apparut bientôt qu'il serait aussi impossible de réunir celles-ci d'une manière tant soit peu complète que d'organiser un Congrès d'études, et plusieurs des Présidents procédèrent à la publication de rapports plus ou moins préliminaires sur la base des consultations par écrit qu'ils avaient instituées.¹⁾ Sans doute ces études ont eu une importance capitale pour la formation d'une opinion précise et souvent concertée quant à la solution des problèmes envisagés. C'est notamment le cas pour les questions de nationalités rentrant dans la compétence de la première et de la seconde Commission, et pour les problèmes se rapportant plus spécialement à l'organisation de la paix. (Commission 4 et 5). Ces quatre rapports présentent tous des avant-projets détaillés de conventions internationales, fournissant ainsi des éléments concrets à la discussion éventuelle entre les représentants attirés des Etats. Il est évident qu'ainsi une étape très importante avait été franchie vers la préparation d'une vraie Société des Nations.

Nous allons voir plus loin comment les problèmes d'espèce et d'application ont été envisagés soit par les auteurs des rapports individuels du "Recueil", soit par celles des Commissions d'études qui ont publié leurs conclusions.

Pour compléter les renseignements sur l'oeuvre de l'Organisation centrale, il convient enfin de mentionner une réunion qui a eu lieu à Berne en novembre 1917. Le Comité exécutif avait espéré pouvoir organiser alors le Congrès d'études prévu par la réunion de la Haye en 1915, et pour lequel des convocations avaient été primitivement lancées pour décembre 1915. Il apparut bientôt, cependant, qu'il serait impossible de donner, en 1917 comme en 1915, un caractère vraiment international ou représentatif à la réunion. Celle-ci n'était composée que de ressortissants allemands, autrichiens, hongrois, suisses et d'un seul hollandais. Le Comité exécutif de l'Organisation s'abstint d'assumer la responsabilité de l'assemblée, qui revêtit ainsi un caractère privé et familial.²⁾ La discussion qui y a eu lieu roula toutefois sur les conclusions des rapports dont il vient d'être parlé. Elle était surtout intéressante par le fait qu'elle marqua le progrès de l'opinion publique vers une synthèse sous la forme d'une "Ligue ou Société des Nations".

Avant d'examiner comment a pu se produire ce progrès, il convient de signaler le *Congrès international des Femmes*, qui se réunit à la Haye le 28 avril 1915, donc quelques semaines après la réunion constitutive de l'Organisation centrale pour une paix durable. Sans se rattacher directement au Conseil international des Femmes, dont il vient d'être parlé plus haut, il réunit toutefois plusieurs des personnalités qui avaient pris part au mouvement féministe et pacifiste. Dans une série de résolutions il exprima ses vœux en faveur d'une paix durable, essentiellement

¹⁾ Ce fut le cas des Commissions no 1, 2, 4, 5, 7, et 9, dont les rapports ont été publiés en 1917 et en 1918. — Cp. sur l'oeuvre de l'Organisation, *Lange*, Exposé des Travaux de l'Organisation, La Haye, Septembre 1917 (également publié en suédois).

²⁾ "Assemblée de Berne, pour la discussion des relations entre peuples après la guerre, 19 au 22 novembre 1917". (Egalement en allemand et en anglais).

inspirés des mêmes principes que ceux formulés par la réunion qui l'avait précédé. Il faut signaler, cependant, deux différences essentielles : d'une part le Congrès mit en première ligne des principes de la paix la reconnaissance de la coopération de la femme à la vie publique; d'autre part il préconisa l'institution d'une médiation "continue" en vue de hâter la conclusion de la paix; il chargea en outre le Comité permanent qu'il créa, d'organiser un Congrès des femmes lors des négociations pour la paix.

LE MOUVEMENT EN AMÉRIQUE.

"LEAGUE TO ENFORCE PEACE". — "WORLD COURT LEAGUE". —
COMITÉ FORD.

Les Etats-Unis d'Amérique avaient été représentés à la réunion constitutive de l'Organisation centrale pour une paix durable par Mrs. *Fannie Fern Andrews*. Sur l'initiative de Mrs. Andrews une branche américaine très importante de l'Organisation centrale fut fondée au cours de 1915. Cette branche organisa des Commissions d'étude qui publièrent au cours de la guerre une série de rapports très bien faits sur les quatre premiers points du programme (Annexion et plébiscite; Nationalités; Porte ouverte; Conférences de la Haye). Il y aura lieu de revenir plus tard à ces travaux, qui furent publiés sous la direction de M. le Professeur *Wm. I. Hull*, rapporteur général.

La fondation d'une autre organisation, d'origine exclusivement américaine, a été, toutefois, d'une importance plus immédiate pour le développement des idées internationalistes aux Etats-Unis.

Nous voulons parler de la "League to Enforce Peace". L'origine en remonte au mois de janvier 1915.¹⁾ Après quelques mois de préparation patiente, une réunion fut convoquée, le 17 juin 1915, dans le fameux "Independence Hall" dans la capitale de la Pennsylvanie, où les américains avaient déclaré leur indépendance en 1776. La conférence, présidée par M. *Taft*, ancien président des Etats-Unis, réunit environ 300 citoyens notables de l'Union, hommes d'état, jurisconsultes, financiers, éducateurs, pasteurs. Après une discussion publique et une étude préalable au sein d'un Comité restreint, le programme suivant fut adopté par la grande majorité de l'assemblée :

"Il est désirable que les Etats-Unis adhèrent à une Ligue des Nations engageant les puissances signataires à ce qui suit :

1. Toute question comportant un règlement judiciaire qui ne sera pas vidée par des négociations directes, sera soumise, sous réserve des stipulations conventionnelles, à un tribunal judiciaire, tant pour le fond de la question que par rapport à toute divergence de vues quant à la compétence du tribunal de régler la question;

2. Toute autre question divisant les puissances signataires qui n'a pu être réglée par des négociations directes entre les parties, sera soumise à un Conseil de conciliation pour enquête, étude et recommandation;

3. Les puissances signataires utiliseront d'un commun accord leurs forces tant

¹⁾ Voir "League to Enforce Peace", American Branch, ... New York (1915) — exposé de l'origine de l'association et compte rendu de la réunion de Philadelphie, 17 juin 1915.

économiques que militaires contre celle d'entre elles qui aura recours à la guerre, ou qui commet des actes d'hostilité, contre une autre puissance signataire, avant qu'une divergence n'ait été soumise à l'une des procédures prévues plus haut;

4. Des conférences entre les puissances signataires seront tenues périodiquement, en vue de formuler et de codifier les règles du droit international. Ces règles formeront les bases des décisions du Tribunal judiciaire visé à l'article 1^{er}, à moins qu'une puissance signataire ne notifie son désaccord avant un délai à déterminer."

On constate dans ce programme d'abord la formule synthétique "League of Nations", qui devra jouer un si grand rôle dans le développement des idées dont nous poursuivons l'étude. Dans tout mouvement de propagande le "cri de ralliement" joue un rôle énorme. La formule "League of Nations" est devenu ce cri de ralliement: elle a trouvé sa définition concrète dans les revendications du programme américain, notamment dans celle d'une action commune contre celui des états signataires qui aurait recours à la guerre, ou à un acte d'hostilité contre un de ses co-signataires avant la soumission d'un conflit éventuel à une procédure pacifique. Nous avons vu le programme de l'Organisation centrale émettre au fond le même postulat; mais il manquait à ce programme la formule "League of Nations". Cette formule indiquait par conséquent quelque-chose de plus défini, de plus concret que la formule "Société des Nations civilisées", que nous avons relevée dans le préambule de la Convention de la Haye, et qui se retrouvait dans le programme de l'Organisation centrale; la formule comportait un engagement plus strict que celle d'une "Society of Nations" qui se retrouve dans les traductions officielles anglaises et américaines de cette Convention. On sait que la nouvelle formule n'a pas manqué de soulever des controverses formidables, surtout aux Etats-Unis.

On constate, d'autre part, comme caractéristique de ce programme américain, une plus grande concentration autour d'un seul aspect du problème international; le programme ne parle que des problèmes de l'organisation juridique internationale. Il préconise le développement de l'oeuvre de la Haye. Il veut pousser plus loin cette oeuvre sous plusieurs rapports: il veut créer un "tribunal judiciaire", reprenant ainsi la tentative qui avait échoué en 1907; il veut lui adjoindre un Conseil de conciliation pour les litiges d'intérêt, ne comportant pas un règlement judiciaire; il veut instituer un engagement absolu de la part des états d'avoir recours à une procédure pacifique — procédure judiciaire ou procédure de conciliation — pour tous les litiges sans exception, et il veut créer des sanctions par la force pour toute infraction à cet engagement; enfin, il veut pousser en avant l'oeuvre de codification du droit international. Tous ces postulats sont d'ordre juridique. Le programme ne touche en rien aux bases du traité de paix proprement dit, et la critique la plus sérieuse qu'on pourrait formuler à l'égard du programme serait celle de dire qu'ainsi on ignorerait la question de savoir si la pacification à la fin de la guerre serait de nature à fournir la garantie de sa propre durée, parce que reposant sur des bases de droit et de justice.

Toujours est-il que le programme américain, par sa simplicité et par sa concentration autour d'un aspect des plus importants du problème, était bien fait pour servir de but à une propagande active.

Le nom de l'association, "Ligue pour imposer la paix", ne s'est pas révélé comme très heureux. Pour ceux qui n'avaient pas étudié le programme, le nom a prêté à confusion : on croyait que le but de la Ligue était de provoquer au plus vite la fin de la guerre actuelle. Et le nom ne donnait pas non plus une indication très exacte de ce que visait le programme : au fond une organisation internationale, comme celle que prévoyait celui-ci, n'aurait pas exclu toute possibilité de guerre; elle aurait imposé un certain délai avant le recours aux hostilités. C'était un but modeste, mais parfaitement réalisable, un "programme minimum" comme celui de l'Organisation centrale.

La nouvelle ligue organisa une campagne énergique en faveur de ses principes aux Etats-Unis. Nous verrons bientôt qu'elle fut à même de gagner l'appui du Président même de l'Union, ainsi que d'autres adhésions de la plus haute importance.

Il ne faut pas croire, cependant, que l'adhésion fut unanime. Nombreux furent ceux en Amérique, ayant collaboré déjà aux oeuvres pacifistes, qui estimaient que le programme des sanctions de la Ligue alla beaucoup trop loin. Plusieurs de ces personnalités se rallièrent autour d'une autre organisation créée à peu près en même temps, "The World Court League" — la Ligue pour une Cour mondiale. Ils voudraient faire de l'institution judiciaire internationale la pierre angulaire ou fondamentale de l'organisation internationale, en y ajoutant deux rouages : des Conférences périodiques et fréquentes des Grandes Puissances ou des Puissances représentées à la Haye, avec une Commission permanente de liaison entre les sessions, et un Conseil de Conciliation. Les Conférences auraient surtout pour mandat de pourvoir à la codification progressive du Droit international par l'élaboration de projets de conventions internationales votées à la majorité des états représentés. Ce programme a son intérêt parce qu'il représente en substance les idées préconisées plus tard par le parti républicain dans sa grande lutte contre le Président Wilson.

"The World Court League" n'a pas développé une propagande aussi énergique que la "League to Enforce Peace"; elle publia pendant les années de la guerre une revue importante, sous le même nom que la Ligue elle-même. Mais les événements ont prouvé qu'elle représentait très fidèlement les principes d'une partie très importante du public américain.

Il faut mentionner, enfin, parmi les initiatives américaines visant la création d'une Société des Nations, l'entreprise assez bizarre organisée par l'industriel *Henry Ford*.

M. Ford s'était créé une fortune considérable par ses grandes manufactures d'automobiles à Detroit, dans l'Etat de Michigan. Il y avait appliqué des principes nouveaux et intéressants pour ses relations avec ses ouvriers et fonctionnaires. Jusqu'ici il n'avait pris aucune part aux oeuvres internationalistes. Mais la guerre avait éveillé son intérêt pour les efforts pacifistes, et il décida, en 1915, de vouer une partie de ses ressources à une "Croisade pour la paix". Il loua un navire à bord duquel il invita plusieurs américains à faire le passage d'Amérique en Europe. Après avoir passé par Copenhague et Kristiania, le Comité qu'il avait créé, et auquel s'affilièrent certain pacifistes représentant les pays européens restés neutres

pendant la guerre, s'installa à Stockholm. Pendant 1916 le Comité poursuivit ses études et élabora un programme dont les éléments furent cherchés dans les différents programmes que nous connaissons déjà. Le Comité Ford s'instruisit par des consultations, en partie confidentielles, de représentants plus ou moins en vue des pays belligérants ou neutres, et il publia le résultat de ses travaux au cours de l'été de 1916. Il se posa deux buts, qui aux yeux du Comité ne formèrent qu'une : provoquer la fin de la guerre aussi vite que possible, et faire en sorte que le traité de paix créât les bases d'une pacification durable. Le fait que le Comité poursuivit ces deux buts en même temps, l'exposa à des critiques très violentes de la part des deux camps des belligérants, et son appel aux gouvernements des états neutres de prendre l'initiative d'une médiation resta sans effet.

M. Ford, qui n'était pas resté à Stockholm, semble s'être lassé assez vite de son initiative, lorsqu'il constata que celle-ci ne porta pas les fruits qu'il avait peut-être escomptés, et même avant l'entrée des Etats-Unis dans la guerre le Comité Ford s'est dissous.

L'Appel à l'opinion publique lancé par le Comité ou — comme il s'appelait officiellement — la "Conférence neutre", émet des vœux tant par rapport à la pacification proprement dite que par rapport à l'organisation des relations internationales. Ce n'est que ces derniers postulats qui nous intéressent ici. Voici comment débute cet Appel :

"Une conférence formée par des délégués appartenant à six pays neutres : Etats-Unis d'Amérique, Danemark, Norvège, Pays-Bas, Suède et Suisse — s'est réunie à Stockholm sur l'initiative de M. Henry Ford, en vue de travailler pour une paix prochaine et durable, basée sur les principes du droit et de l'humanité. La Conférence ne représente aucun des gouvernements, et elle n'a pas de mandat officiel. Elle représente la bonne volonté chez des millions d'hommes dans le monde civilisé, millions qui ne croient pas pouvoir demeurer spectateurs indifférents pendant que cette lutte formidable sévit sans trêve. Ce n'est pas l'intention de la Conférence de se porter juge sur les belligérants. Mais en qualité de citoyens privés, les membres de la Conférence, qui ne sont pas liés par les égards qui peuvent retenir les gouvernements, ont résolu de tenter tout ce qu'ils peuvent pour préparer un échange de vues, afin de préparer les voies pour un rapprochement entre les peuples belligérants, sur la base de conditions justes et équitables.

"La Conférence neutre ne peut pas se prononcer sur toutes les questions soulevées par la guerre. Elle ne désire pas non plus proposer un plan pour une organisation mondiale parfaite. Elle désire exprimer et se rallier à la demande qu'on entend de toute part : que la paix, quand elle viendra, sera telle qu'elle porte en elle les garanties contre une nouvelle guerre. L'Humanité demande une paix durable."

Le programme qui suit ce préambule résume ainsi les principes par lesquels s'est laissée guider la Conférence : Nous en extrayons les passages qui expriment des idées fondamentales, en écartant les applications préconisées par la Conférence.

"Aucun transfert de territoire ne doit avoir lieu d'un état à un autre, sans le

consentement de la population intéressée, et les nations doivent avoir le droit de disposer de leur propre sort.

"Il faut garantir à tous les peuples le développement de leur activité économique sur la base de l'égalité.

"Le principe de la liberté des mers doit être reconnu.

"Un contrôle parlementaire efficace de la politique étrangère doit être institué, de sorte que des traités secrets et une diplomatie secrète ne puissent plus hasarder les intérêts vitaux d'une nation.

"Il est encore plus important pour le bien-être de l'humanité qu'une organisation internationale soit créée, basée sur le droit et sur la justice, comportant un accord de soumettre tous les différends entre états à un règlement pacifique.

"Aussi importante que la création de semblable organisation juridique internationale est la demande d'un désarmement sur la base d'un accord international.

"Il faut qu'un congrès mondial soit convoqué lors de la conclusion de la paix.

"Ce congrès doit traiter non seulement les questions soulevées par la présente guerre. Des questions comme celle de garantir la liberté politique et intellectuelle aux nationalités fédérées à d'autres peuples sont, même si elles ne sont pas connexes à cette guerre, d'une importance vitale pour que la paix soit conservée à l'avenir."

On voit que ce programme se borne à exprimer des idées d'ordre tout à fait général. La Conférence s'était proposée de charger certains de ses membres, ou d'autres experts des questions internationales, d'élaborer des exposés détaillés sur les problèmes d'application. L'entrée des Etats-Unis dans la guerre et le fait que M. Ford s'est désintéressé de son entreprise ont empêché la réalisation de ces projets.

NOUVELLES INITIATIVES ANGLAISES.

Nous avons parlé plus haut de l'"Union of Democratic Control" et du Groupe d'études dirigé par Lord Bryce, tous les deux formés en Angleterre au début même de la guerre.

Dès le printemps de 1915 deux nouvelles initiatives ont été prises en Angleterre dans le même sens. L'une d'elles fut due à M. *Aneurin Williams*, Membre de la Chambre des Communes, M. Williams publia un article exposant ses idées dans „The Contemporary Review” au cours de 1915, article qu'il reproduisit plus tard dans le „Recueil de Rapports” publié par l'Organisation centrale.¹⁾ En mars 1915 a "League of Nations Society" fut fondée à Londres, avec le programme suivant :

1. "Un traité sera conclu aussi prochainement que possible, par lequel les Etats disposés à y adhérer formeront une Ligue, par laquelle ils s'engageront à régler, par des méthodes pacifiques, tous les conflits qui surgiraient entre eux.
2. "Ces méthodes seront les suivantes :
 - a. Tout conflit comportant des questions de Droit international, ou se rapportant à l'interprétation de traités, sera soumis à la Cour d'arbitrage de la Haye ou à un autre tribunal, et réglés par eux définitivement;

¹⁾ Vol. I pp. 229, "A League of Nations".

b. Tout autre conflit sera soumis à un Conseil d'enquête et de conciliation, représentant les Etats constituant la Ligue. Le Conseil examinera les éléments du conflit et présentera un rapport constatant quelle sera la solution la plus conforme à l'équité et aux intérêts des parties.

Les décisions du tribunal et les rapports du Conseil lieront les parties, sous réserve de toute modification ultérieure à laquelle on arrivera par des négociations et des accords mutuels.

3. "Les Etats membres de la Ligue s'associeront immédiatement pour toute action militaire ou autre, nécessaire pour obtenir que chaque membre se conforme aux stipulations du traité.

4. "Les Etats membres de la Ligue s'associeront immédiatement pour défense mutuelle, par des moyens militaires ou autres, au cas où l'un ou l'autre d'entre eux serait attaqué par un Etat non membre de la Ligue qui refuserait de soumettre le conflit à un tribunal ou conseil approprié, ou de se conformer à la décision de semblable organisme.

5. "Tout Etat civilisé désirant d'adhérer à la Ligue sera admis comme membre."

Dans ce programme on trouve aussi comme dans le programme de la "League to Enforce Peace" la formule synthétique "League of Nations". Le programme anglais étant le premier publié, c'est à la société anglaise que revient l'honneur d'en être l'auteur. Le programme anglais, tout comme le programme américain, se borne exclusivement à l'aspect juridique de l'organisation internationale envisagée, et il met surtout en relief le problème important des sanctions. Dans son article, M. Aneurin Williams fait observer que la propagande pacifiste d'avant guerre avait préconisé le désarmement contractuel des Etats, mais il était d'après lui une illusion que de croire que les nations consentiraient à désarmer, si l'on ne leur offrait pas, au lieu de la sécurité toute relative d'une défense militaire, une sécurité nouvelle. C'est pourquoi il insiste si fortement sur l'idée de *protection mutuelle*, tant pour les Etats contractants entre eux, qu'à l'égard de toute agression d'un Etat non membre de la Ligue. Il ne croit pas qu'il sera encore possible de faire accepter par les Etats la fondation de ce qu'il appelle un "Super-Etat"; les Etats ne seront pas prêts à abandonner leur souveraineté. La Ligue qu'il projette ne sera pas d'après lui un "Super-Etat" parce qu'il prévoit la possibilité pour les Etats de dénoncer le traité, avec un préavis de douze mois. Cette idée n'est pas exprimée dans le programme lui-même, mais l'auteur la développe dans le bref exposé des motifs dont il l'accompagne.

Une autre particularité du programme réside en ce fait qu'il ne prévoit pas nécessairement une Ligue *universelle*. Il est vrai que l'admission à la Ligue restera ouverte à "tout Etat civilisé"; mais l'auteur n'ose pas croire à la possibilité d'obtenir l'adhésion de tous les Etats dès le début. Il prévoit même que les Conférences de la Haye continueront leur activité à côté des assemblées de la Ligue, et que celles-ci pourront formuler des règles de Droit international liant les membres de la Ligue, sans avoir été acceptées universellement.

The League of Nations Society engagea dès sa fondation une propagande active pour son programme, notamment en publiant une série de petites brochures.¹⁾ Elle se fusionna en 1918 avec une autre organisation "The League of Free Nations Association", dans une société nouvelle, "League of Nations Union", qui continue encore sa propagande sur une très grande échelle. Les programmes de ces deux organisations furent essentiellement similaires à la Société fondée par M. Aneurin Williams. Leur importance réside surtout dans la force de propagande populaire qu'elles ont pu donner aux nouvelles idées. Il faut noter aussi la grande similitude de leurs programmes avec celui de la société américaine "League to Enforce Peace".

Une coopération ne manqua pas d'être engagée entre ces différentes entreprises, ainsi qu'avec d'autres sociétés analogues, la plupart fondées en 1918 ou même plus tard. C'est ainsi qu'a été fondée au printemps de 1919 "L'Union internationale des Associations pour la Société des Nations".

L'autre initiative anglaise qu'il faut signaler, et qui date également de 1915, est celle de la *Fabian Research Department* à Londres. On sait que la *Fabian Society* avait été fondée en 1883 comme société d'étude et de propagande socialiste. Dès le début de la guerre sa section des recherches avait mis à l'étude le problème d'une organisation internationale pouvant prévenir la guerre. Le rapporteur de la commission instituée, M. Leonard S. Woolf, avait élaboré un rapport approfondi sur le problème, et sur la base de ce rapport, la commission se mit d'accord sur un projet de convention internationale. Ces deux travaux furent publiés en annexes au "New Statesman" en juillet 1915.²⁾

Le projet est trop long et détaillé pour que nous puissions l'insérer au complet. Nous devons nous borner à une analyse. Le travail est d'un très haut intérêt pour le développement des idées internationalistes pendant la guerre, et il y aura lieu de revenir par la suite à plusieurs des suggestions qu'il contient. Ce qu'il y a de caractéristique dans ce projet, c'est qu'il base ses dispositions sur des précédents historiques, dont il préconise le développement logique et conscient, et ces précédents sont cherchés, non seulement dans le domaine du Droit international proprement dit, mais dans celui de l'administration internationale et dans l'évolution de l'Empire britannique. C'est une oeuvre exceptionnellement suggestive et bien étudiée.

Le projet³⁾ pose comme but de l'association internationale prévue: la prévention de guerres futures, l'amélioration des rapports internationaux, la codification du Droit international et le développement d'une coopération ("such joint action") comme celle de l'Union postale universelle. Il met ainsi l'aspect constructif d'une collaboration

¹⁾ La plus importante, "The League of Nations Society, Explanation of the Objects of the Society," 2^e ed. Nov. 1917.

²⁾ En 1916, ces deux documents, auxquels M. Woolf ajouta une étude approfondie, "International Government", furent publiés en volume, sous le titre suivant: "International Government: Two reports by L. S. Woolf, prepared for the Fabian Research Department, together with a Project by a Fabian Committee for a Supernational Authority that will prevent War", London, Allen & Unwin, 1916.

³⁾ pp. 234—55 de l'ouvrage cité; reproduit dans Woolf, *The Framework of a Lasting Peace*, London, Allen & Unwin, 1917.

internationale pour des objets d'ordre administratif et humanitaire en première ligne des préoccupations.

Trois organismes sont prévus : a) Une Haute Cour internationale, b) Un Conseil international, qui aura deux fonctions, celle de préparer une législation internationale, et celle de faciliter le règlement de conflits qui ne sont pas d'ordre légal ("non-justiciable") entre des états souverains et indépendants, c) Un Secrétariat international.

Tous les états ayant été représentés aux Conférences de la Haye seront admis de plein droit; d'autres états souverains et indépendants pourront être admis par le Conseil.

Les états constituants renonceront à toute agression contre d'autres états, et s'engageront à soumettre tout conflit non réglé par des négociations directes, soit à la Haute Cour pour décision, soit au Conseil international en vue d'un règlement acceptable aux deux parties. Ils s'abstiendront de tout acte d'hostilité, excepté pour repousser une attaque, pendant une année au moins après la soumission du conflit, soit à la Haute Cour, soit au Conseil international.

Le Conseil international sera une institution permanente délibérante et législative. Les huit Grandes Puissances, nominativement énumérées, pourront y déléguer cinq, les autres états deux représentants. Au sein du Conseil sont organisés des Conseils particuliers, a) des Grandes Puissances, b) des Etats secondaires; c) des Etats américains et d) des Etats européens, avec des compétences limitées. Chaque état a une voix au sein du Conseil complet, alors que la question de l'organisation des votes au sein des Conseils particuliers reste réservée pour décision dans le traité définitif.

L'adoption définitive de nouvelles règles de Droit international est conditionnée par la ratification de la part des états. Toutefois une proposition alternative prévoit la possibilité de légiférer sur des matières d'"importance secondaire" (c'est-à-dire non-affectant la souveraineté ou l'intégrité territoriale d'un état et pas demandant une modification de sa législation intérieure) par une majorité des trois quarts du Conseil; la Haute Cour décide la question de savoir si les matières envisagées sont d'ordre secondaire.

Le Conseil aura le droit d'inviter les états à lui soumettre un différend qui n'est pas d'ordre "légal" ("a non-justiciable issue"). Il pourra instituer une Commission de conciliation pour semblable différend, et la Commission fera son rapport dans un délai de six mois. Une décision du Conseil liera les états en conflit si elle est unanime, et, sous certaines conditions, même si elle n'a été adoptée qu'à une majorité de trois quarts.

Les membres du Secrétariat international sont nommés par le Conseil; la compétence en est d'ordre purement administratif.

La Haute Cour internationale est composée de quinze juges nommés par le Conseil pour cinq ou pour sept ans sur une liste de candidats proposés par les états-membres. Les Grandes Puissances auront chacun un représentant; les sept autres seront élus par voie du scrutin. Seuls les états pourront avoir recours à la Haute Cour.

Le projet définit soigneusement quelles sont les questions d'ordre légal, et la Cour décide définitivement toute divergence de vues à ce sujet entre les états.

Tout traité ou accord doit être enregistré auprès de la Haute Cour pour être consi-

dérée comme valable, et une proposition alternative prévoit le droit de la Haute Cour de déclarer un traité comme étant inapplicable ("obsolete").

Enfin, le projet autorise la Haute Cour à déclarer qu'un Etat a enfreint ses engagements et à inviter les états-membres à procéder à des sanctions d'ordre économique. Si l'état en rupture d'engagement a recours à la guerre, tous les autres états membres feront cause commune avec celui ou ceux d'entre eux qui sera l'objet d'une agression hostile.

C'est bien une Ligue ou Société des Nations fortement organisée que prévoit ce projet du *Fabian Research Department*, quoique le nom même de Ligue ou Société n'y figure pas. L'élaboration détaillée du projet rehausse l'intérêt qui s'y attache. Aucun des programmes que nous avons étudiés jusqu'ici, possède une importance égale. Il est aussi intéressant de constater que ce projet ne se borne pas à envisager l'aspect de l'organisation proprement dite, mais qu'il prévoit pour celle-ci des objets importants d'ordre administratif. Il ne crée pas seulement un cadre, il remplit ce cadre de vie et d'une activité continue.

EVOLUTION DE L'IDEE EN FRANCE.

Nous avons dit plus haut que la tentative d'organiser internationalement la propagande en faveur d'un ordre nouveau des rapports entre états avait rencontré, en apparence, peu de sympathie en France. Pourtant les français avaient occupé, avant la guerre, une place de premier plan dans la propagande pacifiste, et des organisations puissantes y avaient été fondées en faveur de la paix organisée, notamment la société "La Paix par le Droit", dont le nom seul représente tout un programme. Nous avons vu quels étaient les motifs de cette abstention: les pacifistes français, considérant que leur pays avait été l'objet d'une agression injustifiée, et qu'une grande partie du territoire se trouvait occupée par l'agresseur, craignaient que leur participation à des discussions internationales sur la paix future ne pût prêter à des malentendus.

Pour la même raison, et aussi parce que la situation de guerre absorbait toutes les bonnes volontés, surtout aux débuts, les organisations et les auteurs français ont abordé assez tard la discussion des principes de la paix future. Il faut ajouter aussi que la censure a été beaucoup plus sévère en France que, par exemple, en Angleterre.

Dès l'été de 1915, toutefois, des pacifistes français commencent à prendre part aux discussions sur l'objet qui nous occupe. L'échange de vues a été engagé, d'une part, par "la Paix par le Droit", dans la revue qui porte le même titre, d'autre part par la puissante organisation qu'est "La Ligue des Droits de l'Homme et du Citoyen".

Dans le numéro de septembre-octobre de "La Paix par le Droit") on trouve le "Programme-Minimum" suivant, qui du reste a été mutilé par la censure:

"Le Comité Directeur de l'Association de la Paix par le Droit,.

Considérant que la paix durable, à laquelle aspirent indistinctement toutes les nations, ne peut résulter exclusivement de la décision des armes, mais qu'elle doit reposer sur un certain nombre de principes généraux:

) La Paix par le Droit, 1915, p. 468 ss.

demande aux Sociétés de la Paix de revendiquer...¹⁾, à la fin des hostilités, de défendre devant les autorités compétentes un programme minimum de principes, comportant les articles suivants :

1. Reconnaissance et application la plus large du principe des nationalités;
2. Achèvement de l'œuvre juridique des Conférences de la Haye;
3. Constitution d'une libre Société des Nations pacifiques, résolues à soumettre leurs différends sans exception à l'arbitrage et à mettre leurs forces coalisées au service de la paix générale."

Dans un commentaire sommaire, la direction de la revue explique pourquoi, à dessein, le Comité directeur a cru devoir se limiter à ces trois revendications : il a voulu des formules simples, insistant sur les conditions essentielles; il n'a pas voulu trop compliquer le problème. Il faut reconnaître que, pour être bref, le programme n'en est pas moins ambitieux. Il veut d'abord la soumission, sans restriction aucune, de tout différend à l'arbitrage; il veut ensuite que des sanctions efficaces, sous forme d'une action commune "des forces coalisées" des états, garantissent l'observation de cet engagement. Ainsi sera créée une "Société libre des Nations pacifiques".

En janvier 1917, le Comité présente un programme beaucoup plus développé²⁾. En voici l'analyse :

Aucun traité signé ne devra être maintenu secret; tout traité devra être approuvé par les parlements.

Aucun démembrement d'Etats, ni annexions, ni transferts de territoires ne devront être contraires aux intérêts ou aux vœux des populations. Dans des cas douteux la population sera consultée.

Satisfaction sera donnée aux aspirations légitimes des nationalités, et les droits des minorités seront garantis.

L'évolution générale des sociétés modernes vers la forme démocratique est considérée comme la condition la plus efficace d'une paix durable.

Cette paix doit être recherchée dans l'institution d'une Société universelle des nations, "c'est à dire dans un système de Droit universel, respectant pleinement l'autonomie et la vie intérieure de tous les Etats contractants, mais établissant entre eux, par une limitation volontaire de leur souveraineté, des relations de justice analogues à celles qui, à l'intérieur des Etats démocratiques, assurent à tous les citoyens un minimum de sécurité et de liberté."

Il convient de parfaire l'œuvre des conférences de la Haye, "principalement en instituant une juridiction arbitrale obligatoire, dont les sentences seraient rendues exécutoires sous peine de sanctions effectives: blocus économique, emploi d'une force de police internationale." Il ne faut pas que, dans ce domaine, la mauvaie volonté de certains états mette en échec la bonne volonté des puissances libérales; celles-ci doivent réaliser, sans plus attendre, entre elles l'accord juridique que l'hostilité de l'Allemagne et de ses alliés actuels a fait échouer à la Haye. Les Alliés

¹⁾ Ici un membre de phrase supprimé par la censure.

²⁾ La Paix par le Droit, 1917, p. 2—5. — Une phrase supprimée par la censure se trouve — fait assez curieux — reproduit dans une autre publication de la même année, Enquête des "Temps nouveaux" sur les conditions d'une paix durable. Paris, 1917.

doivent, dès la conclusion de la paix, signer une convention générale instituant l'arbitrage pour tous les conflits et engageant les états à unir leurs forces économiques et militaires contre toute puissance signataire qui se livrerait à des actes d'hostilité contre une ou plusieurs des puissances co-signataires. Des conférences périodiques formuleront le code de Droit international public, code qui sera obligatoire pour tout Etat qui n'aurait pas formellement dénoncé la convention dans les délais prévus.

L'Union restera ouverte à tous les états qui en acceptent les clauses. Les états alliés formant l'Union doivent conclure des traités de commerce aussi larges que possible, et adopter le principe de la porte ouverte dans leurs colonies.

La guerre mondiale a fait constater la faillite éclatante du système de la Paix armée; mais il faut reconnaître que, les armements étant fonction de la sécurité internationale, ni un Etat ne peut désarmer seul, ni un groupe d'Etats armés ne doivent contraindre un autre à désarmer. "Seule l'institution d'un Droit commun des nations, garantissant la sécurité de chacune au moyen d'une police internationale, rendra possible la réduction des armées nationales." La fabrication du matériel de guerre doit être exclusivement réservée au monopole des Etats sous le contrôle des Parlements.

C'est un programme logique et complet d'une Société des Nations fortement organisée que celui de la "Paix par le Droit". Il tient compte des conditions politiques en demandant aux puissances alliées d'amorcer l'œuvre universelle en concluant entre elles une Union juridique et économique, qui restera pourtant ouverte à d'autres états démocratiques.

Pour ce qui est de la "Société universelle des Nations", le programme insiste sur deux conditions par lesquelles il se distingue de la plupart des programmes que nous avons étudiés: il veut d'abord le règlement juridique de tout conflit sans restriction, et il veut l'institution d'une "police internationale". Les autres programmes s'étaient contentés de demander l'engagement à un *décal* avant tout acte éventuel d'hostilité, et ils avaient préconisé une coopération entre les forces militaires des Etats pour garantir l'observation de cet engagement. On se souviendra que le programme-minimum de la Paix par le Droit de 1915 n'avait parlé que de l'action de "forces coalisées".

On ne peut nier le caractère logique du programme français; il est permis de douter qu'il ait tenu suffisamment compte des conditions de la réalité. Les autres programmes, et notamment ceux d'origine anglo-saxonne, ont certainement plus pesé ce qu'il serait possible de réaliser. Nous aurons l'occasion de revenir plus tard à cette divergence de vues, qui est très caractéristique de la mentalité des différentes nations.

La *Ligue des Droits de l'Homme* avait été fondée en 1898, pendant les luttes émouvantes autour de l'Affaire Dreyfuss. Elle s'était développée en une organisation puissante composée de sections locales, constituées dans les différentes parties du pays. Son objet principal était de protéger la liberté de l'individu contre tout déni de justice et contre des actions arbitraires de l'administration. Au cours de la

guerre, toutefois, elle fut amenée à étudier aussi les problèmes de la paix future, et elle mit la question des "Conditions d'une Paix durable" à l'ordre du jour de son Congrès annuel, de 1916, tenu à Paris.

La discussion y avait été préparée par la publication entre autres d'un rapport de M. Gabriel Séailles, Professeur à la Sorbonne, sous le titre "Conditions d'une Paix durable". Les débats du Congrès se sont poursuivis pendant quatre séances laborieuses. Il est impossible d'analyser ici les discours; c'est même superflu. Car le seul dissentiment grave qui s'est fait jour ne touchait pas la question qui nous préoccupe.¹⁾ Le Congrès a voté, à la presque unanimité, un ordre du jour dans lequel il est dit:

"Une paix durable n'est possible que par l'établissement d'une Société des Nations, instituant entre elles le même régime que chacune applique à ses membres: le règlement des litiges par le droit et non par la force.

"Cette Société reposera sur la reconnaissance du droit égal des nations, petites et grandes, à l'indépendance; sur l'institution de l'arbitrage obligatoire applicable à tous les conflits internationaux sans exception ni réserve, et sur l'organisation de pouvoirs internationaux capables de réprimer, par des sanctions appropriées, toute tentative de révolte ou d'agression.

"Pour établir une paix durable, le futur traité ne devra contenir aucun germe d'une guerre de revanche.

"Il consacra le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Il ne procédera point, contre la volonté des populations, à des démembrements d'Etats, ni à des annexions de territoires. Il annulera, au contraire, les annexions faites par la force, comme celle de l'Alsace-Lorraine. Il relèvera toutes les nationalités opprimées, assurant à chacune d'elles un régime conforme à ses vœux manifestes.

"Il instituera un régime économique qui, sous réserve des mesures temporaires appliquées comme sanctions, garantira à chaque peuple l'exercice de son activité légitime sans permettre aucune organisation agressive de conquête économique"

L'ordre du jour se termine par le vœu de voir les Gouvernements alliés décider de soumettre à l'arbitrage tous leurs conflits éventuels, former une fédération entre eux, ébauche de la future Société des Nations, et se préparer à y accueillir tous les Etats, petits et grands, restés en dehors du conflit, qui s'engageront à observer les règles du pacte et à garantir le droit de chacun par la force de tous.

Il est facile de constater la proche parenté, pour ne pas dire l'identité de la doctrine qui a inspiré cette déclaration et celle de la "Paix par le Droit." M. Théodore Ruysen, Président de la "Paix par le Droit," était aussi un des orateurs les plus autorisés du Congrès de la Ligue des Droits de l'Homme. Nous retrouvons le principe de l'arbitrage obligatoire pour tous les conflits, "sans exception ni réserve;" nous retrouvons aussi l'insistance sur une forte organisation des sanctions.

¹⁾ Un contre-projet avait été présenté demandant que les Alliés prennent l'initiative de soumettre à un arbitrage le conflit qui avait déterminé la guerre mondiale. — Compte-rendu (Paris 1917) p. 49.

On peut dire que c'est là la doctrine pacifiste française; elle souligne surtout le caractère *juridique* de la future Société des Nations.

Au Congrès de l'année suivante, en novembre 1917, la Ligue a de nouveau discuté le problème de la Société des Nations, en développant plus en détail certains aspects de son organisation. La résolution votée demande qu'elle institue "entre les nations le même régime que chacun d'elles applique à ses membres: le règlement des litiges, même économiques, par des procédés de droits;" elle doit être pourvue "des trois pouvoirs de toute société: législatif, judiciaire, exécutif;" elle doit être ouverte à toute nation qui remplira les trois conditions suivantes: être munie d'un minimum d'institutions démocratiques qui lui assurent, notamment en matière de guerre et de paix, le contrôle de son Gouvernement et la prépondérance de sa volonté; avoir pris l'engagement de respecter le droit des peuples à s'appartenir, et accepter les mesures prises par la Société des Nations; elle doit dès sa fondation démontrer à la fois son autorité morale et sa puissance matérielle et disposer, à quelque moment que ce soit, et des moyens préventifs (tels que le contrôle international des armements, la surveillance des budgets. . .) et des mesures coercitives qui lui permettent de défler ou de réprimer toute tentative de révolte ou d'agression.

En conséquence, le Congrès préconise une propagande active pour "préciser et répandre l'idée d'une Société des Nations qui libérerait le monde du militarisme, des traités secrets, de la politique des alliances et contre-alliances, de la surenchère des armements et de la menace perpétuelle des guerres."¹⁾

Encore à son Congrès de 1918 la Ligue s'est occupée de la question; cette manifestation n'a du reste ajouté rien d'important aux déclarations antérieures. La Ligue a poursuivi sa propagande, non seulement dans ses congrès et dans les réunions de ses sections, mais aussi par une série de brochures et de rapports, qui ont discuté des problèmes d'espèce et d'application.

EVOLUTION DES IDEES WILSONIENNES.

Par les derniers renseignements sur l'évolution des idées en France, nous avons quelque peu anticipé sur les événements historiques très importants des années 1916 et 1917. En effet, déjà le Congrès de la Ligue des Droits de l'Homme de novembre 1917 avait tenu compte des déclarations du *Président Wilson* au sujet de l'institution d'une Société des Nations, déclarations auxquelles se sont associés successivement, avec plus ou moins de franchise et de précision, plusieurs autres hommes d'Etat. C'est là un des chapitres les plus importants de l'histoire des idées internationalistes pendant la guerre.

La "League to enforce Peace" avait organisé, à la fin du mois de mai 1916, une conférence à Washington, et au banquet de clôture de cette réunion, le Président des Etats-Unis avait tenu un discours, dans lequel pour la première fois, il avait exprimé ses idées sur l'organisation des rapports entre états après la fin de

¹⁾ Bulletin des Droits de l'Homme, 1918, p. 454—7.

la guerre. Il ne faut pas oublier qu'à ce moment les Etats-Unis étaient encore neutres.

C'est justement de cette idée que part M. Wilson. Etre neutre dans la guerre, cela ne voulait pas dire se désintéresser des problèmes de la paix. Il dit au début de son discours :

"Une inondation si immense qui s'est répandue de long en large sur toutes les parties du monde, a nécessairement envahi bien des domaines de droit qui nous sont très proches . . . Lorsque la guerre aura fini, ce sera notre intérêt, non moins que celui des nations belligérantes, de voir la paix revêtir un caractère permanent, promettre des jours libérés de l'anxieuse incertitude, et apporter quelque assurance que les questions de la paix et de la guerre seront considérés dorénavant comme appartenant aux intérêts communs de l'humanité."

Et M. Wilson continue, en parlant de l'explosion subite de la guerre : "La leçon qu'il faut tirer de la consternation qui s'est fait jour par le fait qu'on a été ainsi surpris à l'improviste, dans une affaire aussi profondément vitale pour toutes les nations du monde, est celle que la paix du monde doit désormais dépendre d'une diplomatie nouvelle et plus saine.

"Ce n'est que lorsque les grandes nations du monde seront arrivées à une sorte d'accord sur ce qu'elles considèrent comme étant d'ordre fondamental pour leur intérêt commun, et sur une méthode éventuelle quant à une action commune, au cas où une nation ou un groupe de nations tâcherait de troubler ces intérêts fondamentaux, que nous serons en droit de croire que la civilisation est enfin près de justifier son existence et d'être considéré comme définitivement établie. . . .

"Nous croyons dans ces principes fondamentaux : D'abord, que tout peuple a le droit de choisir le gouvernement ("sovereignty") sous lequel il doit vivre.

. . . Ensuite, que les petits Etats du monde ont le droit de jouir du même respect pour leur souveraineté et pour leur intégrité territoriale que les grandes nations attendent et exigent, et, troisièmement, que le monde a le droit d'être libéré de toute perturbation de la paix causée par une agression et par le dédain des droits des peuples et des nations. . . .

"Je suis convaincu d'exprimer l'avis et les vœux du peuple américain, en disant que les Etats-Unis sont prêts à entrer dans une association de nations formée en vue d'accomplir ces objets et de les garantir contre infraction."

L'orateur définit ainsi le programme de la pacification, tel qu'il le conçoit :

"D'abord, un règlement des intérêts immédiats tel que le fixeront les belligérants entre eux. Nous n'avons rien d'ordre matériel à demander pour nous-mêmes, et nous savons très bien que nous ne sommes nullement parties au conflit actuel. Notre seul intérêt est la paix et ses garanties futures.

Ensuite, une association universelle des nations, créée en vue de maintenir inviolable la sécurité des mers pour l'emploi commun et libre de toutes les nations du monde, et de prévenir toute guerre qui serait ouverte soit contrairement aux traités, soit sans avertissement ou soumission complète du conflit à l'opinion publique du monde — une garantie virtuelle de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique."

M. Wilson termina ainsi ce grand discours: "Permettez-moi de dire encore une fois que je ne suis pas venu ici pour discuter un programme. Je suis venu pour faire acte de foi et exprimer ma conviction de ce que le monde se trouve devant la consommation de quelque-chose de très grand. Une force commune sera instituée, qui sauvegardera le droit comme étant le premier et le plus fondamental des intérêts de tous les peuples et de tous les gouvernements; la force servira, non l'ambition politique, ou l'hostilité égoïste, mais l'ordre commun, la justice commune, la paix commune.

Que Dieu veuille que l'aube du jour soit proche où règneront l'action sincère et la paix garantie, la concorde et la coopération!"³⁾)

Ce discours exposa déjà d'une manière assez complète la doctrine du Président sur le problème de l'organisation internationale. Il n'y a pas beaucoup ajouté par ses discours ou déclarations ultérieurs. C'était un résultat extrêmement important de la propagande de la "League to Enforce Peace," que cette déclaration explicite du chef de l'Etat le plus puissant du monde entier.

Il est d'autant plus intéressant de constater que sous plusieurs rapports M. Wilson a exprimé des principes qui étaient étrangers au programme de la Ligue dont il était l'hôte. Nous avons vu que celle-ci s'était bornée à l'aspect juridique du problème. M. Wilson se déclara partisan du principe fondamental de la Ligue: formation d'une association des nations qui devrait garantir le monde contre une guerre ouverte sans un examen préalable du fond du conflit. Il s'abstient de discuter les détails de son organisation. Mais il insiste pour que cette association soit universelle, une véritable Société des Nations. Et en développant ses postulats concernant les bases de la paix, il prouve qu'il voit clairement que, lorsque se posera le problème de la paix, il ne suffira pas de penser à la superstructure juridique; il faut penser aussi aux principes qui domineront les traités. Il dénonce les dangers de la diplomatie secrète; il insiste sur le principe des nationalités, il préconise même le droit des peuples de disposer d'eux-mêmes, et il revendique le principe de la liberté des mers. Nous savons par ses déclarations ultérieures que par cette formule si contestée, il comprend la suppression de tout monopole de l'empire des mers.

Lorsque le Président fit son discours, la campagne en vue de l'élection présidentielle qui devait avoir lieu six mois plus tard, allait s'ouvrir. Il était évident que la question d'une organisation internationale allait y occuper une place prépondérante. M. Wilson avait dit dans son discours qu'il était convaincu d'y exprimer le sentiment intime de tout le peuple américain. On en a eu la confirmation peu après: le rival de M. Wilson pour la présidence, *M. Hughes*, à l'heure qu'il est secrétaire d'Etat aux affaires étrangères sous *M. Harding*, se rallia essentiellement aux mêmes idées. Dans le discours par lequel il a accepté la nomination du parti républicain, *M. Hughes* dit:

"Des traités d'arbitrage sont utiles dans leur domaine limité, mais il est pis que folie d'ignorer les limitations de ce remède ou considérer de tels traités comme des moyens suffisants pour prévenir la guerre. Il faut créer un tribunal international

³⁾ Enforced Peace. Proceedings of the first Annual Assembly of the League to Enforce Peace . . . , pp. 159-64.

pour régler les conflits susceptibles d'une décision judiciaire." Après avoir parlé de la nécessité de "conférences internationales afin de formuler les règles du Droit international," et "de développer l'organisation des procédés de conciliation," M. Hughes continua ainsi: "Pour rendre cette organisation internationale efficace, il faut placer derrière elle la coopération des nations, afin d'empêcher qu'elles n'aient recours à des hostilités avant que les organismes de règlement pacifique n'aient été mis à profit. Pour maintenir la paix du monde, il faut la puissance préventive d'une action commune ("the preventive power of a common purpose"). Il développa ensuite quelles seraient "les garanties pratiques de l'ordre international," tels les moyens de conserver les droits des petits états, et la réduction des armements, et il termina son discours en déclarant "que ce serait le devoir des Etats-Unis de prendre sa part dans cette grande oeuvre, si, à la fin de la guerre, les nations étaient prêtes à prendre des mesures pratiques pour assurer la justice internationale."¹⁾

Sous certains rapports M. Hughes est même plus explicite que M. Wilson. Dans leurs grandes lignes, toutefois, la doctrine des deux hommes d'état est identique: ils sont tous les deux partisans d'une Société des Nations fortement organisée et outillée.

Cette attitude des hommes d'état américains a eu sa répercussion de l'autre côté de l'Atlantique: les hommes d'état européens ont été amenés à déclarer leurs sentiments au sujet du problème d'une Société des Nations. D'abord *Lord Grey*, dans un discours en octobre 1916, tenu devant les représentants de la presse étrangère à Londres, puis le Chancelier allemand, *M. Bethmann Hollweg* devant le Reichstag, le 9 novembre. Lord Grey s'est expressément rallié au principe d'une ligue internationale pour garantir la paix, et il a notamment invité les neutres à étudier et à approfondir les problèmes que soulèverait la création de semblable Ligue. C'était une attitude toute conforme à la déclaration de M. Asquith au début de la guerre, et qui a été citée plus haut (p. 12).

M. Bethmann fut beaucoup moins explicite. Sa déclaration avait été plus ou moins provoquée par une interpellation de *M. Conrad Haussmann*, et on sent bien que le Chancelier était plutôt embarrassé. Il s'est borné à déclarer que l'Empire allemand était prêt à collaborer à la solution de ces problèmes, et il a exprimé la conviction qu'après cette guerre tragique les peuples meurtris insisteraient sur un résultat pratique et tangible dans cet ordre d'idées. Il a sensiblement gâté l'impression favorable qu'aurait pu faire cette déclaration, en disant que l'Allemagne serait même disposée à se placer "à la tête de semblable organisation."

En termes généraux d'autres hommes d'état ont exprimé leur adhésion à ces idées, notamment *M. Briand*, Président du Conseil des ministres français, en septembre 1916.

Le mouvement avait ainsi gagné les sphères de la haute politique; la création d'une Société des Nations était devenue l'un des buts de la guerre des états. L'échange de vues des hommes d'état à travers les tranchées s'est notamment poursuivi au cours de la discussion provoquée par la sensationnelle "offre de paix," faites par le Gouvernement allemand en décembre 1916, et par l'invitation, à

¹⁾ Voir *z. z.* "The Nation" (New York), Sept. 21, 1916, Vol. 103, p. 279.

peu près simultanée, du Président Wilson aux belligérants d'exprimer leurs conditions de paix. Le principe d'une paix durable garantie par des sanctions efficaces sous la forme d'une Société des Nations, joue, dans les notes échangées et dans les discours faits par les hommes d'état dirigeants, le plus grand rôle, rôle qui n'est guère moins important que celui des conditions de paix proprement dites.

Cette discussion a été clôturée par le message qu'a adressé en personne, le 22 janvier 1917, le Président Wilson au Sénat américain. C'est une affirmation et un développement des principes qu'il avait exprimés dans son discours au banquet de la League to Enforce Peace; le seul principe nouveau qu'il y ajoute est celui d'une limitation des armements, condition essentielle d'une paix durable.¹⁾

Depuis, les déclarations en faveur d'une Société des Nations, conforme aux principes wilsoniens, ne se comptent plus: hommes d'état et parlements, neutres et belligérants, sociétés pacifistes et socialistes, réunions populaires et parlementaires — tous en acceptent la doctrine et affirment à l'envie leur foi dans la nécessité inéluctable de créer à la fin de la guerre cette organisation internationale destinée à empêcher le retour d'un cataclysme pareil à la guerre mondiale. Les quelques voix discordantes, tels les discours de M. Clemenceau, qui s'est permis de railler l'idée, ou de Sir Edward Carson, membre du gouvernement anglais, ont plutôt renforcé l'impression imposante de ce mouvement d'opinion; car, peu après, les deux hommes d'état ont dû "interpréter" leurs déclarations malencontreuses; l'opinion publique s'était prononcée avec une puissance telle qu'ils ont dû tous les deux faire au moins un hommage verbal à l'idée. Il est permis de croire, malheureusement, que d'autres déclarations aussi, notamment celles du côté allemand, ont été inspirées par le souci de ne pas paraître en opposition au courant populaire.²⁾

Il est superflu de faire ici l'historique détaillée de tous ces discours, déclarations et résolutions. Ils n'ont guère promu le développement des doctrines. Mais ils ont puissamment servi la propagande, en marquant un nouveau départ dans le mouvement dont nous poursuivons l'histoire. L'idée de la Société des Nations domine dorénavant, et de très haut, le débat sur les problèmes de la paix. Ce fait est incontestablement dû à l'action du Président Wilson. C'est la propagande internationale, dont les débuts ont été racontés plus haut, qui a déterminé l'adhésion du Président américain aux principes. Elle a probablement aussi, dans une large mesure, déterminé l'évolution de sa doctrine.

L'année 1917 a vu aussi la grande péripétie de la guerre: la révolution russe de mars 1917 a créé un front unique des alliés au point de vue politique, en renversant l'autocratie russe; le coup de dé désespéré que fut la déclaration de la guerre sous-marine illimitée par l'Allemagne, a déterminé l'entrée en guerre des Etats-Unis du côté des alliés; la Chine et la plupart des Etats américains les ont suivis de très près.

Lorsqu'en janvier 1918, le Président Wilson formula son programme pour la paix du monde dans ses "quatorze points" célèbres, il était devenu le chef spirituel du

¹⁾ Texte complet dans les "Holland News", I (1917—18), pp. 1—6.

²⁾ On trouvera tous les discours importants, ainsi que bien d'autres manifestations du mouvement, dans les "Holland News", publication périodique de l'Anti-Oorlog-Raad. Surtout depuis 1917, cette publication a reproduit, au grand complet, tout ce qui intéressait le mouvement de la paix pendant la guerre.

groupe d'états qui devait remporter la victoire décisive dix mois plus tard. Dans ce programme les thèses visant l'organisation de la paix future tiennent une place aussi large que celles qui se rapportent à la conclusion de la guerre. Elles représentent les formules définitives de sa doctrine :

"1. Des pactes publics de paix, conclus publiquement, après quoi il n'y aura point d'accords internationaux secrets, mais la diplomatie procèdera toujours ouvertement, devant l'opinion publique.

"2. Liberté absolue de navigation sur les mers, en dehors des eaux territoriales, en temps de paix comme en temps de guerre, sauf en tant que les mers pourront être fermées entièrement ou partiellement par une action internationale, afin de faire respecter les pactes internationaux.

"3. L'abolition, dans une mesure aussi large que possible, de toutes entraves économiques, et l'établissement d'une égalité quant aux conditions de commerce entre toutes les nations adhérant à la paix et s'associant pour la maintenir.

"4. Garanties appropriées réciproques d'une réduction des armements nationaux, au minimum compatible avec la sécurité intérieure.

"5. Un règlement libre, sincère et absolument impartial de toutes les prétentions coloniales, basé sur l'observation stricte de ce principe, que pour déterminer toutes ces questions de souveraineté, les intérêts des populations dont il s'agit, doit avoir autant d'influence que les prétentions du gouvernement dont il faut déterminer le titre.

.....
 "14. Une association générale des nations doit être formée sur la base de pactes spécifiés, en vue de créer des garanties mutuelles de l'indépendance politique et de l'intégrité territoriale des états, grands et petits également").

On voit que la doctrine wilsonienne reste identique. Le Président se borne à indiquer les principes de l'association des nations qu'il envisage. Et il insiste davantage sur les objets qu'elle doit garantir que sur son organisation proprement dite.

Avant d'examiner comment la discussion internationale pendant la guerre a tâché d'approfondir ces principes et d'en esquisser l'application, il nous faut encore étudier l'action de deux organisations dans ce domaine, action qui s'est révélée au grand jour seulement à partir de 1916. Il s'agit de l'*Union interparlementaire scandinave*, et du *Mouvement socialiste international*.

UNION INTERPARLEMENTAIRE SCANDINAVE.

Il vient d'être dit plus haut que déjà en novembre 1914 le Conseil commun des trois Groupes scandinaves de l'Union interparlementaire avait discuté les problèmes d'une paix durable. A l'Assemblée des délégués des mêmes groupes, tenue en septembre 1915 à Copenhague, le secrétaire général de l'Union a exposé comment les groupes de l'Union pourraient organiser leurs études à ce sujet¹⁾. Il a préconisé

¹⁾ *Holland News*, I, pp. 1897—1901.

²⁾ Rapport pour 1915 (*Kristiania 1916*), pp. 50—60.

un échange de vues entre les groupes sur la base d'études poursuivies au sein de chacun d'eux. Les conditions de guerre ont empêché la réalisation complète de ce projet. Seuls les trois groupes scandinaves ont pu tenir des réunions pendant la guerre. En 1916 le secrétaire général a tenu, d'abord devant le groupé suédois, puis devant le groupe norvégien, une conférence, publiée plus tard en brochure, sur l'Organisation juridique internationale¹⁾, et à l'assemblée des délégués des trois groupes, à Stockholm la même année, il a parlé des "Sanctions du Droit international"²⁾.

Il y expose un programme complet d'une organisation des procédés judiciaires et de conciliation entre Etats, munie de sanctions appropriées. Le principe fondamental en serait trouvé dans un engagement de la part des Etats d'observer un délai avant tout recours à la force. L'Etat qui entreindrait cet engagement s'exposerait à voir cesser d'abord toutes les relations diplomatiques avec les autres Etats; éventuellement un blocus économique s'établirait, qui, le cas échéant, pourrait être renforcé par une action coordonnée des forces militaires et navales des autres Etats. Ce ne serait pas là une guerre, mais une mesure coercitive au service du droit. L'auteur insiste surtout sur l'importance de créer les nouvelles institutions: une véritable Cour de Justice internationale; un Conseil d'enquête et de conciliation, auquel pourrnt être soumis les conflits qui ne se prêteraient pas à un règlement judiciaire, un "Comité exécutif international", qui pourrait coordonner l'action des Etats en vue d'une sanction efficace. Il importe que l'engagement fondamental soit modeste, au moins pour commencer, afin d'obtenir le consentement des Etats au principe d'une sanction par la force; si l'on demande trop à la nouvelle organisation, on ne peut attendre que les Etats promettent leurs concours. C'est pourquoi la thèse chère aux Français et aux pacifistes intransigeants, visant l'arbitrage obligatoire pour tout conflit, est rejetée: en demandant trop on risque de ne rien obtenir. On ne peut pas attendre que les Etats s'engagent à empêcher toutes les guerres; ils seront peut-être prêts à tâcher de les entraver, et il est permis d'espérer que le délai imposé servira à mobiliser l'opinion publique au service de la paix.

L'Assemblée de Stockholm a voté une résolution demandant aux Gouvernements des trois Etats scandinaves de prendre l'initiative d'une coopération entre les Etats neutres pendant la guerre, en vue d'assurer "les intérêts des Etats neutres à la fin de la guerre". Cette formule quelque peu énigmatique visait en réalité la discussion des problèmes de la paix durable. Et lorsqu'enfin, en 1918, les trois Etats scandinaves ont déféré à ce désir, les Commissions instituées se sont bornées exclusivement à l'étude de ces problèmes, et à l'élaboration d'un projet d'organisation juridique internationale.

Les trois Groupes ont organisé, au cours de 1917, des discussions à ce sujet³⁾, et à l'Assemblée de 1917, réunie à Kristiania, un échange de vue intéressant a eu lieu sur les problèmes dans cet ordre d'idées, notamment sur la question de savoir

¹⁾ *Lange, Mellemfolkelige retsmidler, Kristiania, 1916* (Tiré à part de la Revue norvégienne "Samtiden").

²⁾ *Det nordiska interparlamentariska Förbundets åttonde Delegeradmöte, Stockholm, august 1916, pp. 115—30.*

³⁾ Notamment le Groupe norvégien a poursuivi des discussions approfondies, dont il existe un compte rendu sténographique confidentiel.

quelle devrait être l'attitude des Etats scandinaves et des petits Etats en général par rapport à une organisation juridique internationale destinée à prévenir les guerres¹⁾. Cette discussion a sans doute notablement contribué à approfondir la compréhension des problèmes au sein des Etats intéressés.

Enfin, à l'Assemblée de 1918, à Copenhague, on a discuté plus particulièrement la question d'une organisation internationale d'enquête et de conciliation, après quoi l'ordre du jour suivant fut voté :

"L'institution d'une *Société des Nations* sera le meilleur moyen d'assurer une paix durable. Semblable Société, embrassant tous les Etats, sera non seulement le moyen le plus efficace pour prévenir la guerre; elle créera aussi, pour toutes les nations, les conditions d'une existence indépendante et d'un libre développement économique.

"Il est de plus haute importance que la Société des Nations soit basée sur un engagement réciproque entre les Etats de soumettre tout conflit qui na pu être réglé par des moyens diplomatiques, à une procédure pacifique, de sorte que, pour le moins,

a. Les conflits qui, de l'avis des deux parties, sont d'ordre juridique, seront définitivement réglés, soit par une Cour permanente de justice internationale, soit par la Cour d'arbitrage existant à La Haye;

b. Tout autre conflit formera l'objet d'un rapport d'une Commission d'enquête et de conciliation impartiale et internationale, les Etats intéressés s'engageant à ne pas recourir à des actes d'hostilité pendant le délai fixé pour le dépôt du rapport.

"Le délai d'enquête doit être ample, et la Commission, au sein de laquelle les parties elles-mêmes doivent être représentées, chacune par un de leurs ressortissants, doit avoir le droit de soumettre aux parties des recommandations pour le règlement du conflit.

"Un conseil permanent international d'enquête et de conciliation doit être institué, qui servira de cadre aux Commissions particulières"²⁾.

La résolution ne touche qu'à certains aspects du problème. Elle préconise une Société des Nations universelle, et elle insiste sur la nécessité de garantir à tous les Etats, non seulement la sécurité contre la guerre, mais aussi un libre développement économique. Elle se borne à demander, comme base fondamentale de l'organisation juridique, l'engagement à un délai, mais elle souligne que c'est là un minimum. Elle ne se prononce pas sur le problème des sanctions. Il y avait, en effet, à ce sujet, comme au sujet de l'arbitrage obligatoire sans réserve, des divergences de vue assez profondes entre les hommes politiques des trois pays. La résolution représente un compromis entre les thèses en présence.

¹⁾ Niende nordiske Interparlamentariske Delegeretmøte, Kristiania 1917, II, pp. 1—85.

²⁾ Aarboeg for de nordiske Interparlamentariske grupper, I, 1918, Bilag, p. 138—59.

COMITÉ HOLLANDO-SCANDINAVE SOCIALISTE
STOCKHOLM 1917.

Nous avons parlé plus haut du désarroi créé par l'explosion de la guerre au sein du parti socialiste international. Malgré des tentatives réitérées, ce n'est qu'en 1917 qu'il est devenu possible de procéder à un échange de vues international afin de formuler la doctrine socialiste sur les problèmes de la paix. La révolution russe de mars 1917 détermina l'événement, et sur l'initiative des socialistes hollandais, d'accord avec M. *Camille Huysmans*, secrétaire général de l'Internationale, un "Comité hollando-scandinave" se réunit à Stockholm, sous la présidence de M. *Hjalmar Branting*. Huysmans en devint le secrétaire. Le Comité poursuivit ses travaux depuis mai 1917 jusqu'en janvier 1918. Les délégations des différents groupes socialistes furent entendues par le Comité, qui examina les mémoires de ceux des partis affiliés qui, pour des motifs divers, n'avaient pu présenter leurs avis oralement.

Le Comité ne réussit pas à organiser la Conférence socialiste générale qu'il avait d'abord envisagée. Il a dû se borner à présenter une synthèse des impressions qu'il avait recueillies, sous forme d'un "Rapport général", publié en 1918, avec tous les documents préliminaires: mémoires, auditions, réponses au questionnaire du Comité etc.¹⁾.

Le "Rapport général" est un document volumineux. Il discute deux problèmes, d'une part, la conclusion du traité de paix, d'autre part, l'organisation des rapports entre Etats après la guerre. Le rapport se termine par un "Manifeste aux partis socialistes et ouvriers de l'Internationale", suivi d'un "Mémoire explicatif". Ce manifeste porte la date du 10 octobre 1917. Il distingue dans son programme pour la paix:

- 1° Les conditions générales;
- 2° Les conditions spéciales;
- 3° Une déclaration solennelle.

Cette déclaration est ainsi conçue:

"Afin de donner à la paix le caractère de la durabilité, les parties contractantes se déclareront prêtes à créer la *Société des Nations*, sur la base de l'arbitrage obligatoire et du désarmement général, avec suppression de toute guerre économique et extension du contrôle parlementaire sur la politique étrangère" (p. 489)

Voici comment le "Mémoire explicatif" développe l'idée de la *Société des Nations* (p. 520—21)

"La déclaration solennelle des puissances contractantes... vise le désarmement international et l'instauration de l'arbitrage obligatoire pour tous les conflits internationaux. Ces deux revendications sont l'essence de la *Société des Nations*, dont la paix devra créer les bases. Le programme de la *Société des Nations* contiendrait, d'après les suggestions des divers mémoranda, les points suivants:

¹⁾ "Stockholm", Comité organisateur de la Conférence socialiste internationale de Stockholm. Stockholm 1918. ("Rapport général", pp. 411—521.)

a. Création de conventions et d'organes internationaux pour régler à l'amiable les questions d'économie mondiale, sur la base des possibilités de développement de chaque Etat, dans le cadre de l'intérêt général et international. Suppression du système de protection douanière. Liberté des mers et des grandes voies de communication. Porte ouverte dans les colonies.

b. Suppression de la diplomatie secrète. Collaboration active des représentants populaires à la politique étrangère.

c. Réglementation nouvelle et sanction du Droit international; création d'organes permanents pour en assurer le fonctionnement.

d. Désarmement sur terre et sur mer à un degré tel et à des conditions telles que le recours aux moyens militaires pour résoudre des conflits internationaux soit exclu. Tous conflits entre Etats seront obligatoirement soumis à des tribunaux internationaux d'arbitrage."

Ce programme se distingue par l'accentuation des bases de liberté économique qu'il veut donner à la Société des Nations. Il ne se borne pas au minimum de la porte ouverte dans les colonies; il veut assurer le libre développement économique "dans le cadre de l'intérêt général"; il veut la suppression du système protectionniste.

Sous d'autres rapports aussi il exprime les revendications les plus idéales: Désarmement radical — tout au plus maintien de forces militaires et navales pour des besoins policiers —, arbitrage obligatoire sans restriction.

Le programme n'exprime à dessein que les principes d'ordre général. Le Comité dit: "..... il nous paraît que dans l'examen des conditions de paix il s'agit avant tout des tendances générales et des principes qui ont inspiré ce programme. La Conférence (il s'agit de la Conférence socialiste prévue) ne pourra dépasser ce cadre".

Dans les mémoires particuliers des différents partis il se trouve, pour le surplus, bien des déclarations visant les bases et l'organisation de la Société des Nations. Elles ne dépassent pas, toutefois, le cadre des tendances générales et des principes fondamentaux. Le mémoire général en présente un résumé fidèle. On trouve dans certaines déclarations des revendications nouvelles, telle la demande de conventions internationales pour la protection des ouvriers¹⁾. On peut y voir le germe de l'idée du Bureau et des *Conférences du Travail*. Un parti préconise un "parlement mondial, conformément à la suggestion du Président Wilson"²⁾.

L'importance de l'action du Comité hollando-scandinave réside avant tout dans la coordination, dans un programme concerté, des idées du mouvement ouvrier et socialiste et dans la concentration sur quelques revendications essentielles. Cette action a servi la propagande en faveur de l'institution d'une Société des Nations et a appuyé puissamment la tendance générale vers la création de cette Société à la fin de la guerre.

¹⁾ Parti socialdémocrate indépendant allemand, p. 119.

²⁾ Parti australien, p. 335.

EXTENSION DE LA PROPAGANDE.

Nous nous sommes bornés jusqu'ici, à dessein, à suivre l'évolution générale des tendances vers la formation d'une Société des Nations, telles qu'elles se sont révélées au cours de la guerre dans les œuvres de propagande ou dans les discours les plus importants des hommes d'état, avant tout dans ceux du *Président Wilson*. C'est lui qui est devenu, aux yeux du monde, l'apôtre de l'idée. Ses discours retentissants de 1916 et de 1917, et dont il a été parlé plus haut, ont déterminé l'extension du mouvement, de sorte qu'on peut le qualifier de mouvement mondial à partir de cette dernière époque.

Si nous jetons maintenant un regard d'ensemble sur la voie parcourue, nous serons frappés par le fait que les différentes nations ont participé à un degré très inégal au mouvement que nous étudions.

Déjà la propagande pacifiste d'avant la guerre avait été soutenue par des personnalités appartenant à un nombre assez restreint de nationalités: les deux peuples anglo-saxons, la France, les petites nations les plus civilisées de l'Europe; dans ces pays on pouvait parler d'un mouvement populaire pour la paix. L'Allemagne, l'Autriche, la Hongrie, l'Italie y participèrent dans une mesure beaucoup plus restreinte, quoique des individualités remarquables y aient joué un rôle admirable et actif. Les autres nations sont restées plus ou moins à l'écart.

Il en fut en général de même du mouvement pour la Société des Nations pendant la guerre, quoiqu'avec certaines nuances qu'il est intéressant de noter; il sera juste d'en relever aussi les causes.

Il est tout naturel que les pays restés neutres pendant la guerre ont joué un rôle des plus considérables. Les Pays-Bas ont pris la tête du mouvement international, sous l'impulsion de l'"Organisation centrale pour une Paix durable"; la Norvège, la Suède, la Suisse y ont pris une part active. Les Etats-Unis, restés neutres pendant les premières années du conflit, sont entrés dans le mouvement d'une manière si décisive que leur voix puissante a pu dominer tout le débat. La Grande Bretagne, qui en dépit de la guerre a maintenu ses traditions admirables de discussion libre, a joué un rôle pour le moins aussi important que les Etats-Unis.

Il en fut, pour des raisons que nous avons indiquées plus haut, tout autrement de la France, pour ne pas parler de la Belgique. Quelques chefs du mouvement internationaliste en Belgique, les *Henri La Fontaine* et *Paul Otlet*, ont pu prendre une part active à l'œuvre, parce qu'ils se sont réfugiés dans d'autres pays. Nous avons suffisamment expliqué l'attitude des chefs français du mouvement. Nous avons vu qu'après le silence presque complet des premières années, la France est entrée résolument dans le mouvement.

Dans les Puissances centrales les pacifistes avaient une situation des plus difficiles. Ils devaient lutter non seulement contre les tracasseries de la censure, mais encore contre les illusions créées chez le peuple par les avantages immédiats gagnés par la stratégie foudroyante des armées. Beaucoup des pacifistes ont cru devoir ménager les préjugés et les illusions de leur propre nation: ils ont cru devoir ne pas trop s'éloigner de la foule, afin de maintenir un certain contact avec l'opinion publique régnant autour d'eux. De là des vacillations apparentes, des contradictions, qui

leur ont valu des critiques acerbes de la part de leurs coreligionnaires dans les pays alliés. Toujours est-il que plusieurs d'entre eux ont pris part à l'œuvre d'étude et de propagande, en courant souvent des périls personnels très graves. — Lorsqu'enfin, au cours de 1917, les plus perspicaces des hommes d'état dirigeants ont vu que la partie était en réalité perdue, certains d'entre eux se sont ralliés à la thèse internationaliste. D'aucuns ont espéré que par la création d'une Société des Nations, une catastrophe complète pour leur pays pourrait être évitée; d'autres ont été sans doute sincèrement acquis aux "principes wilsoniens"; les expériences de la guerre leur avait dessillé les yeux.

Le 19 juillet 1917, le Reichstag allemand vota une résolution, adoptée par 212 voix contre 126, qui se prononça contre les annexions; qui préconisa la liberté des mers et une coopération pacifique des peuples sur le terrain économique; et qui dit, enfin: "Le Reichstag favorisera activement la création d'organismes juridiques internationaux."

On sait que c'est surtout le député très actif du centre catholique, *M. Erzberger*, qui a été l'auteur intellectuel de cette résolution; en des termes encore quelque peu voilés, elle se prononce pour les principes d'une Société des Nations. *Erzberger* avait été, au début de la guerre, un soutien des plus fidèles du gouvernement impérial: il avait dirigé la propagande allemande à l'étranger, il avait pris l'initiative du fameux manifeste des quatre-vingt-treize: "il n'est pas vrai". Maintenant il se rendait bien compte que la guerre était perdue; il savait que le peuple allemand désirait ardemment la fin de la guerre; il voyait que seule l'adhésion complète aux principes wilsoniens pourrait sauver l'Allemagne d'une paix écrasante et ignominieuse. L'évolution de ce politicien est sans doute caractéristique de celle de bien des allemands qui ne partageaient pas l'aveuglement ou le mauvais vouloir des milieux militaires. — En 1918 *Erzberger* publia même un ouvrage exposant les principes de la Société des Nations, et contenant un projet de pacte d'une semblable Société¹).

En octobre 1917 le Comte *Czernin*, Ministre des affaires étrangères d'Autriche-Hongrie, fit un discours à Budapest, dans lequel il préconisa un désarmement complet et adhéra à l'idée d'une Société des Nations.

Les principes wilsoniens avaient gagné, plus ou moins sincèrement, les cercles dirigeants des Puissances centrales. Ce fait créa, évidemment, une liberté d'action beaucoup plus grande pour la propagande. Malgré la censure et les persécutions, beaucoup de pacifistes avaient poursuivi une propagande active dès les débuts de la guerre. *M. Heinrich Lammasch*, le grand jurisconsulte autrichien, avait publié une série d'ouvrages et d'articles remarquables sur les problèmes de la Société des Nations, notamment sur l'organisation des institutions judiciaires et de conciliation. Le Dr. *Fried*, qui s'était réfugié en Suisse, avait continué sa propagande à travers les frontières par sa revue "Die Friedenswarte" et par des ouvrages nombreux; les Professeurs *Quidde* et *Schücking*, qui prirent une part active à l'œuvre de l'"Organisation centrale", ont publié, à des risques très sérieux, des articles et des ouvrages sur les problèmes d'ordre international. N'oublions pas non plus le Professeur *Wilhelm Foerster*, le Dr. *Hans Wehberg*, le publiciste courageux *Heilmut von Gerlach*,

¹) *Erzberger*, Der Völkerbund. Der Weg zum Weltfrieden. Berlin, Hobbings, 1918.

ni les socialistes indépendants, *Bernstein*, *Haase*, ou *Kautsky*, qui tous ont contribué activement à l'œuvre de propagande pour les nouvelles idées. Il est permis de dire que celles-ci dominaient l'opinion publique en Allemagne et en Autriche-Hongrie à la fin de la guerre.

Il est plus difficile de dire quelque-chose de très précis sur les autres pays d'Europe, pour ne pas parler des pays extra-européens. Des personnalités isolées ont été mêlées à la propagande et à la discussion internationale, mais dans une mesure assez faible. Les idées internationalistes ont pénétré, cependant, dans les milieux intellectuels et même populaires, par la voie de la presse, qui n'a pu résister à l'action puissante du mouvement. Surtout les déclarations et les discours du Président Wilson ont été rapportés dans la presse de tous les pays et ont créé une ambiance qui a déterminé l'évolution.

BASES, ORGANISATION ET OBJET DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS. APPLICATION DES PRINCIPES.

Si ainsi l'évolution générale et les idées fondamentales avaient eu gain de cause, il y avait évidemment des divergences notables quant à l'application des principes et quant aux nombreux problèmes d'espèce que soulèverait la création d'une Société des Nations.

Il nous reste à étudier comment les idées fondamentales ont été approfondies dans les rapports de certaines commissions d'études ou dans des ouvrages d'auteurs individuels. Cette littérature est fort abondante, plus abondante que pendant aucune période antérieure de l'histoire. Toute grande guerre a provoqué des ouvrages du même genre, des projets de "paix perpétuelle". Mais jamais il n'en a paru tant, même approximativement, que pendant la guerre mondiale, et cette fois-ci on n'est pas resté dans les généralités; on a vraiment approfondi les problèmes, étudié de très près l'application des principes généraux. Le fait n'est pas pour nous surprendre. Nous avons vu que déjà avant 1914 l'urgence du problème d'une organisation internationale avait été constatée par un mouvement conscient vers la paix. Les horreurs et les tragédies de la guerre avaient renforcé l'impression de l'acuité du problème; elles avaient ouvert les yeux des plus sceptiques. Dans la phrase de Lord Grey, l'opinion publique voyait qu'il s'agissait "d'apprendre ou de périr". Si la civilisation n'arrivait pas à vaincre la guerre, la guerre engloutirait la civilisation. De là l'abondance des œuvres, des projets, des ouvrages littéraires, visant une organisation des rapports internationaux.

Certains ouvrages présentent une synthèse et une solution d'ensemble; d'autres attaquent des problèmes d'espèce et des aspects particuliers de la question. Il nous a paru nécessaire, toutefois, afin d'éviter les répétitions, de les traiter tous dans un cadre logique, déterminé par les matières. Nous espérons que ce procédé créera une perspective plus juste et une impression plus nette du mouvement général de l'opinion publique. Mais il est malheureusement inévitable que certains travaux d'ensemble ne se présentent pas au lecteur sous la forme synthétique qu'ont voulu offrir leurs auteurs. Nous nous excusons, si dans l'abondance de la littérature, certaines publications ont pu échapper à notre attention.

Nous envisagerons d'abord les principes fondamentaux d'une Société des Nations; puis nous parlerons des problèmes soulevés par l'organisation de la Société, pour viser enfin les buts et les objets de l'organisation prévue.

A. PRINCIPES FONDAMENTAUX.

La première question de principe que soulève le problème de la formation d'une Société des Nations est celle de savoir si elle doit être *universelle* ou *restreinte*.

Presque sans exception, les programmes des associations et les auteurs individuels envisagent une société embrassant tous les Etats civilisés; la plupart insiste même avec vigueur sur ce caractère d'universalité. Ceci s'explique en partie par le fait que tant de ces programmes ont été formulés par des organismes embrassant des ressortissants des Etats restés neutres pendant la guerre.

L'exception la plus notable est formée par le projet de Traité du "Groupe Bryce"¹⁾. Il prévoit comme parties au "traité". „Les Grandes Puissances (i. e. les Grandes Puissances d'Europe, les Etats-Unis et le Japon) . . . les autres puissances européennes qui désirent y adhérer, et toute autre puissance qui y serait admise par les puissances ci-dessus indiquées" . . . Le motif invoqué en faveur de semblable distinction, qui entraînerait la création de deux classes d'Etats au sein de la communauté internationale est le suivant: "L'Admission, dès le commencement, d'un très grand nombre d'Etats, qui ne seraient pas tout à fait au courant des affaires européennes, pourrait entraver le fonctionnement de la nouvelle organisation au début". Il est pourtant dit en même temps que „certains des Etats sud-américains les plus importants" devraient évidemment être admis.

Il ressort de ces observations que l'organisation prévue est surtout envisagée au point de vue européen. Il est dit expressément, toutefois, que ce ne serait là qu'une précaution provisoire, et qu'en principe l'organisation devrait avoir un caractère, universel. Nous savons que le projet avait été élaboré au début même des hostilités, lorsque le conflit se présentait encore comme nettement européen. Le caractère mondial qu'a revêtu le conflit dès 1917, a mis fin à toute idée de limiter sur cette base la société envisagée²⁾.

D'autre part les programmes de la „Paix par le Droit" et de la Ligue française des Droits de l'Homme, analysés plus haut, préconisent la formation d'une fédération entre Alliés, "ébauche de la future Société des Nations", à laquelle pourraient être admis ceux des Etats neutres qui en exprimeraient le désir.³⁾

On pourra voir dans cette proposition l'idée-mère de la règle admise par la présente Société des Nations.

D'aucuns ont voulu voir dans la formule anglo-saxonne "League of Nations", un principe restrictif. Au point de vue linguistique, il est douteux qu'il en soit ainsi. "League" en anglais n'a pas la même sens que "Ligue" en français. Tou-

¹⁾ Proposals for the Prevention of future Wars. London 1917 (Voir plus haut, p. 12) p. 31 *Comp. Introduction*, pp. 13—14.

²⁾ Brailsford, A „League of Nations, Londres 1917, semble vouloir exclure les "Etats semi-civilisés"; il s'abstient toutefois de définir ce terme. (p. 318).

³⁾ Voir plus haut, p. 33.

jours est-il qu'il aurait été beaucoup plus heureux, sous plusieurs rapports, si, en anglais aussi, on avait choisi la formule "Society of Nations". Bien des polémiques auraient ainsi pu être évitées.

Plusieurs auteurs ont tiré du principe de l'universalité de la Société des Nations, la prohibition de toute alliance partielle.

Dans un ouvrage remarquable, d'une grande élévation de pensée, *M. Henri La Fontaine*,¹⁾ a présenté une solution d'ensemble du problème de l'organisation des rapports entre les États. Nous aurons souvent l'occasion de revenir sur cet ouvrage, qui représente peut-être l'expression la plus complète et la plus logique de la doctrine pacifiste de nos temps. Il formule la prohibition absolue de toute "alliance politique ou militaire, défensive ou offensive".

Le collaborateur de *M. La Fontaine*, *Paul Ollet*, a publié pendant la guerre trois grands travaux se rapportant à l'objet de notre étude.²⁾ Il se prononce contre les "alliances offensives", et contre toute union ou fédération particulière dont le but va à l'encontre de l'objet poursuivi par la Société des Nations.

M. Wilson lui-même s'est prononcé avec la dernière énergie contre la conclusion d'alliances particulières. Dans son discours à New York, le 27 septembre 1918, six semaines seulement avant la conclusion de l'armistice, il dit: "Il ne peut y avoir de ligues ou alliances ou pactes, ou arrangements séparés au sein de la famille générale et commune de la Ligue des Nations. . . ."

„Les alliances particulières et les rivalités et hostilités économiques ont formé dans le monde moderne la source prolifique de plans et de passions qui ont provoqué les guerres. Ce serait une paix sans sécurité que celle qui ne les exclurait pas dans des termes définitifs et obligatoires.“³⁾

A ce sujet il y a donc eu unanimité de doctrine.

Il y avait par contre certaines divergences de vues par rapport à un autre principe fondamental, celui de l'égalité juridique des États.

Cette question a surtout une grande importance pour la composition des organismes projetés de la Société: Assemblée ou Conférence des États, Cour de justice, Conseil ou Comité exécutif, Conseil de Conciliation.

Il n'y a, à ma connaissance, personne qui ait insisté sur l'application intégrale du principe de l'égalité juridique entre les États. La plupart des auteurs et des programmes veulent l'appliquer à l'Assemblée (Conférence), où en général chaque État dispose d'une voix. L'exception la plus notable que j'aie notée est formée par le projet du "Fabian Committee", mentionné plus haut, qui accorde cinq représentants aux grandes puissances, et deux aux autres, et qui réserve expressément le système

¹⁾ The Great solution, Magnissima Charta, Boston 1916 (La préface est datée "Independence Day, 4 juillet 1915"). Voir p. 33.

²⁾ La Fin de la guerre; Traité général basé sur une Charte mondiale. Bruxelles, oct. 1914. — Les Problèmes internationaux et la Guerre, Genève, Kundig, 1916. — Constitution mondiale de la Société des Nations, Genève, Atar, 1917. — Surtout le second de ces ouvrages est une mine précieuse de renseignements et d'idées suggestives.

³⁾ Holland News, II, 1980—81.

de votes, probablement parce qu'il en prévoit une différenciation.¹⁾ En général, le principe: une voix par état, est maintenu pour l'assemblée (la conférence). Dans la composition de la Cour de justice la majorité des auteurs insistent également sur l'égalité entre les états. Il en est autrement pour d'autres organismes, tel le Conseil de conciliation, où p. ex. M. *La Fontaine*²⁾ admet une distinction entre les états d'après leur population, et il y a assez peu d'auteurs qui revendiquent le principe d'une égalité absolue pour la composition du "Conseil" ou du "Comité exécutif", soit d'une Société des Nations, soit des Conférences périodiques des états. Le fait que ce Conseil devra, dans la pensée des auteurs, appliquer les sanctions, ce qui veut dire, en définitive, en fournir le gros des forces nécessaires, amène les auteurs à accorder aux Grandes Puissances une prépondérance d'influence dans cet organisme.

Le principe de l'égalité juridique des états est facile à affirmer; il est plus difficile de l'appliquer dans le monde imparfait des réalités politiques. M. *Wilson*, dans son grand discours du 22. janvier 1917, en proclame le principe dans les termes suivants:

"L'égalité des nations sur laquelle doit être fondée la paix pour être durable, doit être une égalité des droits; les garanties échangées ne doivent, ni reconnaître, ni consacrer une différence entre grandes et petites nations, entre celles qui sont puissantes, et celles qui sont faibles. . . .

"Il est évident qu'il ne peut y avoir égalité de territoire ou de ressources, ni aucune sorte d'égalité qui ne soit pas acquise dans le développement ordinaire pacifique et légitime des peuples eux-mêmes. Mais personne ne demande, ni n'attend autre chose qu'une égalité des droits. L'humanité espère maintenant la liberté de développement, pas l'équilibre de la puissance." ³⁾

Il a apparu, lorsqu'il a fallu fixer les termes du Pacte de la nouvelle Société des Nations que, malgré cette affirmation solennelle, il était inévitable de faire des modifications importantes dans l'application du principe. Et encore est-il juste de reconnaître que le compromis établi par ce Pacte représente une solution équitable de ce problème épineux: L'égalité juridique est la base de l'Assemblée, alors que les Grandes Puissances dominent le Conseil.

Beaucoup plus profondes encore sont les divergences de vues quant à un troisième principe de la Société des Nations, nous voulons parler de l'*engagement fondamental* des états-membres, pour ainsi dire le "contrat social" de la nouvelle organisation.

Que fallait-il demander aux états: le recours à une solution judiciaire pour tous les conflits, ou, plus modestement, l'engagement à observer un délai avant toute ouverture d'hostilités?

¹⁾ La question est discutée d'une manière approfondie et extrêmement intéressante dans l'une des rapports de M. *Woolf*, précédant le projet *Woolf*, *International Government*, pp 37 ss. — Le problème est intimement lié à celui du maintien ou de la modification du principe de l'unanimité des décisions aux conférences internationales. Ce problème est examiné plus loin, dans le paragraphe suivant de ce chapitre.

²⁾ *Magnissima Charta*, p. 125.

³⁾ *Holland News*, I, p. 3.

Des discussions ardentes se sont engagées autour de cette question.

Nous avons vu que les programmes français revendiquaient l'arbitrage obligatoire; il en fut de même du Comité socialiste hollando-scandinave et de bien des pacifistes des trois pays scandinaves. M. *La Fontaine* se rallie également à cette thèse,¹⁾ M. *Paul Otlet*²⁾ et M. *Edgard Milhaud*³⁾ aussi; M. *Erzberger* est du même avis.⁴⁾

De l'autre côté se rangent les auteurs du programme de l'Organisation centrale pour une paix durable, notamment la Commission n° 5, qui était chargé de l'étude du problème⁵⁾. M. *Lammasch* était également de cet avis, et a développé sa thèse dans une série d'ouvrages remarquables.⁶⁾ L'auteur du présent article s'est rangé au même avis,⁷⁾ et les parlementaires scandinaves ont appuyé cette thèse, tout en la qualifiant comme un minimum.

Mais le fait le plus remarquable de cette discussion, c'est que pour ainsi dire unanimement, les auteurs anglo-saxons se sont contentés de recommander la formule la plus modeste, celle d'un engagement d'observer un délai avant l'ouverture des hostilités. C'est le cas du projet du "groupe Bryce", de celui de la "League of Nations Society", de la „League to Enforce Peace", de M. *Theodore Marburg*, et du groupe d'études qu'il a créé,⁸⁾ de M. *Brailsford*⁹⁾ et d'autres encore. La seule exception est fournie, sauf erreur, par M. J. A. *Hobson*,¹⁰⁾ qui paraît du reste un peu hésitant quant à la meilleure solution de la question.

Il ne faut pas croire que ces auteurs considèrent la solution qu'ils préconisent comme idéale: elle représente à leurs yeux un minimum. S'ils s'en contentent, c'est qu'ils tiennent compte des conditions de la réalité plutôt que des exigences de l'idéal. A leurs yeux le problème fait partie d'un complexe de questions. Ils l'envisagent surtout sous le rapport suivant; ils ne croient pas pouvoir espérer que les états s'engageront, pour commencer, à garantir par leurs forces réunies, l'observation d'un engagement idéal. C'est là que réside pour eux le noeud du problème: la question des sanctions matérielles, principe nouveau dans les relations internationales, les préoccupe davantage que la proclamation d'un principe idéal. Ce n'est pas par hasard que les auteurs des deux grandes nations anglo-saxonnes se trouvent dans ce camp: ils savent que le fardeau des sanctions matérielles prévues tombera sur

¹⁾ *Magnissima Charta*, p. 34: (21) "Tous les conflits entre états seront réglés d'une manière amiable ou contentieuse." — (22) "Aucun Etat n'a le droit d'avoir recours à la force, sauf du consentement et avec la coopération des autres Etats, et exclusivement sous forme d'une sanction ou coercition judiciaire."

²⁾ *Constitution mondiale*, p. 175, "Tout différend entre Etats doit être réglé par voie judiciaire."

³⁾ "Du droit de la force à la force du droit", Genève, Atar, 1915.

⁴⁾ "Der Völkerbund", p. 151—52. 3. Kap. Obligatorisches Schiedsgericht.

⁵⁾ Org. centrale . . ., Institutions judiciaires et de conciliation. Rapport présenté par M. le Dr. *Loder*, Président de la Commission no V., p. 17—18, Art. 104—107 du projet (p. 40). Comp. les observations critiques de quelques personnalités, annexées au Rapport, et les réponses au questionnaire.

⁶⁾ Surtout "Das Völkerrecht nach dem Kriege" (Publications de l'Institut Nobel norvégien, III, Kristiania, 1917), p. 187—91, et Art. 14—15, p. 206—7.

⁷⁾ Voir plus haut, p. 40.

⁸⁾ "Draft Convention for a League of Nations", New York, Macmillan, 1918.

⁹⁾ "A League of Nations", pp. 294—8.

¹⁰⁾ "Towards International government", London 1915, p. 27. Comp. la discussion très intéressante du problème dans les chapitres suivants.

leurs propres états: il ne faut pas effrayer leurs gouvernements par des prétentions excessives.

On a invoqué encore un autre argument puissant, et qui est celui-ci: l'institution de l'arbitrage obligatoire pour tous les conflits sans exception ne sera guère possible avant que le droit international ne soit arrivé à une étape d'évolution beaucoup plus parfaite que celle de son développement actuel. Les questions qui divisent les nations, et qui provoquent les guerres ne sont pas toujours d'ordre juridique; elles comportent des questions d'intérêts, d'ordre ethnique, d'ordre économique, et pour la solution de ces questions d'intérêts il est encore difficile, pour ne pas dire impossible d'invoquer des principes de droit. Au fond, l'institution de l'arbitrage intégral pour la solution des différends entre états impliquerait une stabilisation des frontières des états, ou en tout cas une réglementation du principe du droit des peuples de disposer de leur sort et de poursuivre leur libre développement économique, bref une codification du droit international, dont nous sommes encore fort éloignés¹⁾.

Enfin, ces auteurs soulignent que si l'on se contente d'un minimum d'exigences en faisant imposer par la communauté des états un délai avant l'ouverture des hostilités, ce délai représentera ce qu'appellent les américains "a cooling-time". L'enquête qui sera ouverte permettra aux peuples de peser le pour et le contre; on pourra trouver des moyens de concilier les intérêts en jeu, et les forces pacificatrices pourront se faire valoir. Il sera peut-être permis d'espérer que les peuples en litige constateront que "le jeu ne vaut pas la chandelle", qu'une conciliation vaudra mieux que les risques incertains d'une guerre²⁾.

La discussion du principe de l'engagement fondamental, nous a déjà fait aborder un autre problème, celui des *sanctions*.

Avant la guerre les sanctions du droit international étaient exclusivement d'ordre moral, et en général les pacifistes étaient convaincus que la pression de l'opinion publique suffirait pour faire observer les engagements entre états. C'est un fait historique que les sentences arbitrales ont toujours été respectées, sans exception aucune³⁾.

En serait-il de même des engagements fondamentaux prévus pour la Société des Nations, notamment celui d'observer un délai avant l'ouverture éventuelle des hostilités? La sanction morale suffira-t-elle? La plupart des programmes et des auteurs en doutent. Il n'y a, à ma connaissance, que "The World Court League" et la "Société danoise de la Paix" qui veulent maintenir l'état d'avant-guerre. The World Court League a engagé une polémique avec les organismes qui se rangent à l'avis opposé⁴⁾.

Il est évident que ce n'est pas sans hésitation que les autres internationalistes

¹⁾ Ces raisonnements ont notamment été développés par le présent auteur dans les deux ouvrages cités plus haut, p. 40.

²⁾ Comp., toutefois, une critique intéressante de cette dernière conception, chez *Brailsford*, l. c., pp. 296 ss.

³⁾ Comp. Dumas, *Les sanctions de l'arbitrage international*, Paris 1905.

⁴⁾ Voir plus haut, et la revue "The World Court League", passim. — Pour la Société danoise, voir *Org. centrale*, Recueil de rapports, II, p. 8-13.

se sont engagés dans la nouvelle voie, celle de prévoir des sanctions matérielles pour l'observation des engagements des états. Mais ils ont estimé que l'énormité exceptionnelle du mal qu'avait révélée l'explosion de la grande guerre, exigerait un remède également exceptionnel. Dans le premier document du "Groupe Bryce", distribué confidentiellement, le mot de Stuart Mill est cité: "Small remedies for great evils do not produce small effects, they produce no effects". C'est le sentiment qui prévaut¹⁾: il faut un départ nouveau, même au risque d'entamer quelque peu le principe sacré de la "souveraineté nationale". Ce sentiment est si puissant que p. ex. lorsque a été discuté à la Haye, en avril 1915, le programme de l'Organisation pour une paix durable, le principe des sanctions matérielles fut adopté pour ainsi dire sans discussion, et tous les auteurs et programmes cités plus haut en revendiquent l'institution.

Ce n'est pas dire qu'on a voulu créer un "Super-Etat". Le principe de souveraineté sera sauvegardé par le fait que les états, ayant conclu librement le pacte qui les unit pour certains objets définis, pourront aussi le dénoncer. C'est une fédération libre que l'on envisage, pas un Etat mondial, pas "a World State"²⁾. Le fait que la plupart des auteurs, nous l'avons vu, prévoient seulement l'engagement d'observer un délai avant toute ouverture d'hostilités, réservant ainsi, en tout cas théoriquement, le droit des états de recourir à la guerre, prouve suffisamment qu'on a tenu compte du principe de la souveraineté.

Pour ce qui est de l'organisation même des sanctions, il y a également certaines divergences de vues entre les auteurs, qu'il convient de signaler. Tous sont d'accord pour demander l'institution de sanctions d'ordre diplomatique et économique, ordonnées et dirigées par une autorité commune; ils estiment aussi qu'il sera nécessaire d'appuyer l'application de ces sanctions par des forces armées³⁾. La question qui s'est posée est celle-ci; faut-il prévoir "une force internationale", ou seulement la coopération de contingents des divers états?

Les français se rangent tous au premier avis⁴⁾. M. La Fontaine préconise la création d'une flotte internationale, alors qu'il laisse aux états le droit de maintenir des armées de milice pour des buts purement défensifs⁵⁾. L'auteur hongrois *Ódön Makai* et le baron *Palmstierna*, plus tard ministre des affaires étrangères de Suède, ont également discuté à fond ce problème⁶⁾. M. Makai se prononce pour la création d'une armée et d'une flotte internationale, alors que l'auteur suédois semble penser plutôt à une coopération de contingents des armées nationales.

¹⁾ Comp. e. a. *Hobson*, *Towards International Government*, p. 72 ss.

²⁾ Voir p. ex. *Woolf*, *International Government*, pp. 68 ss.

³⁾ La discussion la plus instructive de l'emploi des sanctions se trouve chez *Hobson*, l. c., p. 90 ss.

⁴⁾ Comp., à côté des programmes cités plus haut, *Milhaud*, *Du droit de la force à la force du droit*, p. 111-13.

⁵⁾ *Magnésima Charta*, pp. 144-56.

⁶⁾ *Makai*, dans le Vol. II, et *Palmstierna* dans le Vol. III, du Recueil de rapports de l'Org. centrale. — L'ouvrage de *Palmstierna* a d'abord paru en suédois, "En Internationell Ordningsmakt", Stockholm, Tidens förlag, 1916. Le titre de la traduction anglaise dans le Rec. de Rapp. III "An international police" crée une fausse impression des idées émises. — Le danois *Dr. Jersild* préconise "l'internationalisation des armées", Vol. IV., p. 197-223. Comp. aussi "War obliterated by an international Police", a series of essays written in various countries, The Hague, Nijhoff, 1915.

Cedernier système rallie la majorité des suffrages, autre concession au principe de la souveraineté des états; c'est en même temps une reconnaissance de la nécessité de procéder par étapes dans la nouvelle voie. On ne peut pas trop brusquer les idées prévalant encore.

L'adoption du principe des sanctions représenterait un départ radicalement nouveau dans l'évolution des rapports entre états: elle signifierait la fin du principe de la *neutralité*. Ce fait est nettement envisagé, et le Président Wilson a exprimé avec une grande clarté les nouvelles idées à ce sujet dans un discours qu'il a tenu à Cincinnati, en octobre 1916, pendant la campagne présidentielle:

"Je crois qu'il en est fait de la neutralité. Non pas que je désire qu'il en soit ainsi, mais la guerre a pris maintenant une extension telle que tôt ou tard la situation des neutres deviendra insupportable, tout comme la neutralité me serait insupportable si je vivais dans une société, dans laquelle chacun devait protéger son droit par la force... Nous n'avons pas encore une Société des Nations, mais il faut que nous arrivions à en avoir une, pas subitement, pas par l'opiniâtreté, pas par une pression inimicale, mais en indiquant la nécessité des temps ("the need of the times"). Les peuples du monde doivent s'associer et dire: Désormais personne ne pourra demeurer neutre lorsqu'il s'agira d'une perturbation de la paix du monde, causée par un motif dont l'opinion mondiale ne peut reconnaître la justice".

B. ORGANES DE LA SOCIÉTÉ.

Il sera impossible, dans le cadre restreint de cette étude, de discuter tous les problèmes de détail que soulève la création des organes de la nouvelle Société. Il suffira de discuter les questions essentielles. Il faut se rappeler aussi que plusieurs études ou rapports, surtout des premières années de la guerre, ont envisagé plutôt la continuation de l'oeuvre de la Haye que la création d'une Société des Nations. Le principe synthétique, le point de vue sociologique leur fait par conséquent défaut dans une certaine mesure.

Tous les auteurs ou programmes qui envisagent la création d'une Société des Nations sont à peu près d'accord sur les grandes lignes de son organisation. Ils prévoient une Assemblée, ou Conférence, où tous les membres sont représentés, un Conseil ou Comité exécutif restreint, chargé de la direction des affaires et de l'exécution des décisions éventuelles, et assisté d'un Secrétariat, ou d'autres rouages administratifs, une Cour de justice internationale, et en général aussi un Conseil de conciliation.

Pour ce qui est de l'*Assemblée* ou de la *Conférence*, les problèmes fondamentaux sont les suivants: sera-t-elle composée sur un pied d'égalité absolu? et qui en désignera les membres? exigera-t-on l'unanimité pour les décisions? enfin, ces décisions auront-elles besoin de ratification par les gouvernements?

Nous avons déjà exposé plus haut, en discutant le problème de l'égalité juridi-

que des états. les solutions données au premier de ces problèmes. Presque tous nos auteurs veulent confier aux gouvernements le droit de désigner les membres de l'Assemblée ou de la Conférence. C'est dire qu'il l'envisagent comme une continuation des conférences diplomatiques.

M. *Brailsford*, toutefois, a une conception différente, et qu'il développe d'une manière très intéressante¹⁾. Il veut commencer par confier aux gouvernements le droit de désigner les délégués, mais il envisage un développement ultérieur, par lequel ce droit sera confié aux Parlements d'après un système proportionnel. Dans ce Parlement international, les divisions ne suivront pas les frontières nationales, elles s'établiront d'après les conceptions politiques et sociales de l'époque; un groupe conservateur se trouvera à côté de groupes libéraux et socialistes, un groupe libre-échangiste sera constitué en face d'un groupe protectionniste, etc.

Mais c'est un son de cloche assez isolé. Les autres auteurs maintiennent le système diplomatique, la représentation par les gouvernements. C'est notamment le cas des auteurs des débuts de la guerre, qui ne sortent guère du cadre de l'Oeuvre de la Haye²⁾.

Quant à la seconde question, celle de savoir s'il faut toujours maintenir le principe de l'unanimité, presque tous les auteurs sont d'accord pour exiger une modification. Quelques-uns³⁾ veulent maintenir le principe de l'unanimité pour l'adoption d'un projet de convention, mais ils insistent sur la nécessité d'accorder à une certaine majorité qualifiée le droit de faire insérer les projets votés par elle dans l'acte final, sous réserve de la ratification ultérieure par les gouvernements. Ainsi le "fétiche de l'unanimité" sera partiellement écarté, le *liberum veto*, qui sur le terrain international a condamné tant d'efforts à la stérilité, sera supprimé. Les états de la minorité auront évidemment le droit d'adhérer ultérieurement à la convention. M. *La Fontaine* supprime le procédé de ratification, qui est maintenu par *Lange* et *Hull*.

M. *Woolf*, qui veut établir une différenciation de la représentation des états, expose, d'une manière très intéressante, l'importance que joue, au sein des conférences internationales, comme p. ex. le Congrès postal, le système des comités d'études; au fond, d'après lui, ce système assure aux Grandes Puissances une prépondérance notable dans les décisions définitives⁴⁾.

Un *Conseil* ou *Comité exécutif* n'est pas prévu expressément par tous les projets. Les premiers en date envisagent ce rouage sur la base de l'oeuvre de la Haye, en lui confiant surtout la préparation des travaux des Conférences et le soin des me-

¹⁾ A League of Nation, pp. 316 ss. ("The Representation of the Nation"). — Comp. *Lange*, Representative Government in the League, — The International Review, (London), 1919, p. 248 — 52.

²⁾ Voir notamment le Rapport de la Commission IV de l'Organisation centrale (Président-rapporteur M. *Lange*), La Haye, Mars 1917, et celui de la Commission correspondante américaine (Rapporteur M. *Hull*), "The Hague Conference". — *La Fontaine*, Magnissima Charta. — *Ottet*, Problèmes internationaux de la guerre, p. 431—32, préconise un Parlement à deux chambres, l'une représentant les gouvernements, l'autre les unions internationales. Cp. aussi *Tchéou-Wei*, Essai sur l'organisation juridique de la Société des Nations, Genève, 1917, *Maday*, dans le IV. Vol., *Lange* et *Schäcking* dans le I. Vol. du Recueil de rapports, pub. par l'Org. centrale.

³⁾ Comm. IV de l'Org. centrale (*Lange*), Comm. américaine (*Hull*), *La Fontaine* et d'autres.

⁴⁾ International Government, pp. 128—28.

sures nécessaires d'exécution. La plupart maintiennent le principe du Conseil administratif actuel de la Haye, en donnant à chaque puissance un représentant¹⁾. La Commission Lange de l'Organisation centrale prévoit un Comité permanent de quinze membres, dont huit nommés par les Grandes Puissances et sept élus par les autres états²⁾.

Là où prévaut la conception d'une Société des Nations, le Conseil acquiert un rôle plus considérable, mais les idées quant à sa composition varient encore considérablement. *Hobson* et *Brailsford* semblent être en faveur d'un conseil composé d'un représentant par état; le groupe d'études *Marburg*³⁾ veut donner trois membres aux Grandes Puissances, un membre aux autres; au sein du Conseil est formé un "Ministry" de cinq membres élus par le Conseil, sorte de Comité exécutif permanent. L'idée, au fond, n'a pas été beaucoup approfondi, excepté par le groupe *Marburg*, qui offre des dispositions détaillées.

La plupart des projets prévoient expressément un *secrétariat permanent*, soit pour les travaux d'une Conférence, soit pour l'activité plus générale d'une Société. L'étude la plus approfondie est présentée par M. *Woolf*⁴⁾, qui insiste sur l'internationalisation des intérêts de nos temps et la nécessité d'en coordonner l'administration. M. *La Fontaine* propose la création d'un Bureau administratif international, qui sera chargé de cette tâche.

Les projets donnent une place très large à une *Cour de justice internationale*. C'était peut-être celle des institutions envisagées à laquelle, avant la guerre, on avait voué le plus grand intérêt. Il y a encore des auteurs qui veulent se borner à certaines améliorations de la Cour d'arbitrage existante, telle la Commission *Loder*; mais la plupart veulent une véritable Cour de justice permanente. Le problème au sujet duquel s'étaient engagées les polémiques les plus sérieuses, était celui de la composition de la Cour; c'est sur cet écueil qu'avait sombré la tentative de 1907.

M. *La Fontaine* présente un projet de convention très détaillé, conforme à celui de la Commission interparlementaire, dont il avait été le rapporteur en 1914⁵⁾. Il veut l'élection des juges sur la base de légalité complète des états; il en est de même du groupe *Marburg* et de *Paul Otlet*. Le *Fabian Committee* donne une place permanente aux juges nommés par les huit Grandes Puissances; sept autres sont nommés parmi les candidats des autres états.

Un *Conseil de conciliation* forme aussi une partie intégrante de la grande majorité des projets. Le *Fabian Committee* veut confier la tâche de conciliation au Conseil international, dont il est parlé plus haut, et qui est au fond l'Assemblée générale de la Ligue, alors que les autres donnent au Conseil de conciliation une place et une organisation à part. M. *Hobson*⁶⁾ ne discute pas sa composition. M. *La Fon-*

¹⁾ *La Fontaine, Otlet, van Eysinga* (Rapport Lange, p. 89).

²⁾ Comp. critique de ce système dans Rapport de la Comm. V. (*Loder*), p. 97—98, où il est proposé respectivement 8 et 9 membres.

³⁾ Draft Convention for League of Nations, New York, 1918.

⁴⁾ International Government, p. 245, cp. Part II, passim.

⁵⁾ Magnissima Charta, pp. 128—43, cp. plus haut, p. 5.

⁶⁾ International Government, p. 59—71.

taine propose une représentation différentielle des états; tout y sont représentés, mais le Conseil peut confier à certains d'entre eux de s'occuper d'un différend particulier.¹⁾ La Commission *Loder* recommande le système de la Cour d'arbitrage de la Haye, et la création de commissions spéciales pour les questions d'espèces. *M. Lammasch* présente un projet détaillé, qui contient des suggestions fort intéressantes, notamment par rapport à la question si épineuse de la désignation du président d'une commission spéciale.²⁾ Le Groupe *Marburg* veut composer le Conseil d'un membre par état, et lui donne le droit d'instituer des sections, examinant les litiges en premier ressort, avec recours en appel devant le Conseil complet.³⁾ *M. Brallsford* donne trois représentants aux Grandes puissances et un aux autres états; des sous-comités seront chargés de présenter des rapports.⁴⁾

Presque tous ces auteurs donnent au Conseil le droit d'appeler un litige devant lui.

Il est intéressant de noter qu'aucun auteur, à ma connaissance, n'a confié la tâche d'enquête et de conciliation au Conseil exécutif, où serait représenté un nombre restreint de puissances, et qui aurait surtout une tâche politique et administrative.

C. OBJETS DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS.

Les oeuvres dont nous avons suivi les efforts avaient pris naissance au cours de la guerre la plus cruelle et la plus dévastatrice que connaisse l'histoire. Il était donc tout à fait naturel que le premier objet, pour ne pas dire l'objet unique, de l'organisation nouvelle qu'elles visaient, serait celui de *prévenir la guerre*, ou en tous cas d'en entraver et d'en retarder l'explosion. Les noms des organisations créées — „pour une paix durable“, „to Enforce Peace“ — les titres des ouvrages — „For the Prevention of Future Wars“ etc., — suffisent pour le démontrer. Nous n'avons pas besoin de nous attarder davantage à cet aspect. Mais il découle de ce fait une conséquence: la plupart des auteurs et des programmes veulent confier à l'organisation qu'ils préconisent, une seconde tâche, celle d'*éliminer les causes de la guerre*, ou en tous cas de les écarter autant que possible.

Ils trouvent ces causes dans trois domaines: dans les problèmes des nationalités, dans le domaine économique, et dans la diplomatie secrète. Bien des auteurs voient aussi dans la surenchère des armements une des causes principales de la guerre; ils estiment en tous cas que cette surenchère a sérieusement aggravé les oppositions entre états, dont est sortie la guerre. Ils préconisent par conséquent le désarmement, ou, en tous cas, la réduction des armements.

Nous allons brièvement analyser les principales propositions dans ces quatre ordres d'idées. Ici encore, comme dans les projets pour l'organisation elle-même, il faut distinguer entre les idées primitives, qui n'envisagent pas encore la création d'une Société des Nations tout organisée, et les projets synthétiques, visant la créa-

¹⁾ Magnissima Charta, p. 125—27.

²⁾ Das Völkerrecht nach dem Kriege, pp. 204—211, cp. 187—203.

³⁾ Draft Convention . . . , p. 32—35.

⁴⁾ A League of Nations, p. 311—13.

tion d'une semblable Société. A cette dernière étape le point de vue *sociologique* joue un rôle de plus en plus grand chez les auteurs. Ce sera là le dernier objet qui retiendra notre attention.

Les *problèmes des nationalités* ont été envisagés d'une manière très nette dans les premiers programmes de paix durable.¹⁾ *L'Organisation centrale* formule ses propositions à ce sujet dans le premier point de son programme. Elles ont formé l'objet de rapports de deux Commissions, qui ont réuni leurs conclusions dans un seul projet de convention.²⁾ Ce projet accorde les droits suivants aux minorités nationales: égalité civile, politique et religieuse, libre usage de leur langue; il préconise le plébiscite ou d'autres méthodes de constatation impartiale en cas de transferts de territoires. La garantie de ces droits sera recherchée dans le recours à une instance judiciaire. Puisque le programme de l'organisation centrale ne prévoit pas expressément l'institution d'une Société ou Ligue des Nations, le projet ne présente aucun lien organique avec semblable institution.³⁾

M. *Hobson* constate que ce serait une illusion que de croire qu'on pourra créer pour le monde un état statique par rapport aux conditions des nationalités. Il voudrait voir confier à un conseil international le soin de veiller au règlement pacifique des nouvelles questions qui surgiront inévitablement.⁴⁾ La „Magnissima Charta“ de M. *La Fontaine* consacre le droit des peuples de disposer d'eux-mêmes; le consentement de la population est nécessaire pour tout transfert de territoire; les droits des minorités sont garantis (pp. 18—19; pp. 21—22); tout conflit à ce sujet sera réglé par les organismes prévus pour la solution des différends. *Paul Otlet* formule des revendications analogues.⁵⁾ M. *Woolf* discute le problème sans formuler des conclusions précises.⁶⁾ M. *Brailsford* désire voir les droits des minorités ethniques garantis par convention internationale.⁷⁾

Les *problèmes économiques* ont retenu beaucoup moins l'attention des auteurs. Nous avons vu que le programme-minimum de l'Organisation centrale s'est borné à exiger la liberté commerciale et le principe de la „porte ouverte“ pour les colonies; il vit dans la concurrence autour des territoires extra-européens une source des oppositions entre états. Le problème est discuté par M. *Hobson* dans le 1er Vol. du Recueil de Rapports. Il préconise l'établissement d'un protectorat international commun.⁸⁾ L'américain M. *Chadwick* y exprime des idées analogues. La Commission III de l'Organisation centrale n'a pas publié de rapport, mais M. *Hull* a élaboré un rapport très complet, qui présente des conclusions similaires à celle des deux auteurs que je viens de nommer.

¹⁾ Union for Democratic Control, Anti-Oorlog-Raad, Conseil interparlementaire scandinave.

²⁾ Commission I (Baron *Adelswärd*) sur „Transferts de territoires“; Commission II (M. *Haldan Koht*) sur les Droits des minorités nationales. La Haye, resp. septembre et mars 1917. — Le projet commun se trouve inséré dans le premier de ces rapports.

³⁾ Les problèmes sont discutés dans le *Recueil de Rapports* de l'Organisation par une série d'auteurs, présentant des idées fort intéressantes. — Comp. aussi les rapports du Groupe américain (M. le Professeur *Hull*).

⁴⁾ *Towards International Government*, pp. 112—27.

⁵⁾ *Problèmes internationaux de la guerre*, pp. 167—71; *Constitution mondiale*, pp. 143—49.

⁶⁾ *International Government*, pp. 26 ss.

⁷⁾ *A League of Nations*, p. 97—141.

⁸⁾ *Comp. Towards International Government*, pp. 127—48.

Plusieurs auteurs présentent des revendications plus radicales. M. *Henri Lambert* veut la liberté complète des échanges.¹⁾ *La Fontaine* exprime le même avis²⁾ et préconise une administration internationale pour la répartition des matières premières et pour le libre trafic des mers; des droits d'entrée ne doivent avoir qu'un caractère nettement fiscal. Il veut la porte ouverte aux colonies, et esquisse en même temps un système de *tutelle internationale* pour les populations "mineures", principe incomplètement réalisé par le système des mandats de la Société des Nations³⁾ actuelle. M. *Brailsford* est sceptique quant à la possibilité de créer dès à présent un système complet de libre-échange, et de voir internationaliser des colonies; mais il demande la "porte ouverte", le contrôle international de l'administration coloniale et de la répartition des matières premières⁴⁾. M. *Erzberger* préconise la "porte ouverte", le droit de tous les peuples à un libre développement économique et une répartition des matières premières, sans prévoir des organes de contrôle.⁵⁾ Enfin le général *Smuts* développe dans sa brochure, parue à la fin de 1918, la conception des "mandats coloniaux"⁶⁾ en établissant pour les territoires sous mandat les principes de la liberté commerciale et de la "porte ouverte" pour tous les membres de la Ligue.

Les graves dangers de la *diplomatie secrète* pour la paix devaient évidemment retenir l'attention dès les débuts de la guerre. *L'Union for Democratic Control* en fait l'objet principal de ses efforts; de même *l'Organisation centrale*, et une série d'articles dans le *Recueil de Rapports*⁷⁾ s'occupent du problème. Une Commission spéciale, présidée par M. *Scherrer-Füllemann*, Conseiller national suisse, a étudié le problème, et publié un rapport.⁸⁾ Mais aucun de ces travaux ne prévoit un lien organique avec une institution internationale. M. *La Fontaine* ne va pas plus loin, ni M. *Ottet*.⁹⁾

Le *Fabian Committee*, par contre, exige la registration de tout traité auprès du Greffe de la Haute Cour Internationale afin d'assurer sa publicité; il prévoit également une organisation internationale pour la revision de traités devenus inapplicables.¹⁰⁾ Cette proposition positive et pratique a été, on le sait, appliquée par le *Pacte actuel*.

La question des *armements* a non moins retenu l'attention, mais comme pour le problème précédent il y a relativement peu de propositions fermes quant à un lien organique avec une Société des Nations fortement outillée. On ne trouve pas non plus des projets détaillés pour une mise en oeuvre des revendications.

La plupart des programmes demandent non seulement une *limitation*, mais une

¹⁾ *Recueil de Rapports*, I, pp. 128—64.

²⁾ *Magnissima Charta*, pp. 24 ss.

³⁾ I. c. p. 19—22, 26—28. Pour les idées analogues de *Paul Ottet*, comp. ses deux livres cités plus haut.

⁴⁾ *A League of Nations*, pp. 257—92.

⁵⁾ „*Der Völkerbund*“, pp. 108—22 et 154—5.

⁶⁾ „*The League of Nations*“, pp. 19—23.

⁷⁾ Vol. II, III et IV. — Voir notamment les articles de *Bernstein*, *Lie* et *Koht*, et surtout celui de *Myers* (Vol. III) qui donne une documentation complète.

⁸⁾ *Comm. IX, La Haye*, 1917.

⁹⁾ *Magnissima Charta*, pp. 30—33; *Constitution mondiale*, pp. 161—62.

¹⁰⁾ *International Government*, pp. 249—52; cp. *Woolf*, dans le même ouvrage, pp. 13—19.

réduction radicale des armements; il suffit de renvoyer aux programmes cités plus haut. *L'Union for Democratic Control* insiste particulièrement sur l'élimination des intérêts privés dans la fabrication des armes et munitions. Elle préconise un monopole de l'Etat; il en est de même de plusieurs autres programmes ou auteurs.

Dans le *Recueil de Rapports* de l'Organisation centrale, nous trouvons plusieurs ouvrages d'un haut intérêt, tel l'article de l'ancien ministre des Pays-Bas, *M. de Beaufort*, qui préconise une limitation conventionnelle des budgets militaires, en tous cas pour ce qui concerne le personnel des forces armées des états, et celui de *M. Broda*, qui propose d'abord un arrêt, puis une réduction progressive des armements.¹⁾

La Commission VII (Président rapporteur le Général de *Meester*)²⁾ formule des conclusions analogues. D'après elle un système basé sur l'ensemble des dépenses pour des buts de guerre n'aurait pas besoin d'être complété par un contrôle international, étant donné le contrôle parlementaire des budgets. *La Fontaine* et *Otlet* préconisent le désarmement complet, en réduisant les forces de chaque état à des forces policières. *Erzberger* propose le même principe pour la réduction des armements.

M. Brailsford discute la question, notamment par rapport aux armements navals, sans formuler des conclusions très précises.³⁾ Le Général *Smuts* présente peut-être la discussion la plus approfondie, quoique très sommaire, des solutions possibles du problème, en l'envisageant expressément au point de vue de la Ligue à créer.⁴⁾ Il formule quatre propositions pratiques: Abolition du service militaire universel et obligatoire; la limitation des armements sous le contrôle du Conseil de la Ligue; le monopole pour les états de la fabrication des armements; un désarmement pour ainsi dire complet aux colonies et dans les nouveaux états à créer en Europe.

Il n'y a aucun de ces auteurs qui conçoivent la possibilité d'une réduction des armements comme une mesure isolée, qui puisse se faire sur la base du maintien de l'ancien principe anarchique des relations entre les états. C'est le sentiment nouveau d'une autre sécurité, réalisée à l'aide de la Société des Nations à instituer, qui amènera les peuples à laisser tomber les armes. Ce n'est pas là une idée nouvelle, surgie seulement au cours de la guerre; elle avait été prêchée par les pacifistes, et elle faisait partie intégrante de leur doctrine. Personne ne l'a développée avec plus de force que le Dr. *Alfred H. Fried* avant et pendant la guerre.⁵⁾ *Fried* a peut-être trop insisté sur la force pour ainsi dire automatique de l'évolution sociale; il est amené à quelque peu diminuer l'importance des nouvelles institutions à créer.

Le point de vue sociologique auquel se place *Fried* devient de plus en plus celui des apôtres de la Société des Nations au cours de la guerre. C'est peut-être la contribution la plus importante au débat, surtout de la part des auteurs anglais.

¹⁾ Vol. III, pp. 173—92 et pp. 193—20, Comp. articles par d'autres auteurs dans les Vol. II et IV.

²⁾ Rapport, "La limitation internationale des armements", La Haye, Novembre 1917.

³⁾ "A League of Nations", pp. 197 ss: "On Sea-Power".

⁴⁾ "The League of Nations", pp. 49—57, et pp. 22—26.

⁵⁾ Articles nombreux dans la "Friedenswarte", et dans la presse quotidienne; exposé complet de sa doctrine: "Europäische Wiederherstellung", Zürich 1915.

Hobson se place déjà à ce point de vue, mais notamment *M. Woolf*¹⁾ insiste, avec force d'illustrations suggestives tirées de l'histoire du 19^e siècle, sur les tendances vers l'internationalisme et vers une administration commune des *intérêts communs* de l'humanité. Chez le Général *Smuts*, ce sont les expériences faites au cours du développement des rapports entre la métropole et les autres membres de l'Empire britannique qui déterminent son point de vue. Il présente une application consciente de ces expériences au problème de la création de la nouvelle Ligue.²⁾

Il est tout naturel que les deux organisateurs de la coopération entre les associations internationales volontaires, *La Fontaine* et *Otlet*, développent des considérations essentiellement identiques.³⁾

Ainsi le problème de la *Société des Nations* se pose essentiellement comme un problème d'ordre social. La Société représentera une étape nouvelle de l'évolution de l'humanité.⁴⁾ L'aspect juridique qui avait plus ou moins dominé le mouvement pacifiste avant la guerre, qui avait prévalu encore chez les internationalistes au début de la guerre, et qui prévaut si fortement dans les programmes français, ne devient qu'un élément de la conception générale. Il ne s'agit plus exclusivement de créer une organisation pour prévenir la guerre; la question se pose de trouver les formes d'une organisation internationale qui, tout en se basant sur l'existence et l'utilité de nations indépendantes, reconnaît l'*interdépendance* de leurs intérêts, et veut trouver pour le développement de ces intérêts communs les formes voulues. C'est en favorisant les intérêts communs que la Société des Nations deviendra de plus en plus forte, qu'elle sera de plus en plus à même d'éliminer tant les motifs des guerres entre nations que les guerres elles-mêmes. Parce qu'elle aura une action constante sur la vie et la politique des états, elle sera capable, au besoin, d'imposer son autorité pour la solution des conflits.⁵⁾

¹⁾ International Government, Part II.

²⁾ The League of Nations, pp. 9, 29—30.

³⁾ Magnissima Charta, pp. 75—87; Problèmes internationaux, pp. 172—306; Constitution mondiale, pp. 107—21, 170—75 etc.

⁴⁾ Comp. le développement de ces idées dans l'*Introduction de Lange*, Histoire de l'Internationalisme, I. (Publ. de l'Institut Nobel, IV; Kristiania 1919).

⁵⁾ *Smuts*, League p. 8: "It is not sufficient for the League merely to be a sort of *deus ex machina*, called in in very grave emergencies when the spectre of war appears; if it is to last, it must be much more. It must become part and parcel of the common international life of States, it must be an ever visible, living, working organ of the polity of civilisation. It must function so strongly in the ordinary peaceful intercourse of States that it becomes irresistible in their disputes; its peace activity must be the foundation and guarantee of its war power."

L'ÉLABORATION DU PACTE (— THE MAKING OF THE COVENANT —)

PAR
GEORGES SCELLE

Le statut de la Société ou de la Ligue des Nations a été officiellement élaboré à Paris par une Commission de la Conférence de la paix au cours de deux séries de réunions qui se sont tenues à l'hôtel Crillon, d'abord du 3 au 13 Février 1919, ensuite du 22 Mars au 28 Avril. La première série de conférences peut être considérée comme fondamentale; la seconde fut employée à la revision et à la rédaction du texte définitif ainsi qu'à la discussion d'importants amendements.

Il ne faudrait pas se figurer que la Commission de l'Hôtel Crillon ait abordé le problème *ex abrupto*, qu'elle se trouvât devant une table rase et en situation de construire de toutes pièces la constitution internationale de la Société des peuples. La Commission de Crillon eut surtout un rôle de mise en oeuvre. La conception fondamentale de l'institution nouvelle, les éléments essentiels de son organisation étaient arrêtés définitivement avant qu'elle se mît au travail. Son rôle ne fut pourtant pas sans importance. Elle eut à résoudre de graves difficultés, en ce qui concerne la rédaction des textes, et la discussion de certaines dispositions d'application menaça à plusieurs reprises de renverser tout l'édifice.

Avant donc de se préoccuper de ses délibérations, il importe d'en déterminer le point de départ et de savoir quels résultats avaient été atteints avant les négociations de Paix de Paris. Comme on l'a fort bien dit (1) l'élaboration du pacte a passé par trois phases: la phase non officielle de gestation ou pré-conférentielle; la première phase de délibérations, avant le départ de M. Wilson pour l'Amérique, le 14 Février; et enfin la seconde phase des délibérations de Crillon, lorsque le Président eut pris conscience de l'opposition que rencontrait, dans son propre pays, le projet de Pacte élaboré à Paris, et qu'on eut décidé d'incorporer dans le Pacte définitif certaines concessions destinées à satisfaire, on l'espérait du moins, les adversaires de la conception adoptée.

L'histoire de ces négociations est donc avant tout celle d'une évolution d'idées. C'est là ce qui en fait l'intérêt. Beaucoup plus que les marchandages successifs auxquels devait donner lieu, comme toute négociation politique, l'établissement de rapports nouveaux entre les Etats membres de la Ligue; beaucoup plus que les discussions successives sur les détails d'organisation et les combinaisons diverses que put suggérer l'ingéniosité de tel ou tel membre de la Commission, — c'est la naissance des conceptions fondamentales d'une association générale des peuples en vue du maintien de la paix, c'est la lutte des principes philosophiques et moraux,

1) David Hunter Miller, dans "What really happened at Paris". London 1921.

humanitaires même, avec les théories juridiques d'une part, et les préoccupations d'ordre diplomatique de l'autre qui valent d'être étudiées et mises en lumière. Les institutions humaines tirent leur vitalité et leur durée de la valeur des fondements idéologiques sur lesquels elles reposent, bien plus que des échafaudages constitutionnels dont on prétend les étayer. Si savamment agencés que puissent être les rouages d'un organisme politique, ils ne lui assureront pas l'existence si dès l'origine son fonctionnement se trouve faussé par les contradictions ou l'insuffisance de son principe d'action : il périlitera, à moins qu'il n'évolue.

I

LE PROBLEME FONDAMENTAL D'UNE SOCIÉTÉ
D'ETATS. L'EQUIVOQUE ORIGINALE.

On donne quelquefois la Société des Nations comme une création de l'esprit du Président Wilson. La vérité est différente. Il n'est pas douteux que M. Wilson n'ait été à Paris le principal protagoniste de l'idée; qu'il n'ait fait de son adoption et de sa mise en oeuvre une question de volonté et de succès personnels; qu'il n'ait considéré la création de la Ligue comme l'élément principal des traités de Paix et la garantie essentielle de leur permanence. En ce sens la Ligue a bien été, comme on l'a dit, la fille aînée de M. Wilson. Mais d'une part il est d'évidence que l'idée d'une Société de Nations comme garantie de la paix n'est pas une idée originale et exclusive du Président; d'autre part la Ligue telle qu'elle a été conçue combine avec les idées wilsonniennes les conceptions d'autres hommes d'Etat. Le rôle de M. Wilson dans l'élaboration du Pacte reste le rôle prédominant, mais il n'est point exclusif.

Il serait invraisemblable que l'idée d'une Société de nations fût sortie du cerveau de M. Wilson comme Minerve tout armée du cerveau de Jupiter. Un homme d'Etat, même génial, ne fait d'ordinaire que traduire et mettre en oeuvre les aspirations et les besoins de l'époque et du monde où il se trouve appelé à diriger des hommes. Son rôle est de les comprendre avec exactitude et de les réaliser avec volonté. M. Wilson fut un grand homme d'Etat par ce qu'il a compris que l'heure avait sonné d'une révolution dans les rapports internationaux et qu'il employa son énergie exceptionnelle à forger l'instrument de cette révolution, c'est-à-dire à construire la Ligue. Mais l'idée d'une Société internationale ayant pour but de soumettre à une autorité commune des sociétés demeurées jusque là indépendantes et souveraines, et par là de substituer au recours à la force pour le règlement des conflits le procédé des solutions pacifiques, médiatrices, arbitrales ou juridictionnelles, est vieille comme le Monde. Elle est née de cette constatation d'expérience que les résultats de la guerre et de la victoire sont essentiellement précaires et sujets à toutes les fluctuations de la balance des forces et de l'équilibre politique. Les horreurs de la guerre et son inutilité finale entraînent cette conclusion logique que, entre les peuples, comme entre les collectivités internes et les individus dans l'Etat, la sécurité et l'égalité de droit ne peuvent être obtenues que par la constitution

d'une organisation sociale analogue à celle des Etats ou des fédérations d'Etats, ou tout au moins s'en rapprochant dans ses grandes lignes.

On peut déjà voir l'embryon de cette idée dans les ligues et amphictyonies grecques qui n'étaient que des essais de groupement de cités indépendantes. La Paix romaine représente aux antipodes un essai de monarchie universelle. C'est entre ces deux pôles : l'association libre sur le pied de l'égalité, l'hégémonie autoritaire d'une grande Puissance, qu'ont oscillé de tous temps les diverses conceptions de sociétés de peuples. Elles se sont produites surtout aux époques troublées qui ont suivi les grandes guerres. Ainsi les essais de reconstitution de l'Empire romain de Charlemagne ou des empereurs allemands en réaction contre les abus de la féodalité ; la société chrétienne des Etats pour lutter contre la puissance ottomane ; le grand dessein attribué à Henri IV et à Sully après la période troublée des guerres de religion et des luttes européennes du 16^{ème} siècle ; le plan de paix perpétuelle de l'Abbé de St. Pierre en 1713, au moment de Congrès d'Utrecht ; les conceptions de Bentham ; celles de Kant au moment de la Révolution française ; la tentative d'hégémonie de la Ste Alliance immédiatement après la grande tourmente napoléonienne ; les rêveries utopistes de Napoléon II, au moment de la floraison des nationalités, etc, etc

L'idée qui est de tous les temps et de tous les pays, prend ainsi une intensité particulière lorsque l'opinion publique aperçoit plus nettement les périls de l'anarchie où se débat la société de fait des Etats et touche du doigt de néant des méthodes traditionnelles de la diplomatie pour y apporter un remède. Il était donc naturel de voir l'idée d'une société des Nations s'imposer à nouveau pendant la Grande Guerre, comme un ultime procédé pour éviter le retour d'un pareil cataclysme. La reviviscence des antiques spéculations pacifistes était d'autant plus fatale que la guerre de 1914—1918 peut être considérée comme la première des guerres universelles et qu'elle démontrait par son universalité même la solidarité qui unit aujourd'hui tous les pays du monde. Désormais il apparaissait comme évident que toute nouvelle guerre serait également universelle ou quasi universelle, qu'elle affecterait toutes les Nations du Monde, de même que toutes les Nations du Monde se trouvent liées en temps de paix par des rapports de solidarité plus ou moins étroits. On en pouvait déduire logiquement que non seulement l'Europe, mais tous les Etats actuellement existants étaient mûrs pour une organisation sociale. D'autre part on pouvait également prévoir qu'un nouveau cataclysme, si on ne parvenait pas à l'éviter, présenterait une intensité plus grande encore que le précédent et produirait des effets plus terribles ; que les ruines s'accumuleraient ; que les relations économiques seraient bouleversées ; que le monde entier serait "bolchevisé" ; en un mot que l'anarchie de la société internationale se communiquerait aux diverses sociétés nationales et que la civilisation dite occidentale sombrerait vraisemblablement dans la tourmente. Enfin les Nations victorieuses s'apercevaient déjà, — bien que cette vérité fût beaucoup moins évidente qu'elle ne l'est aujourd'hui, — que la victoire par elles si chèrement achetée ne "payerait" pas, c'est-à-dire que ses profits et ses avantages resteraient de beaucoup inférieurs au coût de la guerre et aux sacrifices faits pour la gagner. Ces trois ordres de considérations paraissent ample-

ment suffisants à démontrer la nécessité logique d'une organisation internationale destinée à prévenir le retour de la guerre.

Mais s'il était naturel que l'opinion publique s'éprit à nouveau de la conception d'une société internationale, il est plus singulier que les gouvernements aient été finalement à peu près unanimes à vouloir la créer. Toute société internationale en effet est appelée, si elle se développe, à restreindre la souveraineté des Etats, l'arbitraire des gouvernements et l'irresponsabilité des diplomates. Le principe même d'une société internationale aura donc nécessairement contre lui l'opposition de tous les dépositaires de l'autorité en matière internationale. Que cette opposition ait pu être vaincue, cela s'explique d'abord parce qu'à l'heure actuelle le progrès des institutions démocratiques soumet les Gouvernements à la puissance de l'opinion; ensuite parce qu'il s'est trouvé des hommes d'Etat d'un esprit assez généreux, notamment Mr. Wilson, pour comprendre l'intérêt des peuples et engager à fond en ce sens leur volonté politique; enfin, parce que la conception générale de la société de nations que l'on adopta dès l'abord sembla se concilier à la fois avec la souveraineté des Etats et avec le désir d'hégémonie des grandes Puissances de l'Entente.

L'élaboration du Pacte repose en fait sur un malentendu originaire. Nous l'avons dit toutes les conceptions anciennes ou modernes de Société des Nations adoptent l'une ou l'autre de deux méthodes opposées: l'une qui prétend maintenir le dogme fondamental et traditionnel de la souveraineté des Etats; l'autre qui fait bon marché de cette souveraineté et considère qu'aucune société ne peut être établie sans la création d'une autorité sociale supérieure aux sujets de Droit qu'elle régit et capable de lui imposer sa volonté au besoin par la force. Hâtons nous d'ajouter que cette seconde théorie qui veut bâtir la société des peuples sur le modèle de toutes les sociétés politiques existantes n'implique point nécessairement la primauté d'un état (monarchie universelle), ou de quelques uns (oligarchie d'Etats; pentarchie, etc. . .). On peut concevoir une Société internationale ayant à sa base autre chose que des Etats. Théoriquement, elle pourrait reposer sur des groupements humains différents: nationalités, classes sociales, syndicats de métiers, corporations, etc. . . abstraction faite des frontières. Mais cette forme d'internationalisme qui est peut être celle de l'avenir, et dont on peut à l'heure actuelle voir l'embryon dans la Conférence internationale du Travail, n'est pas pratiquement utilisable pour construire actuellement une société internationale. Le fait élémentaire primordial à l'heure actuelle c'est le groupement étatique. La vie sociale est basée sur la forme Etat et par conséquent la société internationale ne peut être pour le moment qu'une Société d'Etats. Le problème qu'il s'agit de résoudre est le problème de la constitution d'une Société d'Etats. C'est donc, qu'on le veuille ou non, un problème de fédéralisme, mais ce peut être un problème de fédéralisme démocratique et égalitaire.

La notion de souveraineté telle que la conçoit le droit international traditionnel, paraît incompatible avec la notion de société politique. "Souveraineté" n'implique qu'une soumission tout au plus volontaire au Droit, et "Société" implique soumis-

sion *nécessaire* ou obligatoire à la règle de droit, à la juridiction, l'une et l'autre éventuellement garanties par la sanction.

Les partisans de la théorie classique de la souveraineté ne paraissent pas concevoir cette antinomie irréductible entre la notion de sujet de droit et celle de souverain. Dès lors que l'on est dans l'obligation de subir l'application d'une règle de droit élaborée, on n'est plus souverain. Et si l'on adopte la théorie de l'unanimité ou du *liberum veto* il n'y a plus en réalité aucune activité sociale efficace.

En outre les tenants de l'idée de souveraineté, et par suite de l'idée d'égalité, ne paraissent point se douter de l'impossibilité à laquelle conduit cette notion d'égalité lorsqu'elle aboutit à mettre pratiquement en balance un Etat minuscule et une grande Puissance: le Lichtenstein par exemple ou le Honduras, et la Grande Bretagne ou les Etats-Unis. La seule égalité qui soit due aux groupements humains, comme elle est due aux individus membres d'une société politique, c'est l'*égalité de droit*, c'est dire l'égalité devant la loi et la faculté de faire respecter et reconnaître librement en justice les droits subjectifs. Mais cette égalité de droit suppose la société *réalisée*. Lorsqu'il s'agit du droit *constitutionnel*, c'est-à-dire de la formation et du gouvernement de la société, l'égalité abstraite devient une absurdité et en même temps une injustice. Une absurdité car il est invraisemblable que l'Etat puissant, riche, peuplé, se borne à jouer un rôle équivalent à celui d'un Etat débile et minuscule; injuste car la première règle de justice sociale devrait consister à donner à chaque membre de la Société un rôle correspondant à l'utilité sociale qu'il représente. Au surplus dans toutes les sociétés politiques ce sont *les forces sociales* qui forment la base de la représentation et mesurent la distribution du pouvoir politique. Il se peut que la lettre de la constitution voile ce résultat, qu'elle lui semble même contraire, mais alors c'est qu'il y a désharmonie entre l'état social et cette constitution. La véritable égalité c'est une proportionnalité. Il faut bien prendre les éléments de l'organisation sociale là où ils se trouvent, aller chercher la force, la richesse, l'intelligence dans les classes sociales où elles résident et proportionner leur influence aux pouvoirs réels dont elles disposent. La seule chose que l'on puisse ériger c'est l'égalité des pouvoirs juridiques socialement reconnus.

Il en est fatalement de même dans une société d'Etats. Si l'on veut que cette société dure, agisse, prospère, il faut lui donner des éléments de durée, d'action et de prospérité, c'est-à-dire proportionner l'influence des différents Etats qui la composent aux éléments de vitalité, de force, de civilisation qu'ils apporteront dans la société. Il est vain de dire que le Guatemala, le Brésil, la Russie doivent être considérés juridiquement comme des entités égales entre elles dans la Société des Nations. Il n'en sera en fait jamais ainsi. Ce qu'il faut, c'est qu'ils aient des possibilités égales de faire valoir leurs droits dans la société constituée. Mais pour la constitution de cette société et ultérieurement pour sa direction, il faut qu'ils disposent d'une influence proportionnelle à leur valeur sociale respective. Sans doute un dosage mathématique est-il absolument chimérique et ne saurait-il être tenté. Il ne peut s'agir évidemment que d'une approximation, qui, par le jeu des rapports sociaux se réalisera et se modifiera continuellement. Mais il est anti-

scientifique et anti-juridique de poser en règle l'égalité souveraine des Etats puisqu'elle est démentie par les faits et ne peut par conséquent engendrer que la confusion, l'erreur et le conflit.

Lors donc que l'on proclame que la Société des Nations ne touche en rien à la souveraineté des Etats, on établit à dessein une équivoque destinée à rassurer les craintes des petits contre les entreprises des grands. C'est cette équivoque qui est à la base des négociations qui ont abouti à la confection du pacte, et qui fausse encore le jeu de la Société des Nations. On peut admettre cependant qu'elle était nécessaire pour faire accepter le Pacte aux préjugés nationaux et à la prudence d'ailleurs légitime des gouvernements.

Une seconde alternative s'offre à l'esprit de ceux qui prétendent instaurer une société de Nations: c'est celle de savoir si elle sera ou non conçue comme un *organisme permanent et politique*, ou si l'on se bornera à une association provisoire, réalisée par un simple traité. Au premier cas l'aliénation de souveraineté est beaucoup plus considérable et il faut prévoir des organismes sociaux; au second cas le caractère passager et transitoire de l'institution apaise les scrupules et les craintes. Telle qu'elle fut conçue, la S. D. N. se rapproche beaucoup plus de ce second type que du premier. Mais sous cette forme rudimentaire, on ne devrait même plus parler de "Société", en tout cas de société politique. Une Société politique a des buts sinon universels, au moins multiples; elle vise à la satisfaction non seulement du besoin de paix et de justice des peuples, mais de l'ensemble des besoins sociaux qui naissent de leurs rapports constants. Au contraire un simple traité en vue du maintien de la paix est limité dans son objet et poursuit nécessairement des buts particuliers aux gouvernements qui en sont signataires. Ce n'est pas la paix d'une façon générale, n'importe quelle paix, qu'ils envisagent, c'est le maintien d'une paix déterminée, de la paix telle que la conçoivent les signataires. L'hégémonie fatale, disons même nécessaire, des grandes Puissances, se trouvera donc beaucoup plus accentuée dans un traité ou une alliance, remarquons le en passant, que dans la constitution d'une véritable société. La formule de la Société est une formule organique; la formule du traité est une formule politique.

Ce n'est donc pas indifféremment, ainsi qu'on l'a dit, que l'on peut employer les deux termes: Ligue (league) ou Société (society). On a prétendu que le mot anglais "league" traduisait exactement l'idée du mot français "société". C'est une inexactitude. Le vocable "league" implique une idée en quelque degré active, si non offensive, le désir d'atteindre un certain but et de faire triompher un certain plan, telle l'américaine "League to enforce peace". La league peut au maximum être considérée comme l'équivalent d'une association, mais elle reste bien au-dessous d'une Société politique qui en anglais exigerait le vocable "Commonwealth". Le mot français "Société", en droit privé, n'a peut être pas un sens aussi élargi, mais dès qu'on passe sur le terrain du droit public, comme c'est le cas avec la Société des Nations, il s'écarte beaucoup du mot "League", de telle sorte qu'on ne peut à aucun degré le considérer comme en étant l'équivalent. En réalité l'expression "League of Nations" correspond à ce que fut la première conception anglo-saxonne de l'institution nouvelle qu'il s'agissait de créer: une alliance politique dans le but

de maintenir la Paix par l'action combinée d'un certain nombre de Puissances et spécialement des grandes Puissances; et le mot "Société des Nations" correspond au contraire à l'idéal que se faisaient les français de l'institution nouvelle, idéal dont le Covenant s'est rapproché dans sa dernière forme et dont se rapproche chaque jour davantage l'Organisme de Genève: une société politique permanente, munie d'organes se partageant les fonctions publiques essentielles et tendant par conséquent vers une certaine forme fédérative, c'est-à-dire vers la constitution d'un super-Etat. Ainsi au point d'arrivée on mesurera toute la différence entre les deux vocables. Ce point acquis nous emploierons cependant l'un ou l'autre indifféremment, pour nous conformer à la coutume.

Ces considérations générales permettront, croyons nous, d'apprécier le travail fondamental qui s'est fait dans les esprits des promoteurs de la Société et de la Commission de Crillon. Nous verrons de quelle conception originaire on est parti et à quelle construction on est finalement arrivé. Au point d'arrivée on se trouve en présence d'une conception finale assez bâtarde parce qu'elle est un compromis double: compromis d'une part entre la théorie traditionnelle et anarchique de la souveraineté absolue de l'Etat et la théorie constitutionnelle et constructive de la proportionnalité dans l'influence politique; — compromis d'autre part entre la conception de l'alliance et la conception du super-Etat ou du commonwealth universel. L'institution nouvelle a été donnée comme un traité réalisant une simple association, et elle a pris cependant corps peu à peu, comme une société politique basée sur un véritable contrat social. Elle a fait profession de respecter le droit international traditionnel et la notion de souveraineté, de garantir l'égalité des Etats, et elle a en fait consacré l'hégémonie de certains Etats, et jeté les fondements d'une autorité internationale nécessaire. C'est de cette antinomie fondamentale que vient certainement l'impuissance actuelle de la S. D. N. Les grands Etats n'osent ni assumer ouvertement leur rôle, ni renoncer à le jouer. Ils ont créé la S. D. N. comme un instrument d'action, mais comme ils n'y rencontrent point la docilité qu'ils espéraient, ils poursuivent en dehors d'elle leurs buts politiques. Les petits Etats, imbus de la fausse conception d'une égale souveraineté, croyaient trouver dans la S. D. N. un affranchissement immédiat. Ils ne lui accordent point la confiance qu'elle mériterait.

II

LE DEVELOPPEMENT DE LA CONCEPTION WILSONNIENNE.

Le Président Wilson fut le premier parmi les hommes d'Etat à considérer que la "grande paix" devrait reposer sur des principes déterminés, acceptés et garantis par une Entente générale et comportant une certaine organisation destinée à assurer l'application de ces principes et à rendre par là la paix durable. Cette conception d'un "Pacte" ou "Covenant" est, dans l'esprit de M. Wilson, antérieure à l'entrée des Etats-Unis dans la guerre, et sans nul doute à la guerre elle-même. Dans un

discours prononcé au Congrès scientifique pan-américain de Washington, le 6 Janvier 1916, il exhortait les Etats américains "à s'unir pour se garantir l'un l'autre l'indépendance politique et l'intégrité territoriale absolues" (uniting in guaranteeing to each other absolute political independence and territorial integrity). Ce sont absolument les mêmes expressions que l'on retrouve dans le premier projet de pacte officiellement élaboré à Paris par le Président et c'est l'idée fondamentale du fameux article 10 du Pacte définitif. Nous nous trouvons là en présence de l'idée Wilsonnienne centrale: une union, une garantie positive et solidaire de l'indépendance et du territoire, tel est le point de départ de la Ligue dans laquelle le Président Wilson pense englober d'abord tous les Etats d'Amérique, puis finalement tous les Etats du Monde. L'obligation est pour lui avant tout une obligation morale: le respect de la liberté d'autrui; obligation individuelle que le pacte politique a pour but d'amener éventuellement à effet si elle était méconnue; obligation incombant spécialement aux Etats forts, en particulier aux Etats-Unis. Dans l'esprit du Président cette conception n'est qu'un élargissement de la doctrine de Monroe et elle n'est point contraire à la doctrine de Washington qui prohibe la conclusion des "entangling alliances", car il s'agit là d'un pacte *général* qui ne poursuit aucun but politique particulier et qui par conséquent ne peut entraîner un Etat dans des complications inattendues.

A cette idée mère viennent d'ailleurs s'en ajouter quelques autres que nous retrouverons dans le pacte définitif: a savoir que l'accès au "Covenant" n'appartient qu'aux nations se gouvernant librement (noter la correspondance avec la refus de reconnaître le Gouvernement du Général Huerta au Mexique; refus de traiter avec le Gouvernement impérial allemand) droit des peuples à disposer de soi (déclaration des droits de Virginie); égalité de droit des Etats, etc. . . Ces diverses nations qui sont comme les articles principaux du credo de la philosophie politico-religieuse anglo-saxonne et plus spécialement américaine se retrouveront à la base de la conception du pacte des Nations.

Pendant la guerre le Président Wilson ne perd pas de vue ces pierres d'angle de tout l'édifice de la paix¹⁾. Alors que l'Amérique est encore neutre parce qu'aucune agression contre ses droits n'a été commise, il déclare dans un discours du 27 Mai 1916 que la paix à conclure devra avoir un aspect de permanence jusqu'alors inconnu; qu'il faut supprimer la diplomatie secrète (encore une des caractéristiques du Pacte); que les Nations du monde devront se lier elles-mêmes en quelque façon afin de faire prévaloir le droit sur toute agression égoïste. C'est sur cette base qu'il accueille l'initiative du Gouvernement allemand qui, le 12 Décembre 1916, adresse aux Puissances neutres et au Vatican des suggestions de paix et, sans proposer une médiation proprement dite, demande aux Puissances en guerre de faire connaître leurs conditions de paix et les moyens qu'elles estiment susceptibles de prévenir un nouveau conflit. Parmi les bases de paix qu'il considère comme acceptables pour les deux parties, il indique: la sécurité; l'abandon de la théorie de l'équilibre et la conclusion après la guerre d'une Ligue des Nations pour assurer la paix et la justice à travers le monde. Ainsi le Président considère déjà

¹⁾ James Brown Scott: President Wilson's foreign policy, 1918.

que les peuples du Nouveau Monde doivent participer à "la paix coopérative" et contribuer à la garantie. Dans son rapport au Congrès du 22 Janvier 1917 sur les conditions d'une paix entre égaux (paix sans victoire) il l'affirme à nouveau en ce qui concerne les Etats-Unis. Cette déclaration du 22 Janvier 1917 est particulièrement importante car le Gouvernement allemand avait pris déjà la résolution de pousser à fond la guerre sous-marine qui devait obliger le Président à rompre les relations diplomatiques, le 3 Février. L'entrée en ligne des Etats-Unis, le 2 Avril, ayant été en fait le facteur décisif d'une victoire jusque là incertaine, allait permettre au Président de faire triompher dans les négociations de paix l'idéal qu'il proposait aux belligérants alors qu'il était encore neutre.

En 1917 se produit l'offensive diplomatique en vue d'une paix blanche menée par les Empires centraux et secondée par la note du Pape du 15 Août. M. Wilson fait alors pour la première fois la distinction entre le Gouvernement et le peuple allemands; il affirme que le monde doit s'unir pour la paix et que l'Allemagne doit faire partie de l'Union (14 Juin 1917). Cependant le Gouvernement allemand n'accepte que du bout des lèvres, sans se prononcer explicitement sur la Ligue. Le 5 Janvier 1918, M. Lloyd George déclare les buts de guerre de l'Angleterre et insiste particulièrement sur le respect des traités, le droit des peuples à disposer de soi, la création d'une organisation internationale pour limiter le fardeau des armements et diminuer la probabilité de la guerre.

Le Président prononça le 8 Janvier suivant son célèbre discours des quatorze points. C'est le quatorzième et dernier qui proclame la nécessité d'une "association de Nations". Il déclare qu'on devra former: "une Association générale de Nations basée sur des accords spéciaux, dans le but de fournir aux petits et aux grands Etats des garanties analogues d'indépendance politique et d'intégrité territoriale." Ainsi c'est toujours dans l'esprit du Président le même but poursuivi par les mêmes moyens.

Notons en outre, parce qu'on en retrouvera l'essence dans le pacte, les points I relatif à la diplomatie ouverte; — II sur la libre navigation des mers (sauf au cas d'action internationale pour la mise en oeuvre de sanctions ou blocus); — III sur la liberté et l'égalité du commerce international; — IV qui a trait à la limitation des armements; — V où l'on voit apparaître une idée analogue à celle des mandats; — VI, X, XII relatifs au droit des peuples à disposer de soi et à la participation à la Ligue des Nations libres. Ainsi les bases essentielles du futur pacte sont énoncées comme devant constituer les bases même de la paix.

Le Comte Hertling ne répondit que par des faux-fuyants; surtout il évita de s'engager en ce qui concernait les ajustements territoriaux et le droit des peuples à disposer de soi. Sur la Société des Nations, la réponse allemande ne contenait qu'une phrase banale. Ce n'est que le 4 Octobre 1918 que le Prince Max de Bade devenu Chancelier du Reich accepta officiellement les 14 points. Ceux-ci devinrent ainsi la base conventionnelle de la paix lorsque l'adhésion des alliés eut été acquise le 5 Novembre. Cette adhésion ne comportait de réserve qu'en ce qui concernait les réparations et le point III relatif à la liberté des mers¹⁾.

¹⁾ Cette deuxième réserve est à retenir car elle émanait de l'Angleterre et elle avait pour

Entre temps, le Président avait précisé sa doctrine. Dans le discours de Mount Vernon, du 4 Juillet 1918, prononcé devant le corps diplomatique et qu'on appelle quelquefois le discours "des quatre buts", le Président déclare que les peuples associés ont combattu pour la destruction de tous pouvoirs arbitraires susceptibles de troubler la paix. Il préconise l'acceptation d'une loi internationale, analogue à celles qui gouvernent les citoyens d'un Etat; "l'établissement d'une organisation de paix de nature à donner la certitude que la puissance combinée des Nations libres coupera court à toute atteinte au droit et rendra la paix et la justice plus sûres en instituant un tribunal définitif de l'opinion auquel tout devra se soumettre et par lequel sera sanctionnée toute solution internationale qui ne serait point amiablement obtenue par les peuples directement intéressés". Ces grands objets, ajoutait le Président, peuvent être résumés en une seule phrase: "Ce que nous voulons, c'est le règne du droit basé sur le consentement des gouvernés et maintenu par l'opinion organisée de l'humanité." Ici apparaît cette idée bien anglo-saxonne de la toute puissance de l'opinion publique. C'est sur elle que le Président semble compter pour un règlement équitable des différends internationaux, et non point sur l'institution d'une juridiction internationale. Il est à remarquer que nous ne trouvons aucune allusion dans les discours du Président à l'arbitrage obligatoire ou à une Cour de Justice internationale.

Le 27 Septembre le Président dans le dernier des grands discours prononcés avant l'armistice insista sur cinq points particuliers (five particulars) qui précisent sa conception d'une Association internationale: "d'une entente commune en vue de préserver les droits de tous." La liaison est très nettement établie entre la liberté politique interne et le maintien de la paix internationale basée sur l'égalité de droit. Puis apparaît pour la première fois l'idée que la Ligue doit faire partie intégrante du traité de paix: "Telle que je la vois, la constitution de cette ligue des Nations et la claire définition de ses buts doivent constituer une partie, et, en un sens, la partie la plus essentielle du règlement de la paix lui même. On ne peut pas la former à présent. Si on la formait à présent ce serait simplement une nouvelle alliance bornée aux nations associées contre un ennemi commun. Il n'est pas non plus vraisemblable qu'elle puisse être constituée après le règlement. Il est nécessaire de garantir la paix et la paix ne peut être garantie comme après coup. La raison, pour parler clairement, pourquoi il faut la garantir, c'est qu'il y aura des participants à la paix aux promesses desquels on ne peut pas se fier et il faut trouver le moyen en connexité avec le règlement de la paix lui même de parer à ce danger d'insécurité. Ce serait folie de laisser la garantie de la paix à la volonté ultérieure des gouvernements que nous avons vu détruire la Russie et tromper la Roumanie."

Et, voulant expliquer pratiquement quelles sont ses vues, le Président après avoir déclaré quelle est son opinion sur les moyens d'établir une juste paix, déclare: "Il ne peut y avoir ni ligues, ni alliances, ni covenants, ni accords spéciaux à l'in-
but de garantir à l'Empire britannique sa maîtrise traditionnelle des relations maritimes en temps de guerre, ce qui implique e contrario de la part de l'Angleterre et de ses Alliés l'opinion que la future Société des Nations ne serait point assez forte pour se substituer aux Etats puissants en matière de sanctions internationales et également que les grandes Nations, l'Angleterre en particulier, n'étaient point en tout cas disposées à abdiquer entre ses mains.

l'intérieur de la famille commune et générale de la Ligue des Nations". "Plus spécialement il ne peut y avoir aucune combinaison économique spéciale et égoïste à l'intérieur de la Ligue, ni emploi d'aucune forme de boycott économique ou d'exclusion, si ce n'est comme mesure de pénalité décrétée par le pouvoir investi à cette fin par la Ligue des Nations elle-même, et comme un moyen de discipline et de contrôle." "Tous les accords internationaux et les traités de toute espèce doivent être portés intégralement à la connaissance du reste du monde. Les alliances particulières et les rivalités et hostilités économiques ont été la source abondante, dans le monde moderne, des projets et des passions qui ont amené la guerre. Ce serait une paix sans sincérité et sans sécurité que celle qui ne les exclurait point en termes précis et obligatoires."

En fait le Président mit immédiatement en pratique l'un des principes fondamentaux par lui posés en exigeant de l'Allemagne un changement de Gouvernement avant d'entrer en négociations avec elle. Une des bases du Covenant recevait ainsi son application préalable. La communauté internationale à laquelle songeait le Président devait être formée uniquement de démocraties libres, de même que l'union des Etats américains ne peut comporter que des Républiques (art. 4 section 4 de la Constitution).

Ces précédents nous apportent des données précises sur la façon dont M. Wilson concevait la Ligue des Nations au moment où la défaite et la révolution allemandes allaient lui permettre de venir jouer à Paris le premier rôle. Il voulait que l'Association des Nations libres prît corps en même temps que le traité; qu'elle reposât sur les principes suivants: droit des peuples à disposer de soi; publicité des relations diplomatiques; suppression des alliances particulières. Un point reste douteux, celui de savoir comment M. Wilson concevait les moyens d'action de l'Association qu'il projetait. En faisait-il un simple Conseil diplomatique ne disposant d'autre moyen d'action que de l'appel à l'opinion publique universelle? Plusieurs des déclarations que nous avons reproduites peuvent le faire supposer, mais M. Lansing¹⁾ déclare que si ce fut là la conception originaire du Président, peu à peu l'idée s'implanta et se précisa dans son esprit de la nécessité d'une organisation mieux incorporée, et disposant d'une force de pression matérielle pour amener à effet ses décisions. M. Lansing croit que le Président hésitait encore sur ce point en 1916, lorsqu'il prononça un discours au meeting annuel de la League to enforce peace, mais que son opinion changea pendant la guerre et que sur le bateau qui l'amena en France sa religion était définitivement éclairée. Nous n'avons aucun doute à ce sujet car dans son message au Sénat du 22 Janvier 1917, le Président fait allusion à la nécessité d'une force collective commune "supérieure à toute force de l'un des membres de la Ligue et à toute combinaison possible de forces". Les conceptions wilsonniennes s'orientent donc indiscutablement vers des combinaisons réalistes mais qui n'iront jamais cependant jusqu'à accepter l'institution d'une force armée internationale permanente.

Cette tendance pouvait effrayer certains juristes américains en particulier ceux qui avaient participé aux Conférences de La Haye, mais on ne pouvait pas dire

¹⁾ Lansing. The peace negotiations. A Personal narrative. London. 1921.

qu'elle fût contraire à l'idée, d'ailleurs encore assez confuse, que l'on se faisait en Amérique de la Société des Nations. A cette époque, M. Wilson avait derrière lui, il importe de le rappeler aujourd'hui, l'opinion publique américaine unanime. L'échec subi par les démocrates aux élections partielles de Novembre 1918 était dû, de l'avis même des adversaires du Président, à son attitude déjà dictatoriale en matière de politique extérieure et intérieure, mais le principe de la Société des Nations restait entier. La "League to enforce peace" avait sous la présidence de M. Taft élaboré un projet de constitution de la Société des Nations dont il est évident que M. Wilson s'inspira. Il suffit pour s'en convaincre de lire le schéma que nous donnons en note¹⁾ d'un texte soumis à la Commission de Crillon dès le début de son travail, et qui correspondait assez bien aux desiderata de l'Association américaine. Celle-ci dirigeait tous ses efforts vers la solution pacifique des conflits. La construction d'ensemble d'une Société des Nations préoccupe moins les membres de la league que les procédés de pression à exercer sur les Etats pour les obliger d'abord à soumettre leurs différends à une enquête ou à un arbitrage, ensuite à respecter un certain délai pour permettre à l'action pacificatrice, qu'elle soit politique ou juridique, de s'exercer. On ne cherche pas à interdire la guerre, ce qui est encore considéré comme une utopie, mais à la retarder, de façon à permettre à la raison des Etats en litige de l'emporter sur la passion, et à l'opinion publique mondiale, saisie par des procédés appropriés de publicité, d'intervenir et d'empêcher les hostilités par le seul poids d'un jugement moral.

On reconnaîtra dans cette conception du "moratoire de guerre" une conception bien anglo-saxonne. Elle correspondait d'ailleurs à une pratique raisonnée de la diplomatie américaine. Elle est en relation directe avec l'institution de l'enquête internationale inventée à La Haye en 1899; avec les projets de perfectionnement de la médiation, si longtemps débattus aux deux conférences de la paix également, sur l'initiative des Etats-Unis²⁾; enfin et surtout avec les traités d'arbitrage Knox-

¹⁾ Economie du projet soumis à la Commission:

1. — La Société des Nations aura son organisation de travail dans un petit pays tel que la Belgique ou la Hollande.

2. — Chaque Nation enverra un ambassadeur, qui fera en même temps partie du cabinet de son pays et appartiendra au même parti que celui du gouvernement au pouvoir;

3. — Les ambassadeurs siègeront d'une manière permanente et agiront toujours d'accord avec leurs gouvernements;

4. — Il y aura également une Cour de la Société des Nations subordonnée aux ambassadeurs, mais distincte;

5. — En cas de conflit entre deux Nations, le différend pourra être soumis à trois cours différentes;

a) Les deux nations d'un commun accord pourront s'adresser à la Cour suprême de toute Nation qui n'est pas intéressée dans le conflit;

b) Elles pourront faire appel à la Cour de la Société des Nations;

c) Leur cas pourra être soumis à la Cour des Ambassadeurs;

6. — Dans le cas du refus de deux nations de s'adresser à l'une quelconque des trois cours, elles seront contraintes de choisir chacune un arbitre; les deux arbitres ne se mettant pas d'accord sur le choix du troisième, la Cour des Ambassadeurs de la Société des Nations le désignera elle-même;

7. — Enfin, si les deux nations en conflit refusent l'arbitrage, la Société des Nations désignera les Puissances de la Ligue qui seront chargées d'exercer une pression sur elles.

²⁾ V. notamment les projets Holla.

Bryan négociés par le département d'Etat avec près de trente gouvernements d'Europe et d'Amérique, avant la guerre et au cours même des hostilités, aussi bien sous l'administration républicaine que sous l'administration démocrate. On sait qu'elle est l'essence de ces traités. Il s'agit d'empêcher les Etats liés par un traité d'arbitrage obligatoire de se soustraire à leurs obligations en invoquant les réserves d'usage ou les difficultés de conclure le compromis; de les obliger à soumettre à une Commission d'enquête qui se prononce sur le caractère arbitral du différend, saisit l'opinion publique, et, pendant toute la durée de ces opérations ou même parfois pendant un délai supplémentaire, arrête tout recours aux armes, voire, dans certains cas, toute préparation belliqueuse. Les premiers promoteurs de cette institution avaient même eu l'ambition de donner le caractère obligatoire à la „recommandation” de la Commission mixte. Le Sénat américain n'y consentit pas, mais l'essentiel du système fut adopté. C'est là tout le pivot de la convention mondiale que la „League to enforce peace” veut obtenir. Toute sa propagande est dirigée en ce sens afin que les représentants des Etats-Unis à la Conférence reçoivent des instructions conformes. Toutes les questions susceptibles d'un règlement judiciaire seront arbitrées, toutes les autres soumises à un règlement de conciliation „pour information, discussion, recommandation”. Toutes les Puissances signataires s'engageront à employer leurs forces économiques, diplomatiques et militaires contre celle qui refuserait de se soumettre à ces préliminaires pacifiques et de respecter les délais qui lui seraient impartis.

Cette conception sans appartenir au Président devait s'incorporer facilement aux éléments constructifs de la Ligue qui appartenaient en propre à M. Wilson. Avec elle s'achève, dans ses grandes lignes, l'apport purement américain au plan „d'Association” que M. Wilson avait conçu le projet de faire triompher à Paris. Ce n'était pas là cependant tout le projet que M. Wilson avait élaboré en Amérique. Le plan qu'il apportait en Europe s'inspirait en outre des idées qu'il savait déjà exister en Europe, et en particulier des idées anglaises.

III

L'APPORT DES CONCEPTIONS EUROPEENNES. LE PLAN FRANCAIS.

Si M. Wilson, contrairement à l'opinion d'une partie considérable de ses concitoyens, de beaucoup d'hommes politiques et de son propre Secrétaire d'Etat aux Affaires Etrangères, décida de participer à la Conférence de la Paix, comme premier plénipotentiaire américain et d'utiliser ainsi personnellement le pouvoir que la Constitution lui confiait de diriger les affaires extérieures de la République, — il n'est pas douteux que ce fut en grande partie pour mener à bien les destinées de la Ligue dont il considérait l'institution comme le premier ouvrage de la paix. Il arriva à Paris le 14 Décembre 1918 et l'on sait qu'il y fut reçu comme le Messie d'un nouvel évangile. Le voyage qu'il fit en Europe fut triomphal; l'enthousiasme était unanime, non point seulement parce qu'on le considérait comme l'arbitre de la paix, mais surtout parce qu'on voyait en lui le promoteur de la Société des peuples.

"L'homme dans la rue" *voulait* universellement une Ligue en vue de la permanence de la paix. L'horreur de la boucherie était encore présente à tous les esprits et tant que l'on se bornait à proclamer le principe de la Ligue sans discuter les moyens de la mettre en oeuvre, elle ne pouvait rencontrer que des approbations. La S. D. N. se heurtait parfois à du scepticisme, jamais à de l'animosité.

Les gouvernements en effet avaient dû adapter leur attitude à ce mouvement irrésistible d'opinion. L'Empire britannique se montra dès l'abord particulièrement favorable. Nous avons signalé l'adhésion de M. Lloyd George. Elle avait été précédée de celle, plus active, de Lord Robert Cecil et du Général Smuts. L'un et l'autre, et de concert, avaient pris à tâche de préparer un plan de réalisation. Les éléments leur en étaient fournis par l'opinion. Deux sociétés s'étaient en effet créées en Angleterre, en 1915 et en 1918 pour étudier la question, puis réunies en une seule: "the League of Nations Union" où se coudoyaient des hommes comme M. M. Asquith, Balfour, le Vicomte Bryce ancien Ambassadeur à Washington, etc., sous la présidence de Lord Grey, mieux placé que quiconque pour apprécier les insuffisances de l'action diplomatique traditionnelle. M. Barnes, Ministre du Travail, présidait la "League to abolish war" qui préconisait une action commune des grandes et des petites puissances, celles-là protégeant celles-ci, pour maintenir la paix.

L'idée anglaise qui se dégage dès le début de tout ce mouvement d'opinion, c'est qu'il est nécessaire de créer un Conseil directeur pour orienter la politique de la Ligue et de mettre derrière lui l'autorité et la force des grands Etats. C'est là le point central sur lequel s'accordait l'opinion du Royaume Uni. La société fabienne de droit international conseillait de lui adjoindre un secrétariat pour coordonner et faciliter son travail et insistait particulièrement avec les pacifistes et les quakers sur la limitation des armements. Il ne s'agit point d'ailleurs, de super-Etat, ni même de tribunal à compétence obligatoire. Lord Robert Cecil, dans une adresse à l'Université de Birmingham, le 12 Novembre 1918, se défend de vouloir instaurer un condominium des grandes Puissances, mais il accepte leur influence prédominante. Lord Grey insiste sur la nécessité de laisser aux chefs du pouvoir exécutif des grandes nations la création et la direction de la Société¹⁾. Lord Lansdowne,²⁾ Lloyd George³⁾ déclarent nettement qu'on doit s'inspirer des précédents créés au cours de la guerre, des conseils et des organismes interalliés qui fonctionnent à Paris et à Londres. Aucun d'eux ne dissimule que les Etats devront faire des sacrifices partiels de souveraineté et s'obliger à admettre la discussion ouverte de leurs prétentions, sous peine de sanctions. M. Asquith voit dans la société une sorte de Chambre de compensation des différends internationaux⁴⁾. Plus on va vers la gauche, plus on voit les partis préconiser l'organisation de sanctions rigoureuses. C'est l'opinion de M. Barnes⁵⁾. C'est

¹⁾ Brochure publiée à l'University Press, Oxford 1918.

²⁾ Lettre au Directeur du Daily Telegraph. 29 Novembre 1917.

³⁾ Discours aux Communes. 20 Décembre 1917.

⁴⁾ Discours du 27 Septembre 1918 au Free Trade Hall, Manchester et du 14 Juin 1918 à l'Aldwych Club.

⁵⁾ Discours à Dartford, 16 Juin 1918.

un des articles du programme du Labour Party¹⁾ qui souhaite l'institution d'organes supra-nationaux et d'une force militaire collective. Le romancier Wells²⁾ contribue à populariser l'idée sous forme d'un mandat de paciférance attribué aux quatre grandes nations démocratiques de l'Occident et à elles seules. Elles seraient chargées de continuer l'oeuvre de la Conférence, d'assurer le fonctionnement d'un organe suprême de juridiction et de dégager de leur force militaire combinée une puissance de coercition irrésistible.

Les anglais amplifient encore le rôle de la Société en lui confiant des attributions d'intérêt général. C'est en Angleterre que naît l'idée de charger l'organe représentatif de la Société d'une revision des traités caducs. Lord Robert Cecil songe à lui attribuer la super-intendance des voies de communication internationale, des ports et régions internationalisés, des bureaux et unions divers; on agite la question de l'unification des législations en matière de travail et de commerce international. Enfin, le Général Smuts émet l'idée qui devait faire fortune, de confier à la société la tutelle des peuples mineurs. C'est le fond même de son projet de Ligue des Nations, développé sous le titre de "Suggestions pratiques" dans une brochure publiée en 1918, à Londres, Toronto et New-York. Ce fut là l'origine de l'institution des mandats.

Ces précisions, ces amplifications anglaises de la conception américaine allaient s'imposer comme des stratifications nouvelles aux premières assises posées par M. Wilson. Le Foreign Office avait dès 1917 institué plusieurs commissions et une organisation complexe pour dresser le plan de paix et étudier les diverses questions qui seraient soumises à la Conférence. Toutes les décisions dépendaient du "War Cabinet" qui ne semble pas s'être particulièrement préoccupé de la Ligue des Nations. Mais M. Lloyd George laissa carte blanche à Lord Robert Cecil et dès le mois de Mars 1918 une Commission³⁾ présidée par Lord Phillimore (et qui avait travaillé sur un plan de Lord Robert Cecil présenté dès 1916 au Cabinet anglais et en 1917 au "War Cabinet") remit un rapport que le Gouvernement communiqua au Président et au Général Smuts. Tous les deux s'en inspirèrent abondamment.

Le projet Phillimore parvint à M. Wilson en Juin 1918⁴⁾. Le Président y retrouvait, sous forme indirecte, le principe de la garantie, mais peu de précisions sur l'organe d'action de la Ligue qui était conçu comme une Conférence diplomatique. Depuis plus d'un an le Gouvernement américain avait organisé, sous la direction de M. House des Commissions d'experts en vue d'étudier les différents problèmes que la paix soulèverait. Le Président envoya le projet Phillimore au Colonel House en le priant de l'examiner. Le Colonel le lui retourna le 16 Juillet 1918 après en avoir conféré, en particulier, avec l'ancien Secrétaire d'Etat Elihu Root. Il y joignit un plan plus détaillé de trente trois articles qui se différencient du projet anglais par les traits suivants: le plan House prévoyait la création d'un Secrétariat et celle

¹⁾ Henderson, dans la *Contemporary Review*, Février. 1918.

²⁾ V. sa brochure *In the fourth year*, 1918.

³⁾ Elle comprenait Sir Eyre Crowe, Sir William Tyrrell, M. C. J. B. Hurst, du Foreign Office, les professeurs A. F. Pollard, J. Holland Rose et Sir Julian Corbett avec M. Alfred Kennedy comme Secrétaire.

⁴⁾ V. sur tous ces détails la série d'articles extrêmement intéressants publiés par M. Ray Stannard Baker dans le *New York Times* (supplément des dimanches, Janvier — Novembre 1922).

d'une Cour de Justice internationale réclamée par M. Root ; il revenait à la garantie directe et explicite préconisée par le Président, mais rejetait délibérément toute allusion à des sanctions militaires ; il prévoyait avec abondance des mesures propres à faciliter les modifications territoriales rendues nécessaires par l'évolution ou la volonté des peuples, ainsi que la limitation des armements compatible avec la sécurité des Etats. M. Wilson ajouta "sécurité domestique" ou intérieure, (*domestic safety*), écarta les dispositions relatives à la Cour de Justice, mais rétablit le principe des sanctions d'ordre militaire ; enfin il introduisit dans le projet du Colonel House, dont il revit chaque article avec la plus grande minutie, le principe des mandats qui cadrerait parfaitement avec l'idée qu'il se faisait du rôle des grandes Puissances dans la Ligue, et dont il venait d'avoir connaissance par la lecture de la brochure du General Smuts.

C'est ce projet House, amendé par M. Wilson, qu'il faut considérer comme le premier de tous les "drafts" du Covenant. C'est celui que le Président emporta et relut sur le George-Washington et qu'il ne modifia que lorsqu'il fut en Europe. A Paris, il prit immédiatement connaissance détaillée des idées de Lord Robert Cecil et du Général Smuts, étant entré en relations avec ces deux hommes d'Etat, et il ajouta aux 13 articles en lesquels il avait réduit le plan House quatre articles complémentaires qui reproduisaient sur certains points presque textuellement certaines "suggestions" du Général Smuts. C'est ainsi que s'affirma l'institution d'un Conseil restreint de la Ligue en face de l'Assemblée générale, idée commune au Général et à Lord Robert ; que se précisa le système des mandats ; que se complétèrent les dispositions relatives aux armements. C'est alors également que le Président introduisit dans son projet primitif deux dispositions nouvelles : d'abord celle relative à la législation internationale du travail, — ensuite la disposition relative aux droits des minorités de race ou de religion, qui eut son origine dans une propagande active menée par les israélites anglo-saxons.

Ayant ainsi retouché sa conception primitive, le Président confia son projet au Colonel House qui le fit imprimer en secret. Ce document fut distribué aux plénipotentiaires américains et à quelques personnalités anglaises, exclusivement, le 10 Janvier 1919. C'est ce plan imprimé, qui produisit une véritable "commotion" dans les milieux de la Conférence, que l'on est habitué à considérer comme le projet originnaire du Pacte¹⁾.

Aucune autre conception que les anglo-saxonnes ne devait influer sur les plans du Président. Si les hommes d'Etat anglais avaient d'une façon générale et sans distinction de partis chaudement et franchement accepté le projet de Ligue, il en avait été différemment en France. L'opinion française dans son ensemble était favorable à la Ligue ; le gouvernement de M. Clémenceau lui était au contraire indifférent. Il était sceptique sur les possibilités de réalisation, peut être même au début fut-il un peu inquiet sur les résultats de l'introduction de la Ligue dans le Traité de Paix. Finalement il résolut de s'en servir comme d'un objet de marchandage pour obtenir d'autres concessions. M. Clémenceau en prenant le pouvoir déclara le 18

¹⁾ C'est ce plan que M. Bullit produisit devant le Sénat américain lors des débats qui devaient aboutir au rejet du Traité de Versailles.

Novembre 1917, qu'il désirait la victoire avant la Ligue; qu'il ne pensait point que celle-ci fût essentielle à l'établissement de la paix et qu'il ne consentirait pas à ce que l'Allemagne en devînt membre après la guerre, sa signature étant pour lui sans valeur. On se souvient également de sa phrase regrettable sur la "noble candeur" du Président Wilson. Le Premier français considérait la paix dans l'esprit d'un homme qui a fait la guerre de 1870 et 1871 et en est resté là. Aussi le Président Wilson en prononçant son discours des 14 points, avait-il passé sous silence en retraçant les buts de paix des alliés, les déclarations de M. Clemenceau, cependant qu'il insistait au contraire avec soin sur celles de M. Lloyd George. D'ores et déjà il était certain que ce ne serait pas seulement la conception de la Ligue qui serait anglo-saxonne, mais son élaboration. L'attitude de M. Clemenceau était faite pour ôter son importance à l'intervention des délégués français dans les délibérations de Crillon. Il y eut pourtant un projet français de Ligue des Nations. Nous en donnons ci-dessous une analyse détaillée car c'est autour de ce plan que tournèrent les discussions les plus passionnées de la Commission: celles qui eurent trait aux sanctions dont disposerait la Ligue et à l'organisation de la force matérielle susceptible d'être remise entre ses mains. En outre les plénipotentiaires de la France, en raison de leur personnalité, jouèrent un rôle considérable. Le plan français eut donc, malgré tout, une certaine importance sur l'élaboration du Pacte. M. Wilson en eut connaissance le 20 Janvier, mais il ne fut pas présenté officiellement à la Commission. La préparation de la paix revêtit en France un caractère particulier. Chaque Ministre avait isolément étudié d'un point de vue exclusif les questions qui l'intéressaient. Mais ces études n'avaient point été coordonnées pour faire l'objet d'un plan gouvernemental de telle sorte que la seule doctrine qui existât résidait dans l'esprit de M. Clemenceau et de ses collaborateurs directs. La conférence se tenant à Paris, on n'avait pas éprouvé le besoin d'instituer un corps spécial de délégués et chaque administration centrale travaillait pour son compte. Cependant un Comité de techniciens avait été constitué pendant la guerre au Ministère des Affaires Etrangères pour étudier la question de la Société des Nations. Réuni sous la présidence de M. Léon Bourgeois il comprit des professeurs comme M. M. Renaut et Weiss, des officiers, comme le Général Langlois; des diplomates.

D'autres Etats comme l'Italie, ou même des neutres qui n'étaient point convoqués à la conférence, préparèrent également d'intéressants projets de Société des Nations. Certains de ces projets étaient même beaucoup plus poussés que les plans précédents, et très supérieurs, au point de vue juridique, au projet français lui-même. Nous citerons en particulier le projet suisse et le projet scandinave. Ce dernier, résultat de la collaboration commune des trois délégations danoise, norvégienne et suédoise, se préoccupait d'organiser les moyens de solution pacifique des conflits internationaux, et ses suggestions forment encore la base de plusieurs amendements que la Commission spéciale de la Société étudie chaque année pour les soumettre à l'Assemblée. Le projet suisse fut rédigé par une Commission consultative nommée par le Conseil fédéral dès le mois de septembre 1918 et présidée par M. Calonder. Il se distinguait par sa solide armature constitutionnelle, calquée d'ailleurs sur celle de la Confédération, et éclairée par la pratique historique de cette première

société démocratique de communautés politiques indépendantes. Il superposait un pacte fondamental intangible au statut constitutionnel soumis à révision. La plupart de ces projets se distinguent de la conception anglo-saxonne par deux traits. Ils donnent la prééminence à l'Assemblée générale des délégués sur le Conseil et vont beaucoup plus nettement vers la conception d'un organisme super-étatique. Le projet scandinave comporte en outre une conférence permanente chargée de l'élaboration du droit international. L'Allemagne de son côté avait élaboré deux projets principaux émanant l'un de M. Erzberger, l'autre de la Société allemande de droit des gens, projet d'ailleurs assez tendancieux parce qu'il se préoccupait surtout du sort des colonies. Le Comte de Brockdorff Rantzau transmit en outre, le 9 Mai, à la Conférence, avec les observations de la délégation allemande sur les propositions de paix, un contre projet de Société des Nations comprenant tous les belligérants, c'est-à-dire réclamant son admission. Ce contre projet ne fut pas pris en considération, pas plus d'ailleurs que ceux dont nous venons de parler. C'est pourquoi nous nous dispenserons de nous en occuper dans cette étude. Ils n'eurent qu'une influence extrêmement indirecte sur les délibérations de Crillon et l'on ne tint compte que tout à fait au dernier moment de certaines de leurs suggestions.

Il n'en reste pas moins que tout un mouvement d'idées entoura la naissance de la Société des Nations et que bien des courants divers convergèrent vers le Comité chargé de rédiger la nouvelle charte de l'humanité. Tous ces courants d'opinion montrèrent une tendance à fusionner car un congrès des différentes associations inter-alliées qui se tint à Paris au Siège de l'Association française pour la S. D. N. du 26 au 31 Janvier 1919, aboutit à la rédaction de résolutions communes qui furent officiellement présentées à M. M. Clemenceau, Wilson, Lloyd George et Orlando par une Commission composée de M. M. Léon Bourgeois, Hamilton Holt, David Davies, Facchinetti et Destournelles de Constant. Ces résolutions n'étaient en réalité que des déclarations de principe. Mais on se convaincra à leur lecture¹⁾ qu'elles

¹⁾ Voici ce texte :

" La réunion réclame la formation, dans le plus bref délai possible, d'une Société des peuples libres, unis dans la même horreur du crime que l'autocratie a déchaîné sur le monde pendant plus de quatre ans, résolu à ne plus permettre qu'une guerre puisse de nouveau menacer l'humanité de ses destructions, déterminés enfin à s'entendre et à s'organiser :

1. — Pour soumettre tous les différends pouvant s'élever entre eux à des méthodes de règlement pacifique;

2. — Pour prévenir ou arrêter en même temps, par tous les moyens à leur disposition, toute tentative d'un Etat quelconque pour troubler la paix du monde par des actes de guerre;

3. — Pour établir une Cour de Justice internationale chargée de régler toutes les questions d'ordre juridique et pour garantir l'exécution de ses sentences par toutes les sanctions internationales appropriées: diplomatiques, juridiques, économiques et, au besoin, militaires;

4. — a) Pour établir un Conseil international représentatif, qui pourvoira au développement de la législation internationale et qui exercera une action commune dans les affaires d'intérêt général;

b) Le Conseil représentatif veillera à la sauvegarde de la liberté des nations et au maintien de l'ordre international;

c) Le Conseil représentatif, se considérant comme investi de la tutelle morale des races non encore civilisées, assurera l'exécution et provoquera, au besoin, le développement des conventions internationales nécessaires pour la protection et le progrès de ces races;

d) Un Comité permanent de conciliation se saisira de tous les différends entre les nations

concordaient largement avec le point d'aboutissement où s'était alors arrêtée la pensée anglo-américaine. Une certaine unité se réalisait donc dans l'opinion publique au moment où s'ouvrit la Conférence.

LE PLAN FRANÇAIS.

Le travail élaboré par la Commission française fut achevé à la date du 8 Juin 1918. Il ne saurait être considéré comme un plan définitif ou complet de société des Nations. A côté de dispositions constructives et précises, on y trouve en effet des considérations d'ordre théorique sur le rôle d'une Société des Nations, considérations qui revêtent parfois un aspect historique et de philosophie politique. De la première partie de ce document il résulte que la Commission française considère la Société des Nations comme une organisation d'ordre contractuel, n'ayant pas pour objet la constitution d'un état politique international, c'est-à-dire un super-Etat, et qu'elle a pour objet uniquement de rechercher les moyens juridiques de résoudre les conflits, pour les substituer aux moyens de force. Aussi pose-t-elle en principe que la souveraineté des Etats doit rester entière et fait elle profession de se rattacher délibérément à la tradition des deux Conférences de la Haye. Sur ce dernier point elle se sépare nettement de la conception de M. Wilson qui n'avait, qu'une estime très médiocre pour l'oeuvre accomplie à La Haye et guère de confiance dans l'arbitrage international.

Un second point intéressant est celui qui a trait à la composition de la Société. M. Wilson ne s'était pas prononcé explicitement sur le caractère d'universalité de la Ligue. Il ne distinguait qu'entre les Nations libres et responsables et les nations non libres, mais non entre les Etats de l'Entente, les Alliés, les vainqueurs, les neutres et les vaincus. Désireux de réaliser une Association de contrôle mutuel, il devait considérer comme nécessaire que le contrôle s'étendit à ceux qui ont besoin d'être contrôlés, et non seulement comme injuste, mais comme impolitique et contradictoire, de laisser l'Allemagne et les Etats vaincus en dehors de la nouvelle Association. Les 14 points comprenant le principe de la S. D. N. et ayant été acceptés comme base contractuelle de la paix aussi bien par l'Allemagne que par les Puissances alliées, l'Allemagne pouvait d'ailleurs être considérée comme ayant un droit acquis à faire partie de l'Association internationale projetée. Aucune réserve à ce sujet ne se trouve en effet dans l'acceptation des bases wilsonniennes de paix par les puissances de l'Entente, et l'Allemagne se crut autorisée à réclamer par associées; il agira d'abord comme conciliateur ou médiateur et enverra, au besoin, les différends, suivant leur nature, soit à l'arbitrage, soit à la Cour de justice. Il sera chargé de toutes les enquêtes. Il fixera les délais et les conditions qu'il jugera utiles. En cas de refus d'obéissance soit à une sentence arbitrale, soit à une de ses propres décisions, le Comité proposera au Conseil représentatif et aux gouvernements associés l'application de sanctions appropriées. Celles-ci seront obligatoires en cas de violence ou d'agression.)

5. — Pour limiter et surveiller les armements de chaque nation et la fabrication du matériel et des munitions de guerre dans la mesure des besoins de la Société des Nations;

6. — Pour s'interdire l'usage des traités secrets;

7. — Pour admettre dans la Société des Nations, comme égaux devant le droit, tous les peuples en état de donner des garanties effectives de leur intention loyale d'observer les conventions."

deux fois son admission dans la Société, lors des négociations de Versailles¹⁾. Or le projet de la Commission française en admettant que la Société des Nations "était de tendances universelles par son objet même" allait peut être plus loin que M. Wilson; mais elle refusait de le suivre en ce qu'elle répugnait à y admettre l'Allemagne, ou du moins mettait à cette admission certaines conditions spéciales. Elle déclare en effet que la Société des Nations "ne peut s'entendre que de l'ensemble des Nations fidèles à la parole donnée qui se seront engagées solennellement à observer certaines règles pour maintenir la paix par le respect du droit et qui se seront donné les unes aux autres toutes les garanties nécessaires de fait et de droit". Cette restriction qui vise manifestement l'Allemagne, traduit déjà ce que devait être sur ce point la politique française, qui est parvenue à en faire incorporer le principe dans l'art. I du pacte. Le Président admit bientôt implicitement que l'entrée de l'Allemagne pourrait être différée.

La conception positive et organiciste de la Commission française comprenait trois éléments; un Conseil international, une Cour de Justice, une force armée internationale. Le Conseil ou "Organisme international" est conçu sur le modèle d'une Assemblée diplomatique; il se compose des chefs de Gouvernement responsables de tous les États associés ou de leurs délégués ayant les pouvoirs nécessaires pour engager par leur vote la responsabilité des États qu'ils représentent. Ce Conseil est l'élément permanent de l'institution dont la vigilance constante et l'autorité doit assurer le maintien de la paix. Cette autorité il la tire: "de l'engagement réciproque pris par chacune des Nations associées d'user avec les autres de sa puissance économique, maritime et militaire contre toute nation contrevenant au Pacte social". Ce principe cadrerait apparemment avec le principe fondamental de la garantie telle que la concevait M. Wilson.

Le projet français, ne voulant ni de super Etat, ni de fédération, respecte scrupuleusement la souveraineté et par conséquent l'égalité des États membres de l'Association. Tous y sont sur le même pied. Il ne se prononce pas sur la façon dont les décisions seront prises et les délibérations arrêtées. On doit donc supposer qu'il adhère au procédé diplomatique classique de l'unanimité. Il tient une session ordinaire une fois par an et se réunit en session extraordinaire sur la requête d'un ou plusieurs États associés ou sur la proposition de sa *Délégation permanente*. Il est à noter en effet que le Conseil élit dans son sein une *délégation permanente* de quinze membres pouvant se composer indifféremment des représentants de n'im-

¹⁾ Tant que les objections françaises à l'association avec l'Allemagne n'avaient point été développées on considérait que son admission dans la Société n'avait rien d'une faveur et se présentait au contraire comme une garantie. Le Président Wilson l'avait dit en propres termes en faisant allusion aux "parties contractantes dont les promesses se sont montrées trompeuses" (V. ci-dessus p: 10). Ce n'est point en la laissant isolée qu'on pourra la surveiller. Le réseau de liens qui l'ensermeront comme autres co-signataires constituera au contraire une sauvegarde contre les futures "querelles d'Allemands", le recours aux "théories de nécessité" et l'habitude de traiter les engagements conventionnels en "chiffons de papier". C'est ce qu'exprimait M. Barnes leader du labour party, membre du Cabinet de guerre britannique, dans un discours à Dartford, le 16 Juin 1918: "L'entrée de l'Allemagne dans la Ligue ne doit pas être regardée comme une faveur pour l'Allemagne mais plutôt comme une condition à laquelle elle devrait être obligée de souscrire."

porte quel Etat, (principe de l'égalité). Cette délégation reste d'ailleurs subordonnée au Conseil représentatif car elle n'a de pouvoirs que ceux qu'il lui confie, sauf celui d'aviser les membres du Conseil dans les cas urgents et de leur proposer la réunion d'une session extraordinaire. L'institution est, sur ce point, démocratique.

Les attributions du Conseil sont extrêmement importantes. Sa mission est de rechercher et d'employer tous les moyens d'empêcher les conflits internationaux. A cet effet il procède, soit sur l'initiative d'un des Etats en conflit, soit même sur celle d'un Etat tiers, au règlement amiable des différends de nature à menacer la paix. A défaut de requête il est tenu de prendre lui-même l'initiative du règlement et fait par conséquent oeuvre d'autorité. Le règlement amiable peut être obtenu soit par une enquête, soit par une médiation, soit par une sentence juridictionnelle. L'enquête et la médiation sont de la compétence du Conseil. Il y procède librement en se conformant à la procédure des conventions de La Haye. Il peut également engager les Etats à recourir à la Cour permanente de La Haye. Si son invitation n'est pas entendue, il décide alors, d'autorité, que le litige doit être, ou bien porté devant la juridiction internationale de la Cour de La Haye qui sera compétente pour dresser d'office le compromis si les parties ne peuvent se mettre d'accord pour y parvenir; ou bien, s'il estime que le conflit n'est pas susceptible de solution juridictionnelle, il impose sa médiation: "Usant de son propre pouvoir il formule les termes dans lesquels le conflit doit être réglé". Le caractère gouvernemental est ici très net car le projet ajoute "Cette décision est notifiée aux Etats en cause. Il leur est fait connaître qu'à partir de cette date le conflit n'existe plus entre les Etats contestants, mais entre l'ensemble des Etats associés et celui qui, en se refusant à accepter cette décision, viole le principe même de l'acte d'association."

Si l'on voit bien que la Commission française ne ménageait pas l'autorité qu'elle prétendait donner au Conseil, on constate aussi la faiblesse initiale de sa conception en réfléchissant qu'elle ne propose en fait aucun moyen pour assurer au sein de ce Conseil l'obtention d'une décision, car son caractère diplomatique et le nombre de ses membres rendent cette décision au moins problématique. En revanche une fois la décision prise le projet se préoccupe des moyens de l'amener à effet et il conçoit de ce chef un ensemble de mesures coercitives extrêmement poussées. Ces mesures qui, après mise en demeure, seraient notifiées à l'Etat qui se refuserait à accepter la décision prise, sont d'ordre diplomatique, juridique, économique ou militaire. Elles sont énumérées dans la deuxième partie du projet. Tous les Etats s'engagent à appliquer ces sanctions sur réquisition de l'organisme international.

Les sanctions diplomatiques comprennent la suspension ou la rupture des rapports diplomatiques; le retrait de l'exéquatur accordé aux Consuls de l'Etat délinquant; le retrait du bénéfice des accords internationaux d'ordre général auxquels il serait partie (Unions, etc.). Les sanctions juridiques seraient ou bien des sanctions pécuniaires appliquées par la Cour de Justice internationale et visant l'Etat lui-même, ou bien des sanctions dirigées contre ses ressortissants eux-mêmes. c'est-à-dire des mesures de boycottage telles que la suspension des traités d'établissement,

des conventions sur la propriété littéraire artistique et industrielle, des conventions de droit international privé en général; le refus de l'accès aux tribunaux, le refus de l'exéquatour pour les jugements et sentences; la saisie et le sequestre des biens meubles et immeubles; l'interdiction des relations commerciales et même des conventions d'ordre civil; enfin des sanctions pénales contre tout *individu* "dont les attentats ou les agissements ont compromis le maintien de la paix", sans distinction entre les particuliers et les fonctionnaires ou gouvernants.

Quant aux sanctions d'ordre économique elles visaient la mise en interdit totale sous le rapport commercial, industriel ou financier, de l'état contrevenant: blocus, embargo, refus de matières premières et de denrées alimentaires, interdiction d'émettre des emprunts publics sur le territoire des Nations associées; refus ou retrait de l'admission à la cote pour les valeurs émises. Le projet préconisait une organisation économique étroite entre les Etats associés en vue du déclenchement automatique et effectif de ces mesures. Nous retrouverons tout cela dans le Pacte, mais avec moins de précision.

Le Projet prévoyait en outre leur application au cas de différends surgissant entre les Etats non membres de la Société pour empêcher leur extension aux membres de la Société et aux différends qui viendraient à naître entre un membre de la Société et un Etat extérieur. Ceci aussi se retrouvera dans le Pacte.

Mais ce qui est tout à fait spécial au projet français c'est l'institution qu'il prévoit de sanctions militaires et d'une force internationale destinée à les appliquer. Il ne se prononce pas de façon ferme sur l'organisation de cette force armée. Effectifs internationaux proprement dits, contingents fournis par les différents membres de la Société ou mandats donnés à une ou plusieurs des grandes Puissances, tels sont les différents systèmes qui sont envisagés, mais de toute façon on prévoit que le Conseil déterminera l'effectif nécessaire, les contingents à fournir par chaque Etat et *disposera* de cette force armée qui doit être suffisante à assurer l'exécution de ses décisions et à maîtriser, le cas échéant, toute force opposée. Un service permanent d'Etat Major international dont le Conseil désignerait le chef et les sous-chefs serait constitué, chaque Etat désignant un certain nombre d'officiers selon une proportion à déterminer. Ce service permanent d'Etat-Major organiserait les forces communes, les inspecterait ainsi que les armements, dont la proportion serait réglementée, aurait le droit d'intervenir dans l'organisation militaire de chacun des membres de la société et celui d'exiger à tout moment les modifications qui lui conviendraient dans les systèmes de recrutement nationaux. Au cas où les circonstances exigeraient l'utilisation de l'armée internationale, le Conseil désignerait un Commandant en chef soit pour une période déterminée soit pour la durée des opérations. Cette partie du projet français, certainement la plus originale et la plus radicale, est nettement inspirée des nécessités et de la pratique de la guerre qui venait de se terminer sous le commandement du Maréchal Foch.

Le projet français, avons nous dit, se complétait par la prévision d'un Tribunal international que le Conseil était chargé d'instituer. Ce tribunal était conçu comme une juridiction proprement dite et compétent pour juger les litiges internationaux qui lui seraient soumis par les parties, ou renvoyés par décision du Conseil.

bien d'une *juridiction* qu'il s'agit, car le texte spécifie qu'il lui appartiendrait de *dire le droit* "tel qu'il résulte de la coutume et des conventions internationales, ainsi que de la doctrine et de la jurisprudence". On reconnaîtra ici la conception base qui devait servir ultérieurement à édifier le statut de la Cour permanente de justice internationale de La Haye, et l'on notera la préoccupation apparente du projet français de distinguer entre les litiges d'ordre politique, soumis à un organisme politique, et les litiges d'ordre juridique dévolus à une juridiction internationale. Il se rencontrait sur ce point avec la tradition de La Haye, avec celle des juristes, et avec les projets élaborés en Europe beaucoup plutôt qu'avec la conception wilsonnienne. C'est à ce courant qu'est dûe l'introduction dans le pacte des rares stipulations relatives à l'arbitrage et à la juridiction.

En ce qui concerne l'autre caractéristique du projet français, la constitution de la force internationale, elle demeurait, malgré certaines apparences, très loin des idées de M. Wilson. Nous avons signalé sa déclaration au Sénat américain et la conviction où il était de la nécessité de confier à la Société une force irrésistible; mais la différence essentielle qui subsistait entre cette conception et le projet français c'est que M. Wilson envisageait la constitution de cette force ou son dégagement comme devant se produire uniquement lorsque le besoin s'en ferait sentir et à la suite d'une délibération ad hoc de l'organe compétent de la Ligue, tandis que le projet français voulait que cette force fût permanente, constituée d'avance et susceptible de procurer instantanément le déclenchement des sanctions. L'opposition anglaise, autant que l'américaine, devait d'ailleurs faire rejeter par la Commission de Crillon le plan français d'organisme militaire international.

Bien d'autres décisions furent d'ailleurs virtuellement prises avant que la Commission de la Ligue se réunît officiellement et ce sont ces points de principe, réglés en dehors d'elle, qu'il nous faut signaler avant de retracer le résultat de ses travaux.

IV

LES DÉCISIONS PRISES EN DEHORS DE LA COMMISSION.

Le Président Wilson aurait désiré que le Pacte fût discuté et établi dès l'abord par le Conseil des Dix lui-même. Sa conception se heurtait ici à celle des Premiers Ministres d'Angleterre et surtout de France qui, poursuivant des buts immédiatement pratiques, désiraient au contraire voir régler les questions territoriales, politiques et économiques avant toutes autres et aussi rapidement que possible. Une première escarmouche tourna à l'avantage du Président. A la première réunion du Conseil des Dix, M. Clemenceau proposa un plan de travail aux termes duquel l'étude de la Société des Nations venait en dernier lieu. Le lendemain, M. Wilson y fit substituer sa "liste de sujets" dont le numéro I était le Covenant.

Dès qu'il devint certain qu'on ne pourrait éluder la volonté du Président de poser immédiatement les bases de la Ligue, les Alliés adoptèrent une autre tactique qui consistait à en renvoyer l'étude à une Commission spéciale. La proposition en fut faite le 15 Janvier par M. Lloyd George. Les diplomates européens étaient d'ailleurs

soutenus sur ce point par les juristes de la délégation américaine eux-mêmes et en particulier par M. Lansing qui agissait sur le Président pour lui faire remettre à plus tard l'étude du Covenant et n'hésita point à porter de lui même la question devant le Conseil des Dix à l'insu de M. Wilson. S'il faut en croire le Secrétaire d'Etat, c'est cette manoeuvre qui aurait décidé M. Wilson à accepter la création de la Commission. Il s'y résigna le 21 Janvier et le 22 la question du Pacte vint en discussion devant le Conseil des Dix. Il fut convenu d'abord que la Commission sans être nécessairement composée de plénipotentiaires, comme le désirait M. Wilson, comprendrait tout au moins des gens compétents ayant déjà étudié la question. M. Lloyd George désigna immédiatement Lord Robert Cecil et le Général Smuts. M. Clemenceau en avait saisi M. Bourgeois dès le 11 et M. Wilson avait eu la veille une longue conversation avec l'homme d'Etat français. Il crut pouvoir déclarer que ses vues concordait avec les siennes et avec celles des délégués anglais. Il ne désigna point lui même le membre américain de la Commission, se réservant de la présider, en se faisant seconder par le Colonel House, afin de lui donner une importance inattendue, presque égale à celle du Conseil des Dix lui-même et regagner ainsi une partie du terrain qui lui avait été disputé.

M. Wilson après avoir retracé, dans cette séance du 22 Janvier, les phases diverses par lesquelles avait passé le Covenant mit en discussion la résolution que M. Lloyd George lui avait remise huit jours auparavant, le 15, et que l'on devait faire voter trois jours après par la Conférence réunie en séance plénière. Il n'y fit qu'une retouche. La résolution anglaise portait: "The League should be created a part of the peace". Il fit insérer: "An integral part of the general treaty of peace". Ainsi se trouvait résolue une autre question non moins capitale: le Covenant formerait *partie intégrante* du traité de paix générale. M. Wilson avait sur ce point cause gagnée, la résolution était prise par le Conseil des Dix et elle fut entérinée trois jours après par la deuxième séance plénière de la Conférence.

Déjà à la séance inaugurale de la Conférence, le 18 Janvier, M. Poincaré avait annoncé la constitution de la Ligue: "Vous instituerez avant il dit une Ligue des Nations qui sera une garantie suprême contre de nouveaux attentats au droit des gens". Mais si le Président de la République française avait déclaré que la Ligue serait organisée "par les Nations qui se sont sacrifiées à la défense du droit" il n'avait précisé ni quand, ni comment. La célèbre résolution du 25 déclarait au contraire: "

"La Conférence ayant examiné les propositions relatives à la création d'une Ligue des Nations, décide que:

A — Il est essentiel pour le maintien du statut mondial que les Nations associées ont maintenant à établir, de créer une Ligue des Nations, organe de coopération internationale qui assurera l'accomplissement des obligations internationales contractées et fournira des sauvegardes contre la guerre.

B — Cette Ligue dont la création fera partie intégrante du traité général de la Paix, devra être ouverte à toute Nation civilisée à qui on pourra se fier pour en favoriser les desseins.

C — Les membres de la Ligue se réuniront périodiquement en Conférences

internationales; ils auront une organisation permanente et un Secrétariat pour suivre les affaires de la Ligue dans l'intervalle des Conférences."

Dans cette résolution apparaissent déjà nettement les traits principaux de la S. D. N. : organe de coopération, en principe universel, dont la constitution ferait partie intégrante du traité et fonctionnerait par une Conférence intermittente aidée d'éléments permanents.

Nulle décision n'a été plus critiquée surtout en France que cette incorporation de la Ligue au Traité de Paix et cependant à notre avis elle s'explique et se justifie parfaitement. Elle se justifie aux yeux de tous les partisans de la Société des Nations parce qu'il est à peu près certain que si le pacte n'avait pas été rédigé, accepté, et conclu, en même temps que la paix, il n'aurait pas abouti. Ses promoteurs de bonne foi s'en rendaient parfaitement compte; ç'eût donc été de leur part une véritable abdication que d'en accepter l'ajournement. Il suffira en effet de faire remarquer qu'à toute autre époque il eût été pratiquement impossible de faire accepter l'hégémonie des grandes Puissances qui au contraire s'imposait alors comme quelque chose d'inéluctable. En outre, à tout autre moment le heurt des intérêts particuliers eût fait surgir dans la discussion du pacte des questions insolubles et cela non seulement entre les principales Puissances représentées à Paris, mais entre les 26 délégations dont il fallait obtenir l'unanimité pour constituer la Société. Il n'est pas douteux que beaucoup d'entre elles n'ont accordé au Pacte qu'une approbation obligée comportant plusieurs réserves mentales, et que si elles n'ont fait aucune difficulté, ni réserve en le signant c'est parce qu'il faisait partie d'un tout qui était à prendre ou à laisser, et que pour bénéficier des avantages de la participation au traité de paix, il fallait d'abord souscrire aux engagements que le pacte imposait.

Cette raison d'ordre politique ne fut pas celle cependant qui porta M. Wilson à exiger l'incorporation du Pacte au traité de paix, il en avait d'autres d'ordre philosophico-juridique et purement désintéressées que nous connaissons déjà. Il pensait que l'Association internationale des peuples marquerait une révolution dans les rapports internationaux, et, ayant décidé d'incorporer dans le pacte les principaux articles du credo philosophico-politique américain, il lui semblait naturel que ces préceptes constituassent comme une sorte de fondement moral de toutes les stipulations des traités de paix qui en deviendraient ainsi les applications et les illustrations. En d'autres termes, il désirait ardemment que les traités fussent imprégnés de la mentalité du pacte, et c'est de cette façon que celui-ci devint le préambule non seulement du Traité de Versailles, mais de tous les autres. Il estimait en outre que la Ligue ne pouvait être constituée ni avant ni après la conclusion du Traité. Avant, elle ne pourrait l'être qu'entre Etats alliés et associés, c'est-à-dire entre les Puissances de l'Entente: elle ressemblerait alors à un organisme de combat, à une entreprise de domination analogue à ce que fut la Ste Alliance et elle souleverait les mêmes méfiances. Après, elle perdrait sa signification. "On ne peut songer comme après coup à garantir la paix. La volonté d'établir la permanence de la paix doit être ouvertement déclarée, dès sa conclusion comme un acte de foi¹⁾. Lorsqu'il se trouva aux prises avec les réalités, en Europe, et comprit

¹⁾ V. ci-dessus p. 10 le discours du Metropolitan Opéra. Le Président répéta avec plus

que la paix serait forcément bâtarde, il ne s'en montra que plus attaché à la Ligue, comme procédé éventuel de réajustement futur, et de garantie.

L'incorporation du pacte dans les traités eut encore une autre raison d'être. On voulut donner à l'opinion publique universelle une première satisfaction et n'apporter aucun délai à la réalisation de ce qui était au début de la Conférence son voeu certainement le plus cher. Nous en voyons la preuve irrécusable dans les discours prononcés à la deuxième séance plénière de la Conférence, le 14 Février 1919.

"L'opinion du monde est dans un état tel que nous ne pouvons pas dire que nous sommes ici comme les représentants des Gouvernements seuls, mais plutôt des peuples, et il ne suffit pas que ce que nous ferons ici satisfasse les gouvernements; il faut encore que ce que nous ferons donne satisfaction à l'opinion de l'humanité tout entière.

"En parcourant les pays de l'Europe que je viens de visiter j'ai entendu monter jusqu'à moi la voix de la foule, et ce qui dominait dans cette voix c'était l'aspiration du monde vers la Ligue des Nations. Si les représentants des Etats Unis revenaient de cette conférence sans avoir posé les fondations de l'édifice ils encourraient un blâme mérité."

Ainsi parle Wilson. M. Lloyd George :

"Je désire exprimer combien les peuples de l'Empire britannique sont favorables à cette idée . . ."

M. Orlando affirme :

"Je crois que nous accomplirons ainsi le premier des engagements, et le plus solennel que nous avons pris envers nos peuples, lorsque nous leur demandions d'immenses efforts pour cette immense guerre."

Et enfin M. Léon Bourgeois : "Que veulent les peuples à l'heure actuelle, et que veulent, par conséquent les Gouvernements véritablement représentatifs ? Ils veulent que ce que nous avons vu pendant ces quatre années terribles ne se renouvelle plus . . C'est ce qu'ont voulu, en exhalant leur dernier soupir ceux qui sont morts pour la liberté et pour le droit, car ceux là ne se sont pas battus seulement pour défendre leur patrie . . . mais pour la paix universelle."

L'incorporation du pacte dans les traités fut par la suite utilisée pour confier à la Ligue un certain nombre de Missions délicates ou de longue haleine dont les puissances alliées et associées n'étaient point désireuses de se charger ou qui ne pouvaient être immédiatement remplies : missions d'administration telles que celles qui ont trait au Gouvernement de la Sarre et de Dantzig; missions de législation, telles que celles qui visent les fleuves et ports internationaux, les transports, le transit, etc.; missions de juridiction ressortissant à la compétence de la Cour de Justice; missions humanitaires et sociales, etc., etc. . . . Mais ce dernier point de vue est un *résultat* de la décision prise de jumeler le pacte et les traités; ce ne fut point un des buts poursuivis. On ne s'avisa qu'au cours des négociations subséquentes de l'utilité qu'il y aurait à se servir de la nouvelle institution, pour sortir de force encore les mêmes idées dans son discours du Guildhall à Londres, le 28 Octobre "La clef de la Paix, c'est sa garantie et non pas ses stipulations."

d'embarras, dans bien des cas où les négociateurs du traité n'arrivaient pas à une solution satisfaisante ou n'avaient pas le temps d'étudier certaines questions techniques et complexes. C'est ainsi qu'aujourd'hui encore les chancelleries abandonnent au Conseil de la S. D. N. les questions épineuses dont la solution leur échappe¹⁾.

On a dit que la Conférence en décidant d'aborder ainsi dès le début l'étude du Pacte avait mis la charrue avant les boeufs et perdu beaucoup de temps à discuter les moyens de garantir la paix au lieu de commencer d'abord par l'établir; qu'en se perdant dans la théorie elle avait couru un gros risque politique: celui de voir les vaincus se ressaisir et l'anarchie européenne devenir incurable. C'est un reproche qui a-t-été fait à M. Wilson par ses propres compatriotes. Le président s'en est vigoureusement défendu et tout porte à croire qu'en effet la critique n'était pas fondée. Tout d'abord il fut impossible de commencer la discussion des conditions de paix proprement dites avant que fût connu le résultat des élections anglaises. Ensuite, le défaut de coordination des différentes préparations de paix, dans les divers pays, nécessitait un ajustement qui ne fut même jamais obtenu. En troisième lieu le Conseil Suprême fut pendant les deux premiers mois au moins qui suivirent l'armistice, absorbé par ses fonctions exécutives de gouvernement de fait, qui l'obligeaient à prendre les décisions urgentes et à parer au plus pressé. On sait que ce n'est guère que sous la pression de l'opinion et lorsque le Conseil des Dix se fut transformé en Conseil des Quatre qu'il aboutit enfin à des solutions effectives. On peut donc considérer que le travail consacré à la S. D. N. et qui fut fait sous la direction exclusive de M. Wilson, par des Commissaires dont la présence ne faisait pas défaut ailleurs, n'a pas pu retarder de façon appréciable la conclusion de la paix. Nous verrons d'ailleurs que les discussions de la Commission de Crillon n'occupèrent que très peu de temps.

Les décisions ainsi prises, pour fondamentales qu'elles fussent, revenaient de droit au Conseil des Dix. Il lui appartenait aussi de décider de la composition de la Commission qui serait chargée d'élaborer le Pacte; c'est ce qui fut fait en principe dans cette même séance du 22 Janvier.

M. Wilson proposa tout d'abord que l'économie du Pacte fût élaborée par une Commission composée exclusivement des représentants des grandes Puissances et soumise ensuite à l'approbation de la totalité des plénipotentiaires des petits Etats présents à Paris. Il arguait de la difficulté de venir à bout d'une oeuvre aussi délicate si on confiait l'élaboration à une Commission nombreuse. Ce procédé qui correspondait à la tactique adoptée par les grandes Puissances du Conseil des Dix, qui avaient résolu de tenir à l'écart les représentants des petites, aurait dû, semble-t-il, rencontrer l'approbation de M. M. Clemenceau et Lloyd George. Il n'en fut pas ainsi; ces deux hommes d'Etat insistèrent vivement auprès de M. Wilson pour que la Commission du Pacte fût composée comme les autres Commissions techniques de la Conférence, et même pour qu'on y introduisit en assez grand nombre les représentants des petites Puissances. Les raisons invoquées étaient l'intérêt capital du Pacte et de la garantie pour les Etats les plus faibles et la nécessité d'associer aussi complètement que possible l'opinion publique à la naissance de la Société des Nations. M. Wilson soupçonnait chez ses interlocuteurs d'autres préoccupations:

¹⁾ Haute-Silésie; Autriche etc

le désir d'alourdir les délibérations de Crillon en augmentant le personnel de la Commission et de se débarrasser pour un temps plus ou moins long des discussions relatives au Pacte. Il accepta cependant, mais en se promettant de mener vigoureusement et rapidement les discussions.

Il fut donc décidé que la Commission comprendrait 10 représentants des grandes Puissances, à raison de deux pour chacune d'elles, et 5 pour l'ensemble des moyens et petits Etats. Cette règle adoptée également pour le Travail et les Transports fut l'occasion de la première bataille publique entre "Puissances à intérêts généraux et Puissances à intérêts limités", ces dernières devant se réunir entre elles pour désigner quels Etats nommeraient les 5 Commissaires. Il y eut d'abord résistance et M. Clemenceau dut recourir à la manière forte, qui lui était d'ailleurs assez familière. Les petites Puissances désignèrent la Belgique, le Brésil, la Chine, le Portugal et la Serbie; mais le 3 Mars, un nouvel incident se produisit à propos de la nomination des Commissions financière et économique; et le 6 la Commission de Crillon fut autorisée à s'adjoindre les représentants de quatre nouveaux Etats: Grèce, Pologne, Roumanie, et Tchécoslovaquie ce qui porta de 15 à 19 le nombre de ses membres. Cette composition devait donner aux Puissances secondaires une influence plus considérable dans la confection du Pacte qu'elles n'auraient pu l'espérer.

Cette évolution dans la structure de la Commission pourrait sembler aujourd'hui après coup comme le présage de la lutte qui s'est poursuivie depuis entre petites et grandes Puissances au sein de la Société en fonctionnement. On ne saurait toutefois rien exagérer: dès le début la prédominance des grands Etats apparut comme se dégageant d'elle même des circonstances et comme devant être le trait caractéristique de la conception du Pacte.

Cette prédominance était la conséquence fatale de l'obligation de garantie. Dès lors qu'il s'agissait de constituer une force pour le maintien de la paix, il fallait bien aller chercher les éléments de la puissance là où ils existaient. Il y avait là également une conséquence fatale des habitudes prises pendant la guerre. C'était l'Entente, les Puissances alliées et associées qui avaient fait la guerre du droit et ébauché entre elles une organisation economico-politico-militaire qui constituait déjà une société internationale de fait sensiblement plus intégrée que ne devait l'être la Société des Nations elle-même. Il suffit de se souvenir de l'organisation du Conseil Suprême, organe politique; du commandement unique confié au Maréchal Foch; de l'oeuvre économique commune réalisée pendant la guerre: achats en commun de matières premières, distribution des vivres, centralisation des transports maritimes, politique commune en matière financière et en matière de change, etc. Tout cela constituait entre les principales Puissances alliées et associées une Association de fait qui se continua d'ailleurs pendant les négociations de paix sous ces trois formes politique, économique et militaire. L'idée était trop naturelle de considérer la future société des Nations comme devant prendre la suite de cette organisation interalliée. Le projet français appliquait cette idée en matière militaire. Le Conseil Suprême économique dans ses dernières sessions de Bruxelles, le 20 Septembre et de Rome les 21 et 22 Novembre 1919 examinant la désorganisation économique et commerciale de l'Eu-



rope en vint tout naturellement à envisager ses relations avec la Société des Nations et, sur la proposition de la délégation italienne, résolut de donner pour instructions à son Comité permanent de Londres de se tenir en rapport étroit avec la Société des Nations. Quant à l'action politique interalliée, on sait qu'elle se perpétua au Conseil Suprême et se survit encore (avec beaucoup moins d'efficacité) dans l'action des organismes tels que les grandes Conférences, le Conseil des Ambassadeurs et les différentes Commissions issues du Traité. En réalité lorsque M. Wilson débarqua à Paris, il vit fonctionner (et il y prit part) un véritable "Gouvernement international de fait" constitué sur l'Europe en pleine anarchie par les premiers Ministres des Puissances victorieuses. Parallèlement avec les négociations de la Paix, ce gouvernement oligarchique remplit un véritable rôle exécutif dans le but d'éviter toute velléité de révolte de la part des vaincus et d'organiser les institutions et la politique des nouveaux Etats. Cette tutelle ne fut même point sans effet sur les neutres. La prééminence effective des grandes Puissances victorieuses était telle à cette époque que les conditions de la paix furent pratiquement dictées à tous les négociateurs. Il suffira de rappeler ici pour mémoire la distinction entre les Puissances dites à intérêts généraux et les Puissances dites à intérêts limités; la suppression de toute discussion en séance plénière et des séances plénières elles mêmes à partir de la quatrième, celle du 25 Janvier 1919 qui fut précisément consacrée à la Société des Nations; enfin la véritable omnipotence du Conseil des Dix, puis du Conseil des Quatre. Ce n'est point ici lieu de discuter la valeur juridique, ni l'opportunité politique de la méthode adoptée par la Conférence de Paris. Mais il importait de signaler le rapport étroit qui exista entre ces pratiques et la conception originelle du Pacte de la Société des Nations. Les cinq grandes Puissances furent d'accord dans les deux cas pour adopter cette attitude autoritaire et cette politique oligarchique. Il est probable que pratiquement elles furent obligées de l'adopter; il est certain que psychologiquement il ne vint à l'esprit d'aucun des hommes d'Etat responsables l'idée d'en adopter une autre. La volonté de maintenir l'union et l'hégémonie qui avaient assuré la victoire et qui, dans leur esprit, étaient nécessaires pour imposer les conditions des traités et réaliser ensuite leur exécution et le maintien de la paix, fut le ciment qui réalisa entre les artisans des traités de 1919 et particulièrement entre M. M. Lloyd George, Wilson et Clemenceau, l'unanimité sur les principes directeurs de la S. D. N. Il fut implicitement convenu, et sans même qu'il fût besoin, peut-être, de se donner à ce sujet des assurances formelles, que la Ligue ou la Société perpétuerait l'alliance. Toutefois, comme M. Clemenceau ne croyait pas à l'efficacité de la Ligue et se désintéressait de son avenir, le rôle de la France se trouva diminué. Le projet d'hégémonie collective, qui avait une origine surtout anglaise eût pu se muer en une hégémonie anglo-saxonne.

*

*

*

Les délibérations du Conseil des Dix devaient également engager l'avenir sur un certain nombre de points fondamentaux de la future constitution des peuples. C'est ainsi qu'il fut virtuellement admis dès le début que les Dominions anglais

seraient membres de la Société. C'est ainsi que nous avons vu M. Wilson consentir à ce que l'Allemagne et ses Alliés fussent admis à un stage probatoire, ainsi que la Russie. Il y avait d'ailleurs certains Etats, tel le Mexique que les Etats-Unis eux-mêmes frappaient d'ostracisme.

Parmi les grands problèmes d'ordre politique dont le sens devait être élucidé avant que la Commission technique consignât dans le Pacte les formules appropriées, nous citerons: la limitation des armements et celle corrélative de la garantie; la question de l'Organisation internationale du Travail; la question épineuse des mandats.

L'Amérique avait fait la guerre dans l'espoir qu'il en résulterait un état de stabilisation et de sécurité qui pourrait être maintenu sans de lourdes dépenses militaires. M. Wilson caressait tout particulièrement cet idéal qui formait le No IV des fameux quatorze points. A l'idée d'un désarmement correspondant à la „domestic safety“ qu'il avait empruntée à la constitution américaine elle-même, — sans peut-être s'apercevoir suffisamment que la Ligue ne serait pas, au moins au début, une Fédération d'Etats, — il avait joint l'idée d'une réduction du matériel et des munitions de guerre proportionnelle à l'échelle des armements accordés à chaque Etat, idée empruntée au Général Smuts, et celle de l'abolition de la conscription chère à la fois au Général et à Lord Robert Cecil qui voyaient dans le service militaire obligatoire l'origine de tout militarisme et de toute complication européenne. En mettant au point dans sa résidence de l'hôtel du Prince Murat le projet imprimé du Covenant, il avait rédigé un article 4 portant sur le désarmement et dont le schéma peut ainsi s'analyser¹⁾: réduction des contingents aux besoins de la sécurité intérieure et aux nécessités d'une collaboration en vue de maintenir la paix entre les membres de la Ligue (ceci nécessité par la conception de la garantie active et positive); — abolition de la conscription; — abolition des manufactures privées d'armes; publicité donnée aux armements de chaque Etat; désarmement réalisé non pas par le Pacte qui ne poserait que les principes, mais par une acceptation *unanime* des gouvernements intéressés donnée au plan de désarmement dressé par l'organe directeur de la Ligue (le Corps des Délégués puisqu'à l'époque où nous nous plaçons l'importance du rôle du Conseil n'était pas encore dégagée).

¹⁾ Art. IV. The contracting powers recognize the principle that the establishment and maintenance of peace will require the reduction of national armaments to the lowest point consistent with domestic safety, and the enforcement by common action of international obligations; and the delegates are directed to formulate at once plans by which such a reduction may be brought about. The plan so formulated shall be binding when, and only when, unanimously approved by the Governments signatory to this covenant.

As the basis for such a reduction of armaments, all the powers subscribing to the Treaty of Peace of which this covenant constitutes a part, hereby agree to abolish conscription and all other forms of compulsory military service, and also agree that their future forces of defense and of international action shall consist of militia or volunteers, whose numbers and methods of training shall be fixed, after expert inquiry, by the agreements with regard to the reduction of armaments referred to in the last preceding paragraph.

The Body of Delegates shall also determine for the consideration and action of the several Governments what direct military equipment and armament is fair and reasonable in proportion to the scale of forces laid down in the program of disarmament; and these limits, when adopted, shall not be exceeded without the permission of the Body of Delegates.

The contracting powers further agree that munitions and implements of war shall not be manufactured by private enterprise, or for private profit, and that there shall be full and frank publicity as to all national armaments and military or naval programs.

La question fut soulevée devant le Conseil des Dix dès le 20 Décembre; le 21 M. Balfour proposa de nommer un Comité spécial pour l'étudier, mais bientôt on s'aperçut qu'il convenait de considérer séparément la question immédiatement résoluble du désarmement de l'Allemagne et celle plus lointaine du désarmement général. M. Wilson consentit, devant la résistance intransigeante de la France, de l'Italie surtout, à entrer dans la voie des concessions relatives au service obligatoire ainsi que de plusieurs petites Puissances, notamment la Pologne, qui se sentaient beaucoup trop menacées pour consentir à se lier les mains. On fit donc appeler le Maréchal Foch et la question du désarmement allemand resta entre les mains du Conseil des Dix. On convint même, un peu plus tard de faire sur ce point un "*Traité préliminaire*". C'est à l'Allemagne seule que l'on allait appliquer les critères de M. Wilson. La question du plan de désarmement général fut renvoyée à la Commission du Pacté.

On remarquera que le Conseil des Dix, pas plus que la Commission de Crillon ne s'occupa du *désarmement naval*. M. Wilson avait cependant rédigé sur ce point des projets d'articles, mais il les abandonna très vite, soit qu'il eût estimé que la réserve faite à ce sujet par l'Angleterre dans les préliminaires de paix donnait à celle-ci le droit de l'exiger, soit plutôt qu'il ait pensé que l'organisation de la Ligue devant conduire à la suppression de toute neutralité dans les guerres futures qui se mueraient en des mesures d'exécution "fédérales", il n'y avait pas lieu de redouter une hégémonie navale, ni de pourvoir à la défense de la propriété privée. La police des mers serait faite par la Ligue elle-même. Ces anticipations paraissent aujourd'hui bien utopiques. A l'époque elles auraient pu le sembler également car en Novembre 1918 M. Winston Churchill, parlant à Dundee, déclarait que le Traité et la Société des Nations ne devraient en rien affecter la suprématie navale de l'Angleterre et que c'était là une question qui devait être traitée uniquement entre anglo-saxons, c'est-à-dire entre les Etats-Unis et l'Angleterre. L'on a vu le développement de ce plan à la Conférence de Washington qui aboutit en réalité à un partage d'hégémonie maritime. L'amirauté anglaise comprenant d'ailleurs que la Société des Nations ne pourrait faire appel à d'autres forces maritimes qu'à celles de la Grande Bretagne, sans lesquelles la guerre n'aurait pu être gagnée, travaillait au moment où la Conférence de la Paix s'ouvrit à un plan d'organisation d'un Etat Major naval international. Cette conception anglo-saxonne de la suprématie navale nécessaire au maintien de la paix, faisait, en somme, le pendant de la conception française sur le domaine terrestre; mais on ne put jamais faire admettre cette assimilation aux plénipotentiaires américains ou britanniques et les efforts en ce sens devaient rester aussi infructueux au sein de la Commission de Crillon que dans le Conseil des Dix lui-même.

Le Président Wilson était en ce qui concerne le désarmement en communion d'idées avec la délégation américaine, en particulier avec le général Bliss qui concevait la garantie comme un moyen d'obtenir des concessions de la France en échange de la sécurité qu'on lui apporterait à elle-même et à la Belgique. Au contraire M. Lansing était nettement opposé à la garantie directe, c'est-à-dire à la promesse d'intervention en cas d'agression. Il avait à maintes reprises prévenu le Président de l'opposition qu'il rencontrerait sur ce point aux Etats-Unis, lorsque

l'opinion publique américaine aurait recouvré ses habitudes d'esprit traditionnelles. Il avait même préparé un schéma d'articles destiné à se substituer à la garantie directe et comprenant simplement le devoir pour chaque membre de la Ligue de s'abstenir de toute agression sous peine de s'exposer à des sanctions d'ordre économique; mais le Président et M. House avaient leur siège fait d'autant plus qu'ils savaient dès ce moment que M. Clemenceau n'acceptait la forme anglo-saxonne de Société des Nations qu'en considération de la garantie. Les suggestions de M. Lansing n'eurent donc aucun résultat. Il les réitéra par écrit le 23 Décembre 1918; mais le Président refusa de discuter sur ce point avec lui et même, selon le Secrétaire d'Etat, ne lui accusa pas réception de sa lettre. Avant même les discussions de Crillon qui devaient affaiblir le plan de désarmement terrestre anglo-saxon, les grandes lignes du sujet étaient donc déjà fixées.

Il en fut de même en ce qui concerne les mandats et l'Organisation internationale du Travail.

La résolution en vertu de laquelle devait être créée l'organisation internationale du Travail était au premier chef une résolution de politique générale. M. Wilson était convaincu ainsi que ses collègues des étroites relations qui existent entre la paix sociale et la paix internationale: la première est nécessaire au maintien et à la garantie de la seconde. Il était d'ailleurs urgent que l'opposition du monde du travail ne vint pas compromettre les efforts de la Conférence. Dans tous les pays les ouvriers s'étaient montrés patriotes au début de la guerre. Les craintes que les gouvernements avaient pu concevoir antérieurement avaient été vaines, mais la révolution russe, puis la révolution allemande, les avaient éclairés sur la puissance du prolétariat, ainsi que sur les dangers qui pouvaient naître de ses expériences gouvernementales. A mesure que la guerre s'éternisait l'attitude des partis socialistes dans les différents pays s'était d'ailleurs modifiée. Après avoir participé par leurs représentants à la formation des Cabinets de guerre, ils étaient passés à l'opposition, en France, notamment, sous le Ministère Clemenceau. En Italie la majorité socialiste avait toujours été opposée à la guerre. On sait en outre que malgré l'obstruction des Gouvernements, l'action séparée des partis socialistes nationaux s'était élargie en une action internationale dès le début de la guerre, entre les mains du bureau de l'internationale ouvrière qui s'était installé à La Haye en 1914. Rappelons pour mémoire les Conférences de Zimmerwald en Septembre 1915; de Kienthal en Avril de la même année; celle de Stockholm en Avril 1917, lorsque le Bureau de l'Internationale fut transféré dans cette ville; celle de Londres, le 20 Février 1918, qui adopta les résolutions du Labour Party sur les conditions fondamentales de la paix. Le monde ouvrier acceptait les déclarations de M. Wilson en faveur de la démocratie mondiale; le principe d'une Ligue des Nations et du droit des peuples à disposer d'eux, et, si nous négligeons les articles d'ordre territorial, préconisait l'administration de l'Asie turque et de l'Arabie par une Commission dépendant de la Ligue des Nations, la restitution des colonies allemandes, mais leur administration sous le contrôle de la Ligue des Nations avec, pour celles d'entre elles où se serait possible, une autonomie administrative comportant une participation progressive au self gouvernement local. Dans le domaine

économique la conférence se ralliait aux principes de la liberté du commerce et de la porte ouverte, du contrôle des matières premières, etc. . . Elle décidait enfin de réunir une nouvelle conférence du travail dans un pays neutre, de s'aboucher avec les représentants des alliés, d'envoyer des représentants à la Conférence de la paix et de tenir concurremment avec elle un Congrès socialiste et travailliste. Ces résolutions furent communiquées aux organisations socialistes des pays ennemis.

Un peu avant l'armistice une nouvelle Conférence interalliée du travail se tint à Londres (Septembre 1918) pour discuter les conditions de paix des puissances. Les 14 points du Président Wilson y furent acceptés et la liaison établie avec les partis socialistes de l'Europe centrale. En Février 1918, au moment même où se discutaient à Paris en des réunions officielles les bases fondamentales de la Ligue, Berne donnait l'hospitalité à deux Congrès ouvriers, celui de l'Internationale ouvrière, celui du syndicalisme international. L'un et l'autre posèrent en principe que l'action ouvrière devait participer à la constitution de la S. D. N. pour en élargir la conception. On était d'accord pour lui prêter éventuellement l'appui des travailleurs sans lequel la nouvelle institution serait mort-née, à condition qu'elle s'engageât à faire triompher les revendications sociales du travail. Le Congrès syndical réclamait en outre l'élaboration d'un statut humain du travail dont l'application internationale serait confiée à la Société des Nations. Ce vœu devait, on le sait, recevoir satisfaction dans la partie XIII du traité de paix dont l'art. 427 constitue la charte des droits de l'ouvrier. Les vœux qui furent émis à Berne et la conception de société des Nations qu'ils préconisent est relativement proche de celle qui fut réalisée, et somme toute peu originale et peu révolutionnaire. Le Conseil des Dix résolut d'utiliser ce mouvement.¹⁾ Ainsi furent posées les bases de l'Organisme

¹⁾ Texte des résolutions du Congrès socialiste international de Berne:

« Une nouvelle guerre ne peut être empêchée que par la création d'une Ligue des Nations. Cette Ligue doit être composée de représentations populaires de tous les pays et naître d'une paix du droit qui ne contiendrait en puissance aucune cause de conflit.

Les Etats construits sur la base du droit des peuples à déterminer leurs destinées doivent être admis dans la Ligue. Tous les membres de la Ligue ont les mêmes droits et devoirs, afin que la Ligue puisse pleinement remplir sa tâche, et les peuples non encore arrivés à maturité doivent être protégés par la Ligue et obtenir la possibilité de devenir par leur développement, membres de la Ligue.

La première tâche de la Ligue est d'empêcher de nouvelles guerres par la création d'organismes de médiation et d'arbitrage; auxquels seront soumises toutes les questions pouvant donner lieu à conflit. L'organe international doit pouvoir procéder à des rectifications de frontières de tout temps, après consultation de la population, s'il est nécessaire.

La Ligue des Nations doit supprimer toutes les armées puissantes et amener le désarmement général; aussi longtemps que la puissance d'une armée est jugée nécessaire en raison de la situation internationale, cette armée doit être placée sous la direction de la Société des Nations.

Celle-ci doit disposer de moyens économiques de pression pour amener l'exécution de ses décisions, s'il est nécessaire.

La Société des Nations doit contrôler directement les voies et moyens de communications internationales.

La Société des Nations doit obtenir des pouvoirs lui permettant de se développer comme organisme réglant la production et la répartition des denrées alimentaires et des matières premières du monde entier, afin de porter la production au plus haut degré.

international du travail conçu originairement comme une dépendance de la Ligue, devenu depuis une institution autonome, dont on ne prévoyait peut-être pas alors l'importance et la vitalité.

Le problème des mandats se trouvait être dans un domaine très différent, mais tout autant que la question ouvrière, un problème de politique interalliée. Il s'agissait non seulement de mettre en oeuvre le principe proclamé par M. Wilson et accepté, peut être un peu à contre coeur, par les Puissances, de renoncer à toute annexion. Il s'agissait encore de donner satisfaction à la promesse humanitaire de ne plus utiliser l'action colonisatrice que comme un moyen d'élever et de civiliser les races arriérées et les races inférieures, et de les amener progressivement à l'autonomie et à la liberté politique¹). Au fond, il s'agissait pour les hommes d'Etat continentaux de combiner les ambitions d'expansion de la France, de l'Angleterre, des Etats-Unis, du Japon et des Dominions britanniques, aux dépens de l'Allemagne et de la Turquie, en répartissant entre elles les charges et les avantages d'une vaste tutelle internationale. On conçoit que la Commission de Crillon fût totalement incompétente. C'était toute la question d'Orient; celle du Pacifique; celle de la rivalité coloniale anglo-française; celle des exigences de l'Australie et de l'Afrique du Sud, qui se posaient. Une forte opposition au nouveau système se dessinait en certains pays, notamment en France et dans les Dominions anglaises, mais M. Wilson devait une fois encore imposer sur ce point sa volonté. On sait que les difficultés d'ajustement des intérêts impliqués dans la question des mandats ont nécessité trois années de négociations et n'étaient point encore totalement résolues lorsque s'est réunie la troisième assemblée de la Société des Nations en 1922. La façon dont les pouvoirs apparemment confiés à la Société lui furent escamotés par les grandes Puissances, suffit à montrer que le système adopté à Paris constituait un véritable trompe-l'oeil. Les résolutions y relatives furent prises par le Conseil des Dix les premiers jours de Janvier 1919 et les dispositions en apparence détaillées de l'article 22 du pacte ne furent et ne pouvaient être, qu'un vague exposé de principes se prêtant à toutes les interprétations.

La question des mandats apparut tout d'abord sous la plume du Général Smuts. C'est son petit opuscule sur les "Suggestions pratiques" qui fit de la tutelle internationale l'une des bases de la Société des Nations. Cette idée devait évidemment plaire à l'Angleterre: elle s'accordait à la fois avec le principe du Gouvernement de fait des grandes Puissances, et avec la politique du self-gouvernement-local. Elle séduisit également M. Wilson qui en fit la base des articles additionnels qu'il ajouta

L'établissement, le développement et l'exécution d'un droit ouvrier appartiennent également aux fonctions économiques de la Ligue des Nations.

La formation de la Ligue des Nations aura lieu aujourd'hui sous la poussée des effets de la guerre. La Société des Nations ne se développera favorablement plus tard, lorsque les effets de la guerre auront perdu de leur acuité, que si le prolétariat international se tient derrière elle avec toute sa force, et la développe.

Les effets de la Société des Nations seront d'autant plus puissants et salutaires que le mouvement ouvrier sera plus fort dans tous les pays, que les ouvriers seront plus conscients de leur mission internationale; qu'ils combattront avec plus d'énergie politique la violence de leur propre gouvernement, qu'ils réaliseront davantage le socialisme et construiront mieux la nouvelle internationale."

¹) V. Art. 23 (b) du Pacte.

à son plan de Ligue des Nations imprimé à Paris en Janvier 1919. Mais le plan du Général Smuts était loin d'envisager l'administration des colonies allemandes. Il avait été conçu en vue de régler la situation des nouvelles nations libérées de la domination des Empires Austro-Hongrois et Ottoman. On hésitait alors à en faire des Etats souverains et totalement indépendants, et comme on craignait de les laisser dans un isolement et une inexpérience dangereux pour la paix et pour leur développement propre, l'idée était née de confier à la Ligue, c'est à dire en fait aux Grandes Puissances, la tutelle de ces entités politiques émergeant peu à peu à la vie internationale du fond du chaos européen. C'eût été, si le projet avait pris corps plus complètement, l'établissement non pas d'un super-Etat, mais cependant d'une personnalité internationale supérieure dont on faisait l'héritière des grands empires défunts.

La conception juridique qui considérait ces territoires comme désormais sans maîtres et les assimilait à des héritages en déshérence; l'assimilation que le Général faisait des pouvoirs de droit public au mandat du droit privé sont éminemment contestables. Mais transportées sur le domaine colonial, elles peuvent se défendre pratiquement. Le Général Smuts préconisait la pratique du mandat parce que l'expérience enseigne que l'administration internationale aboutit à l'impuissance; mais il confiait à la Ligue une action directe afin de lui permettre de dresser la charte de ses mandataires, de surveiller leur action, d'assurer la liberté commerciale, la pacification, la limitation des armements et d'empêcher l'exploitation des peuples. L'extension progressive de ce système à toutes les colonies supprimerait peu à peu le système colonial, et l'émancipation progressive des peuples inférieures aux trois degrés qui correspondent aux mandats A, B, C, permettrait d'arriver à la constitution successive de sociétés autonomes tendant peu à peu à se rapprocher de la situation sociale et politique faite aux divers membres du Commonwealth britannique. Cette conception d'ensemble ne manque ni d'intérêt, ni de grandeur. Ce fut celle de M. Wilson. Ce n'était pas celle de ses collègues du Conseil des Dix ni de leurs clients.

Dès le 23 Janvier M. Lloyd George demanda à mettre sur le tapis la question des colonies allemandes, bien qu'elle fût inscrite la dixième, c'est-à-dire la dernière, au programme des travaux. M. Wilson répondit que le règlement des affaires européennes semblait plus pressant. Néanmoins dès le lendemain M. Lloyd George revint au Conseil des Dix escorté des quatre Premiers des Dominions: M. M. Smuts, Massey, Hughes, et Borden, dans l'espoir de forcer la main au Président et de lui faire accepter l'annexion pure et simple que les Dominions réclamaient, soutenus d'ailleurs par M. M. Clemenceau, Sonnino et Makino. M. Wilson ne se laissa pas ébranler et qualifia assez durement la proposition de "spoils system". Il déclara que le système des mandats, dont il donna un exposé clair et détaillé, devait s'appliquer à toutes les colonies d'Afrique et du Pacifique. La discussion reprit le lendemain et dura toute une semaine. Elle fut très chaude jusqu'à laisser entrevoir une rupture. Le 28, M. Balfour essaya d'arranger les choses en proposant l'acceptation du mandat pour l'Angleterre, mais en continuant à le repousser pour les Dominions. Le 30, devant les attaques virulentes de la Presse française, le Président menaça de publier ses vues et ses opinions, et le Quai d'Orsay dut prendre des mesures pour imposer silence aux journaux. Les Anglais proposèrent qu'une distribution des

colonies allemandes fût faite par le Conseil des Dix, au lieu et place de la Société des Nations et invoquèrent les engagements déjà conclus au préalable entre les Alliés. M. Wilson ne cédant pas, M. Lloyd George réunit les quatre Premiers des Dominions et non sans peine, leur fit accepter la définition large du système des mandats qui devait se retrouver dans le Pacte. Il offrit à M. Wilson le système des trois classes, la première pour les territoires turcs; la deuxième pour ceux du centre africain; la troisième pour le sud-ouest africain et les Iles du Pacifique. Mais il omettait délibérément le principe de la porte ouverte. M. Wilson résista encore et la controverse reprit de plus belle. Il y eut des paroles assez dures échangées entre M. M. Wilson, Massey et Hughes, le Président desirant réserver de toute façon la compétence et le contrôle ultérieurs de la Ligue. Finalement la question fut renvoyée pour étude à la Commission de Crillon, mais les principes et les moyens de les édulcorer avaient déjà été confrontés et l'on pouvait prévoir l'aboutissement du litige. M. Wilson n'avait guère sauvé que la compétence ultérieure et éventuelle de la Société des Nations. Il ne pouvait empêcher la réalisation du partage des dépoilles, d'ores et déjà conclu. On sait que la résistance américaine aux décisions des alliés a persisté en ce qui concerne, en particulier, l'île de Yap et la Mésopotamie (question de Mossoul).

En présence de tous ces points acquis il ne restait plus guère qu'à tracer le plan de travail de la commission et à soumettre à ses discussions la coordination des résolutions prises ou virtuellement adoptées par le Conseil des Dix. Il est à remarquer cependant que le texte soumis à la Commission de Crillon ne fut ni adopté ni même lu au Conseil des Dix. Ce fut un projet *purement anglo-américain*, auquel on aboutit de la façon suivante.

Le premier projet imprimé par M. Wilson en arrivant à Paris et soumis à la délégation américaine, avait donné lieu de la part de ses membres à des observations nombreuses et parfois étendues. Le Général Bliss en particulier avait demandé un amendement relatif à l'admission des nouveaux membres de la Ligue afin de spécifier que si l'on exigeait d'eux un Gouvernement reposant sur la volonté populaire et la liberté politique on repoussait cependant très nettement toute ingérence, toute intervention d'ordre interne. De leur côté M. Lansing et les juristes du Département d'Etat, en particulier M. James Brown Scott avaient défendu une conception toute différente de la Ligue des Nations, se rattachant d'assez près à l'esprit des deux Conférences de La Haye. Le Président fit imprimer un nouveau texte où il introduisit de nouveaux articles sur l'égalité religieuse, la liberté des mers, la publication des Traités, l'égalité commerciale, la porte ouverte, etc. . . . ; mais ce projet ne vit jamais officiellement le jour, car les Anglais avaient de leur côté préparé un texte qui fut soumis, le 19 Janvier, au Président. Ce texte était très différent du sien notamment en ce qui concernait l'admission des Dominions, la création de la Cour de Justice, le statut des minorités et la garantie, réduite à la garantie territoriale, et bornant le rôle de la Ligue, en cas de conflit, à l'émission d'un avis qui laissait le droit aux Etats en litige d'occuper par la force le territoire contesté.

En présence de ces divergences, M. Wilson eut le 19 au soir, une longue Conférence avec Lord Robert Cecil et l'on convint qu'il était nécessaire que les deux Gouvernements ajustassent leurs points de vue dans des conférences personnelles et suivies. On chargea de ce soin deux juristes des Délégations : M. David Hunter Miller pour l'Amérique et M. C. J. B. Hurst pour la Grande-Bretagne. Après un travail considérable, les deux juristes rédigèrent un projet qui sans satisfaire complètement ni les Anglais, ni les Américains parut néanmoins acceptable aux uns comme aux autres. C'est ce projet Hurst-Miller qui devint la base des discussions de la Commission lorsqu'elle fut réunie le 3 Février et que la coalition des volontés anglo-saxonnes sut faire accepter presque intégralement, au moins dans ses grandes lignes, aux autres Puissances représentées à Crillon.

V

LA COMMISSION DE L'HOTEL CRILLON.

(Première session)

Le Président qui devait repartir aux Etats-Unis le 14 Février pour y clore la session du Congrès, avait environ dix jours devant lui pour mener à bien le travail de Crillon. Il lui fallait participer au travail absorbant du Conseil des Dix, aux prises avec toutes les difficultés qui s'élevaient au jour le jour en Allemagne, en Hongrie, en Russie. Il pensait également que ses collègues n'auraient pas été fâchés de voir traîner les choses en longueur, soit pour faire de la Commission de la Ligue un sujet de diversion, soit pour faire de la Ligue un moyen politique d'arriver, sur d'autres sujets à leurs fins. Aussi jamais travail technique et travail d'experts — car c'était surtout de la technicité et de la mise au point qu'on demandait aux Commissaires de Crillon, — ne fut-il mené avec plus d'autorité et d'accélération.

La Commission se composait du Président et du Colonel House pour les Etats-Unis d'Amérique; de Lord Robert Cecil et du Lieutenant général Smuis¹ pour l'Empire Britannique; pour la France de M. M. Léon Bourgeois et du Doyen de la Faculté de Droit de Paris M. Larnaude; pour l'Italie de M. Orlando, Président du Conseil et du Sénateur Scialoja; pour le Japon du Baron Makino et du Vicomte Chinda; pour la Belgique du Ministre des Affaires Etrangères M. Hymans; du Sénateur Epitacio Passoa pour le Brésil; de l'Ambassadeur Wellington Koo pour la Chine; du Ministre Batalha Reis pour le Portugal; enfin pour la Serbie de M. le Professeur Vesnitch le très regretté Ministre du royaume S. S. H. à Paris. On sait qu'ultérieurement elle se compléta de M. M. Venizelos pour la Grèce; Dmowski pour la Pologne; Diamandi pour la Roumanie et Charles Kramar pour la Tchécoslovaquie. Ces noms à eux seuls suffirent à montrer que la Commission avait été triée sur le volet et qu'elle l'emportait sur toute autre par l'émittance et la compétence de ses membres.

Elle siégea au troisième étage de l'hôtel Crillon dans le vaste bureau du Colo-

nel House. Le Président Wilson était assis au haut bout de la table, ayant à sa droite M. Orlando, à sa gauche le Colonel House derrière lequel se tenait prêt à répondre à tout appel le Conseiller juridique David Hunter Miller. A la gauche du Colonel House se trouvaient Lord Robert Cecil et le Général Smuts constituant avec lui un bloc compact favorable à la Ligue wilsonnienne; plus loin l'opposition était représentée par les délégués français, les Japonais, les Belges.

La Commission se réunit pour la première fois le 3 Février à 14 h. 30; la dernière le 13 Février à 15 h. 30. Elle tint parfois deux séances par jour, en tout dix, siégea la nuit afin de ne pas entraver le Conseil des Dix ou les autres Commissions. Le 14 la troisième séance plénière de la Conférence fut convoquée et le projet de pacte adopté. Le discours que M. Wilson prononça à cette occasion ne fut guère qu'une paraphrase des textes, mais faite avec beaucoup d'habileté et d'autorité. Cette séance du 14 Février marque indiscutablement une grande date dans l'histoire du monde. La S. D. N. était née. Une émotion sincère s'empara non seulement des assistants mais de l'opinion publique universelle, en songeant que la Conférence, à l'unanimité, venait d'adopter la charte nouvelle de la collectivité humaine.

A vrai dire la forme de Société adoptée par le projet de Pacte étonnait un peu; on en percevait vaguement les insuffisances et les obscurités, mais l'espoir et l'enthousiasme étaient alors infiniment plus forts que la critique. On ne saurait nier d'ailleurs que la Commission n'ait accompli en quelque sorte un tour de force. Il est facile de critiquer l'imprécision des termes, les défauts de la rédaction, le désordre des articles, et la façon dont certains problèmes furent résolus par préterition; mais on ne saurait oublier les difficultés de la tâche à la fois si nouvelle et si grave, la rapidité du travail et l'habileté diplomatique qu'il fallut déployer pour obtenir un acquiescement unanime. Le plus équitable est certainement de rendre hommage, comme l'a fait un témoin oculaire, à la valeur des Commissaires et à celle des déléguations.¹⁾

Celles-ci au début du moins, se tinrent sans aucune solennité, et ce qui est fâcheux sans beaucoup de méthode. Il n'y eut parfois que des comptes-rendus de pure forme (²⁾ ce qui apparente la Commission des Nations à ses grandes voisines, le Conseil Suprême et le Conseil des Dix ou des Quatre dont elle partageait l'importance. Elle était présidée par M. Wilson lui même ou éventuellement par le Colonel House, qui empruntait d'ailleurs toute l'autorité du Président. Les discussions eurent lieu parfois en français et en anglais; mais dans la majorité des cas en anglais, et la nécessité de faire vite empêcha d'adopter la méthode des traductions orales. On se contenta d'adjoindre aux délégués français et italiens un secrétaire qui résumait brièvement la discussion tandis que M. Frazier et le Colonel Bonsal remplissaient le même office auprès du Président ou du Colonel House. Il

¹⁾ V. David Hunter Miller. *op. cit.*

²⁾ Malgré l'indigence des compte-rendus, les chancelleries s'obstinent encore à ne les pas communiquer. Il est impossible d'en obtenir connaissance officielle. Sans doute craint-on qu'on ne parvienne à lire entre leurs lignes espacées et concises. En fait tout l'important de ces discussions a aujourd'hui transpiré, et l'attitude des Gouvernements fut dictée à Crillon par des motifs si transparents que la politique du "secret" apparaît aujourd'hui enfantine.

fut la plupart du temps impossible de rédiger même les propositions et les documents dans les deux langues. Ceci explique que beaucoup d'incertitude et d'inexactitudes se soient glissées dans la traduction française du Covenant, dont toutes malheureusement n'ont pas disparu dans le texte définitif. Les caractères de la procédure que nous venons de définir suffiront à montrer que l'influence anglaise prédomina dans les discussions comme auparavant dans la conception et la préparation du projet soumis à la discussion.

Le dimanche 9 Février, comme on était en somme d'accord sur les principes, un Comité de rédaction fut formé de M. M. Bourgeois, Larnaude, Venizelos, Hyman et Lord Robert Cecil et se réunit chez ce dernier au Majestic Hôtel. Le Jeudi 13 le projet fut examiné en deuxième lecture à l'hôtel Crillon et le 14 au soir M. Wilson ayant pris le train pour Brest immédiatement après la séance, s'embarqua sur le *Georges Washington*.

1. — *La composition de la Société.*

Bien que la question eût été réglée en principe la Commission de Crillon eut à s'occuper de la façon dont seraient recrutés les membres de la Ligue.

La conception américaine composait la Ligue tout d'abord avec tous les signataires du Traité de Paix auquel le pacte devait être incorporé. Mais le principe de l'universalité ne s'imposait pas nécessairement à ceux des promoteurs de l'institution qui en voulaient faire une *Ligue*. Une Ligue est une alliance; elle peut être élargie, devenir générale, mais elle reste une association particulière en vue de buts particuliers: une Association libre destinée à combattre certaines visées politiques considérées comme pernicieuses et par conséquent à faire face, au besoin, à certaines Nations, Etats, ou Gouvernements, qui prétendraient poursuivre cette politique néfaste. Au contraire le concept d'universalité s'impose à tout esprit qui conçoit la nouvelle organisation internationale comme une Société politique. Dans toute société politique la citoyenneté ou l'allégeance des ressortissants est, par définition, à la fois obligatoire et acquise de plein droit. On nait citoyen, on ne le devient pas. On a le droit de l'être en faisant constater seulement son existence. Dans nos sociétés politiques étatiques on peut encore changer d'allégeance ou de nationalité, dans une société universelle cette faculté même disparaît. La seule question qui puisse donc se poser est celle de savoir à quelles conditions on sera reconnu membre de la Société, à quels groupements humains ou sociaux, à quelles entités collectives sera reconnue la personnalité juridique jugée indispensable pour être membre de la Société. Sera-t-il nécessaire de constituer un Etat? ou bien la "citizenship" sera-t-elle accessible à d'autres groupements humains qu'à des Etats? Sur ce point nous savons déjà quelle fut la réponse. M. Wilson avait parlé de peuples se gouvernant eux-mêmes et jouissant d'institutions représentatives et démocratiques. L'Angleterre, pour des motifs bien connus de politique impériale, voulut que la Ligue fût ouverte à ses Dominions ou colonies à self government, du moins aux plus grands, car on ne voit pas qu'elle ait réclamé ce privilège pour Terre-Neuve, tandis qu'elle le fit octroyer à l'Empire des Indes dont on ne peut qu'en forçant les termes, prétendre qu'il se gouverne de façon autonome¹).

¹) La France ne réclama rien de semblable pour les protectorats du Maroc ou d'Indo-Chine.

S'il se fût agi d'une société politique on eût donc pu s'en tenir là, quelque imperfection que présentât le critérium adopté en ce qui concerne les membres autres que les Etats. Mais comme il s'agissait d'une Ligue c'est-à-dire d'une Association particulière et privée, il fut implicitement entendu dès début que le Pacte lui servant de base, c'est-à-dire l'acte d'association, serait un traité fermé, c'est-à-dire un traité ne comportant pas pour les non signataires la libre faculté d'adhésion. On n'entrerait dans l'Association qu'à la condition d'y être admis par les membres fondateurs ou les membres actuels; bien plus, on ne trouve ni dans les projets originaux, ni dans le texte élaboré à Crillon, une spécification précise des conditions à remplir pour pouvoir être admis. Cette admission de la part des membres faisant partie de la société est donc entièrement arbitraire. Même s'il s'agit d'un Etat, d'un Dominion ou d'une Colonie, l'entrée peut être refusée pour des raisons politiques de pure opportunité, sans qu'aucun *droit* puisse être invoqué à faire partie de la Société. Le projet de M. Wilson exige pour l'admission un vote affirmatif des ²/₃, des délégués. C'est la même majorité qui fut maintenue dans le Pacte.

Le plan anglais et celui de Lord Robert Cecil se montraient encore plus arbitraires dans la composition de la Société. Lord Robert Cecil considérait que la composition de la Ligue serait *réglée* par la Conférence de la Paix. Il ajoutait que les Etats qui se montreraient définitivement indignes de confiance ou feraient preuve d'hostilité, devraient être exclus, par exemple la Russie si le gouvernement bolcheviste demeurait au pouvoir. Son mémorandum ne fait pas allusion à l'Allemagne bien que les expressions "definitively untrustworthy" puissent être considérées comme applicables à ce pays. Il ajoutait qu'il n'était pas désirable de se montrer trop rigide en ce qui concernait les admissions "attendu que les petites Puissances n'exerceraient en aucun cas une influence considérable" (sic). La délégation française, au fond plus libérale, ne repoussait que l'admission de l'Allemagne, et sans réclamer une exclusion, lutta pour obtenir une sauvegarde. Et c'est à cela que l'on doit l'adjonction dans l'art. 7 du projet de pacte d'une nouvelle condition qui a subsisté dans le pacte définitif et qui peut être opposée à toute candidature: "aucune Nation ne pourra être admise si elle n'est pas en mesure de donner des garanties effectives, d'observer ses obligations internationales". Formule extrêmement vague, sujette à toutes les interprétations et qui peut servir à repousser, à n'importe quel moment, sous n'importe quel prétexte, n'importe quelle candidature¹).

Une dernière condition fut enfin adoptée par la Commission de Crillon: l'Etat candidat doit accepter le règlement établi par la Société en ce qui concerne ses armements navals et terrestres. Cette condition qui n'avait d'abord été demandée (par le Général Smuts) que pour l'admission dans la Ligue des Etats successeurs des Empires Austro-Hongrois ou Ottoman et adoptée par M. Wilson qu'avec cette portée restreinte, devint, pour la Commission de Crillon, une condition d'ordre général. Elle répond trop bien à la politique de la délégation française pour qu'on ne soit

Le Gouvernement, au contraire, ne le désirait pas. Ajoutons que la question de l'admission des Dominions ne fut jamais posée officiellement à Crillon: elle était réglée d'avance.

¹) Par exemple celles de l'Irlande et de l'Egypte qui juridiquement pourraient se produire aujourd'hui.

pas fondé à supposer que cette extension a été suggérée ou tout au moins soutenue par elle.

La Commission de Crillon s'est également ralliée au concept restrictif de "Ligue" quant aux procédés d'admission des membres. Ainsi que le prévoyait Lord Robert Cecil, c'est elle qui, traduisant les désirs du Conseil des Dix, régla la composition initiale de la Société des Nations. Elle décida que cette Société serait d'abord composée des signataires du Pacte — du Pacte et non pas du Traité — et ensuite de ceux des Etats *désignés par un protocole annexe*, qui, après y avoir été invités, lui donneraient leur adhésion. Ce protocole annexe comprit un certain nombre d'Etats neutres qui avaient manifesté leur désir d'entrer dans la Ligue, ou que les membres originaires souhaitaient d'y voir entrer. Le texte définitif spécifia que ces Etats non signataires du Pacte devraient y accéder *sans aucune réserve* par une déclaration déposée au Secrétariat dans les deux mois de l'entrée en vigueur du document et dont notification serait faite aux autres membres de la Société. Pour bien affirmer en outre que la Société n'était pas ouverte à tous les signataires du Traité de Paix, le nom des membres originaires fut également consigné dans l'annexe. Ce furent tous les signataires du Traité de Versailles, à l'exclusion de l'Allemagne.

Enfin, la Commission de Crillon devait, dans la seconde série de ses délibérations ¹⁾, prévoir le droit pour tout membre de la Société de s'en retirer après un préavis de deux ans sous la condition également assez vague et sujette à interprétation d'avoir rempli ses obligations internationales y compris celles résultant du pacte lui-même. Elle prévoit également le droit de rejeter les amendements apportés au pacte et de cesser par là même de faire partie de la Société. Enfin, elle admit l'*exclusion* de la Société à titre de sanction contre tout Etat ayant violé les engagements résultant pour lui de son adhésion au Pacte. Prévoir le droit de se retirer de la Société et prévoir l'exclusion à titre de sanction, c'est accentuer, et de la façon la plus nette, le caractère de Ligue et d'Alliance particulière, car ces dispositions seraient incompatibles, à notre avis, avec l'organisation d'une société politique de droit public. Les sanctions en droit public moderne n'entraînent point d'ordinaire la perte de la qualité de citoyen, la mort civile et l'exil étant aujourd'hui des mesures pénales périmées. Les sanctions ne sont d'ailleurs efficaces que si le contrôle peut être maintenu à l'intérieur même de la Société. Il n'est donc pas douteux que la Commission de Crillon n'ait singulièrement accentué dans la seconde de ses délibérations la conception primitive du Pacte qui n'avait prévu ni le retrait, ni l'exclusion, parce que les projets qui lui avaient été soumis ne les prévoyaient pas davantage ²⁾.

Ainsi fut réglé le problème de la composition de la Société. L'évolution qui s'est produite dans son sein depuis qu'elle fonctionne n'a pas modifié sa conception origininaire (en pratique tout au moins); mais un très fort mouvement d'opinion tend à pousser la Société vers l'admission de plein droit de tous les Etats et par conséquent vers le caractère universel et obligatoire. (Amendement argentin). Toutefois ce n'est là

¹⁾ V. ci-dessous. P. 123.

²⁾ Ce furent des raisons d'ordre politique et notamment de politique américaine, qui entraînèrent dans cette voie.

encore qu'un mouvement d'opinion et la pratique de l'admission des candidatures est restée conforme à la conception originaire du pacte.

2. — *Les organes de la Société.*

Selon le premier plan imprimé de M. Wilson, l'organisation constitutionnelle de la Ligue comportait deux organes essentiels : un "Corps de Délégués" et un "Conseil Exécutif".

Le "Corps de Délégués" était composé des Ambassadeurs et Ministres de toutes les Puissances contractantes accréditées à (La Haye?) et devait être présidé par le Ministre des Affaires Etrangères de H. (Hollande?). Il y a là un souvenir évident de l'organisation matérielle du Bureau de la Cour permanente telle que l'avaient conçu les Conférences de la Paix. Le plan Wilson admettait également que les délégués pourraient siéger, dans certains cas non définis, en Belgique ou en Suisse. En tout cas il assignait comme siège à la Société un petit pays ou un pays neutre.

M. Wilson donnait à l'Assemblée des délégués de toutes les Nations un rôle capital dans l'organisation de la Ligue. C'était pour lui le siège et le tribunal de l'opinion publique mondiale. Mais tandis que le projet élaboré en France rendait hommage, au moins théoriquement, au principe de l'égalité des Etats, en lui faisant élire dans son sein un organe exécutif qui lui restait subordonné, M. Wilson plaçait au contraire à côté du Corps des délégués un organe exécutif muni de *pouvoirs propres*, exerçant sur lui une véritable *tutelle*, et consacrant l'hégémonie de l'Entente. Ce Conseil exécutif était composé en effet des représentants des Grandes Puissances y siégeant de façon permanente et assistés de représentants des moyennes et petites Puissances choisis sur *deux listes*, par un système de rotation, mais de telle sorte que les représentants des grandes Puissances fussent en majorité d'un membre au moins. Cette combinaison qui est restée inchangée dans le projet élaboré à Crillon, se retrouve textuellement dans les suggestions du Général Smuts (principe de la majorité de justesse).

Le Corps des Délégués (ou la Conférence générale), investi d'une compétence générale, avait, dans les projets Wilson, le droit de s'occuper, sur l'initiative de l'un quelconque de ses membres, de toute affaire rentrant dans les attributions de la Ligue des Nations, ou affectant la paix du Monde. Mais aucune initiative ou décision des Délégués ne pouvait être amenée à effet qu'après avoir été "définie et acceptée" par le Conseil exécutif. (Sauf dans le cas où le Covenant prévoyait pour le Corps des Délégués une compétence active déterminée, — par exemple en matière de règlement des litiges internationaux). Le projet Smuts était plus exigeant encore : la Conférence générale, selon lui, devait se réunir périodiquement, mais ne discutait que *les questions à-elle soumises par le Conseil*. Dans les deux textes, il est spécifié que les résolutions et décisions du Corps des Délégués n'auraient vis-à-vis des membres de la Ligue, que la valeur d'une simple recommandation : nouvel hommage au principe de la souveraineté des Etats.

Le Conseil Exécutif jouissait en outre du privilège de nommer le Secrétariat et de choisir, soit dans le Corps des Délégués, soit en dehors de lui, parmi les personnes compétentes, des Commissions mixtes pour l'étude des questions internatio-

nales permanentes ou susceptibles d'entraîner des complications. C'est lui en outre qui était chargé d'entretenir des relations avec les Ministères des Affaires Etrangères des Etats-membres et avec les Puissances ou autorités internationales agissant comme mandataires de la Ligue. Le Plan Wilson définissait d'ailleurs de façon assez vague les principales fonctions du Conseil et spécifiait qu'entre ses réunions périodiques, il devrait tenir une réunion annuelle des Premiers Ministres ou Ministres des Affaires Etrangères, afin de se livrer à un échange de vues générales et de passer en revue la politique de la Ligue. Ces précisions n'ont pas été retenues par la Commission de Crillon, sans doute parce que la constitution des Etats-Unis qui fait du Président le seul Ministre responsable et des Secrétaires d'Etat ses subordonnés, aurait mis ceux-ci dans une position effacée vis-à-vis des Premiers et des Ministres des autres Etats. Il n'en reste pas moins que *la conception unanimement adoptée dès le début pour la constitution de la Ligue faisait du Conseil exécutif l'organe central et directeur* lui confait la puissance efficace et le considérait comme un aéroplane des principales Puissances ayant comme fonction principale de surveiller et de diriger la politique du Monde.

La suprématie du Conseil sur l'Assemblée des Délégués vers laquelle M. Wilson tendait était nettement voulue par les Anglais. Il suffit, pour s'en convaincre, de rappeler ici le schéma de Lord Robert Cecil qui voyait dans les Conférences périodiques destinées à passer en revue l'état général des relations internationales et composées d'hommes d'Etat responsables devant leurs Parlements souverains : "le pivot de la Ligue". C'est le contrôle de la politique mondiale par les grandes Puissances, car ces Conférences se composeraient d'une réunion annuelle des Premiers Ministres et des Ministres des Affaires Etrangères de l'Empire britannique, des Etats-Unis, de la France, de l'Italie, du Japon et des autres Etats reconnus par eux comme *grandes Puissances*; une réunion tous les quatre ans seulement des représentants de tous les Etats membres de la Ligue; des conférences spéciales seraient réunies sur la convocation de *l'une quelconque des grandes Puissances*, ou en cas de danger de guerre de l'un quelconque des membres de la Ligue. Le Secrétariat, ajoute Lord Robert Cecil serait nommé par les grandes Puissances, mais en choisissant si possible comme Secrétaire général un national d'un petit pays. (Cette concession elle-même ne se réalisa pas puisque c'est, on le sait, Sir Eric Drummond qui fut nommé à ce poste). Lord Robert Cecil avait même conçu le projet d'exclure les petits Etats du Conseil et lutta à Crillon, pour réduire à deux leurs représentants. C'était ressusciter la Ste Alliance. La Commission adopta les chiffres respectifs de 5 et 4, par analogie avec sa propre composition. Ajoutons qu'il fut dès lors décidé que tout Etat siégerait au Conseil lorsque ses intérêts y seraient engagés.

Notons, d'ailleurs, en revanche que Lord Robert Cecil prévoyait, outre les Conférences du Conseil et des Délégués, un Congrès périodique des Délégués des Parlements qui eût été l'extension de l'Union interparlementaire. Ce Congrès annexé à la Ligue, eût naturellement discuté les rapports et l'action des organismes officiels de la Ligue. Il eût dû également remplacer les Conférences de la Haye, c'est-à-dire qu'il eût été chargé du développement et de la codification du droit internationale et de la législation ouvrière.

On retrouve ici l'une des particularités de la mentalité politique largement générale et humaine de Lord Robert Cecil. Il se rendait déjà compte que la constitution oligarchique et purement diplomatique et gouvernementale de la Société des Nations serait loin de satisfaire les visées démocratiques des peuples. Tout en considérant avec les autres hommes d'Etat appelés à élaborer le Covenant qu'une sorte de dictature collective des grandes Puissances était nécessaire, au moins provisoirement, à la vie de la Société des Nations, il instituait officieusement à côté de ses organes officiels l'ébauche d'une représentation populaire, en face de l'organisme exclusivement diplomatique dont il voulait faire "le pivot" de l'institution nouvelle, il concevait la possibilité future d'un parlementarisme international.

La Commission de Crillon n'a rien retenu de ces suggestions anticipées, si ce n'est l'article du Pacte où les hautes parties contractantes conviennent d'établir ou de maintenir des conditions de travail équitables pour l'homme, la femme et l'enfant."

La seule préoccupation que l'on puisse noter dans le projet de Pacte du 14 Février, est un effort pour voiler dans les termes la prééminence du Conseil en laissant dans une indétermination voulue la question de ses rapports avec l'Assemblée des Délégués. Dans la seconde série de ses délibérations, en Mars, la Commission accentua encore son point de vue en donnant aux deux organes une compétence générale *identique*, et en employant à dessein les mêmes mots pour la définir: "tout ce qui intéresse la Société et la paix du monde." L'action essentiellement diplomatique de la Société se réalise donc par une Assemblée de délégués se composant des représentants de tous les membres, à raison de 3 membres au plus par Etat, chaque Etat ne disposant que d'une voix. C'est la règle de l'égalité observée dans toutes les Conférences diplomatiques. Il devait en outre être décidé, au mois de Mars, que l'Assemblée, ainsi que le Conseil, prendraient leurs décisions à l'unanimité, sauf pour les questions de procédure; principe conforme également au dogme de la souveraineté et à la pratique diplomatique. On remarquera que le plan originaire de M. Wilson et celui du Général Smuts s'en étaient écartés en ce qui concerne le Conseil; qu'ils avaient admis qu'il faudrait une minorité des trois voix pour entraver une résolution du Conseil, lequel pouvait donc passer outre à l'avis de deux Etats. Cette première atteinte à la pratique diplomatique du *liberum veto* fut finalement rejetée par la Commission de Crillon qui avait tout d'abord laissé la question en suspens, parce qu'elle craignit une opposition sérieuse et voulut ménager les petits Etats.

La lutte des petits Etats contre l'hégémonie des Grandes Puissances fut en effet une des caractéristiques des délibérations de Crillon. Mais elle n'aboutit souvent qu'à des satisfactions de forme. La suprématie du Conseil résulte pratiquement de sa composition et de l'influence que cette composition lui donnait, ainsi que des attributions spéciales qui lui furent confiées en propre et qui concentrèrent entre ses mains la solution des conflits et la prévention des guerres. Mais on notera que l'Assemblée des Délégués fut dotée d'un privilège important: celui de nommer les quatre membres non permanents du Conseil. Cette dernière attribution qui devait permettre à l'Assemblée d'influencer d'une façon notable sur la composition du Conseil ne devait être mise en oeuvre qu'après la constitution de la Société. Il fut en outre décidé que la première session de l'Assemblée et du Con-

seil aurait lieu sur la convocation du Président des Etats-Unis d'Amérique; que le Secrétaire général serait nommé par le Conseil et choisirait son personnel sous le contrôle du Conseil; qu'il aurait le droit d'assister à toutes les sessions de l'Assemblée et à celles du Conseil. Les sessions du Conseil et de l'Assemblée n'eurent point de périodicité déterminée, on déclara simplement que ces sessions auraient lieu de temps à autre et que celles du Conseil seraient plus fréquentes, et au moins annuelles. Il fut également décidé que les représentants des Hautes Parties Contractantes, les fonctionnaires de la Société jouiraient dans l'exercice de leurs fonctions des privilèges et immunités diplomatiques; le bénéfice de l'exterritorialité fut stipulé en faveur des locaux occupés ou utilisés par la Société.

La constitution de la Ligue fut complétée à Crillon par l'établissement d'un certain nombre de Commissions ou organismes annexes. Les deux plus importants furent le Bureau international du Travail, et la Cour permanente de Justice internationale. Ces créations avaient été prévues dans le projet anglais. Le mémorandum de Lord Robert Cecil mentionne trois classes de Corps internationaux fonctionnant en vertu des traités garantis par la Ligue: un corps judiciaire, la Cour de La Haye; des Corps administratifs tels que la Commission du transit qui déjà avait été proposée; et des organismes administratifs déjà existants en vertu de traités antérieurs, c'est-à-dire l'Union postale et les autres Unions dont le fonctionnement avait été expérimenté avant guerre. L'organisme du transit ne fut pas expressément institué par le projet de Pacte, mais l'art. 21 de ce projet, élargissant la conception, déclare que des dispositions seront prises par le canal de la Société pour garantir dès maintenant la liberté du transit et l'équitable traitement du commerce de tous les Etats membres de la Société. Les hautes parties contractantes convenaient en outre de placer sous le contrôle de la Société tous les bureaux internationaux antérieurement établis par traités collectifs, si les signataires de ces traités y consentaient, et tous ceux qui seraient créés ultérieurement. Le projet de Pacte prévoyait également des arrangements spéciaux en faveur des régions dévastées par la guerre.

La troisième catégorie d'organes annexes prévue par Lord Robert Cecil comprenait des Commissions d'enquête: Commission d'enquête sur la condition industrielle; Commission africaine et coloniale; Commission des armements. La première se fonda dans l'organisation internationale du Travail; la deuxième dans le plan plus vaste des mandats; la troisième fut instituée pour collaborer à la limitation des armements. Telle est l'origine de ce qu'on a depuis lors appelé d'un nom générique "les organismes techniques" (Travail — Transit — Finances — Hygiène), ainsi que des deux ordres de commissions, les unes temporaires, les autres permanentes, qui ont été successivement créées par le Conseil au fur et à mesure des besoins, tantôt de sa propre initiative et tantôt sur la suggestion de l'Assemblée.

Ainsi se trouva constituée la Ligue ou Société des Nations sur un plan, on le voit, purement diplomatique, excluant toute idée de super-Etat, d'Etat fédéral ou même de fédération d'Etats. On ne peut même pas dire que le rôle du Conseil et de l'Assemblée fût analogue à celui d'une Diète, bien que ce soit de ce précédent qu'on puisse le mieux le rapprocher. Il s'agissait plutôt d'une Conférence pé-

riodique double: conférence des Grandes Puissances, d'une part; conférence de tous les membres de la Ligue d'autre part, collaborant avec la première, en apparence sur le pied de l'égalité. Le Secrétariat n'avait, en apparence aussi, qu'un rôle de liaison bien que le parti-pris des grandes Puissances de l'avoir sous leur dépendance trahit l'importance future de ses attributions de relation, d'information et de préparation des initiatives de la Ligue. Aucune tentative d'établir entre les organes constitutifs de la Ligue une séparation systématique des pouvoirs, — tout à l'inverse, confusion voulue, sauf exception, des différentes attributions; — situation effacée et importance très secondaire attribuée à la fonction juridictionnelle et à l'organe judiciaire dont la fondation est projetée; institution de quelques organismes qui ne sont d'ailleurs que des amorces: telles sont les caractéristiques constitutionnelles de la Ligue telle qu'elle sort des premières délibérations de Crillon. Ce n'est qu'avec un effort d'attention, et instruit par la pratique de trois années d'activité ultérieure, que l'on peut discerner et signaler dans cette organisation primitive les germes d'une évolution qui oriente depuis lors la Ligue vers une véritable société politique et une différenciation des pouvoirs constitutionnels.

3. — *Le but de la Société: le maintien de la paix.* (Solution des Conflits).

La garantie telle qu'elle ressort de l'art. 3 du plan Wilson-House est une garantie commune et solidaire visant l'indépendance politique et l'intégrité territoriale. On n'en trouve pas trace dans le plan de Lord Robert Cecil, ni dans les suggestions du Général Smuts, mais comme c'était l'idée essentielle de M. Wilson, elle fut maintenue sous sa double forme d'engagement personnel et de promesse d'intervention active. Cette garantie a été depuis lors critiquée, comme irréalisable et anti-scientifique, sous prétexte qu'elle garantirait le statu-quo, c'est-à-dire s'opposerait à toute modification territoriale et par conséquent à l'évolution naturelle et fatale des Etats. Ce reproche n'est pas fondé, car ce n'est nullement une doctrine d'immobilité, ni une préoccupation de conservatisme qui avaient inspiré le Président. Il s'efforce tout au contraire de concilier la garantie avec le droit des peuples à disposer de soi et même avec les nécessités politiques qui pourraient survenir. La première rédaction extrêmement curieuse de son article pose le principe de la "*garantie flexible*", c'est à dire que "les Puissances contractantes doivent accepter sans réserve le principe que la paix du monde est d'une importance supérieure à toute question de juridiction politique ou de frontières" et que *par conséquent il pourra intervenir des "réajustements territoriaux"* pour donner satisfaction à des aspirations ethniques ou à des affinités sociales ou politiques. Ces modifications territoriales devaient être décidées à la majorité des $\frac{3}{4}$ de l'Assemblée des membres de la Ligue lorsqu'elles seraient exigées dans l'intérêt évident des populations et acceptés par celles-ci.

Ainsi le Président admettait non seulement le droit des peuples à changer de maître, c'est-à-dire le droit de sécession, mais au besoin des modifications dans la structure des Etats *par décision de l'autorité centrale de la Ligue*. On comprendra que cette tentative de mise en oeuvre d'un principe aussi nouveau et aussi grave

que le droit des peuples à disposer de soi ait pu paraître insuffisamment mûrie et lourde de difficultés et de complications. Aussi semble-t-il que les juristes, aussi bien que les politiques, se soient accordés pour repousser toute allusion à la façon dont pourraient se réaliser les changements territoriaux. Le plan Hurst-Miller resta muet sur la question. Les Conseillers techniques de la délégation américaine étaient nettement contraires et il n'est pas douteux que les membres européens de la Commission n'aient approuvé la suppression de toute référence à d'inquiétantes nouveautés. Ainsi l'article III originaire fut, dans la rédaction de l'art. 10 réduite à un squelette où plus rien n'apparaît de sa complexité première. Mais il reste que le Pacte n'a jamais entendu proscrire les changements de gouvernement politique, ni les modifications territoriales. L'art 10 qui, dès le 14 Février trouva sa formule définitive, signifie simplement que désormais ces changements ne pourront être faits à la prussienne, c'est-à-dire par la force, en vertu du " faustrecht". Il ajoute qu'en cas d'agression, de menace ou de danger d'agression, le Conseil Exécutif avisera aux moyens de faire jouer la garantie. Cette formule vague, substituée aux tentatives de M. Wilson d'organiser et de prévoir les modifications territoriales licites, fut, paraît-il, introduite pour donner un semblant de satisfaction à la délégation française qui réclamait énergiquement l'institution d'une force permanente pour garantir l'efficacité de la promesse contenue dans l'article 10.

On ajouta en outre l'assez énigmatique article 11, relatif aux dangers de guerre, pour permettre au Conseil d'intervenir en cas de différend territorial.

Car il ne suffit point de prévoir et d'interdire les agressions pour assurer la permanence de la paix. La prévention et la solution des conflits, de tous les conflits, étant l'oeuvre essentielle de l'organisation projetée, tous les plans primitifs consacrèrent à ce sujet la majorité de leurs dispositions. Chose notable, la solution à adopter fut conçue par tous de manière assez voisine.

Les conflits internationaux se présentent sous deux aspects théoriquement très différents. Les uns sont des conflits d'ordre juridique, les autres sont des conflits d'ordre politique. La solution des premiers réside donc dans une application aux litiges des règles de droit préexistantes, ou dans une interprétation des engagements conventionnels qui lient les parties. Tout cela est de la compétence d'un juge ou d'un tribunal international. Dans les conflits politiques où s'affrontent des prétentions opposées, aucun engagement préalable, aucune règle de droit objective ne permet de départager les parties; le règlement ne peut être trouvé que dans une composition amiable (ou autoritaire) des points de vue opposés. C'est, dit on généralement, le domaine de la médiation acceptée ou imposée. Cette vue théorique des choses ne correspond pas toujours à la réalité. En fait, dans presque tous, sinon dans tous les litiges internationaux, les points de vue politique et juridique se mêlent intimement, de telle sorte qu'il n'est aucune prétention de droit qui ne se trouve influencée par des visées d'ordre politique et qu'il n'est aucun différend ayant pour origine une ambition politique, dans le règlement duquel on ne puisse faire intervenir quelque principe juridique communément accepté, fût-il d'ordre très général.

Il en résulte que pour l'immense majorité des conflits internationaux, on pourrait en réalité demander la solution aussi bien à un aréopage politique qu'à un tribunal international et vice versa. Au fond le caractère juridique ou politique du conflit dépend des circonstances, des buts poursuivis et de la mentalité foncière ou actuelle des Gouvernements et des peuples litigants. C'est une question d'espèce dont la coloration peut se modifier totalement selon la psychologie des parties et les fluctuations de l'opinion.

Tous les hommes politiques ayant une tendance naturelle à considérer sous ce jour le problème de la solution des conflits, tiennent pour peu pratique et peu utile la distinction classique entre les conflits juridiques et les conflits politiques. Ils estiment que le côté politique domine toujours et que même lorsque les Gouvernements consentent à en faire abstraction, c'est qu'ils ont des *raisons politiques* pour reconnaître au conflit un caractère juridique. Le fait de recourir à l'arbitrage n'est donc jamais un critérium certain de la nature juridique d'un litige et l'on constate que les tribunaux arbitraux ont une tendance de plus en plus marquée à se conduire en amiables compositeurs, à faire de l'arbitrage *diplomatique* et non pas de l'arbitrage *juridictionnel*, à trancher le différend de manière à concilier les ambitions rivales, bien plutôt qu'à dire le droit. Cela est si vrai que les juristes ayant, de leur côté, constaté la déformation pratique de l'arbitrage, tendent de plus en plus à substituer à ce procédé pacifique de résoudre les conflits, l'institution d'une véritable *juridiction* permanente, composée de juges préétablis et non choisis, jugeant sur assignation et délimitant eux mêmes leur compétence, au lieu de se voir astreints à respecter les termes d'un compromis. La création de cet organisme juridictionnel conçu comme le premier des pouvoirs publics de toute société internationale avait, on le sait, fait l'objet d'études très poussées et d'efforts incessants depuis les deux Conférences de La Haye. Les juristes américains, en particulier, y avaient consacré une activité méritoire et, à la veille de la guerre, M. James Brown Scott, travaillait en Europe à la réalisation d'un plan de juridiction internationale fonctionnant entre les grandes Puissances.

Ainsi les précédents qui s'offraient aux rédacteurs des divers plans de Société internationale, en ce qui concerne la solution des conflits, pouvaient se ranger sous trois chefs : la solution juridictionnelle, la mieux adaptée semble-t-il à une constitution internationale semi-fédéraliste ; l'arbitrage, à caractère juridico-diplomatique, entièrement compatible avec le maintien de la souveraineté des Etats, mais que l'expérience a démontré insuffisant à assurer la solution des conflits les plus graves, la médiation, enfin, ou la conciliation politique, vue avec défaveur par les juristes parce qu'elle n'a pratiquement de portée que si elle peut être imposée par une pression politique.

Nul doute que si les différents projets de pacte eussent été rédigés par des juristes, il n'eussent tendu unanimement vers la solution juridictionnelle. Les juristes estiment en effet que la bonne politique consiste à distinguer soigneusement les conflits internationaux d'ordre juridique ; à les saisir ; à les soumettre à des juges chargés de *dire le droit* ; à perfectionner en même temps l'évolution du droit international de

façon à ce que les règles de droit se multipliant et se précisant, tous les conflits peu à peu puissent être confrontés avec ces règles de droit. Ainsi le domaine du conflit politique se trouverait progressivement réduit jusqu'à disparaître à un moment donné. Cette solution juridique eût été en outre organiciste ou constitutionnelle, puisqu'elle eût abouti à la création d'une organe judiciaire, appelé à devenir l'organe régulateur et capital de la Société.

Mais les rédacteurs des projets de pacte furent des hommes politiques, c'est-à-dire que soucieux d'aboutir le plus vite possible à une organisation susceptible d'assurer le maintien de la paix, ils n'étaient point d'humeur à se contenter des espoirs contenus dans la solution de lente évolution préconisée par les juristes. Ils voulaient parer au plus pressé, trouver le moyen d'assurer immédiatement une solution aux conflits, qu'ils fussent politiques ou juridiques, indifféremment. Ils rejetaient par conséquent la solution juridictionnelle comme trop lointaine et trop savante, n'avaient que peu de sympathie pour la solution arbitrale, trop décevante, et, puisqu'ils représentaient en fait de grandes Puissances victorieuses capables d'imposer leur volonté pacifique, ils songeaient tout naturellement à la solution médiatrice, à la solution de conciliation et d'équité qu'ils se sentaient capables d'imposer politiquement par une pression au moins morale et, s'il le fallait, matérielle. Cela les dispensait également de pendre parti sur le caractère organique ou super-étatique de la Ligue, et d'avoir à combattre certaines oppositions, au sein même des grandes Puissances. Ainsi, au grand désespoir des Conseillers légistes, des professeurs, et des juristes imbus des traditions de La Haye et pénétrés d'un idéal constructif et scientifique, tous les projets de pacte se rallient ils d'une façon frappante à la solution politique des conflits internationaux. Ce résultat était, croyons-nous, fatal, étant donnée l'ambiance des négociations de Paris. En principe on décida de laisser le choix aux Etats entre le recours volontaire à l'arbitrage et le recours obligatoire à la médiation des grandes Puissances ; mais à titre de simple alternative, et en fait, c'est sur la seconde branche de cette alternative, sur l'action médiatrice du Conseil de la Ligue, que l'on compta pour maintenir l'ordre international et la paix publique.

Dans le projet Wilson, aux termes de l'art. 5, lorsque les négociations diplomatiques n'auront pas abouti, les Puissances contractantes s'engagent à soumettre le différend soit à l'arbitrage, soit, dit le texte, à l'examen du Conseil Exécutif. Notons ici tout de suite que cet article n'élimine point toute possibilité de guerre ; il impose simplement *le moratoire*, l'obligation de ne faire la guerre qu'après avoir recouru à l'arbitrage ou au Corps politique qui dirige la Ligue et il ajoute que les Etats contractants renoncent en outre à employer la force contre un membre de la Ligue qui exécute la sentence des arbitres ou du Conseil Exécutif. Cette conception qui a été maintenue dans toutes les rédactions successives du Pacte, est particulièrement sujette à interprétation. Tout d'abord il est contradictoire de prévoir un recours à l'arbitrage et de supposer que les Etats qui y ont recours pourront ultérieurement rejeter la sentence et recourir aux armes, car il est de l'essence de l'arbitrage d'aboutir à une sentence obligatoire et il est sans précédent dans l'histoire de l'arbitrage que des Etats aient rejeté la sentence. Le

Pacte, sur ce point, est donc manifestement en recul non seulement sur la notion scientifique, mais sur la pratique même de l'arbitrage international.¹⁾

L'article examine ensuite un certain nombre de cas où le recours à l'arbitrage sera obligatoire et admet alors que les membres de la Ligue s'engagent à exécuter de bonne foi la décision des arbitres. Ces cas d'arbitrage obligatoire visent les différends relatifs à : tout point de droit international ; toute interprétation de traité ; tout fait qui, s'il était établi, constituerait une rupture d'obligations internationales ; toute réclamation basée sur l'allégation d'un dommage ; la nature et la quotité de la réparation y afférente. Il est vraisemblable que cette admission de certains cas d'arbitrage obligatoire (qui constituent en réalité des cas où une décision *juridictionnelle* est toujours possible), est due à la pression des juristes de la délégation américaine et qu'elle a pour but de rattacher le projet Wilson aux préoccupations traditionnelles des internationalistes qui, depuis les Conférences de la Haye, tendaient à juridictionnaliser l'arbitrage et à établir une liste de cas susceptibles d'être déferés à l'arbitrage obligatoire. Mais de cette juxtaposition de deux conceptions opposées, il résulte que le projet prévoit deux espèces d'arbitrage : l'un, l'arbitrage facultatif dont la sentence n'est pas obligatoire pour les parties, à moins que l'une d'elles ne s'y conforme volontairement ; l'autre, l'arbitrage obligatoire, dont la sentence doit être acceptée et exécutée. Mais alors ce n'est plus d'arbitrage qu'il s'agit au premier cas, c'est d'une simple médiation ; et la conception nouvelle, outre qu'elle consacre l'évolution de l'arbitrage vers l'arbitrage diplomatique, (ce qui, au point de vue du maintien de la paix est excessivement dangereux) constitue au point de vue des principes une véritable hérésie.

M. Wilson allait plus loin encore et admettait qu'une décision arbitrale, quelle qu'elle fût, même dans les circonstances où il s'agirait d'arbitrage obligatoire, pouvait être frappée d'appel devant l'Assemblée des délégués. Comment cette conception inattendue s'explique-t-elle ?

On connaît l'opposition des points de vue entre les partisans de l'arbitrage définitif et ceux de l'appel et de la revision en matière de procédure arbitrale. Les tenants de l'arbitrage juridictionnel sont naturellement partisans de l'appel et de la revision. "Nothing is settled until it is settled right". Il semblerait donc que M. Wilson se rallie à leur doctrine, si l'on ne constatait que l'appel de la sentence rendue par des arbitres, c'est-à-dire par des *juges*, est déferé par lui à un *Corps politique*. La décision arbitrale peut être "mise de côté" (set aside), c'est-à-dire annulée, par les délégués, et cela à la majorité des $\frac{2}{3}$, si les arbitres ont été unanimes, ou seulement des $\frac{1}{2}$ si les arbitres n'avaient statué qu'à la majorité. Ainsi une décision en principe *juridictionnelle* pourrait être anéantie par un *corps politique*. Il ne s'agit plus ici d'une conception illogique, ni même hérésiarque : c'est au point de vue juridique une véritable *monstruosité*. Sans doute M. Wilson prévoit que lorsqu'une décision arbitrale aura été ainsi mise de côté par le Corps des délégués, elle devra être renvoyée devant de nouveaux arbitres, qui cette fois rendront une sentence obligatoire, définitive et sans appel. Mais il n'en reste pas moins qu'il admet qu'une décision judiciaire puisse être au moins *suspendue* pour des raisons

¹⁾ On sait que l'art 12 actuel du Pacte, maintient la conception de l'art. 5 du projet Wilson.

politiques, ce qui manifestement ne peut avoir pour but que d'influencer les seconds arbitres, de leur faire toucher du doigt les conséquences politiques du conflit et, par conséquent, de les inviter à tenir compte dans leurs sentences de considérations d'opportunité. Ainsi manifestement, c'est vers une solution politique que le Président considère qu'il faut orienter la Ligue pour obtenir la pacification. Pour lui l'Assemblée des Délégués sera le tribunal du Monde, elle incarnera l'opinion. C'est à elle que doit rester le dernier mot dans le domaine de la Pacification. Ici la conception politique se complique d'idéologie. Mais le Président reste logique avec lui-même.¹⁾

Voici maintenant la seconde branche de l'alternative. Au cas où l'arbitrage n'est pas obligatoire et où les parties ne seraient pas entrées dans la voie de l'arbitrage facultatif, elles sont tenues de s'adresser au Conseil exécutif qui prend immédiatement les dispositions nécessaires pour examiner l'affaire et procéder aux enquêtes qu'il jugera utiles. Saisi par l'une des parties, il convoque l'autre si elle ne paraît pas de plein gré. Tous les membres de la Ligue sont tenus de mettre à sa disposition les moyens d'information dont ils disposent. Le Conseil agit comme médiateur et fait une *recommandation* en vue d'un règlement pacifique, mais cette recommandation n'est en aucun cas obligatoire, même si l'accord s'est fait au sein du Conseil pour la présenter. Si cet accord n'a pu se réaliser, chaque membre du Conseil a le droit d'exposer sa solution et ses conclusions. Ce n'est qu'au cas où la recommandation rédigée d'accord par le Conseil a été acceptée par l'une des parties, qu'elle s'impose indirectement à l'autre. Les termes de cet article qui parle de décision ou de sentence sont évidemment impropres puisque de toute façon il ne s'agit jamais que d'une recommandation. Il semble ainsi que l'intervention du Conseil soit moins opérante que celle des arbitres puisqu'elle ne revêt jamais à priori le caractère obligatoire, mais ce n'est là qu'une apparence car le projet Wilson compte sur la pression officieuse et l'autorité de l'organe central de la Ligue pour amener un règlement pacifique.

La conception de M. Wilson est également celle de Lord Robert Cecil. Aux termes de son plan, d'ailleurs laconique, les membres de la Ligue s'engagent à ne point entrer en guerre avant d'avoir soumis les questions en litige à une Conférence internationale ou à une Cour arbitrale, et avant que la Conférence ou la Cour aient présentée leur rapport ou rendu la sentence.

Les membres de la Ligue s'engagent également à n'entrer en guerre contre aucun membre de la Ligue se soumettant à la sentence de la Cour ou aux conclusions du rapport de la Conférence, à la condition, en ce dernier cas, que ce rapport soit unanime (exception faite des représentants des parties en litige). Ceci précise la rédaction de M. Wilson qui était sur ce point incertaine. Le Pacte s'est borné à enregistrer la formule anglaise quasi textuellement. Celle-ci accentue, on le voit, le caractère autoritaire de la "recommandation" du Conseil.

¹⁾ Sa façon de voir se traduit encore dans le procédé qu'il préconise pour le choix des arbitres, procédé déjà périmé selon lequel tout Etat partie au litige doit avoir sur le siège un juge de sa nationalité, bien que finalement la sentence doive dépendre de l'opinion du, ou des tiers arbitres (umpires). Ce procédé classique, qui d'ailleurs a été maintenu jusque dans le statut de la Cour de La Haye, est évidemment en opposition avec la théorie de l'arbitrage juridictionnel.

Le projet français, bien que basé sur une conception très différente, n'eût pas été moins efficace puisque le Conseil avait pour mission de se saisir des différends, soit sur la demande des parties, soit sur l'initiative d'un Etat tiers, soit sur son *initiative propre*, et qu'après avoir essayé des bons offices et de la médiation, ou engagé les Etats à recourir à la Cour permanente, il devait rechercher la nature juridique du litige et renvoyer les affaires *juridiques* à la Cour de La Haye, en gardant par devers soi les affaires non susceptibles d'une décision juridictionnelle, pour les trancher au besoin d'autorité. Il était en outre chargé *d'exécuter* les sentences de la juridiction internationale. Cette conception, juridiquement correcte, était aussi très franche; elle ne voulait d'aucun détour le but à atteindre et ne laissait aucun échappatoire soit en cas d'arbitrage, soit en cas de médiation. Elle ne triompha pas cependant devant la Commission de l'hôtel Crillon.

Nous ne pouvons nous empêcher de regretter que l'on ait laissé subsister dans le texte du 14 Avril, et ultérieurement dans le texte définitif du Pacte, une conception aussi bâtarde que celle qui doit son origine au premier projet de M. Wilson, jumelé avec celui de la Commission anglaise de Lord Phillimore et consacrée par le projet Hurst-Miller. Cette conception dénature la portée de l'arbitrage. Elle laisse subsister un doute sur la nature obligatoire de la sentence, en outre elle a été décapitée à Crillon de tout engagement relatif à l'arbitrage obligatoire car les catégories de litiges qui dans le projet Wilson y étaient soumis ne sont plus mentionnés dans le pacte définitif que comme *particulièrement susceptibles* d'arbitrage. Une fois encore, comme à La Haye, les susceptibilités de la Souveraineté faisaient échouer l'arbitrage obligatoire.

Notons enfin que la Commission de Crillon maintint en principe au seul Conseil le droit de régler politiquement les différends. Mais il reste quelque chose de la conception origininaire du Président qui faisait intervenir l'Assemblée pour saisir l'opinion publique mondiale des cas les plus graves. Selon le Pacte, le Conseil exécutif saisi d'un différend peut, à la requête de l'une ou l'autre des parties, porter le différend devant l'Assemblée des Délégués pourvu que cette requête intervienne dans les 14 jours de la soumission du différend au Conseil. On a beaucoup épilogué sur cette disposition, et l'on n'est pas d'accord sur le point de savoir si le Conseil est *tenu* de soumettre le différend à l'Assemblée lorsqu'il est saisi dans le délai prescrit d'une requête à cet effet par l'une ou l'autre des parties. Certains juristes au courant des négociations de Crillon sont pour l'affirmative. D'autres, au contraire, qui firent également partie de la Commission, tel M. le Doyen Larnaupe, sont d'un avis opposé. Ce sont ces derniers qui nous paraissent dans la logique des faits, car si le Président souhaitait que l'opinion publique de toutes les Nations fût saisie des différends graves, la Commission de Crillon, plus favorable à l'hégémonie des grandes Puissances, a laissé, en principe, à ces dernières le soin de maintenir d'autorité la paix publique. On est donc fondé à penser que la Commission a dû aussi vouloir laisser au Conseil la décision du point de savoir si l'opinion publique universelle devait être saisie d'un litige déterminé, ou si au contraire il importait au maintien de la Paix que ce litige fût tranché par l'aréopage des grandes Puissances. Nous inclinons donc vers la solution d'après

laquelle les parties au litige peuvent uniquement réclamer la compétence de l'Assemblée, mais sans être fondées à l'exiger, et à condition que la demande de désaisissement soit formulée dans un très court délai. On veut éviter, en effet, que cette demande ne soit provoquée par la tournure que l'affaire semblerait devoir prendre devant le Conseil.

En ce qui concerne la Cour permanente de Justice internationale, il y eut à Crillon des discussions longues et poussées, mais on dut vite reconnaître que son institution était trop complexe pour être sérieusement réalisée en peu de temps, et l'on se borna à la prévoir. D'où le texte qui a subsisté à l'article 14 du Pacte. Dans le projet du 14 Février elle est conçue comme un instrument d'arbitrage: simple indécision de formule.

* * *

Telle est la façon dont fut résolue à Crillon l'importante question doctrinale et pratique du règlement des litiges internationaux. Restait celle, non moins épineuse, de la sanction des obligations contractées par les Etats signataires du Pacte. La sanction universellement adoptée par tous les projets est double: sanction économique d'abord, le boycottage; — en cas d'insuffisance, sanction militaire éventuelle. L'art. 6 du plan originaire de M. Wilson n'indique pas de façon nette la graduation entre les deux ordres de sanction. Mais on sait que malgré la pression faite sur lui par son entourage et par Mr. Lansing, jamais le Président n'abandonna l'idée du secours subsidiaire à la force. Dans son discours à la Séance plénière du 14 Février, M. Wilson mit l'intervention armée à l'arrière plan, mais il ne l'omit pas. Selon sa doctrine constante tout manquement aux obligations relatives à la solution des conflits constitue de la part de l'Etat infracteur, et, *ipso facto*, un acte de guerre à l'égard de tous les autres membres de la Ligue, acte qui l'expose immédiatement à un boycott économique et financier complet, impliquant la prohibition de toute relation entre ses sujets et les sujets des autres Etats membres de la Ligue et même si possible, des Etats non membres de la Ligue. C'est donc l'isolement du monde extérieur qui se trouve ainsi infligé à l'Etat infracteur et à ses ressortissants. C'est la même sanction avec son extension aux relations particulières et individuelles que nous avons vu réglementer en détail par le projet français. Conception identique chez Lord Robert Cecil: "Les membres de la Ligue s'engagent à se considérer comme *ipso facto* en guerre avec l'un quelconque d'entre eux qui contreviendrait aux engagements ci-dessus et à prendre individuellement et conjointement toutes mesures militaires, économiques, ou autres, appropriées contre l'Etat récalcitrant." Les suggestions du Général Smuts (numéro 19) sont textuellement les mêmes.

Le projet Smuts, inspiré du projet anglais, déclare en outre, admettant implicitement, par conséquent, que les mesures de boycottage entraîneront à leur suite des mesures de blocus et peut être des actes de guerre: "Il appartient au Conseil de faire toutes recommandations utiles au sujet de la contribution militaire ou navale effective des membres de la Ligue". Le projet Wilson donnait dans les mêmes

termes le même droit au Corps des *délégués*, ce qui montre une fois de plus comment la conception anglaise adoptée par la Commission de Crillon substitue dans les cas importants l'action du Conseil à celui de l'Assemblée. Mais les deux projets sont d'accord pour dispenser, si on le juge utile, de cette contribution militaire obligatoire les petits Etats membres de la Ligue. Ceci est intéressant si l'on songe à l'opposition qui s'est manifestée chez plusieurs d'entre eux en ce qui concerne la participation aux mesures d'exécution collective, (en Suisse en particulier), et s'est perpétuée au cours des discussions successives des trois sessions de l'Assemblée de la Société, jusqu'à édulcorer singulièrement la portée de "l'arme économique" de la S. D. N. Les projets originaires prévoient encore une autre sanction d'après laquelle l'Etat en rupture de Pacte serait, après rétablissement de la Paix, soumis au désarmement perpétuel.

La Commission de Crillon ne s'appropriä ces suggestions qu'avec certaines modifications et surtout certaines précisions. Tandis que la sanction économique est obligatoire et automatique, le Conseil reste maître d'apprécier l'opportunité des mesures à prendre. au cas où il devient nécessaire de recourir à une pression militaire. Le projet du 14 Février semblait lui créer une obligation de se conformer à ces directives, mais le projet définitif n'en fit qu'une recommandation. Le projet de Pacte s'efforce en outre de rassurer les petits Etats sur les conséquences de leur participation à ces mesures en leur promettant aide et secours, mais il ne les en dispense pas. La Commission de Crillon estima que l'unanimité dans les mesures d'exécution fédérale était essentielle, que la latitude laissée au Conseil dans la recommandation des mesures militaires lui permettait, le cas échéant, de prendre telle décision que les circonstances comporteraient et qu'il était inutile d'inviter les petits Etats qui n'y sont déjà que trop portés à revendiquer le droit de faire défection. On ne retrouve pas dans le projet de Pacte la mention du désarmement total à titre de sanction.

En somme le travail de Crillon après celui des juristes Hurst et Miller, aboutit à clarifier les nombreuses dispositions du plan Wilson qui prévoyaient l'attaque brusquée et l'agression et fulminaient en ce cas les sanctions prévues pour le manquement aux obligations relatives à la conciliation et à la solution juridique des conflits. Le Pacte se borna à distinguer implicitement entre la guerre légale ou permise, devant laquelle la Société consent encore à s'abstenir, et la guerre illégale, contre laquelle elle dispose, théoriquement, de sanctions organisées dans tous les cas de façon identique. Toutefois, la rédaction insista à plusieurs reprises sur ces sanctions dans le double but, peut être un peu puéril, d'impressionner les Etats éventuellement délinquants et de rassurer l'opinion insatisfaite.

C'est aussi dans ce but que le Pacte enregistra l'affirmation solennelle, déjà contenue dans les différents projets et plans qu'il combine, que toute guerre ou menacé de guerre intéresse toujours la Société, ainsi que chacun de ses membres, et autorise le Conseil, comme l'Assemblée, à déployer toute initiative susceptible de l'enrayer.

La même psychologie est à l'origine des dispositions qui tendent à imposer aux Etats restés en dehors de la Société des obligations analogues à celles des Etats mem-

bres lorsqu'un conflit menace d'éclater, soit entre eux, soit entre l'un d'eux et l'un des membres de la Ligue. On veut éviter que ce conflit ne s'étende et ne trouble la paix publique de la Société, et l'on cherche, de gré ou de force, à prévenir les hostilités. Cela se justifie aisément lorsqu'un des membres de la Ligue y est intéressé, puisque la garantie doit comporter la défense contre les périls extérieurs aussi bien que contre les risques internes; mais lorsqu'il s'agit de deux Etats étrangers à la Société, l'intervention, juridiquement tout au moins, manque de bases. Cette préoccupation qui conduit ainsi à confier au Conseil exécutif des attributions débordant le domaine géographique de la Ligue et qui aboutit même à accentuer le caractère autoritaire de son intervention ¹⁾ est un nouveau témoignage en faveur de la nécessité logique et juridique de donner à la Société des Nations un caractère universel.

5. — *La limitation des armements et la force armée internationale.*

La prévention directe des guerres par une action conciliatrice contemporaine des conflits, fût-elle accompagnée d'une pression diplomatique et d'une menace de pression matérielle, risque de demeurer souvent inefficace. Il en sera particulièrement ainsi lorsque le conflit surgira entre de grandes Puissances que leur force même soustrait à l'influence morale des autres Gouvernements et à la crainte de leur action commune. La France de Napoléon et l'Allemagne de Guillaume II bravèrent les coalitions. Une Société des Nations n'assurera jamais la paix que si elle parvient à rogner les ongles des grands fauves que sont ou que deviennent les grands Etats militaires, et si elle dispose, en face de leur affaiblissement, d'une force de police internationale effective et instantanément utilisable. La question de la limitation des armements se lie ainsi étroitement et inévitablement à celle de l'armée, ou de la milice internationale. Plus la limitation des armements sera poussée et effectivement garantie, plus la police de la Société des Nations pourra être réduite. Mais d'autre part s'il n'y a point de police internationale, il est vain d'espérer une limitation des armements. On ne peut exiger des Etats qu'ils renoncent aux moyens personnels de défense, ni même aux moyens propres à faire triompher éventuellement ce qu'ils considèrent comme leur droit, si on ne les assure pas au paravant qu'ils pourront recourir à des organismes judiciaires et coercitifs internationaux capables de dire le Droit et d'en assurer le respect. Toute tentative de limitation des armements qui reste suspendue dans le vide, ressemble à une destruction, sans reconstruction correspondante. Il en est de l'organisation d'une Société des Nations comme de celle de toute autre Société humaine. Elle doit être basée sur la sécurité et la logique et ne pas mettre comme l'on dit vulgairement "la charrue avant les boeufs". Une législation interne qui prohibe le port d'armes privé, n'a de chances d'être obéie que si la police est bien faite.

Telle est la raison essentielle pour laquelle le problème de la limitation des

¹⁾ L'art. 17 du Pacte invite en effet les Etats étrangers à se soumettre aux obligations des membres, aux conditions que le Conseil jugera justes et sous réserve des modifications qu'il pourra considérer comme nécessaires. Si l'Etat qui reçoit cette invitation et s'y dérobe est en conflit avec un membre de la Société on lui applique les sanctions prévues par le Pacte; s'il s'agit de deux Etats étrangers à la Société, le Conseil reste entièrement libre des mesures à adopter.

armements, déjà plus que demi-séculaire, a toujours eu l'apparence d'une quadrature de cercle ou d'un cercle vicieux. Les deux conférences de La Haye en avaient démontré à la fois la chimère et les dangers. La chimère, car tout plan de limitation conventionnelle et générale des armements se heurte à une double objection : impossibilité d'établir une *proportionnalité* entre les forces militaires des différents Etats, car il n'y a, entre les besoins de leur politique et les possibilités de leur effort militaire, aucune espèce de dénominateur commun ; — impossibilité d'établir un contrôle sérieux sur l'exécution du plan général de désarmement sans porter atteinte à la souveraineté de l'Etat, étant donné le système actuel de la Nation armée et la contribution à la défense nationale de toutes les branches de l'activité étatique. Quant aux dangers, ils résultent précisément de la méfiance que fait naître entre les Etats toute tentative réciproque de limiter les forces du voisin et de contrôler, dans ce domaine, ses obligations. Le droit de nécessité est un argument qui, en pareille matière, ôte tout scrupule aux Gouvernements et déchaîne irrésistiblement les passions nationales. Il est vain de compter sur un désarmement conventionnel avant d'avoir institué une société super-étatique disposant de la sanction sociale. L'exécution fédérale est la contre-partie indispensable de la paix internationale.

Au surplus, la solution de la limitation des armements est essentiellement suspendue aux rapports entre elles des plus grandes Puissances. Le désarmement des petites serait chose facile le jour où les grandes seraient d'accord pour l'exiger. La solution du problème dépend donc de cinq ou six gouvernements. Mais il serait vain de croire qu'elle est par cela plus probable. Et il est vraisemblable que toute limitation conventionnelle des armements survenant entre les grandes Puissances affectera toujours la forme d'un partage d'hégémonie. Le premier progrès effectif en faveur d'un désarmement véritable nous paraît avoir été fait lorsque Lord Robert Cecil proposa, en Juin 1922, à la Commission mixte de la limitation des armements de la S. D. N., de jumeler les stipulations relatives au désarmement avec un pacte corrélatif de garantie mutuelle. C'était au fond fournir le succédané d'une organisation superétatique de sécurité, remplacer par l'entraide l'autorité publique. Cette idée donna lieu à de très intéressants débats au sein de la troisième Commission et de l'Assemblée plénière de la Société des Nations, au mois de Septembre suivant. C'est évidemment là la voie dans laquelle il faut s'engager : elle n'est au reste que la mise en oeuvre de l'idée fondamentale du Pacte et c'est aussi dans cette direction que s'engagèrent fatalement les débats de la Commission de Crillon lorsqu'il s'agit de faire accepter l'idée du désarmement aux Etats plus particulièrement touchés par l'agression allemande de 1914 : on leur promit une garantie particulière.

Le conseil des Dix devait poser en principe dans le préambule des conditions militaires de la paix que les conditions de désarmement imposées à l'Allemagne seraient considérées comme le préambule de la limitation générale des armements et qu'elles avaient pour but : "de rendre possible le début d'une limitation générale des armements de toutes les Nations". La Commission s'efforça de poser les principes essentiels à réaliser cet engagement d'honneur.

Le premier projet de M. Wilson, le plan anglais et les suggestions du Général

Smuts, avaient adopté, dans des termes analogues, des prescriptions identiques, et confié à la Ligue des pouvoirs plus ou moins stricts en vue de leur observation. Nous savons que selon l'article 4 du projet originaire de M. Wilson les Puissances contractantes reconnaissent en principe que l'établissement et le maintien de la paix exigent la réduction des armements nationaux au minimum compatible avec : 1° leur sûreté intérieure, 2° l'accomplissement de leurs obligations internationales en matière d'action commune. Le Corps des *Délégués* serait chargé de dresser immédiatement les plans de réduction d'armements, lesquels ne seraient obligatoires qu'une fois approuvés à l'unanimité par les Gouvernements signataires du Pacte. Tous les membres de la Société se seraient au préalable engagés à abolir la conscription et le service militaire obligatoire et à n'entretenir que des milices de volontaires dont le nombre et les méthodes d'entraînement auraient été fixés, après enquête et expertise, conformément au plan de limitation dressé comme il est dit ci-dessus. Le Corps des *Délégués* aurait également fixé l'échelle des fabrications d'armes et de munitions et ces limites, une fois adoptées, n'auraient pu être dépassées sans sa permission. Enfin les Puissances signataires se seraient engagées à interdire la fabrication privée des armes et munitions et à donner une entière publicité à leurs programmes militaires et navals.

Ultérieurement les pouvoirs ainsi confiés aux *Délégués* c'est-à-dire à l'Assemblée, par M. Wilson, se trouvèrent transférés aux mains du Conseil et c'est ce système qu'adopta la Commission de Crillon.

Le premier débat se produisit à Crillon à l'occasion du critérium de la "Domestic Safety" maintenu dans le projet Hurst-Miller. Lorsque la question vint en discussion, le 6 Février, la France, l'Italie et le Japon se prononcèrent contre; l'Angleterre elle-même s'inquiétait des conséquences que l'expression pouvait entraîner au point de vue naval. Le baron Makino proposa de remplacer le mot "Domestic" par le mot "National" et ce fut adopté. C'était évidemment transformer totalement la conception originaire car l'intérêt *national* déborde singulièrement les frontières, et il faut en laisser l'appréciation à l'arbitraire de chaque peuple. M. Bourgeois profita immédiatement de l'incident pour exposer que la sûreté nationale demandait en certains cas des armements puissants et ne serait complètement garantie que par une Ligue disposant elle-même de forces internationales suffisantes; il développa en même temps le thème du "risque spécial" que la France devait à sa position géographique et à son rôle de sentinelle du droit et de la civilisation. Lord Robert Cecil et M. Wilson s'élevèrent au contraire contre toute idée de substituer aux militarismes nationaux un militarisme international, et développèrent la conception purement anglo-saxonne de la démilitarisation obtenue par la confiance et la publicité, au sein de la Ligue, et non point garantie par la force; conception que les esprits latins ont toujours considérée comme empreinte de mysticisme, et par conséquent décevante et dangereuse.

Cette première escarmouche peut être considérée comme typique, et la bataille devait recommencer plusieurs fois sur le même terrain sans qu'aucun des adversaires abandonnât ses positions. Elle se poursuivait d'ailleurs parallèlement au Conseil des Dix où le Maréchal Foch développait ses plans d'occupation du Rhin,

cependant que M. Clemenceau spécifiait que la France ne pourrait accepter la conception anglo-saxonne du Pacte qu'en échange de la garantie spéciale résultant de l'engagement simultané de l'Angleterre et des Etats-Unis de secourir la France en cas de nouvelle agression injustifiée de la part de l'Allemagne.

Tous les petits Etats européens se trouvaient d'ailleurs en l'occurrence derrière la France et l'Italie et c'est pourquoi l'on s'accorda sans peine pour décider que le Conseil se bornerait à *préparer* des plans de désarmements, lesquels ne seraient point imposés, mais devraient être acceptés individuellement par chaque Etat intéressé. En revanche, on adopta, en l'élargissant, la suggestion du Général Smuts relative aux Etats héritiers des empires défunts. Ceux-ci devaient, selon le plan Smuts, accepter une limitation de leurs armements édictée d'autorité; le pacte décida que les Etats, autres que les membres originaires de la Ligue, qui poseraient leur candidature à l'entrée de la S. D. N. n'y pourraient être admis que s'ils acceptaient le plan de limitation d'armements qui leur serait imposé. Ainsi, l'Allemagne, ses anciens Alliés, les Etats dont les noms ne figuraient point sur les annexes au Pacte, seraient soumis à une limitation d'armements obligatoire, tandis que pour tous les autres membres de la société elle ne serait que facultative.

L'art. 8 du projet de pacte maintint en outre, au moins en apparence, les idées essentielles des textes anglo-saxons, en ce qui concerne la fabrication privée des armes et les programmes militaires, mais avec ces nuances, que sur le premier point on déclarait qu'il y aurait lieu de tenir compte de la situation des Etats qui ne sont point en mesure de pourvoir eux mêmes à leurs armements et devraient par conséquent se fournir chez leurs voisins, (restriction exigée en particulier par l'Italie) — et que, sur le second, l'entière publicité se mua en une obligation pour les Gouvernements de se communiquer les uns aux autres tous les renseignements relatifs à leurs armements officiels et à la condition des industries susceptibles de s'adapter à la guerre. Belle promesse, analogue à celle que l'Angleterre avait, à diverses reprises, essayé d'obtenir de l'Allemagne et de faire adopter par la Conférence de la Paix, en 1907; belle promesse, mais plus théorique que pratique!

Il est un point cependant sur lequel la Commission de Crillon se sépara nettement des projets anglo-saxons: la prohibition de la conscription. L'opposition vint surtout des représentants italiens qui furent chaleureusement soutenus par les français. Il y a là une question non seulement de sauvegarde nationale, mais de tempérament populaire, et M. Orlando déclara qu'il serait impossible à l'Italie de recruter une armée par voie d'engagements. Cependant comme la suppression de la conscription était pour Lord Robert Cecil et pour le Général Smuts le seul moyen d'aller à la racine même du militarisme européen, ils n'abandonnèrent pas la lutte, et pendant que le Conseil des Dix imposait le système des engagements à long terme à l'Allemagne et aux Etats vaincus, ils se concertèrent avec M. Wilson pour insister devant la commission. Le 6 Février, M. Wilson déclara qu'il ne réclamait la suppression des armées nationales que pour l'avenir, quand la Ligue serait en action, et proposa de se borner actuellement à une enquête sur la possibilité ultérieure de supprimer la conscription. Mais M. Bourgeois vigou-

reusement soutenu par M. M. Orlando et Larnaude, se refusa à discuter même la possibilité de cette abolition éventuelle. L'insistance du Président à réserver l'intervention future de la Ligue parvint cependant à faire voter un texte selon lequel le Conseil exécutif chargé d'établir le plan de réduction des armements devrait également soumettre à "l'examen de chacun des Gouvernements la juste et raisonnable fixation des armements militaires correspondant à l'échelle des forces établies par le programme de désarmement" ces limites une fois adoptées ne devant pas être dépassées sans l'autorisation du Conseil. Mais ce texte voté lors de la première session de la Commission devait lui même disparaître au mois de Mars. En revanche la mention selon laquelle le Conseil en établissant les plans de désarmement devait tenir "spécialement compte de la situation géographique de chaque pays et des circonstances" fut maintenu pour satisfaire aux exigences de la France et des petits Etats.

Lors de la revision du Pacte, dans les séances que la Commission tint en Mars, le système demeura le même. L'art. 8 dans son premier paragraphe répara une omission du projet du 14 Février. Il fait allusion, comme le plan Wilson, aux obligations internationales imposées par une action commune. Cette mention destinée à rappeler les possibilités d'une pression militaire internationale sur les Etats agresseurs, donnait une nouvelle satisfaction aux préoccupations françaises. Enfin, il fut spécifié que les plans de réduction soumis à l'examen et à la *décision* des divers Gouvernements, feraient l'objet d'un nouvel examen et d'une revision, tous les 10 ans au moins. Ainsi l'on s'efforça de rendre en apparence acceptable une obligation que l'on se sentait incapable d'imposer.

Le Gouvernement français qui pendant toutes les négociations de Paris avait été guidé par l'idée fixe d'assurer définitivement la sécurité du pays contre une nouvelle invasion allemande, ne pouvait se trouver satisfait d'un ensemble de dispositions aussi peu réalistes. Son premier représentant à Crillon, M. Léon Bourgeois, qui maintenait les traditions de La Haye et en représentait l'expérience, déploya une tenacité et une volonté indomptables pour essayer de transformer l'aspiration anglo-saxonne vers un désarmement bienveillant en des obligations strictes garanties par l'existence d'une force armée internationale. Ces efforts ne rencontrèrent que peu ou point de support de la part des autres délégations et il fut vite évident que l'institution d'une armée internationale n'avait aucune espèce de chance d'être admise. La délégation française se rabattit alors sur l'institution d'un Etat-Major international, ou d'une institution de cohésion permanente en vue de grouper l'effort éventuel des Etats contre un membre de la Société en rupture de pacte. D'autre part, elle essaya d'obtenir une institution de contrôle efficace sur les limitations d'armements imposées à certains Etats. Ce n'est que sur ce dernier point qu'une demi-satisfaction lui fut donnée. L'art. 9, introduit tout exprès dans le projet de Pacte et maintenu dans le texte définitif, institue une commission permanente chargée de donner au Conseil son avis sur l'exécution des articles relatifs à la limitation des armements (art. 1 et 8) et d'une façon générale sur les questions militaires et navales. C'est cette Commission qui, en se dédoublant, a donné les deux Commissions, technique et mixte, qui fonctionnent actuellement auprès de

la Société des Nations. Mais la Commission, on le voit, fut conçue comme purement consultative. Elle n'a aucun pouvoir de contrôle actif, ne peut prendre aucune initiative à l'égard d'un membre quelconque de la Ligue ou des Etats dont la puissance militaire est conventionnellement restreinte. La délégation française eût désiré bien davantage; elle fut même parait-il, à un moment donné, sur le point d'obtenir un contrôle des usines de guerre et des établissements chimiques susceptibles d'être utilisés pour des fins militaires. Mais cela ne prit pas corps, et toute organisation coercitive ou superétatique obligatoire et permanente fut finalement abandonnée. Il ne resta qu'une disposition assez curieuse, qui tient en deux mots et relie intimement le Pacte au Traité de Paix; elle fut introduite lors de la deuxième session de la Commission de Crillon et à la veille de la séance plénière du 23 Avril. Nous la retrouverons tout à l'heure.¹⁾ Pour le moment, bornons nous à mentionner que les efforts de M. Bourgeois au sein de la Commission aboutirent à l'insertion à la fin de l'art. 10 de la phrase finale: "En cas d'agression, de menace ou de danger d'agression le Conseil exécutif avisera aux moyens propres à assurer l'exécution de cette obligation" (l'obligation de garantie). Le premier délégué de la France était ainsi parvenu à démontrer la liaison logique entre la garantie et la force internationale de la Société.

C'est la lutte soutenue sur ce point par les Commissaires français qui donna lieu aux débats les plus mouvementés, soit en séance de Commission, soit aux séances plénières de la Conférence. Il convient à ce titre d'y insister. Il était facile de montrer que le Pacte contient bien des fissures et de très larges par où la mauvaise foi peut s'insinuer et après elle la violence. Le pouvoir de fait du Conseil, le droit de tout membre de la Société d'appeler l'attention de l'Assemblée et du Conseil sur toute circonstance de nature à affecter les relations internationales; le devoir du secrétaire général de convoquer en ce cas et immédiatement le Conseil, à la demande de tout membre de la Société, constituent des garanties de paix manifestement insuffisantes puisque elles exigent, pour être effectives, un accord général et des délais considérables. L'arme économique elle-même ne joue automatiquement que dans les textes, en théorie; les recommandations du Conseil en matière de pression militaire n'ont on le sait rien d'obligatoire. La constatation de ces lacunes avait été faite par d'autres que par les français. Le projet italien allait sensiblement plus avant que le Pacte en prévoyant que dans les cas où un membre de la Société se déroberait à ses obligations en matière de conciliation, le Conseil pourrait procéder à son égard par voie d'ultimatum, et, s'il n'optempérait pas requérir les membres de la Société ou certains d'entre eux de passer aux voies de coercition nécessaire. Le projet suisse lui-même n'hésitait pas (art. 62) à mettre aux mains de la "Délégation permanente" et du "Conseil de conciliation" dont il prévoyait l'institution, un pouvoir de coercition effectif. La "Délégation" pouvait en cas d'urgence agir d'elle-même à la simple majorité des voix et, dans les cas moins graves, soumettre ses décisions au Conseil qui décidait des mesures à prendre à la double majorité des $\frac{2}{3}$ des voix des Etats et du chiffre des populations représen-

¹⁾ V. ci-dessous. P. 135.

tées. Ces deux exemples suffisent à prouver que l'étude approfondie des moyens d'assurer l'efficacité d'un Pacte international aboutit toujours au même point.

A la séance plénière du 14 Février, lorsqu'il fut patent que le Pacte ne créerait aucun organe permanent capable d'exécuter automatiquement et immédiatement les résolutions du Conseil, M. Bourgeois voulut éclairer publiquement l'opinion sur l'insuffisance du Pacte. Il maintint expressément l'amendement qu'il avait proposé à l'art. 9 du projet de Pacte: "Un organisme permanent sera constitué pour prévoir et proposer les moyens militaires et navals d'exécution des obligations que la présente convention impose aux Hautes Parties Contractantes et pour en assurer l'exécution immédiate en tous les cas d'urgence. "Il justifiait ainsi cette garantie minimum et modérée contre la possibilité des attaques brusquées:

"Nous nous dressons, dit-il, contre le renouvellement possible de la guerre mais la guerre ne s'improvise pas, surtout quand il faut réunir les forces d'Etats divers, éloignés dont les points d'action sont dispersés sur toute la surface du monde. Chez chaque peuple la nécessité de consulter les organes légaux de la représentation nationale, d'obtenir les votes des Parlements, exige des délais. Il faut du temps pour ces délibérations, elles seront même impossibles si on ne soumet pas à un plan préalablement étudié pour cette action l'appel que la Société des Nations doit adresser à chacun, si on ne prévoit pas où, comment les contingents nationaux pourront et devront être dirigés Enfin en cas de menace d'agression il faut que, à l'avance, les mesures aient été établies et concertées pour que d'abord un frein préalable soit opposé aux mauvaises intentions des insoumis Dans le cas contraire ils seront encouragés Une agression subite ne doit pas pouvoir se produire sur les points dangereux du monde sans que la répression immédiate soit assurée"

Ces paroles reçurent aussitôt une confirmation éclatante par l'adhésion publique que leur donna M. Barnes, délégué anglais, au nom du Labour Party. Elle fit une impression d'autant plus forte qu'elle n'avait rien de concerté: "Nous pouvons affirmer déclara-t-il que rien ne serait accueilli avec plus de ferveur par les classes laborieuses". Il allait même plus loin que M. Bourgeois et souhaitait la création d'un embryon d'armées internationale:

"J'ai peur disait-il, que lorsque le moment viendra d'exécuter une sentence de la Ligue des Nations une Nation agressive n'essaye de passer au travers de la barrière avant qu'elle soit bien fermée. J'aurais aimé voir dans le texte l'indication de la création d'un noyau de forces internationales toujours prêtes à intervenir lorsqu'un pareil danger se présenterait. Je sens bien qu'il y a là un point délicat, puisque c'est la souveraineté des Nations qui peut se trouver en jeu; mais j'espère que nous pourrons trouver quelques moyens de concilier l'indépendance essentielle des existences nationales avec ce qui est nécessaire pour leur sécurité commune."

C'était là en effet définir très exactement le problème vital de la Société des peuples.

M. Barnes se déclarait également en plein accord avec la délégation française en ce qui concernait le deuxième amendement, en corrélation nécessaire et logique avec le premier, c'est-à-dire l'amendement relatif au contrôle des armements. Tel qu'il fut présenté à la deuxième séance plénière de la Conférence, il était ainsi conçu: "Les Hautes Puissances contractantes résolues à se donner franche et pleine connaissance mutuelle de l'échelle de leur armement et de leurs programmes militaires et navals, ainsi que de leurs industries susceptibles de s'adapter à la guerre, institueront une Commission chargée des constatations nécessaires."

C'était transformer le principe nu de l'art. 9 en une solution d'efficacité, mais le siège de la Conférence était fait comme celui de la Commission. Il ne restait plus qu'un espoir, celui de reprendre une fois encore la question après le retour d'Amérique du Président Wilson, et cet espoir lui-même devait être sacrifié à des considérations de politique générale du Gouvernement français.

* . * *

Nous en avons ainsi terminé avec la première série des délibérations de Crillon et le projet de pacte adopté le 14 Février. Il suffira pour être complet de mentionner, pour mémoire, l'article relatif à la publicité des traités qui donnait satisfaction à la théorie wilsonnienne de la diplomatie ouverte et sur lequel l'agrément se fit sans difficulté; l'article donnant à l'Assemblée des délégués le droit d'inviter les Etats membres à un nouvel examen des traités devenus inapplicables et des situations internationales périlleuses; — enfin l'article comportant l'engagement d'abroger les obligations conventionnelles incompatibles avec celles du Pacte et de n'en pas conclure de nouvelles. (Art. 23, 24, 25 du projet de Pacte dont les stipulations ont été maintenues dans le Pacte définitif art. 18 à 21.) Ces dispositions qui soulèvent des problèmes juridiques extrêmement délicats ne purent pas être étudiées comme elles l'auraient mérité et leur rédaction a engendré par la suite bien des difficultés.

Signalons également les défauts de l'art. 26 du projet de Pacte relatif aux amendements, c'est-à-dire à la revision constitutionnelle du Pacte. La rédaction semble n'avoir réglé que la question de la *ratification* par les Etats membres de la Société alors que, dans l'esprit de la Commission, la règle posée s'appliquait aussi bien au vote des amendements qu'à leur ratification par les Gouvernements intéressés. Ce point a fait doute par la suite, notamment lors des discussions de la deuxième session de l'Assemblée en 1921. Il n'y eut pourtant point de divergence d'opinion lors des travaux préparatoires, la Commission s'étant mise d'accord pour estimer que le vote des amendements serait acquis par une majorité des $\frac{2}{3}$ des membres de l'Assemblée, à condition que cette majorité comprît les représentants des Etats composant le Conseil Exécutif. On estima en effet que la majorité ainsi renforcée serait déjà difficile à obtenir, et que l'exigence de l'unanimité rendrait pratiquement impossible toute modification constitutionnelle, c'est-à-dire condamnerait le Pacte à l'immobilité et la Société à la mort.

VI

LE VOYAGE DE M. WILSON EN AMÉRIQUE ET LA DEUXIÈME SESSION DE CRILLON.

M. Wilson devait rencontrer en Amérique une opposition au Covenant beaucoup plus ardente et mieux organisée qu'il ne le supposait. Même après les élections de Novembre 1918, il était convaincu d'avoir le peuple avec lui. A vrai dire, cette opposition était moins une opposition au Covenant lui-même qu'à la personne du Président. Certes, on reprochait au Pacte son art. 10, les dangers qu'il faisait courir à la politique traditionnelle des Etats-Unis et les menaces qu'il contenait pour les intérêts

immédiats de la grande République, spécialement en son article des mandats. M. Lodge, au Sénat réclamait de fortes indemnités. M. M. Borah et Johnson, invitaient le peuple américain à abandonner l'Europe à son anarchie. Mais cette opposition eût encore pu être apaisée car tous les républicains n'étaient pas unanimes; M. Taft en particulier à la tête de la "League to enforce Peace", soutenait ouvertement le Président Wilson et paraissait en public à ses côtés pour défendre la conception de la Ligue. M. Root, l'éminent secrétaire du Président Roosevelt faisait campagne dans le même sens. Au Sénat, M. M. Lodge, Knox, Reed, et ceux mêmes qu'on a appelé depuis les irréductibles, se déclaraient favorables au principe, tout en protestant contre la façon dont il avait été mis en oeuvre. Mais l'attitude du Président fut peu diplomatique et cassante, et bientôt tout essai de conciliation devint impossible. Bien qu'il eût convoqué à la Maison Blanche les membres du Comité des Affaires Extérieures pour discuter avec eux le projet de Covenant qu'il rapportait de Paris, certains d'entre eux déclinerent l'invitation. Il est probable que le Sénat eût voulu davantage : être associé aux négociations, comme ç'avait été le cas dans d'importantes conjonctures antérieures, notamment lors du Traité de Paris après la guerre Hispano-Américaine, ou tout au moins être tenu très exactement au courant. Or, la délégation américaine à Paris elle même ne l'avait pas toujours été. Nous l'avons vue desservir le Président. On le sut à Washington. Le Président croyant que la résistance visait sa personne plutôt que son oeuvre, apprécia très durement l'opposition qui lui était faite. Dans son discours de Boston, le 24 Février, à son arrivée aux Etats-Unis, il imputa à ses adversaires un manque de patriotisme et d'humanité et le 4 Mars, à New-York, au moment de se réembarquer pour la France, il déclara que l'incorporation du Pacte au Traité avait pour but de forcer l'adhésion du Sénat qui n'oserait pas, pour des raisons de politique personnelle et intérieure, s'opposer au rétablissement de la paix. Cette politique d'intransigeance irrascible devait, on le sait, persister, et amener le Président à refuser toute concession même au prix de la non ratification du Traité de Paix. Son défi au Sénat alla jusqu'à prendre l'opinion publique américaine pour arbitre entre eux. M. Wilson sur le navire qui le ramenait en France se rendit compte que sa campagne aux Etats-Unis avait été trop rapide et trop superficielle pour pouvoir porter les fruits qu'il en espérait. Il balança sur le point de savoir s'il laisserait le Pacte tel quel, quitte à chercher à vaincre ensuite l'opposition de ses adversaires politiques lorsque la question de la ratification se poserait —, ou bien s'il prêterait les mains à une revision du texte élaboré à Crillon en courant le risque de voir se renouveler les attaques auxquelles il avait eu à faire face, et en particulier celles de la délégation française qui considérerait vraisemblablement le Pacte comme complètement inopérant si on voulait le combiner avec la reconnaissance de la doctrine Monroë, s'est-à-dire avec la liberté pour les Etats-Unis de s'abstenir de toute intervention en Europe. M. Wilson se résolut cependant à courir ce dernier risque et à donner satisfaction, s'il le pouvait, à ses compatriotes. Ce qui emporta sa décision ce fut un ensemble d'avis concordants émanant des leaders républicains et démocrates tout ensemble : tout d'abord une lettre du Sénateur Hitchcock qu'il avait reçue le jour même

de son embarquement et qu'il médita sur le George Washington; ensuite trois câblogrammes envoyés par M. Taft et le Président Lowell d'Harvard University les 18, 21 Mars et 13 Avril; enfin un message de M. Root. Tous ces documents s'accordaient à lui affirmer que s'il faisait à l'opposition sénatoriale les concessions nécessaires, la ratification du Traité devenait non seulement probable mais certaine.¹⁾ Les changements demandés étaient les suivants: reconnaissance spécifique de la doctrine de Monroë; faculté pour l'Amérique de se retirer de la Ligue; exclusion des "affaires domestiques" (Tarifs, immigration) des différends soumis à la juridiction internationale; faculté d'accepter ou non la charge d'un mandat (Hitchcock). En France le Président allait trouver la situation singulièrement modifiée. La publication du projet de Pacte adopté le 14 Février avait permis à l'opinion publique d'en discuter la conception et aux critiques de se faire jour librement. A vrai dire, l'architecture de la Société et les formules sybillines des articles avaient causé presque partout une certaine déception.

Le 6 Mars 1919 se tint à Berne la Conférence internationale des Associations pour la S. D. N. qui réunit les délégués de plus de 60 Sociétés de tous les pays. Le Congrès, tout en reconnaissant le progrès incontestable réalisé par le pacté sur l'anarchie internationale préexistante, élaborà toute une série d'amendements dont l'esprit tendait à démocratiser le Pacte et à rapprocher la Société des Nations d'une véritable fédération d'Etats.

Plusieurs Gouvernements neutres avaient, avons nous dit, préparé officiellement des projets de constitution internationale. Une délégation officielle des Gouvernements neutres se trouvait en fait à Paris; elle finit par réunir les représentants de 13 pays: l'Argentine, le Chili, la Colombie, le Danemark, la Hollande, l'Espagne, le Paraguay, la Perse, le Salvador, la Suède, la Suisse, le Vénézuëla. Les amendements présentés à l'examen de la Commission étaient au nombre d'une trentaine. Ce fut Lord Robert Cecil qui fut chargé de recevoir les neutres. Il leur exprima son désir de les pouvoir compter bientôt au nombre des membres de la Société. En fait on n'était guère décidé à modifier le Covenant pour y incorporer des idées nouvelles fort divergentes les unes des autres. Cette démarche collective allait cependant accentuer encore la tendance de la Commission à tenir compte d'une opposition possible des Puissances secondaires.²⁾

¹⁾ Télégramme de M. Taft du 18 Mars:

"If you bring back the treaty with the League of Nations in it, make more specific reservations of the Monroe Doctrine; fix a term for the duration of the League and the limit of armaments; require expressly unanimity of action in Executive Council and Body of Delegates, and add to Article XV a provision that where the Executive Council or the Body of Delegates finds the difference to grow out of an exclusively domestic policy, it shall recommend no settlement; the ground will be completely cut from under the opponents of the League in the Senate. Addition to article XV will answer objection as to Japanese immigration, as well as tariffs under Article XXI. Reservation of the Monroe Doctrine might be as follows:

"Any American State or States may protect the integrity of American territory and the independence of the Government whose territory it is whether a member of the league or not, and may, in the interests of American Peace, object to and prevent the further transfer of American territory or sovereignty to any European or non-American power.

"Monroë Doctrine reservation alone would probably carry the treaty, but others would make it certain."

²⁾ La seule Association privée qui ait été reçue par la Commission en corps fut le Conseil

Une autre campagne, d'opinion fut menée sous la direction de l'Association française pour la S. D. N. afin d'essayer de reprendre et de faire triompher le projet d'organisation d'une force armée internationale. Les Associations pour la S. D. N. des différents pays interalliés se réunirent à Londres du 10 au 13 Mars 1919 et adoptèrent à l'unanimité les deux amendements Bourgeois dans les termes mêmes où ils avaient été présentés à la Conférence.

Mais l'attaque la plus vive et la plus dangereuse qui ait été menée contre le Covenant vint du Conseil des Dix lui même.

On se souvient qu'à la suite des séances orageuses qui avaient eu lieu au Conseil des Dix entre les 7 et 12 Février, relativement à la garantie et au désarmement allemand, M. Wilson avait consenti, le 12, à ce que l'on rédigeât un traité préliminaire portant sur les clauses militaires et navales qui serait soumis aux Allemands avant toute autre stipulation. Après quoi il était parti en Amérique. En son absence les Anglais mécontents de sa résistance dans la question des mandats, les français mal satisfaits de la concession obtenue, les Japonais inquiets sur la question du Changtong et sur l'égalité des races, avaient peu à peu caressé l'idée de profiter de son absence pour régler, à leur gré, les questions qui les intéressaient le plus directement. En particulier ils résolurent d'élargir le Traité des préliminaires militaires en un Traité préliminaire général où seraient insérées plusieurs graves questions, mais dont serait exclue celle de la Ligue. On aurait réservé la discussion de celle-ci pour le traité général ou pour un congrès ultérieur, anéantissant ainsi la résolution prise le 25 Janvier précédent au Conseil des Dix et le 14 Février, en séance plénière, de faire de la Ligue partie intégrante du Traité. C'est du moins ce qui fut câblé au Président sur le George-Washington et son entourage comme lui même considérèrent comme certain cet espèce de complot.¹⁾ Aussitôt débarqué M. Wilson résolut de couper court radicalement à cette tentative. Il ordonna à son secrétaire, M. Ray Stannard Baker, de lancer immédiatement un communiqué spécial aux agences de Presse, dans lequel il démentait qu'un traité préliminaire dût être conclu sans y incorporer la Ligue et rappelait in terminis la résolution prise par le Conseil des Dix, le 25 Janvier précédent. Il y eut alors une véritable explosion dans la presse anglo-française et l'on prétend même que M. Pichon, Ministre français des Affaires Etrangères donna à cette occasion une interview si vive qu'il fallut immédiatement en arrêter la publication. Le Traité

international des femmes qui vint offrir son concours à la Ligue des Nations en échange de la reconnaissance de certains principes féministes. La délégation demandait que les femmes pussent, au même titre que les hommes, être utilisées dans les comités et organismes institués par la Ligue des Nations, que les Etats membres suppriment la traite des blanches et établissent une législation internationale de la prostitution; qu'il fût créé un bureau permanent international d'éducation pour mettre dans tous les pays les méthodes d'instruction en accord avec les buts de la Ligue; qu'il fût créé un Bureau permanent international d'hygiène; que le principe du suffrage des femmes fût reconnu par la Ligue des Nations. La commission n'a pas cru qu'il fût de son ressort de sanctionner cette dernière revendication, mais les articles 7, 22, 23 C. et F. du pacte donnent satisfaction aux desiderata du Conseil international des femmes en ce qui concerne leur utilisation par la Ligue, la traite des blanches et l'organisme technique de l'hygiène. Il est peu de mouvements d'opinion qui aient reçu dans le pacte une satisfaction aussi ample et d'ailleurs aussi justifiée.

¹⁾ V. Ray Stannard Baker: op. cit. New York Times, 4 Juin 1922.

préliminaire était condamné, mais la Ligue, partie intégrante du Traité, était une fois encore sauvée.

La deuxième Session de Crillon. Les "grands amendements".

M. Wilson revint à Paris le 15 mars, la Commission qui avait chômé en son absence se réunit à nouveau le 22; elle ne tint que 5 séances toutes de nuit. Le Président était pris le jour par les larges conflits de politique générale, notamment le conflit italien qui faillit amener la rupture. Le 26 le Comité de rédaction fut à nouveau constitué des mêmes personnalités que le mois précédent; le 19 avril la rédaction était en état d'être présentée à la Commission plénière à la réserve de quelques points importants qui furent discutés ce jour là et le lendemain.

Il s'agit ici de ce qu'on appela alors les "grands amendements": l'amendement français sur le contrôle des armements et l'institution d'un organisme militaire de coordination; l'amendement japonais sur l'égalité des races; l'amendement américain qui réservait l'application de la doctrine de Monroe. Chacun d'entre eux réunit une majorité imposante l'amendement japonais entre autres. Mais ces objets étaient trop importants pour que l'on pût passer outre à une opposition qui se groupait derrière de grandes Puissances: les amendements furent renvoyés à la Conférence c'est-à-dire enterrés.

L'amendement japonais sur l'égalité des races, avait déjà été introduit devant la Commission le 13 Février par le baron Makino à propos d'un projet d'article relatif à l'égalité religieuse qui lui-même dut être abandonné. Il fut repris avec beaucoup de force et d'insistance et l'on put croire un instant qu'il triompherait. On vit le délégué chinois M. Wellington Koo, pourtant en méfiance vis à vis de toute proposition japonaise, l'approuver sans restriction. Ce n'est point ici le lieu de rappeler tout l'intérêt politique qui se cachait derrière cette déclaration de principe. Il ne s'agissait pas seulement de la concilier avec la répulsion invétérée que professent les américains pour les hommes de couleur et le soin qu'ils apportent, à éviter les croisements de sang. On sait de reste qu'elle se complique d'un problème économique vital non seulement pour les Etats de l'Ouest, mais pour les Dominions britanniques voisins du Pacifique, qui voient dans l'établissement des travailleurs asiatiques une concurrence extrêmement redoutable et dans l'expansion économique du Japon un véritable péril. La question est donc à la fois sentimentale et terriblement pratique car c'était presque une clause de la Nation la plus favorisée, que les Japonais réclamaient implicitement pour leurs futurs traités d'établissement.¹⁾ Cependant l'opposition la plus irréductible ne vint pas du Président Wilson. Ce fut Lord Robert Cecil qui déclara nettement au nom du Gouvernement britannique que l'affaire était trop délicate et insuffisamment mûrie. Le Pacte de famille passé entre la métropole et les Dominions avait déjà plus de poids dans l'esprit du Gouvernement anglais que le traité d'alliance avec le Japon. Crillon présageait Washington. Mais les Japonais n'abandonnèrent pas la partie.

¹⁾ Texte de l'amendement japonais:

"L'égalité des Nations constituant un principe fondamental de la Ligue, les H. P. C. conviennent d'accorder aussi vite que possible à tous les Etrangers, nationaux d'Etats membres de la Ligue, un traitement égal et équitable sous tous les rapports, sans établir aucune distinction soit en droit, soit en fait, en raison de leur race ou de leur nationalité."

Le 4 Avril l'Ambassadeur du Japon à Washington fit une démarche pressante au Département d'Etat et remit une déclaration qui toucha le Président Wilson peu de temps avant son second départ pour la France. La question y était reprise sur un ton grave. L'Ambassadeur sollicitait à nouveau le Président d'accueillir la déclaration sur l'égalité des races, et laissait entendre que sans elle le fonctionnement de la Société des Nations serait dans l'avenir handicapé. Le Japon n'insisterait pas sur le texte de l'amendement présenté pourvu qu'il obtint satisfaction sur le fond.

La question fut reprise le 11 Avril à Paris lors de la deuxième session de la Commission. Il s'agissait cette fois simplement de l'introduction dans le préambule du Pacte d'une phrase sur l'égalité *des Nations* (et non plus races) et de leurs ressortissants. Cette fois encore c'est Lord Robert Cecil qui leva des objections. Il estimait la mention dangereuse pour la souveraineté des Etats et considérait que le Japon ayant un siège au Conseil ne pouvait arguer d'une inégalité quelconque. Le Vicomte Chinda répondit que l'opinion publique japonaise se passionnait sur cette question, et alla jusqu'à laisser entrevoir une demi-menace selon laquelle si le Japon ne recevait pas satisfaction il pourrait abandonner la Ligue. Il termina en demandant un vote exprès. Les Japonais eurent pour eux la Chine, la France, l'Italie, la Tchécoslovaquie, la Pologne. M. Wilson et le Colonel House s'abstinrent. Au total 11 voix se prononcèrent pour l'amendement et six contre. M. Larnaude fit remarquer qu'il y avait là une forte majorité, mais M. Wilson maintint que l'unanimité était nécessaire pour qu'une décision fût prise et que l'amendement devait être considéré comme rejeté.

Une autre bataille assez chaude se livra sur le point de savoir quel serait définitivement le siège de la Société des Nations. Il avait été un moment question de choisir un grand Etat. Cette idée qui eût fait convoquer l'Assemblée à Paris ou à Londres fut vite abandonnée et l'examen des titres se localisa entre la Belgique, la Hollande et la Suisse. La Haye avait pour elle le souvenir des conférences de 1899 et de 1907, la possession du Palais de la Paix dû à la munificence d'un Carnegie, et les traditions de la Cour internationale. Mais les Alliés gardaient quelque rancune de la façon dont le Gouvernement hollandais avait pratiqué la neutralité ainsi que de l'asile fourni à Guillaume II. La candidature belge eut de chauds partisans, la France en particulier, mais elle n'en eut guère. La tendance qui existait déjà à accueillir les demandes de la Suisse relativement au maintien de sa neutralité faisaient considérer que la condition juridique qui serait ainsi maintenue en faveur de ce pays le garantirait contre toute tentative brutale de la part d'un Etat contre la liberté ou l'autonomie de la Ligue. Les anglais étaient nettement en faveur de cette neutralité. Le représentant de la Suisse, le Professeur Rappard, fit de vigoureux efforts pour en faire introduire le principe dans le Pacte; le Colonel House y consentait, mais le Président Wilson tint bon et s'opposa à ce que le Covenant comportât une exception si manifeste à ses principes. Ce fut le *Traité* qui reconnut la position spéciale de la Suisse et nulle addition ne fut apportée au Pacte. En revanche la cause de Genève était gagnée et contrairement à ce qui a été dit, ce furent les voix anglaises qui entraînèrent la décision, le vote de la France

en faveur de la Belgique ne groupa que la Chine, le Portugal et la Tchéco-Slovaquie. Genève eut 12 voix sur 18.

Un autre problème resta au contraire sans solution : celui de la langue officielle de la Société. La délégation française, saisie d'un rapport du professeur Aulard, avait pris l'initiative de proposer le choix du français pour la rédaction du Pacte et les travaux de la S. D. N. Cette proposition n'affectait point l'aspect d'une prétention nationale. Elle faisait seulement toucher du doigt les difficultés multiples qu'engendrerait l'emploi simultané de deux ou plusieurs langues : retards dans les délibérations, confusion dans les discussions, incertitudes dans l'interprétation des textes, etc. Ces inconvénients, déjà sensibles lors de la Conférence de la Paix, l'ont été depuis davantage. Mais en dépit des qualités de clarté propres au français et de la tradition diplomatique, la commission refusa de se prononcer. Il était fatal que l'hégémonie anglo-saxonne se traduisit ici encore dans la pratique. La question fut renvoyée à la séance plénière de la Conférence qui elle non plus ne se prononça pas et le problème demeura en état jusqu'au moment où la S. D. N. adopta le français et l'anglais concurremment comme langues officielles.

La Commission se prononça ensuite explicitement sur la question de l'unanimité dans les délibérations du Conseil et de l'Assemblée. Ce point était resté en suspens lors des délibérations de Février mais il était certain que l'on ne reviendrait point en arrière et que l'on s'inclinerait une fois de plus devant le principe sacro-saint de l'égalité souveraine, au risque de compromettre l'efficacité même du nouvel ouvrage. Il y avait cette fois une raison de plus : la nécessité de tenir compte de l'opposition américaine et de tout faire pour la réduire. La décision sur l'unanimité fut en réalité le premier pas fait dans cette voie. Il y en eut trois autres non moins considérables : le premier fut l'acceptation de l'art. 21 nouveau relatif à la doctrine de Monroe.

* * *

Ce n'est pas la première fois que la reconnaissance de la doctrine de Monroe avait été acceptée et juridiquement proclamée par une Conférence européenne. En 1899 et en 1907, à La Haye, l'adhésion américaine au projet de convention en matière d'arbitrage et de règlement pacifique des conflits internationaux n'avait été donnée que sous réserve de la doctrine de Monroe. Le rappel de cette même réserve dans le Pacte eût pu paraître singulièrement condescendant en faveur de la politique des Etats Unis mais on n'aurait pu prétendre que ce fût un fait nouveau. Ce qu'il y a inattendu et d'un peu choquant dans le nouvel article 21 c'est le déguisement donné à cette doctrine. La présenter comme un "regional understanding", ce que le texte français aggrave encore en écrivant "*entente régionale*", c'est manifestement déformer le sens traditionnel et historique de cette doctrine qui fut toujours unilatérale, qui sans doute a pu être acceptée par des Etats de l'Amérique latine, mais qui n'a jamais fait l'objet d'une *entente* formelle. L'assimiler à un traité d'arbitrage sous prétexte que ses vues sont pacifiques, c'est encore augmenter la confusion et accentuer la supercherie. Le procédé ne pouvait tromper personne et mieux eût valu, répétons le, une réserve positive et un peu brutale comme celles de

1899 et de 1907. Le débat fut passionné. Les anglais, qui pourtant n'avaient pas été pressentis, se gardèrent de croiser la politique américaine. La délégation française fut moins habile. Toujours hantée par le besoin de sécurité qui était au fond de leurs préoccupations, les délégués français reprochaient à l'amendement américain de présager le désintéressement des Etats Unis du maintien de la paix du Monde. M. Wilson répondit par un discours extrêmement cordial et éloquent, mais l'incident rebondit de façon assez fâcheuse devant l'insistance des délégués français à réclamer une définition et une limitation de la portée de la doctrine. C'était à la dernière séance; on avait discuté presque toute la nuit, de part et d'autre on était las et nerveux. Ce fut là le seul incident regrettable qui ait eu lieu pendant les discussions si pleines de bonne volonté de l'hôtel Crillon.¹⁾

¹⁾ Voici d'après un témoin renseigné comment ces incidents se déroulèrent. C'est aux alentours du 22 Mars que M. Wilson rédigea les amendements américains. En ce qui concerne la mention de la doctrine de Monroe le Président développa purement et simplement les termes employés par M. Taft dans son télégramme. L'amendement était ainsi conçu :

"Nothing in this covenant shall be deemed to affect or deny the right of any American State or States, to protect the integrity of American territory and the independence of any American Government whose territory is threatened, whether a member of the League or not, or in the interest of American peace, to object to or prevent the further transfer of American territory or sovereignty to any power outside the Western Hemisphere".

Ce n'était là évidemment qu'un des aspects de la doctrine de Monroe, celui qui interdit aux Etats non américains toute intervention dans les questions territoriales et politiques purement américaines, et paraît viser plus spécialement à Japon. Il n'y avait là aucune allusion à la doctrine de Washington sur les "Entangling Alliances" c'est-à-dire à l'aspect négatif de la doctrine de Monroe. Fidèle à la pratique qui depuis le début réglait toutes les questions relatives à la Ligue par dessus la tête des autres Etats, M. Wilson soumit l'amendement aux seuls délégués anglais. Ce sont eux qui suggérèrent d'éviter toute définition de la doctrine et de la considérer comme un de ces "arrangements" ou accord compatibles avec les termes du Pacte. On ajouta plus tard le qualificatif "territoriaux".

C'est à la séance du 10 Mars que M. Wilson introduisit l'amendement et expliqua longuement à ce sujet sa conception de la doctrine de Monroe. Il affirma une fois de plus que le Pacte n'en était que la généralisation et constituait une vaste "disentangling Alliance" puisqu'il obviait à la conclusion de tout traité imperialiste, et que la mention de la doctrine de Monroe avait pour but d'indiquer que l'Amérique persévérerait dans son attitude traditionnelle contre de pareils projets. Les Délégués français, M. Larnaude en particulier, s'émurent immédiatement, et demandèrent s'il en fallait conclure aussi que l'Amérique se désintéresserait des affaires d'Europe, cependant que de son côté le représentant du Brésil, M. Batalha Reis, s'inquiétait de savoir si les Etats-Unis interviendraient, le cas échéant, pour garantir les Etats sud américains. M. Wilson voulut rassurer l'un et l'autre en déclarant que la doctrine de Monroe n'inflirait en rien les obligations positives du Covenant lesquelles s'appliqueraient, sauf, bien entendu, l'intervention nécessaire du Congrès en cas de mobilisation ou d'acte de guerre. Mais M. Larnaude insista en demandant une définition exacte de la doctrine et tout au moins une mention précise des obligations juridiques incombant aux Etats-Unis. Lord Robert Cecil répondit que toute définition risquerait de restreindre ou d'étendre la portée de la doctrine et M. Wilson montra quelque humeur de la méfiance témoignée à l'égard de la politique future des Etats-Unis. Le délégué français tint cependant à faire remarquer qu'il était nécessaire de préciser, attendu qu'un Etat pouvait avoir à se défendre non seulement contre une agression territoriale, mais même contre des prétentions d'ordre économique inacceptables et capables de motiver un casus belli. M. Wilson ne releva pas cette allusion.

Le lendemain, 11 Mars, M. Larnaude revint à la charge et déposa un amendement à l'amendement américain; il proposait d'ajouter après les mots "ententes compatibles avec le Pacte": "en tant qu'elles n'empêchent pas les Etats signataires d'accomplir leurs obligations résultant du Covenant". —

M. Wilson, un peu impatient, répondit que les obligations résultant du Covenant l'emportaient évidemment sur celles qu'entraînait la doctrine Monroe. En réalité M. Wilson

Les autres amendements américains passèrent sans difficulté notamment la disposition relative au droit de se retirer de la Ligue et le paragraphe 8 de l'art. 15 relatif aux différends portant sur les "questions domestiques". Aucune stipulation n'est au point de vue juridique plus critiquable que celle-ci, surtout sous la forme où elle se présente. Il est d'évidence que si le différend soumis au Conseil porte sur une question d'ordre purement interne, le Conseil ne pourra que le reconnaître et débouter le demandeur de sa prétention. Mais le paragraphe tel qu'il est rédigé ou bien énonce une vérité évidente ou bien laisse un échappatoire aux Puissances désireuses de se soustraire à sa juridiction. Il eût fallu à tout le moins définir ce qu'on entendait par affaire d'ordre purement interne; nous ne disons point en fournir une liste ce qui est tout à fait impossible, car étant donné la solidarité internationale de fait qui existe actuellement entre les peuples, toute matière peut cesser à un moment donné d'être une affaire domestique. La vérité, c'est que là encore on a voulu donner satisfaction à l'opinion américaine. On sait que les questions d'immigration, de tarifs douaniers, de navigation côtière et de cabotage, (ex : la question des droits sur le canal de Panama) ont été souvent revendiquées comme des questions d'ordre interne, alors qu'elles peuvent fort bien soulever des litiges d'ordre international — mais M. Wilson s'appropriera sans plus les suggestions de M. M. Taft et Lowell. Les conseillers légistes de la délégation américaine sentirent tout ce qu'avait de défectueux cette rédaction. En fait elle n'apaisa point l'hostilité du Sénat et elle introduisit dans les obligations du Pacte une nouvelle cause d'indétermination et de faiblesse.

* * *

Tels furent les grands amendements ou les principales nouveautés introduits dans le pacte au cours des séances de Mars. Il nous faut, pour être complet, signaler les autres modifications apportées au projet du 14 Février par la Commission

ne pouvait accepter une affirmation nette des obligations d'intervention dérivant du Covenant, *puisque c'est précisément contre ces interventions que s'insurgeaient les Sénateurs et l'opposition américaine.* Le malentendu résidait en cela : M. Wilson pouvait bien défendre à Crillon son interprétation de la doctrine de Monroe; mais il était patent que cette interprétation ne correspondait pas à celle de ses compatriotes. L'avenir l'a démontré puisqu'à l'heure actuelle encore l'opposition à l'article 10 et les projets d'amendements qui sont depuis le début en gestation devant la Société des Nations (amendement canadien notamment) ont précisément pour but avoué ou caché d'affaiblir ou d'annuler l'obligation d'intervention et de garantie active. Les délégués français à Crillon étaient donc fondés à dénoncer l'obscurité voulue de la formule anglo-saxonne. C'est alors que Lord Robert Cecil proposa, pour leur donner satisfaction partielle, d'insérer la mention de la doctrine de Monroe non plus à l'article 10, où elle aboutissait à restreindre l'obligation de garantie, mais à l'article 20 qui s'occupe des engagements et obligations internationales compatibles avec le Pacte. Cette solution admise fut l'origine de l'article 21 actuel. M. Wellington Koo, suivait au nom de la Chine et avec la plus grande attention la discussion, car il y soupçonnait, non sans motif, une justification implicite de l'alliance anglo-japonaise. Il obtint l'introduction dans l'article 20 du mot "understandings" pour indiquer que les ententes considérées comme contraires au Pacte devraient être abrogées aussi bien que les stipulations conventionnelles incompatibles avec lui. Tous ces efforts en vue d'éclaircir une discussion qui en réalité touchait aux plus graves questions de la politique mondiale, n'aboutirent en fait qu'à des approximations implicites. On était bien décidé du côté anglo-américain à ne permettre aucune précision, et lorsque, à la fin de cette dernière séance, le Doyen Larnaud voulut insister à nouveau M. Wilson qui avait reçu des assurances de M. Clemenceau et lui avait enfin promis le Pacte tripartité de garantie spéciale, leva la séance d'autorité en déclarant la discussion terminée (V. Ray Stannard Baker. Op. cit. 18 Juin 22).

de rédaction. Ces modifications sont assez nombreuses, mais secondaires; quelques unes pourtant présentent un intérêt assez considérable. Le Comité de rédaction, grâce à un travail minutieux parvint à pourchasser beaucoup des impropriétés de termes et des inexactitudes de traduction; surtout il rétablit dans les articles un ordre logique qui permet en lisant le Pacte d'en saisir immédiatement la portée générale et l'enchaînement des idées.

Parmi les changements de style qui ont une portée juridique citons: la suppression du mot "Etats" devant "membres de la Ligue" afin d'indiquer que les membres de la Ligue ne sont pas tous nécessairement des Etats. Signalons également que le Conseil "exécutif" du projet de pacte devient *le Conseil* tout court, changement du en partie au désir d'éviter toute spécification des fonctions et de paraître subordonner le Conseil à l'Assemblée. Dans le texte anglais les mots "Body of Delegates" deviennent "Assembly" comme dans le texte français où on lit "Assemblée" au lieu d'"Assemblée des délégués".

Parmi les changements plus importants qui datent des séances de Mars, rappelons la mention faite à l'art. 4 de la possibilité d'élargir le Conseil par l'admission de nouveaux membres permanents ou élus; la mention que les Etats appelés à siéger au Conseil dans un litige les intéressant auront la qualité de membres du Conseil; la réfection des quatre premiers paragraphes de l'art. 8 relatif à la limitation des armements afin d'éviter toute interprétation au sujet du droit des Etats de n'accepter qu'en toute liberté les propositions du Conseil et la mention que les programmes devront faire l'objet d'un nouvel examen et d'une révision tous les 10 ans; la reprise à l'art. 13 de la mention des différends considérés comme généralement susceptibles de solutions arbitrales, et cela dans les termes même du projet originaire de M. Wilson, afin de donner au moins une satisfaction apparente aux désidérata des Etats neutres; — à l'art. 14 le pouvoir donné à la Cour d'émettre des avis consultatifs à la demande du Conseil ou de l'Assemblée, etc. . . . Dans deux cas la compétence particulière du Conseil est substituée à la compétence générale de la Ligue; c'est d'abord dans le cas où il s'agit d'admettre un Etat qui n'est point membre de la Ligue à bénéficier des dispositions du Covenant pour le règlement de ses différends: le Conseil détermine les conditions auxquelles il sera admis à le faire; c'est ensuite le cas de la Commission permanente chargée de recevoir et d'examiner les rapports annuels des Etats mandataires (art. 22 in fine): elle doit donner son avis sur toutes les questions relatives à l'exécution des mandats au Conseil et non pas indifféremment à l'Assemblée ou au Conseil. En somme la révision finale du Pacte aboutit à accentuer la prééminence du Conseil. Par ailleurs les changements de détail signalés ne comportent guère que des satisfactions de forme données à l'opinion ou aux Puissances secondaires.

Il ne restait plus désormais qu'à faire entériner à la Conférence plénière les résultats définitifs des travaux de Crillon. Ce fut l'oeuvre de la quatrième séance plénière de la Conférence de la Paix, la dernière avant celle du 29 Juin où le Traité de Paix fut présenté à la signature des Allemands. Cette séance qui mettait un point final aux velléités de publicité des Alliés et accentuait la manière arbitraire des grandes Puissances vaut, à ce titre, d'être retracée avec quelques détails.

La Séance plénière du 28 Avril.

La séance fut présidée par M. Clemenceau ayant à sa droite M. Lloyd George et à sa gauche M. Wilson. Quelqu'un de superstitieux eût mal auguré, pour l'avenir de la Société des Nations et la continuation de l'entente dans l'Entente de l'absence des plénipotentiaires italiens, que le différend survenu à l'occasion de Fiume et de la Dalmatie tenait éloignés de Paris. A l'ordre du jour, outre le Pacte : le rapport de la Commission des responsabilités et la discussion des clauses à insérer dans le traité de paix en ce qui concerne le travail : deux questions voisines de celle de la Société des Nations, ou, pour mieux dire, tout à fait connexes.

Malgré l'importance du programme, la séance fut une déception pour ceux qui croyaient assister à une discussion des amendements renvoyés à la Conférence. Les quinze jours écoulés entre la dernière séance de la Commission et la réunion de la Conférence avaient été employés à réaliser l'accord entre les délégations, et tout le scénario de la séance était réglé d'avance. Les amendements français et japonais étaient virtuellement abandonnés, celui des Américains sur la doctrine de Monroë, déjà introduit dans le texte de Pacte, ne devait soulever aucune opposition. Ce n'était même plus l'une de ces joutes de parade, comme l'on en voyait jadis à La Haye, où les premiers délégués tout au moins, tenaient à exposer les vues de leurs gouvernements. Ici tous les Gouvernements étaient d'accord pour obtenir une unanimité de parade. On ne voulait pas même de réserves ; on préférait l'abandon des améliorations possibles à leur acceptation de principe, si celle-ci devait laisser subsister des divergences de vue apparentes. A la vérité l'opinion ne fut pas dupe, et l'on comprit fort bien que l'on réservait à l'avenir — et à l'expérience de l'institution même — le soin de réaliser l'accord définitif sur les points où il n'avait pu être obtenu.

M. Clemenceau ayant donné la parole au Président Wilson, celui-ci exposa brièvement les modifications apportées au texte primitif, et donna lecture, en anglais, des articles nouveaux et modifiés, mais de ceux là seulement. La traduction fut faite par M. Mantoux, puis M. Wilson proposa les résolutions suivantes :

1. — Nomination comme premier Secrétaire général, de la Société, de l'Honorable Sir James Eric Drummond, Secrétaire privé du Secrétaire d'Etat au Foreign Office.

2. — Nomination par les Etats qui formeront le Conseil, d'un Comité de neuf représentants, chargé de préparer l'organisation de la Société, son installation et l'ordre du jour de sa première réunion.

3. — Enfin il proposa que jusqu'au moment où la Société aurait choisi les quatre Etats dont les représentants devaient compléter le Conseil, les représentants de la Belgique, du Brésil de la Grèce et de l'Espagne, en fussent membres complémentaires.

On connaît les raisons de ce choix. Les grandes Puissances désiraient ne point rencontrer au sein du Conseil une opposition éventuelle à leur politique. En s'associant la Belgique intimement liée à la politique française, et la Grèce cliente de l'Angleterre, elles pensaient seulement doubler la représentation de ces deux

pays. L'Espagne était chargée de représenter les neutres, le Brésil d'assurer le concours des Républiques de l'Amérique latine.

L'on vit se dérouler ensuite le scénario prévu.

C'est d'abord le Baron Makino qui prend la parole pour développer l'amendement japonais. Il explique que la question de l'égalité humaine étant de nature très délicate et très compliquée, il ne veut qu'énoncer le principe en laissant sa réalisation pratique aux mains des différents gouvernements; qu'il avait consenti à substituer l'égalité des Nations à l'égalité des races, mais que, même sous cette forme édulcorée, l'amendement ayant été rejeté, il se voyait obligé de revenir à sa proposition première. Il n'y revient que pour la forme, car aucune discussion ne s'ouvre et aucun vote n'est émis. Le délégué du Japon annonce simplement que son pays continuera à insister pour que le principe soit, dans l'avenir, adopté par la Société.

Après lui, M. Hymans, Ministre belge des Affaires Etrangères, prend la parole. Lui non plus ne cherche pas à faire revenir la Conférence sur les décisions de la Commission.

"Nous avons en Belgique, dit-il en substance, éprouvé une très profonde déception de voir que Bruxelles n'avait pas été choisi comme siège de la Ligue.

Nous n'en saluons pas moins la naissance de cette nouvelle institution de solidarité. L'oeuvre n'est point parfaite. Cependant les peuples pourront compter sur les garanties que leur offrira la Société des Nations."

Puis, c'est le délégué de l'Uruguay qui adhère au Pacte, non sans avoir fait quelques réserves de prudence, en ce qui concerne l'Amérique latine, sur l'interprétation de la doctrine de Monroe. Cette intervention qui n'était pas au programme, cette tentative de la part d'un représentant d'un des plus petits Etats fit une assez forte impression. Elle fut considérée par les grandes Puissances comme une irrévérence, par les autres, comme une audace. Elle contribua certainement à la décision qui fut prise de ne plus convoquer de séances plénières de la Conférence afin d'éviter tout incident analogue dont la presse et l'opinion n'eussent pas manqué de s'emparer. Tout cela est très caractéristique de l'esprit dans lequel furent élaborés et le Pacte et le Traité de Paix.

Enfin la parole est donnée à M. Léon Bourgeois. Le premier délégué de la France se borna dans un discours simple et précis à montrer l'importance que la conception française eût pu présenter non seulement pour l'intérêt de la France, mais pour la Paix du Monde. Mais l'exposé des amendements n'était plus qu'une formalité académique. Le Gouvernement français avait renoncé depuis longtemps déjà à en soutenir l'adoption et ce n'était plus un secret pour personne que M. Bourgeois, demandant à M. Clemenceau des instructions sur la tactique à suivre en ce domaine avait reçu cette réponse laconique: "Faites vous battre". La question de la Société des Nations n'était plus pour la politique française qu'une question de marchandage diplomatique. On en eut la preuve lorsque M. Pichon se levant aussitôt après M. Bourgeois vint faire l'abandon volontaire d'une victoire morale acquise en donnant au nom de la France lecture de la déclaration suivante:

"Le Gouvernement de la République française exprime sa satisfaction de

trouver, dans le projet de convention relatif à la Société des Nations, la consécration de l'effort qui a toujours été le sien depuis les Conférences de La Haye pour l'organisation du droit et de la paix.

Affirme sa confiance que la Société des Nations deviendra de plus en plus l'instrument nécessaire des relations entre les peuples.

Rappelle que, pour fortifier cet instrument, ses délégués ont présenté, relativement au contrôle des armements et aux sanctions, deux amendements qui leur paraissent nécessaires.

Accepte, dans l'esprit de solidarité qui a présidé à la rédaction de la convention, le projet soumis à la Conférence, avec le ferme espoir que l'exercice du droit d'amendement, inséré à l'art. 26, en permettra le renforcement."

C'était le premier appel à l'évolution nécessaire de la Société des Nations, le "spes in futurum". Mais le Gouvernement français avait cru trouver des garanties plus tangibles dans le présent et les raisons de son abandon sont bien connues. En échange de ses concessions sur l'organisation coercitive de la Société et sur l'occupation des provinces rhénanes, il avait obtenu de M. M. Wilson et Lloyd George la promesse des fameux traités de garantie en cas d'agression injustifiée de l'Allemagne. On sait comment cette compensation est depuis lors devenue illusoire. Mais à l'époque, elle fut considérée comme effective. Ce qu'il importe de souligner ici, c'est sa liaison étroite avec le Pacte. La garantie de la sécurité française contre les entreprises éventuelles de l'Allemagne fut conçue non pas comme une alliance défensive particulière, mais comme une application spéciale de la garantie générale contenue dans l'art. 10 du Pacte. Elle s'incorpore et s'enchasse dans la conception de la Ligue. Il était même spécifié que cette entente devait recueillir non seulement l'approbation des Etats intéressés et de leurs Parlements, mais du Conseil de la Ligue, à la majorité simple. C'est du moins ce que spécifiait un communiqué officiel contemporain de l'obtention par M. Clemenceau de la double promesse à laquelle il tenait tant.

La politique française reçut d'ailleurs à la séance plénière du 28 Avril une légère satisfaction à laquelle nous avons déjà fait allusion.¹⁾

L'art. 5 du Pacte stipule que les décisions de l'Assemblée ou du Conseil doivent être prises à l'unanimité des membres présents, sauf dispositions expresses du présent pacte, dispositions qui d'ailleurs sont rares. Le Président Wilson proposa d'insérer dans le dit article, après les mots ci-dessus cités, ceux-ci "ou du présent traité" c'est-à-dire sauf dispositions expresses du Traité de Paix auquel le Pacte est incorporé. Or, le Traité de Paix limite, on le sait, strictement les armements allemands et confie le contrôle de cette limitation à des Commissions interalliées temporaires dont le rôle doit cesser une fois le résultat acquis. Mais, — et c'est ici que s'affirme la portée de l'amendement Wilson, — l'Allemagne devra, même après le départ de ces Commissions, se prêter à toute investigation jugée nécessaire par le Conseil de la Société des Nations, *decidant à la majorité des voix*, sur la demande d'un quelconque des membres de la Société. Ainsi, il résulte de la combinaison des clauses militaires et navales du Traité de Paix et du léger amendement de quatre mots

¹⁾ V. ci-dessus p. 121.

introduit dans l'art. 5 du Pacte, qu'une Commission de contrôle pourrait à tout moment être réunie par le Conseil de la Société des Nations décidant à la *simple majorité* pour s'assurer de la réalité des manquements imputés à l'Allemagne dans ses obligations de désarmement permanent. La portée de cette subtile modification du Pacte, échappa lors de la séance plénière du 28 Avril aux non initiés, le texte du Traité de Paix n'étant pas encore divulgué. Elle aboutissait, on le voit, à rendre possible éventuellement la création d'un succédané de la Commission de contrôle permanente que préconisait le second des amendements Bourgeois. Elle n'en fournissait pourtant pas l'équivalent, car il existe une grande différence d'efficacité entre l'action possible d'un organisme permanent toujours prêt à fonctionner, et la constitution problématique d'une Commission réclamée à un moment donné dans des circonstances évidemment troublées et sur laquelle il faudrait d'abord réaliser un accord majoritaire.

Telles furent les phases successives de la séance plénière au cours de laquelle la Société des Nations vit consacrer son existence ¹⁾.

*
*
*

On n'a point ménagé les critiques à l'oeuvre des grandes Puissances et aux travaux de la Commission de l'Hôtel Crillon. La date du 28 Avril 1919 n'en demeurera pas moins l'une des plus importantes dans les fastes de l'humanité. La création de la Société des Nations n'est rien moins qu'une révolution dans les rapports diplomatiques internationaux et les principes fondamentaux du Droit des gens. Mais ce fut, M. Hymans qui formula la véritable philosophie de l'évènement: " Nous commençons aujourd'hui déclara-t-il, une grande expérience, et pour réussir il faut qu'elle soit aidée par la bonne volonté des peuples, par leur confiance, par la coopération loyale et suivie des Gouvernements et des peuples."

Une grande expérience en effet. Toute la caractéristique de l'institution est dans ces mots. Il s'agit de soumettre les rapports entre les Etats à la règle de droit. Or, l'antinomie est fondamentale entre la notion de sujet de droit et la notion d'entité souveraine.

La création d'une Société des Nations exige l'abandon progressif du dogme jadis incontesté de la souveraineté des Etats et la reconnaissance de l'identité fondamentale qui existe entre la discipline juridique internationale et toutes les autres disciplines juridiques. Une société humaine, quelle qu'elle soit, ne peut être fondée que par la constitution d'une autorité publique commune. Seule la forme constitutionnelle de cette autorité peut être discutée, mais le principe est certain. En 1919 on n'a pas osé le proclamer. Les peuples n'en ont point été avertis, les gouvernements ont persévéré dans leurs errements. Il en est résulté pour la Société des

¹⁾ Nous ne notons que pour mémoire deux incidents secondaires. Lors de l'adoption de la liste des Etats neutres adhérant au Pacte, M. Pichon, Ministre français des Affaires Etrangères, fit ajouter le nom de la principauté de Monaco qui depuis n'a pas réclamé son admission. Lors de la désignation de l'Espagne comme membre du Conseil, le représentant du Portugal intervint pour protester contre cette désignation d'un Etat qui, à l'époque, n'était pas encore membre de la Société, mais seulement invité à adhérer. Au point de vue purement formel, cette protestation était alors fondée.

Nations une situation difficile vis-à-vis de ceux-ci une certaine désaffection de la part de ceux-là. Son impuissance trop souvent constatée vient de cette contradiction fondamentale entre sa mission et ses infirmités constitutionnelles. Cependant comme son maintien est nécessaire à la vie de l'humanité; comme sa disparition serait un scandale dont nul Etat n'oserait prendre la responsabilité; que la vérité sur ses origines et son avenir se fait jour progressivement; qu'elle ne pourrait disparaître que pour renaître à la suite de quelque nouveau cataclysme, son existence paraît aujourd'hui assurée. Elle a d'ailleurs commencé une évolution constitutionnelle qui la rapproche peu à peu de la vérité juridique et par là augmente ses forces vitales. Cette évolution vers l'organicisme, vers la constitution d'une véritable Société politique englobant les Etats et basée sur la séparation des pouvoirs et la spécification des tâches, apparaît nettement aux yeux de tout observateur attentif.

C'est cette évolution qu'il convient aujourd'hui de hâter avec la prudence nécessaire à ne pas compromettre l'avenir, mais avec la tenacité et la méthode indispensables à en assurer le succès.

nil

DER VÖLKERBUNDESENTWURF DER DEUTSCHEN REGIERUNG

VON
WALTHER SCHÜCKING

I. DIE VORGESCHICHTE

1. Die Haltung Deutschlands vor dem Weltkrieg.

Obwohl die weltwirtschaftliche Entwicklung des 19. Jahrhunderts in ihrem Schosse die Idee eines grundsätzlichen organisatorischen Zusammenschlusses der Kulturstaaten barg, war dieser Gedanke vor dem Weltkrieg eigentümlicherweise noch nicht in die Bewusstseinsphäre der Staatsmänner und Politiker eingedrungen. Auch den Völkerrechtslehrern lag er durchweg fern, nur ganz vereinzelt wurde aus ihren Kreisen „die Organisation der Welt“ gefordert.¹⁾ Indessen gab es doch schon eine starke Strömung in der ganzen Menschheit, die das Wettüsten unter den Grossmächten als einen Wahnsinn und als eine ständige Bedrohung des Weltfriedens empfand und die danach strebte aus diesem Zeitalter herauszukommen. Unter Führung der Pazifisten setzte man in diesen Kreisen seine Hoffnung auf Verträge über wechselseitige Beschränkung der Rüstungen und den Ausbau der Schiedsgerichtsbarkeit. Vielleicht wäre das ganze Problem leichter zu lösen gewesen, wenn man es mehr an der Wurzel gefasst hätte, wenn man von Anfang an einen kollektiven Zusammenschluss der Kulturstaaten zum Zwecke einer internationaler Besitzgarantie in einem Völkerbund gefordert, gleichzeitig aber Formen ausgebildet hätte, nach denen das natürliche Selbstbestimmungsrecht der Völker in einem rechtlich geordneten Verfahren hätte zur Verwirklichung gebracht und auch alle sonstigen politischen Konflikte in prozessualen Formen vor unabhängigen Instanzen hätten gelöst werden können. Statt dessen suchten die Haager Konferenzen von 1899 und 1907 mehr die Symptome zu kurieren, als dass sie gewagt hätten, das Übel an seiner Quelle zu packen, und den anarchischen Zustand der Staatenwelt grundsätzlich zu beseitigen. Gleichwohl wird die Geschichte über die Haager Konferenzen nicht gering denken. Es waren dort immerhin doch wertvolle Ansätze gemacht, um aus der politischen Anarchie in der Kulturwelt herauszukommen, auch wenn in der Frage der vertragsmässigen Rüstungsbeschränkung so gut wie gar nichts und in bezug auf Schiedsgerichtsbarkeit und Vermittlung (médiation) nur ein Facultativum herausgekommen war. Ohne dass man im Haag darüber theore-

¹⁾ So Schücking: „Die Organisation der Welt“, Tübingen 1908.

tische Klarheit gewonnen hätte, war mit der Einsetzung des sogenannten „Ständigen Schiedshofs“ unter den beteiligten Staaten doch ein neuer Zweckverband geschaffen worden, der bei seinem politischen Zweck der Aufrechterhaltung des Rechtsfriedens in der Kulturwelt schon als ein ganz loser Weltstaatenbund angesprochen werden konnte und fähig gewesen wäre, allmählich all die anderen schon vorhandenen Zweckverbände des Völkerrechts zu Spezialzwecken der Verwaltung in sich aufzunehmen.¹⁾ Die tiefste Tragik des Weltkrieges wird also für den Wisenden immer darin liegen, dass auch hier die Wahrheit schon auf dem Marsche war, mochten sich die Tendenzen der Gewalt im Jahre 1914 auch noch stärker erweisen, wie die Tendenzen des Rechts. Wenn aber die Haager Institutionen 1914 noch ein viel zu zartes Pflänzlein waren, um mit ihren Kräften den Zusammenprall der europäischen Grossmächte aufhalten zu können, und man nach der Ursache fragt, warum das Haager Werk keine stärkere Barriere des Rechts gegenüber der Gewalt hat aufrichten können, so wird eine objektive Beurteilung dieser Erscheinung *einen* wesentlichen Faktor in dem Verhalten des kaiserlichen Deutschlands im Haag feststellen müssen. So unmöglich eine Geschichtsauffassung ist, die eine besondere Tendenz des deutschen Reiches zur Weiteroberung und Weltbeherrschung für die ganze Katastrophe des Weltkrieges verantwortlich machen will, so fest steht doch für alle Zeiten die Tatsache, dass das kaiserliche Deutschland den grossen Kulturgedanken der Haager Friedenskonferenzen nicht mit der Innigkeit ergriffen und mit der Hingabe gefördert hat, wie es den Bedürfnissen der Menschheit, den wahren politischen Interessen des deutschen Staatswesens, aber auch den besten Traditionen des deutschen Kulturlebens allein entsprochen hätte. Es ist hier nicht der Ort, auf die Einzelheiten des Verhaltens des deutschen Kaiserreichs auf den Haager Konferenzen einzugehen. Die schweren politischen Fehler, die Deutschland dort begangen hat, und die schon vor dem Kriege von seinen Feinden geschickt ausgenutzt worden sind, um Deutschland geistig zu isolieren, stellen sich der historischen Forschung leider nicht nur dar als Resultate einer im Einzelnen vielleicht richtigen und sachgemässen Beurteilung konkreter politischer Spannungen in der Umwelt, an denen von Anfang an das grosse Werk internationaler Befriedung hätte scheitern müssen, sondern das kaiserliche Deutschland war verständnislos gegenüber den Zielen der ganzen pazifistischen Bewegung. Auch Wilhelm II. wollte den Frieden, vielleicht mehr wie ein oder das andere fremde Staatsoberhaupt, aber er trieb seine pazifistische Politik mit militaristischen Methoden. Wohl nicht ohne Einfluss militärischer Kreise aus seiner Umgebung hatte sich bei ihm die Anschauung festgesetzt, das ihm wesentliche Opfer an Souveränität durch Rüstungs- und Schiedsgerichtsabkommen zugemutet werden sollten. Diese Souveränität erschien ihm offenbar als Selbstzweck. „Ich lasse meine Souveränität nicht beschränken“ hat er nach den mir gewordenen Mitteilungen des ehemaligen schwedisch-norwegischen Ministers Löwland im Hinblick auf die bevorstehende erste Haager Friedenskonferenz wörtlich zu König Oskar von Schweden gesagt. Wie sich aus den diplomatischen Akten unseres Auswärtigen Amtes ergibt, waren es nicht nur und vielleicht nicht einmal in erster

¹⁾ Vgl. darüber Schücking „Der Staatenverband der Haager Konferenzen“ München und Leipzig 1912.

Linie die Schwierigkeiten, die in der Sache selbst oder in dem mangelnden Vertrauen zu den anderen Mächten lagen, die Deutschland zu seiner allzu reservierten Haltung im Haag bestimmten, ebensowenig freilich irgend welche geheime Eroberungstendenzen, sondern es war, was das Ausland schwerer verstehen wird, wie derjenige, der selbst Jahrzehnte unter diesem System gelitten, die allgemeine reaktionäre Einstellung der damaligen deutschen Regierung. Es waren dynastische Rücksichten auf die Rechtsstellung des Monarchen nach aussen und innen, auf sein Verhältnis zu Heer und Flotte usw. Unser Königtum glaubte zu verlieren, wenn es sich nach aussen unter eine internationale Rechtsordnung beugte. Es handelt sich hier um einen Widerstand, den Kant scheinbar vorausgesehen, wenn er in seinem Büchlein vom ewigen Frieden, die Möglichkeit der Rechtsordnung in einem Völkerbunde davon abhängig gemacht hat, dass alle Regierungen republikanisch seien.

Auffallend wird freilich künftigen Generationen die Tatsache bleiben, dass solche Politik der kaiserlichen Regierung nicht durch das Volk selbst korrigiert wurde, indessen hat die ganze Art der Bismarckschen Staatsgründung es mit sich gebracht, dass der aktive Anteil des Volkes an dem Leben dieses Staates ein allzu bescheidener war. Insbesondere die auswärtige Politik war auch der Mehrzahl der Reichstagsmitglieder ein Buch mit 7 Siegeln, um dessen Inhalt man sich nicht kümmerte. Dass die kleine aber lärmende Gruppe der Alldeutschen gerade keine pazifistischen Bestrebungen pflegte, ist bekannt. Ein Gegengewicht der öffentlichen Meinung fehlte, hatte doch der kleine Kreis der grundsätzlichen Vorkämpfer des Friedensgedankens in der Öffentlichkeit einem viel zu schweren Stand, um eine Anziehungskraft ausüben zu können. Denn so wenig der grössere Teil des Volkes sich wie gesagt auch um die auswärtige Politik kümmerte, so glaubte man doch in weiten Kreisen Deutschlands politischen und wirtschaftlichen Aufschwung auf 3 siegreiche Kriege zurückführen zu müssen und betrachtete unter dem Einfluss einer militärischen Erziehung den Krieg als das grosse Stahlbad der Nation. Als Professor Zorn von der ersten Haager Friedenskonferenz heimkehrte, lehnte die „Kölnische Zeitung“ einen Artikel von ihm mit der Begründung ab, für so etwas wie Friedenskonferenz sei bei ihren Lesern kein Interesse —. Das geschah durch ein Organ der nationalliberalen Partei, die sich hauptsächlich aus den Elementen des gebildeten Bürgertums zusammensetzte.

2. Die Haltung Deutschlands während des Weltkrieges.

Bei der grundsätzlichen Stellung Deutschlands zum Problem des Krieges wurde der Eintritt in den Weltkrieg deshalb auch von der öffentlichen Meinung Deutschlands keineswegs als die grosse Katastrophe in der Kultur des Abendlandes angesehen, man lehnte zwar jede Verantwortung für dieses Ereignis ab und war in den weitesten Kreisen des ehrlichen Glaubens einen reinen Verteidigungskrieg zu führen, aber man hoffte aus diesem Kriege mit einer wesentlichen Verstärkung der nationalen Machtposition hervorzugehen und nur von solchem für Deutschland vorteilhaften Ausgang versprach man sich eine Befestigung des Weltfriedens. Internationale Ziele in Anbahnung eines neuen Systems der völkerrechtlichen Be-

ziehungen lagen dem Denken der Reichsregierung und der Gebildeten Deutschlands bei Kriegsbeginn vollständig fern und waren sicherlich nicht einbegriffen in die Forderung „realer Garantien“, die der deutsche Reichskanzler von Bethmann-Hollweg als Kriegsziel aufgestellt hatte. Die militärischen Gewalten, in deren Händen auch im Innern die Executive lag, taten alles, was in ihren Kräften stand, um die Aufstellung pazifistischer Kriegsziele zu verhindern. Ein Beweis wie rigoros man in dieser Hinsicht vorgegangen, liegt in der Tatsache, dass es im Herbst 1915 dem Unterzeichneten als Völkerrechtslehrer verboten wurde, seine Ideen in Wort oder in Schrift auch in rein theoretischer Form zu äussern, mit den Gelehrten des neutralen Auslandes darüber zu korrespondieren, in das Ausland zu reisen oder sich auch nur den Grenzgebieten des deutschen Reiches aufzuhalten. Damit suchte man meine weitere Tätigkeit als Vertrauensmann der „Organisation centrale pour une Paix durable“, welche sich im Frühjahr 1915 im Haag gebildet hatte, zu unterbinden. Die politischen Instanzen konnten sich freilich der Einwirkung der Tatsache nicht vollständig entziehen, dass die Gegner der Mittelmächte in sehr geschickter Weise von den ersten Wochen des Krieges an als ihr oberstes Kriegsziel ein neues Zeitalter des gesicherten Rechtsfriedens proklamiert hatten. Es galt der Welt zu zeigen, dass man auch auf deutscher Seite für diese Ideen Verständnis habe, um womöglich auf dieser Basis, die dann beiden Parteien gemeinsam war, zu einer Abkürzung des Krieges zu gelangen.¹⁾ Leider dauerte es bis zum 9. November 1916, bis sich der deutsche Reichskanzler von Bethmann-Hollweg zu diesem Entschlusse durchgerungen hatte, der mit den spezifisch preussisch-militaristischen Traditionen in so grossem Widerspruch stand. Er gab damals im Budgetausschuss des Reichstages folgende Erklärung ab:

„Lord Grey hat sich endlich ausführlich mit der Zeit nach dem Frieden mit der Gründung eines internationalen Bundes zur Bewahrung des Friedens beschäftigt. Auch dazu will ich einige Worte sagen. Wir haben niemals ein Hehl aus unserem Zweifel gemacht, ob der Friede durch internationale Organisationen wie Schiedsgerichte dauernd gesichert werden könne. Die theoretischen Seiten des Problems will ich hier nicht erörtern. Aber praktisch werden wir jetzt und im Frieden zu dieser Frage Stellung nehmen müssen. Wenn bei und nach der Beendigung des Krieges seine entsetzlichen Verwüstungen an Gut und Blut der Welt erst zum vollen Bewusstsein kommen werden, dann wird durch die ganze Menschheit ein Schrei nach friedlichen Abmachungen und Verständigungen gehen, die soweit es irgend in Menschenmacht liegt, die Wiederkehr einer so ungeheuren Katastrophe verhüten. Dieser Schrei wird so stark und berechtigt sein, dass er zu einem Ergebnis führen muss. *Deutschland wird jeden Versuch eine praktische Lösung zu finden, erlich mitprüfen und an seiner Verwirklichung mitarbeiten.* Das um so mehr, wenn der Erfolg, wie wir zuversichtlich erwarten, politische Zustände hervorbringt, die der freien Entwicklung aller Nationen, kleiner wie grosser gerecht werden. Dabei wird das Prinzip des Rechts und der

¹⁾ Vgl. meine Denkschrift an den Reichskanzler vom 23. Jan. 1916, abgedruckt in dem Buche: Schücking „Der Dauerfriede“ Leipzig 1917 S. 49 ff.

freien Entwicklung nicht bloss auf dem Festland, sondern auch auf dem Meere zur Geltung zu bringen sein.“

Diese Worte des leitenden deutschen Staatsmannes hätten vielleicht den gewünschten Erfolg gehabt, dass man nunmehr eine, allen Kriegführenden gemeinsame Plattform zu Friedensverhandlungen gewonnen hätte, wenn nicht gerade damals und anscheinend nicht ohne Zusammenhang mit solchen Möglichkeiten in England das friedenswilligere Kabinet von Asquith und Grey durch das mehr auf die völlige Niederwerfung Deutschlands gestimmte Kabinet von Lloyd George abgelöst worden wäre. Jedenfalls war damit von deutscher Seite die Bereitwilligkeit zum Völkerbunde grundsätzlich ausgesprochen. Wie gering freilich die innere Einstellung der leitenden Kreise Deutschlands auf diese neue Ideenwelt war, geht am besten aus einer, aus Anlass von Wilsons Vermittlungsversuchen um Weihnachten 1916 durch den Staatssekretär des Auswärtigen Amtes an den deutschen Botschafter in Washington gerichteten Depesche hervor, in der die betreffenden Ideen von Wilson, falls sonst die Vermittlung gelänge, als „letzten Endes erträglich“ bezeichnet werden. Das ist der beste Beweis dafür, wie fremd die kaiserliche Regierung diesem grossen Menschheitsgedanken nach wie vor gegenüber stand. Einstweilen setzte man seine Hoffnungen dann auf den unbeschränkten U-Bootkrieg. In einer Unterredung des deutschen Reichskanzlers von Bethmann-Hollweg mit dem Grafen Czernin vom 16. Mai 1917 hob ersterer ausdrücklich hervor, dass der Rüstungsfrage seines Erachtens sehr wenig praktischer Wert zukomme und dass er dem Wunsche des Grafen Czernin, in dieser Frage keinen schroff ablehnenden Standpunkt einzunehmen, lediglich aus taktischen Gründen entgegen zunehmen bereit sei. Erstaunlicherweise hatte auch das Auswärtige Amt seinen Vorkriegsstandpunkt trotz der Ereignisse des Weltkrieges nicht geändert. In Vorbereitung der Friedensverhandlungen wurden hier 1917 zwei Denkschriften über Schiedsgerichtsbarkeit und Abrüstung ausgearbeitet, die vom Staatssekretär Zimmermann genehmigt, beide Forderungen schlechthin ablehnten. Unter dem Eindruck, dass die erhofften Folgen des unbeschränkten U-Bootkrieges ausgeblieben, forderte der deutsche Reichstag dann zwar in seiner Friedensresolution vom 19. Juli 1917 „Internationale Rechtsgarantien“, aber die Unterdrückung aller auf dieses Ziel gerichteten Literatur durch die militärischen Instanzen ging ruhig weiter und anlässlich der päpstlichen Friedensnote vom 1. August 1917 wehrte sich das Auswärtige Amt in einer eingehenden Äusserung vom 19. August gegen jedes Zugeständnis. Der Chef der Rechtsabteilung dieser Behörde Exc. Kriege betonte: „In der Tat heisst es für Deutschland sich selbst aufgeben, wenn es den weitgehenden Vorschlägen der päpstlichen Kundgebung folgen wollte.“ Wenn die Antwort auf die Papstnote, die unter dem 19. September 1917 erging, gleichwohl in sehr verbindlicher Form abgefasst war, so bedeutete sie doch keineswegs eine eindeutige glatte Zustimmung. Bezeichnenderweise vermied es die deutsche Gesellschaft für Völkerrecht, bei ihrem Zusammentritt in Heidelberg im Spätherbst 1917 zu den ungeheuren Problemen, die jene päpstliche Note vom 1. August für die Zukunft des Völkerrechts aufgeworfen hatte, irgendwie Stellung zu nehmen.¹⁾

¹⁾ Die Arbeit eines einzelnen siehe in Schückings „Internationale Rechtsgarantien“ Hamburg 1918.

Erst als im Herbst 1918 der völlige militärische Zusammenbruch nicht mehr zu verschleiern war, glitt man in andere Bahnen. Im Auswärtigen Amt wurde der sogenannte Kriegesche Völkerbundsentswurf ausgearbeitet, der zum ersten Mal einem neuen Zeitalter weitergehende Zugeständnisse machte und es wurde eine Kommission unter Zuziehung von Parlamentariern und Völkerrechtslehrern eingesetzt zu dessen Prüfung. Etwa gleichzeitig mit dem Erscheinen des Völkerbundsentswurfes des Staatssekretärs Erzberger¹⁾ beschloss die deutsche Gesellschaft für Völkerrecht, am 19. September 1918 eine gemischte Studienkommission für der Völkerbund einzusetzen, die ihre Arbeit am 27. Oct. 1918 aufnahm, nachdem am 15. October noch einmal Reichstag und Reichskanzler sich für die Verwirklichung des Völkerbundes ausgesprochen hatten. Während der ursprüngliche amtliche Entwurf in Folge der revolutionären Ereignisse niemals das Licht der Welt erblickte, fanden die Arbeiten der deutschen Gesellschaft für Völkerrecht ihren Abschluss in einem Verfassungsentwurf für den Völkerbund, der am 18. Januar 1919 im Hamburg beschlossen und am 11. Januar 1919 der Reichsregierung mit dem Antrage überreicht wurde, diesen Entwurf den Verhandlungen über den Völkerbund zu Grunde zu legen.

3. Die Entstehung des deutschen amtlichen Entwurfes.

Bis zur Veröffentlichung der Pariser Akte vom 14. Februar 1919 hatten lediglich die nordischen Staaten und die schweizerische Bundesregierung einen Völkerbundsentswurf bekanntgegeben. Nachdem dann auch die holländische Regierung diejenigen Grundsätze bekannt gemacht hatte, die ihrer Meinung nach bei einem wahren Völkerbund verwirklicht werden müssten, hielt die deutsche Regierung es für ihre Pflicht „durch die Veröffentlichung ihrer eigenen Auffassung an das Weltgewissen zu appellieren und in der grossen Stunde, da der Völkerbundgedanke Wahrheit werden sollte, nichts zu versäumen, das geeignet wäre, die Fehler des Pariser Entwurfes aus der Welt zu schaffen.“²⁾ Die erste Ausarbeitung dieses amtlichen Entwurfes geschah im Auswärtigen Amt durch den damaligen Chef der Rechtsabteilung dort, den späteren Aussenminister Dr. Simons und den Verfasser dieser Zeilen mit Unterstützung anderer Kräfte des Auswärtigen Amtes für die Verkehrs- und Arbeiterfragen. Im Anschluss an die erste darüber um Ostern 1919 gehaltene Kabinettsitzung geschah noch eine Durchberatung in einer gemischten Kommission, an der ausser den vorgenannten Urhebern auch die Reichsminister Erzberger und David beteiligt waren, und nachdem der Entwurf dann in einer abermaligen Vollsitzung des Kabinetts zu definitiver Annahme gelangt war, wurde er vor der Abreise der deutschen Friedensdelegation nach Versailles am 24. April in Berlin in der Deutschen Allgemeinen Zeitung öffentlich bekannt gemacht,

¹⁾ Siche Erzberger: „Der Völkerbund“, Berlin 1918.

²⁾ Vgl. Wehberg im Vorwort zur sechsten Flugschrift der Deutschen Liga für Völkerbund, Berlin 1919 S. 1. Diese Flugschrift enthält den Text des deutschen Entwurfs.

II. DER INHALT DES ENTWURFES

1. Grundlagen.

Der Völkerbundsvorschlag der deutschen Regierung zeichnet sich in jeder Beziehung durch die grundsätzliche und radikale Art aus, in der er an die Lösung des Völkerbundsproblems herangeht. Während sich der Völkerbund der Entente als ein Januskopf darstellt, der mit dem einen Antlitz in das Zeitalter des Imperialismus schaut, aus dem der Weltkrieg geboren ist, mit dem anderen in eine neue Epoche des Solidarismus, bedeutet der deutsche Entwurf den vollständigen und restlosen Bruch mit dem bisherigen System der Staatenbeziehungen und den ehrlichen Versuch eine neue und bessere Welt für die Menschheit heraufzuführen. Es ist insofern ein interessantes psychologisches Dokument für die Sinnesart der Männer, die durch die Revolution im neuen Deutschland zu leitender Stellung gekommen waren. Die radikale Tendenz dieses Entwurfes, die ihn auch von dem Entwurf der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht unterscheidet, der im übrigen seine wichtigste Quelle bildet, tritt schon in seinen einleitenden Bestimmungen scharf hervor. Denn schon in seinem ersten Satz (Art. 1) bekennt er sich in Übereinstimmung mit den schweizerischen und holländischen Vorschlägen schlechthin zu dem Ziele obligatorischer Schlichtung internationaler Streitigkeiten unter Verzicht auf Waffengewalt, während der Völkerbund des Versailler Friedensvertrages bekanntlich Fälle eines erlaubten Krieges kennt und sich nur bemüht, das Recht zum Kriege zu schreiten, innerhalb des Völkerbundes zweckmässig zu beschränken. Die radikale Tendenz des deutschen Entwurfes leuchtet weiter daraus hervor, dass er sich ausdrücklich die Aufgabe setzt, als eine internationale Arbeitsgemeinschaft dem geistigen und materiellen Fortschritt der Menschheit zu dienen, eine Aufgabe, die doch über die blosse Sorge für die Aufrechterhaltung des Friedens und des internationalen Rechts weit hinausgeht. Insofern steckt also der deutsche Entwurf seine Ziele wesentlich weiter, wie der Pariser Völkerbund der Entente, der in seiner Präambel von solchen Dingen schweigt und sich dort bloss als eine internationale Rechtsgemeinschaft darstellt. Freilich finden sich dann ja auch in Art. 21—25 des Pariser Statuts eine Anzahl Bestimmungen, die schliesslich doch darauf hinaus laufen, auch aus dem gegenwärtigen Völkerbund schon eine Arbeitsgemeinschaft zu machen. Immerhin ist dieses Ziel im deutschen Entwurf klarer erkannt und an die Spitze gestellt. Der grundsätzliche Wille, unter allen Umständen ein neues Zeitalter der aussenpolitischen Beziehungen heraufzuführen, spricht weiter aus dem Vorschlag (Art. 1 Abs. 2), dass der Vertrag auf ewige Zeiten abgeschlossen werden soll. Die neue staatenbündische Organisation, soll mehr als ein blosser *Versuch* sein, weshalb im Gegensatz zur Pariser Satzung (Art. 2) jedes Kündigungsrecht ausgeschlossen ist. Nicht uninteressant ist weiter die Tatsache, dass auch der deutsche Entwurf eine wechselseitige Gewährleistung für den territorialen Besitzstand vorsieht, ähnlich wie eine solche durch Art. 10 der Pariser Akte für die Völkerbundsstaaten verwirklicht worden ist. In der Tat, so willkürlich und ungerecht die Grenzen der Friedenschlüsse, die den Weltkrieg beendeten, vielfach gezogen sind, wer einen

wirklichen Völkerbund will, wird im Gegensatz zu der Kritik, die diese Besitzgarantie namentlich in Amerika gefunden hat, an einer derartigen Bestimmung nicht vorbeikommen. Wenn die Staaten einmal eine organisierte Genossenschaft bilden sollen, dann ist die Verletzung des Rechtes jedes einzelnen Genossen, die vielleicht durch einen Angriff seines Nachbarn auf sein Territorium geschieht, eine Verletzung des Rechtes der Gesamtheit, gegen die die Gesamtheit einzuschreiten hat. Nicht von der Ausmerzung dieser territorialen Besitzgarantie aus der Satzung des Völkerbundes ist das Heil zu erwarten, sondern nur von ihrer Ergänzung durch Bestimmungen darüber, wie denn in Zukunft innerhalb des Völkerbundes auf der Grundlage des Selbstbestimmungsrechtes der Völker in einem rechtlich geordneten friedlichen Verfahren Veränderungen des territorialen Besitzstandes sollen vor sich gehen können.¹⁾ Solche Bestimmungen, die, wie wir heute wissen, von Wilson für seinen Völkerbund in Aussicht genommen waren, aber in Paris unter den Tisch fielen, sind freilich auch in dem deutschen Entwurf nicht enthalten, immerhin hätte die Art, wie der Vermittlung hier geregelt ist, wovon weiter unten noch zu sprechen sein wird, die Möglichkeit einer friedlichen Korrektur ungerechter und praktisch unmöglicher Grenzen geboten. Für die Zukunft wird Art. 18 der neuen Reichsverfassung von Weimar, der die Neugliederung des Reiches ermöglichen soll, ein geeignetes Vorbild solcher Normen geben. Im zweiten Artikel des Statuts findet sich eine Aufzählung der besonderen Zwecke des Völkerbundes. Darunter finden sich namentlich zwei Aufgaben formuliert, von denen die Satzung des Pariser Völkerbundes nichts weiss, nämlich Schutz der nationalen Minderheiten und Begründung eines Weltparlamentes. Selbstverständlich will der von Deutschland vorgeschlagene Völkerbund von Anfang an möglichst universell sein und *alle* kriegführenden Staaten, einschliesslich der während des Krieges neu entstandenen, umfassen, dazu die Neutralen des Haager Weltschiedsverbandes und alle weiteren Staaten, wenn sie von zwei Drittel der bereits vorhandenen Bundesglieder zugelassen werden. Bedeutsam ist ferner die Tatsache, dass nach dem deutschen Vorschlage aber auch dem päpstlichen Stuhl der Eintritt in den Völkerbund vorbehalten bleiben sollte (Art. 3), in offener Würdigung der Verdienste, die sich der Papst Benedict während des Weltkrieges um die Sache der Menschlichkeit und des Friedens erworben hatte. Art. 4 des Vorschlages enthält mit dem Verbot von Sonderverträgen, die dem Bundesgedanken widersprechen und von Geheimabkommen, die nichtig sein sollen ähnliche Bestimmungen wie das Pariser Statut in den Art. 18 und 20.

2. Verfassung.

Der Abschnitt über die Verfassung zählt zunächst in Art. 5 die Organe des Völkerbundes auf, um sie dann einzeln zu konstituieren. Der *Staatenkongress* (Art. 6—9) als Delegiertenversammlung der Völkerbundstaaten mit ein bis drei Vertretern jedes Staates entspricht in seiner Zusammensetzung durchaus der Assemblée des Pariser Statuts, wenn er auch nur wenigstens jedes dritte Jahr zusammentreten soll. Aber in seiner Zuständigkeit zeigt sich die wirklich demokratische

¹⁾ Vgl. Schücking-Wehberg „Die Satzung des Völkerbundes“: „Vorveröffentlichung aus dem Kommtar zum Friedensvertrage, herausgegeben von Prof., Dr. W. Schücking.“ Berlin 1921 S. 275.

tische Tendenz des deutschen Entwurfes. Denn dieses Organ des Völkerbundes, in dem alle Staaten Gross und Klein vertreten sind, soll wirklich die oberste Instanz des Völkerbundes sein, die alle Geschäfte des Völkerbundes zu führen hat, soweit sie nicht besonderen Organen durch spezielle Vorschriften übertragen sind. Das deutsche Statut weiss also nichts von einem Nebeneinander zweier Organe mit konkurrierender Zuständigkeit wie der Assemblée und des Conseil, von denen das letztere mit der besonderen Stellung der Weltmächte als der geborenen Mitglieder in Anknüpfung an das rein tatsächliche Vorbild des sogenannten Europäischen Konzerts aus der Vergangenheit, die Welt unter das Patronat einiger Grosser stellen soll und wegen seiner grösseren Beweglichkeit und seines häufigeren Zusammentritts die Assemblée wahrscheinlich in den Hintergrund drängen wird. Das praktische Bedenken, dass der Kongress wegen seines Zusammentritts in langen Zwischenperioden sich für die Führung der laufenden Geschäfte des Völkerbundes nicht als geeignetes Organ erweisen möchte, wird in dem deutschen Entwurf durch den Vorschlag eines ständigen Ausschusses überwunden, der vom Staatenkongress bei seinem ersten Zusammentritt gewählt wird und in der Zwischenzeit die Geschäftsführung besorgt. Dieser ständige Ausschuss ist aber doch etwas ganz anderes wie der Conseil des Pariser Statuts, da seine sämtlichen Mitglieder aus der freien Wahl des Kongresses hervorgehen. Bedeutsam ist noch die Vorschrift des deutschen Vorschlages (Art. 9), dass die Beschlüsse des Kongresses im Zweifel mit einer Zweidrittelmehrheit gefasst werden sollen. Im Gegensatz zum Pariser Statut, dass solche Vorschrift nur für Verfahrensfragen kennt, ist dem Völkerbund damit eine intensive Betätigung wesentlich erleichtert. Aber in seiner radikal demokratischen Tendenz macht der deutsche Vorschlag nicht Halt bei der Gleichstellung aller Staaten, sondern fordert in Abweichung von fast allen anderen bekannten Entwürfen, auch von dem der deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, aber in Übereinstimmung mit dem Entwurf von Lord Robert Cecil auch ein Weltparlament, damit im Völkerbund nicht nur die Diplomaten als Vertreter ihrer Regierungen sondern auch die Völker selbst zu Worte kommen können (vgl. Art. 10—13 d. Entw.).¹⁾ Das erste Weltparlament soll sich aus Vertretern der einzelnen Parlamente der Völkerbundstaaten zusammensetzen und sozusagen durch indirekte Wahl konstituiert werden, indem jedes einzelne Parlament für je eine Million Einwohner seines Staates *einen* Vertreter, keines aber deren mehr wie *zehn* entsenden darf, damit die Vertreter der volkreichen Staaten die kleineren nicht erdrücken. Das soll aber nur ein Provisorium sein, über die definitive Zusammensetzung des Weltparlaments soll dieses selber unter Zustimmung des Staatenkongresses entscheiden. Hier bleiben also alle Möglichkeiten offen, sowohl die direkte Volkswahl wie eine Zusammensetzung des Weltparlaments aus den grossen internationalen Verbänden der Gewerkschaften, Arbeitgeber, Kirchen, und Freimaurer usw. Die Zustimmung des Weltparlaments sollte erforderlich sein für die Änderung der Bundesverfassung wie die Aufstellung allgemein gültiger internationaler Rechtsnormen, die Einsetzung neuer Bundesbehörden und die Feststellung des Bundeshaushaltes. In diesen Angelegenheiten sollte das Weltparlament auch das Recht

¹⁾ Über die Idee des Weltparlamentes vgl. Schücking-Wehberg *u. a.* O. S. 77 ff.

der Initiative haben. Selbstverständlich sollte das Weltparlament immer gleichzeitig mit dem Staatenkongress zusammentreten. Mit seiner Zustimmung zu Verfassungsänderungen sollte aber auch allen Anforderungen für eine Fortbildung des Völkerbundsstatuts genügt sein, während bekanntlich Art. 26 des Pariser Statuts hier wieder den Grossmächten einen besonderen Einfluss gewährt. Im Gegensatz zum Pariser Statut bringt der deutsche Entwurf dann schon bestimmte Normen für die Zusammensetzung des ständigen internationalen Gerichtshofes (Art. 14 und 15), wobei wohlgemerkt davon ausgegangen wird, dass es im Völkerbund nur einen internationalen Gerichtshof geben soll, denn der Entwurf geht davon aus, dass das ganze Haager Werk im Völkerbund verschwindet. Ähnlich wie es der Völkerbund für seinen Weltgerichtshof vorgesehen hat, sollen auch hier insgesamt 15 Richter, hier natürlich allein vom Staatenkongress gewählt werden. Die Staaten selber sollen dafür höchstens 4 Personen vorschlagen, von denen drei Angehörige des vorschlagenden Staates sein dürfen und aus der so entstandenen Gesamtliste soll jeder Staat 15 Personen bezeichnen. Die 15 Personen, die die meisten Stimmen erhalten haben, gelten als gewählt. Aber während der Weltgerichtshof des Völkerbundes im Regelfall seine Befugnisse in Plenarsitzungen ausüben soll, zu denen die elf ordentlichen Richter einberufen werden, sieht der deutsche Entwurf eine Besetzung mit drei Richtern vor, giebt dabei aber interessanterweise in Anlehnung an früheren Stadien völkerrechtlicher Gerichtsbarkeit den Parteien einen weitgehenden Einfluss auf die Zusammensetzung des Forums. Denn jede Partei hat eines der drei Mitglieder zu wählen und falls sich die Parteien nicht auch über den Vorsitzenden einigen, entscheidet darüber der Gerichtshof in seiner vollen Besetzung. — Besonderen Wert legt der deutsche Entwurf weiter auf den Ausbau des internationalen Vermittlungsamtes. War doch im Haag schon ein schwerer Fehler gemacht worden in Bezug auf die Organisation der Vermittlung, in dem man die Notwendigkeit übersehen hatte, wie für die Schiedssprechung so auch für die Vermittlung eine *technische* Behörde in das Leben zu rufen.¹⁾ Gerade dadurch, dass die Vermittlung durch die Staaten selbst geübt worden war, war sie in einem gewissen politischen Misskredit gekommen, denn allzu oft hatte sich unter den Formen der Vermittlung eine politische Aktion vollzogen, die in Wahrheit eine Intervention gewesen war. Der deutsche Vorschlag sieht deshalb für die Aufrichtung eines Völkerbundes die wichtigste Aufgabe darin, die Vermittlung zu „entpolitisieren“, indem er das Vermittlungsverfahren in die Hände einer technischen Behörde legt, die von der allgemeinen politischen Konjunktur gänzlich unabhängig ist. Der Gedanke des deutschen Entwurfes ist also der, eine technische Instanz für die Vermittlung hinzustellen, die unabhängig von weltpolitischen Stimmungen oder Verstimmungen lediglich unter dem Gesichtspunkt sachlicher Zweckmässigkeit eine friedliche Lösung politischer Konflikte finden soll. Zu der Erreichung dieses Zweckes soll nach den Vorschriften der Art. 16—18 des deutschen Entwurfes jeder Staat vier Wahlmänner seines Vertrauens ernennen. Diese sollen zu einer Tagung zusammentreten und mit Stimmenmehrheit die 15 Mitglieder des Vermittlungsamtes

¹⁾ Siehe dazu mein Referat auf der 19. Konferenz der Interparlamentarischen Union zu Stockholm vom 1921 *Compte rendu* S. 119 ff.

sowie 10 Ersatzmänner wählen. Dieses völkerrechtliche Einigungsamt soll dann tätig werden in einer Besetzung von 5 Mitgliedern. Wie für die Tätigkeit des internationalen Gerichtshofes, so ist auch für die Vermittlungsbehörde in dem deutschen Vorschlag das Prinzip gewahrt, dass die Parteien auf die Zusammensetzung der Instanz in ihrem konkreten Streitfall den weitestgehenden Einfluss haben. Um eine möglichst grosse Lösung der Angehörigen dieser Behörde von ihrem Heimatsstaate durchzuführen, ist in dem deutschen Vorschlag ausdrücklich vorgeschrieben, dass die Mitglieder des Vermittlungsamtes nicht in einem aktiven Dienstverhältniss zu ihrem Heimatsstaat stehen dürfen. Sie sollen auch nicht gleichzeitig Mitglieder einer anderen Behörde des Völkerbundes sein, wohl aber ihren ständigen Aufenthalt an dessen Sitze nehmen. Kein Zweifel, dass eine solche technische Behörde für die Vermittlung der Fortdauer der alten, auf Macht gestützten Politik mit ihren Rankünen und Rivalitäten besser vorgebeugt hätte, wie die Zuständigkeit des Conseil als Vermittlungsbehörde entsprechend der Pariser Akte! — Die nachfolgenden Bestimmungen des Entwurfes über die internationalen Verwaltungsämter entbehren besonderer Bedeutung (Art. 19—22). Es mag daraus nur die programmatische Zusage erwähnt werden, dass insbesondere für die Gebiete des Rechts, der Wirtschaft und der Finanzen auf die Weiterbildung der bestehenden und die Schaffung neuer internationaler Einrichtungen hingewirkt werden soll, ein Programm, dass in dieser Allgemeinheit über die Zusage des Art. 23 des Pariser Völkerbundes entschieden hinausgeht. Natürlich ist das Übergleiten der bestehenden Unionen auf den Völkerbund mit ihren internationalen Büros auch hier vorgesehen. Das Sekretariat des Völkerbundes wird hier Bundeskanzlei genannt und soll von dem Ausschusse des Staatenkongresses ressortieren (vergl. Art. 23—26). Ein amtliches Publikationsorgan, wie es sich auch tatsächlich der Pariser Völkerbund in dem Journal officiel schnell geschaffen hat, ist hier im deutschen Entwurf schon verfassungsmässig vorgesehen, gleichzeitig aber den Mitgliedern des Völkerbundes die gesetzliche Verpflichtung auferlegt, die Beschlüsse und Kundgebungen des Staatenkongresses und des internationalen Vermittlungsamtes in ihrem heimischen amtlichen Publikationsorgan im Originaltext und in der Landessprache zu veröffentlichen und ihren gesetzgebenden Körperschaften vorzulegen, damit der nötige Kontakt zwischen der Gesamtorganisation des Völkerbundes und den Staatsbürgern der zugehörigen Einzelländer hergestellt wird. Auch hier ist die Bundeskanzlei als diejenige Stelle gedacht, bei der die internationalen Verträge einzureichen und von der sie zu veröffentlichen sind. Endlich beschränkt sich der deutsche Entwurf nicht nur darauf, den Mitgliedern der internationalen Behörden des Bundes im Aufenthaltsstaat die diplomatischen Vorrechte und Befreiungen zu gewähren, sondern dehnt diese völkerrechtlichen Privilegien logischerweise auch aus auf die Mitglieder des Weltparlaments ähnlich wie den Mitgliedern des Weltparlaments die daheim ja nicht immer Parlamentarier zu sein brauchen, auch in ihrem Heimatsstaate die persönliche Rechtsstellung der Parlamentsmitglieder zugesichert wird (vergl. Art. 27—28 des Entwurfes).

3. Friedliche Schlichtung internationaler Streitigkeiten.

Das Haupt- und Kernstück des ganzen Verfassungsentwurfes bilden die Art. 29—36 über die friedliche Beilegung internationaler Staatenkonflikte. Hier zeigt sich die schon oben erwähnte radikale Tendenz, nach den Ereignissen des Weltkrieges den Krieg für alle Zukunft aus der internationalen Rechtsordnung auszuschalten und zum Verbrechen zu stempeln, während er nach dem Statut des Pariser Völkerbundes unter gewissen Fällen immer noch den Charakter des legitimen völkerrechtlichen Prozesses behalten hat. Zu diesem Zwecke bringt der Art. 29 des deutschen Entwurfes kühn und entschlossen schlechterdings den Zwang für die Völkerbundsstaaten, alle zwischenstaatlichen Streitigkeiten, die auf diplomatischem Wege nicht haben erledigt werden können und für die nicht eine besondere Schiedsgerichtsbarkeit vorgesehen ist, entweder durch den ständigen internationalen Gerichtshof austragen oder durch das internationale Vermittlungsamt regeln zu lassen; gewiss eine *sehr* radikale Neuerung, namentlich in bezug auf die politischen Konflikte, deren friedliche Lösung in den Formen des Rechts bisher immer die *crux* und das grosse Problem des Völkerrechts gewesen ist. Aber das Korrelat dieser unzweifelhaft weitgehenden Bestimmung ist ja die Tatsache, dass der deutsche Entwurf sich in der oben angegebenen Weise bemüht, in dem entpolitisierten internationalen Vermittlungsamt eine völlig unparteiische Vermittlungsbehörde in das Leben zurufen. Im übrigen ist die Kompetenz zwischen dem internationalen Gerichtshof und dem Vermittlungsamt in folgender Weise klar abgegrenzt. Jede Rechtsstreitigkeit kann zunächst bei dem Gerichtshof angebracht werden, dem Recht jedes Mitgliedes des Völkerbundes hier seine Ansprüche einzuklagen, entspricht die Verpflichtung des Beklagten sich wenigstens formell auf die Klage einzulassen (Art. 30). Freilich kann dann der Beklagte den Einwand erheben, es handle sich in Wahrheit um einen reinen *Interessenkonflikt* oder doch um einen Rechtsfall von *überwiegend politischer* Bedeutung. In diesem Fall hat der Gerichtshof über diesen Einwand vorab durch eine Art Zwischenurteil zu entscheiden, findet er ihn begründet, so verweist er den Konflikt vor das Vermittlungsamt zur Regelung.¹⁾ Auch in diesem Falle ergeht aber in Namen des Völkerbundes ein obligatorischer Spruch des Vermittlungsamtes als Einigungsbehörde, den die Parteien genau so nach Treu und Glauben auszuführen haben wie eine Entscheidung des internationalen Gerichtshofes (vergl. Art. 33, 30 und 36 des Entwurfes). Ist umgekehrt der Konflikt vom Kläger als ein blosser Interessenkonflikt oder als ein Rechtsfall von überwiegend politischer Bedeutung vor dem internationalen Vermittlungsamte anhängig gemacht und erhebt nun dort der zu der formalen Einlassung verpflichtete Beklagte des Einwand, dass es sich um eine *reine Rechtsfrage* handle, so wird diese Zwischenfrage von juristischer Bedeutung nicht von dem Vermittlungsamte selber entschieden, sondern diese Behörde übergibt den Fall zunächst dem internationalen Gerichtshof, der in einer Art Zwischenurteil darüber entscheidet, ob der Konflikt an das Vermittlungsamt zurückgewiesen wird oder bei dem Gerichtshof anhängig bleibt (Art. 33). Nicht uninteressant ist weiter das Bestreben des deutschen Ent-

¹⁾ Vgl. Schücking „Der Weltfriedensbund und die Wiedergeburt des Völkerrechts“ Leipzig 1917 S. 21.

wurfes, entsprechend einer Tendenz, die zuerst in dem, 1907 im Haag in bezug auf den internationalen Prisenhof beschlossenen Statut anerkannt war, auch dem einzelnen Individuum unter Umständen einem *unmittelbarem* Rechtsschutz gegen fremde Staaten zu geben, den internationalen Gerichtshof in zwei Fällen auch Privatpersonen zugänglich zu machen. Und zwar einmal für Klagen Privater gegen auswärtige Staaten und Staatsoberhäupter, wenn die Staatsgerichte sich für unzuständig erklärt haben und zweitens für Streitigkeiten zwischen Angehörigen verschiedener Gliedstaaten des Völkerbundes, soweit die Auslegung von Staatsverträgen den Gegenstand des Streites bildet (Art. 31). Um für die Zukunft eine möglichste Vereinheitlichung der Rechtssprechung herbeizuführen, ist es den Parteien insoweit verboten, für einzelne Streitfälle oder ganze Kategorien von Streitfällen noch besondere Schiedsverträge abzuschliessen, als es sich dabei um Auslegung allgemeiner geschriebener Normen des internationalen Rechts oder um die Auslegung der Satzung des Völkerbundes handelt (Art. 32). Das deutsche Statut verzichtet darauf, für das Verfahren des internationalen Gerichtshofs eine Prozessordnung aufzustellen, überträgt vielmehr diese Aufgaben dem Gerichtshof selbst mit der Anweisung, dass das Haager Abkommen über die friedlicher Erledigung internationaler Streitigkeiten vom 18. Oktober 1907 dafür die Grundlage sein soll und macht ausserdem die Gültigkeit dieser Verfahrensordnung abhängig von der Zustimmung des Staatenkongresses. Für das Vermittlungsamt, dem die reinen Interessenkonflikte und die Streitigkeiten, von überwiegend politischer Bedeutung zugeordnet sind, ist überhaupt keine bestimmte Verfahrensordnung vorgesehen. Hier will der Entwurf offenbar der Schlichtungsbehörde völlig freie Hand lassen. Nicht unwichtig ist aber die Bestimmung, dass sowohl der Gerichtshof als das Vermittlungsamt befugt sein sollen, das Streitverhältniss für die Dauer des Verfahrens durch eine vorläufige Verfügung zu regeln (Art. 34). Endlich ist über die Gesichtspunkte für die Entscheidungen des Gerichtshofes ausdrücklich gesagt, dass solche erfolgen sollen nach den internationalen Vereinbarungen, dem völkerrechtlichen Gewohnheitsrecht und nach dem allgemeinen Grundsätzen von Recht und Billigkeit, während für die Schlichtungstätigkeit des Vermittlungsamtes keinerlei Richtlinien aufgestellt sind. (Art. 35).

4. Verhütung internationaler Streitigkeiten.

Die Aufrechterhaltung des Friedens wird sich um so leichter erreichen lassen, je schneller alle Staatenkonflikte, noch ehe sie gefährdende Formen angenommen haben, im Keime erstickt werden. Deshalb gibt der Art. 37 des deutschen Entwurfes unmittelbar dem Vermittlungsamt das Recht, bei jeder Spannung, die zwischen einzelnen Völkerbundstaaten eingetreten ist, diese Angelegenheit vor sein Forum zu ziehen. Die Parteien müssen ihm dann die Unterlagen geben, von denen aus er zu einer Lösung der Frage kommen kann. Dieses automatische Eingreifen eines formalen Vermittlungsverfahrens von seiten einer ständigen Behörde geht weiter wie die entsprechende Vorschrift des Artikel 11 des Pariser Statuts, wonach bei jeder Kriegsdrohung doch immer erst ein Bundesmitglied einen Antrag auf Berufung des Conseil gestellt oder ein Bundesmitglied die Aufmerksamkeit von

Versammlung oder Rat auf einen Umstand, der die internationalen Beziehungen trübt, hingelenkt haben muss. Zur Verhütung internationaler Streitigkeiten sollen im deutschen Entwurf aber auch folgende Bestimmungen dienen. In der Erkenntnis, dass die völkerverhetzende Tätigkeit zahlreicher Presseorgane, gelegentlich sogar unter dem Einfluss kapitalistischer Interessen der Völkerverständigung dauernd entgegenarbeitet, und dass die Beleidigung ganzer Völker in unserm Zeitalter der Demokratie gefährlicher ist, wie die heute schon nach zahlreichen Strafgesetzbücher strafbare Beleidigung eines ausländischen Landesherren, die Verletzung oder Beschimpfung eines ausländischen Staats- oder Hoheitszeichens oder die Beleidigung eines ausländischen Gesandten oder Geschäftsträgers, verpflichtet Art. 38 des deutschen Entwurfes jeden Völkerbundstaat, die Beschimpfung eines anderen Volkes in Wort, Schrift oder Bild durch seine Gesetzgebung oder Verwaltung zu bekämpfen. Bei Verletzung dieser Pflicht, d. h. wenn der Gesetzgeber es pflichtwidrig unterlassen sollte, die entsprechenden Normen zu schaffen oder falls Anträge der auswärtigen Regierung auf Einleitung eines Strafverfahrens auf der Grundlage der vorhandenen Normen pflichtwidrig abgelehnt werden sollten, soll der dadurch geschädigte Staat die Möglichkeit haben, die Entscheidung des internationalen Gerichtshofes anzurufen. Der deutsche Entwurf geht aber noch einen Schritt weiter. Da die Tatbestände nicht minder gefährlich sind, in denen durch die Druckschriften des einen Staates falsche oder entstellte Nachrichten über den anderen Staat verbreitet werden und die blosse Strafbarkeit solcher, die Staatenbeziehungen vergiftenden falschen Nachrichten nicht viel helfen würde, weil sie nach den allgemeinen strafrechtlichen Grundsätzen, immer noch ein vorsätzliches Handeln voraussetzte, statuiert der Art. 39 des deutschen Entwurfes eine wechselseitige Verpflichtung der Staaten selbst, solche tatsächlichen Behauptungen, die im Gebiet des einen Staates zum Nachteil des anderen fälschlich durch die Presse verbreitet sind, zu berichtigen.¹⁾ Hat sich doch dieser Berichtigungsanspruch, wie er etwa in § 11 des deutschen Reichspressgesetzes vom 7. Mai 1874 formuliert ist, auch im Innern der Staaten zu Gunsten der Individuen weitaus als die schärfste Waffe gegen Auswüchse der Pressefreiheit erwiesen. Bei pflichtwidriger Verweigerung der Berichtigung soll auf Anrufen der internationale Gerichtshof entscheiden.

5. Abrüstung.

Die Abrüstung, die der Völkerbundsvorschlag der deutschen Regierung will, ist natürlich eine universale, an der alle Staaten des Völkerbundes Anteil haben sollen. Da aber in dem deutschen Entwurf auf die Aufstellung einer internationalen Truppe verzichtet wird, die den einzelnen Staat vor Vergewaltigung durch seinen Nachbarn zu schützen hätte, so ermächtigt der Vorschlag die Völkerbundsstaaten auch für die Zukunft noch zu Lande, zu Wasser und zur Luft gewisse Rüstungen vorzunehmen. Das Mass dieser Streitkräfte soll jedoch dasjenige nicht übersteigen, was zur Sicherheit des Landes und zur Verteidigung seiner Küsten notwendig ist. (Art. 40). Man könnte diese Vorschriften reichlich platonisch und unpraktisch fin-

¹⁾ Siehe über diesen Vorschlag Schücking „Internationale Rechtsgarantien“ a. a. O. S. 127 ff.

den, da in dem unglücklichen Zeitalter des Wettrüstens vor dem Weltkrieg auch alle Rüstungen angeblich zur Sicherheit des eigenen Landes bestimmt waren, aber der deutsche Vorschlag sieht weiter Massnahmen vor, durch die die notwendigen Garantien dafür geschaffen werden, dass die allgemeine Beschränkung der Rüstungen auch zur Tatsache wird. Einmal soll eine absolute Öffentlichkeit auf diesem Gebiete unter den Völkerbundsstaaten herrschen. Die Übersicht über die Gesamtausgaben zu Rüstungszwecken nach Voranschlag und Abrechnung, sowie die Ziffern der Effektivbestände an Truppen und Kriegsmitteln aller Art insbesondere an Kriegsschiffen sind jedes Jahr der Bundeskanzlei einzureichen und von dieser in dem Publikationsorgan des Völkerbundes zu veröffentlichen (Art. 41). Weiter aber soll zur Durchführung der Abrüstung ein besonderes Abkommen getroffen werden, das auch die internationale Kontrolle über die Innehaltung der getroffenen Vereinbarungen enthält. Es ist offenbar die Absicht dieser Bestimmung, in dem geplanten Spezialabkommen das Höchstmass der Rüstung zu Lande, zu Wasser und zur Luft, das der einzelne Staat im Interesse seiner Sicherheit veranstalten darf, in concreto festzulegen. Ein solches Abkommen sieht auch Art. 8 des Pariser Statuts vor, aber hier soll es nur für 10 Jahre Geltung haben, sodass in 10 Jahren alles wieder in das Belieben der Parteien gestellt ist, während nach dem deutschen Vorschlag das einmal getroffene Abkommen über die wechselseitige Rüstungsbeschränkung einen wesentlichen Bestandteil der Verfassung des Völkerbundes bilden soll, sodass seine Abänderung nur in den Formen vor sich gehen könnte, in denen der Bundesvertrag überhaupt abgeändert werden kann, d. h. durch einen mit Zweidrittelmehrheit gefassten Beschluss des Staatenkongresses unter Zustimmung des Weltparlaments (vgl. Art. 42).

6. Verkehrsfreiheit (einschliesslich Meeresfreiheit).

Besondere Sorgfalt widmet der deutsche Entwurf dem Problem, innerhalb des Völkerbundes die nötige Verkehrsfreiheit zu schaffen. Während das Pariser Statut in Art. 23 c in dieser Hinsicht nur eine Verheissung für die Zukunft gibt, dass die nötigen Bestimmungen getroffen werden sollen, um die Freiheit des Verkehrs und der Durchfuhr zu erhalten, enthält der deutsche Vorschlag über die Verkehrsfreiheit einen ganzen Abschnitt, der keine Programme, sondern unmittelbar verpflichtende Rechtssätze aufstellen will (Art. 43 — Art. 53). Der Abschnitt beginnt mit einer radikalen Lösung des Problems der Meeresfreiheit. Die freie offene See ist die Verkehrsstrasse der Völker. Will man Verkehrsfreiheit, so muss man also freie Schifffahrt wollen in Kriegs- und Friedenszeiten. Das war ja auch das Wilsonprogramm gewesen: „Ungeschmälerte Freiheit der Seeschifffahrt (ausser in Territorialgewässern) in Kriegs- und Friedenszeiten und es soll nur die See gesperrt sein, die durch internationalen Beschluss zur Sicherung internationaler Übereinkunft allen verschlossen ist“ (Punkt 2 der Ansprache an den Kongress vom 8. Januar 1918). Freilich hatte in diesem Punkte die Entente ja sofort einen Vorbehalt gemacht, als Deutschland sich genötigt sah, auf dem Umwege über Wilson einen Waffenstillstand nachzusuchen und in einem Vorvertrag

Wilson's 14 Punkte als Grundlage des späteren Friedensschlusses vereinbart werden sollten¹⁾ Deutschland nimmt in seinem Völkerbundsentswurf diesen wichtigen Programmpunkt wieder auf und findet die allein richtige Lösung zu seiner Verwirklichung, indem es den rein negativen Inhalt der Forderung der Meeresfreiheit in die positive Forderung einer Völkerbundsherrschaft über das Meer umwandelt. Die Tatsache, dass die Kriegführenden auf hoher See derartig schalten und walten können, dass dabei der wirtschaftliche Verkehr der Neutralen völlig unterbunden wird, hat seinen Grund in der Abwesenheit einer staatlichen Ordnung auf dem Meere, in der Staatenlosigkeit der See. In dieser Erkenntnis überträgt der deutsche Entwurf die Herrschaft über das Meer dem Völkerbunde. Er soll sie dort in einer internationalen Seepolizei ausüben, über deren Organisation ein besonderes Abkommen entscheidet. Der Gedanke des Vorschlages ist der, dass zu Zwecken der Seepolizei eine *Völkerbundsmarine* geschaffen werden soll, die aus Marinekontingenten der Seestaaten besteht. Ausser den Schiffen dieser internationalen Seepolizei dürfen keine bewaffneten Schiffe das Meer befahren.²⁾ Soweit es im Rahmen der allgemeinen wechselseitigen Rüstungsbeschränkung im Völkerbunde nach dem oben Gesagten überhaupt noch eine nationale Kriegsflotte geben kann, ist diese auf den Dienst in den Küstengewässern beschränkt, ganz entsprechend der Tatsache, dass ihr einziges Ziel ja auch in der Verteidigung dieser Küste bestehen darf. In logischer Weise wird diese Internationalisierung des weiten offenen Meeres dann auf alle, für den internationalen Seeverkehr unentbehrlichen Meerengen und Kanäle ausgedehnt, auch sie stehen unter der Kontrolle des Völkerbundes den Schiffen aller Völkerbundstaaten allezeit gleichmässig offen. Weiter soll kein Völkerbundstaat die See- und Binnenschifffahrt eines anderen Völkerbundstaates ungünstiger behandeln als diejenige des eigenen oder des meistbegünstigten Landes. Dies soll insbesondere für die Benutzung der Einrichtungen für die Versorgung der Schiffe mit Feuerungs- und Betriebsstoffen gelten. Die Küstenschifffahrt, die ja bisher im Völkerrecht traditionell den Uferstaaten vorbehalten war, soll durch ein besonderes Abkommen geregelt werden und wegen der Seetüchtigkeit der Schiffe und der Bordverhältnisse sollen bis zur Regelung auch dieser Fragen durch den Völkerbund die Gesetze des Flaggenstaates als massgebend anerkannt werden. Im Gegensatz zum Pariser Völkerbund gedenkt der deutsche Entwurf ausdrücklich des Luftverkehrs und formuliert auch hier den Grundsatz, dass die Luft dem Verkehr der Luftfahrzeuge aller Völkerbundstaaten gleichmässig freistehen soll. Freilich wird auch hier zu der Durchführung dieses Grundsatzes noch ein besonderes Abkommen vorgesehen, dass z. B. die Notlandung auf dem Gebiete des überfliegenen Staates sowie die Sicherung des Zollaufkommens regelt.³⁾ Weiter ist ausdrücklich gesagt, dass kein Völkerbundstaat in der Freiheit des Kabel- und

¹⁾ Siehe diesen Vorbehalt betreffend die Freiheit der Meere in der Lansing-Note vom 5. Febr. 1918 Materialien betr. die Friedensverhandlungen, Amtlicher Text: „Der Notenkampf um den Frieden von Versailles“. Reden und Noten Teil I. S. 5.

²⁾ Meeresfreiheit in diesem Sinne fordert zuerst die S. 141 Note 1 erwähnte Denkschrift.

³⁾ In dem von fast allen alliierten und associierten Mächten in Paris am 13. Oktober 1919 abgeschlossenen Luftschiffahrtabkommen ist eine internationale Luftschiffahrtskommission vorgesehen, die auch dem Völkerbund unterstellt sein soll. Vgl. Art. 35 jenes Abkommens.

Funksprechverkehrs beschränkt werden darf. Die Rechtsstellung der Angehörigen des einen Völkerbundsstaates im Gebiete des anderen in bezug auf persönliche Freiheit, Kultusfreiheit, Aufenthalts- und Niederlassungsrecht sowie Gerichtsschutz soll ein besonderes Abkommen auf der Grundlage möglicher Gleichstellung mit den Inländern regeln. Diente schon dieses Programm der Erfüllung von Wilsons Punkt 2 „alle entbehrlichen Wirtschaftsschranken sollen fallen und die Gleichheit der Handelsbedingungen für alle Völker, die Frieden wollen und zu seiner Wahrung bereit sind, festgesetzt werden“, so erst recht die folgenden Artikel des Entwurfes: In der Ausübung von Handel, Gewerbe und Landwirtschaft sollen die Angehörigen des einen Völkerbundsstaates im anderen Völkerbundsstaat dem Inländer gleichgestellt sein, insbesondere auch hinsichtlich der damit verbundenen Abgaben und Lasten. Und wie Wilson in seiner New-Yorker Rede vom 27. September 1918 betont hatte, dass es innerhalb des Völkerbundes keine besonderen egoistischen Kombinationen geben dürfe und insbesondere auch keine Anwendung irgendwelcher Formen von wirtschaftlichem Boykott oder Ausschliessung, es sei denn, dass es sich um die internationale Execution handle, so verspricht Art. 50 des deutschen Entwurfes: „Die Völkerbundsstaaten werden sich weder unmittelbar noch mittelbar an Massnahmen beteiligen, die auf eine Fortsetzung oder Wiederaufnahme des Wirtschaftskrieges abzielen. Zwangsmassnahmen des Völkerbundes bleiben vorbehalten.“ Im Interesse des baldigen Wiederaufbaus der Weltwirtschaft sichert weiter Art. 51 die Abgabefreiheit aller Waren, die aus dem Gebiete eines Völkerbundsstaates kommen oder nach einem solchen gehen, von jeder Durchfuhrabgabe und Art. 52 schliesst zum Besten des Welthandels alle Ein-, Aus- und Durchfuhrverbote aus, soweit diese nicht aus Gründen der öffentlichen Sicherheit, der Gesundheits- und Seuchenpolizei oder zur Durchführung der inneren wirtschaftlichen Gesetzgebung erforderlich sind. Natürlich soll es, wie der Schlussartikel dieses Abschnittes des Entwurfes ausdrücklich betont, den einzelnen Völkerbundsstaaten freistehen, die wirtschaftlichen Beziehungen untereinander unter Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse auch noch in anderen Beziehungen durch Sonderabkommen zu regeln, aber in der auch von Wilson in seinem Briefe an den Senator Simons vom 9. 11. 1918 vertretenen Meinung, dass keine Unterscheidungen zu Ungunsten einiger Nationen gemacht und die Wirtschaftspolitik nicht mit feindseligen Unterscheidungen zwischen einer und der anderen Nation verquickt werden soll, schliesst der ganze Abschnitt des Entwurfes über die „Verkehrsfreiheit im Völkerbunde“ mit der Anerkennung des *Welthandelsvertrages* als des Zieles der Bestrebungen aller Völkerbundsstaaten.

7. Schutz der nationalen Minderheiten.

Wie schon in anderem Zusammenhange bei der Darstellung der Zwecke des Völkerbundes gesagt ist, nimmt der deutsche Entwurf den Schutz der nationalen Minderheiten ausdrücklich in sein Programm auf, während das Pariser Statut darüber schweigt, wenn auch die alliierten und associierten Hauptmächte gleichzeitig mit dem Versailler Friedensvertrag einen Spezialvertrag mit den Polen über diese Ma-

terie schlossen, der die Rechte der Minderheiten unter die Garantie des Völkerbundes stellte und dem dann eine ganze Anzahl analoger Abreden in den anderen Friedensverträgen und in Spezialverträgen gefolgt sind. Der deutsche Entwurf beschränkt sich freilich darauf, den internationalen Minderheiten innerhalb der Völkerbundsstaaten ein nationales Eigenleben, insbesondere in Sprache, Schule, Kirche, Kunst, Wissenschaft und Presse zu verbürgen und sieht für die Durchführung dieses Grundsatzes ein besonderes Abkommen vor, das vornehmlich bestimmen soll, in welcher Weise das Recht der Minderheiten vor den Organen des Völkerbundes geltend gemacht werden kann. (Art. 54). Die letzte Zusage ist besonders wichtig, denn dabei ist offenbar daran gedacht, den internationalen Minderheiten selbst ein unmittelbares Klage- und Beschwerderecht zu geben. Soweit der Pariser Völkerbund sich überhaupt mit der Lage der nationalen Minderheiten befasst, was, wie oben gesagt nur auf Grund spezieller vertraglicher Abmachungen geschieht, gibt er zwar den Minderheiten selbst, wie den nicht im Rat vertretenen Mächten, die Möglichkeit, an den Völkerbund Petitionen und Berichte zu senden, doch der Rat braucht und darf sich sogar nur damit befassen, wenn eines seiner Mitglieder ausdrücklich seine Aufmerksamkeit auf die betreffende Frage lenkt. Macht sich also kein Ratsmitglied zum Patron dieser Angelegenheit, so kommt sie innerhalb des Rates niemals zur Verhandlung und darauf, dass das nicht geschieht, kann der von den Vorwürfen betroffene Staat ganz einseitig einwirken, indem er die Möglichkeit hat, gleichzeitig mit der Vorlegung der Beschwerdeschrift schon dem Generalsekretär seine Erwiderung vorlegen lassen.¹⁾ Insofern war, von deutscher Seite ein viel weitergehender Anspruch auf unmittelbaren Rechtsschutz für die nationalen Minderheiten gedacht.

8. Arbeitsrecht.

Auch der deutsche Entwurf zum Völkerbunde wendet sich dann dem Arbeitsrechte zu und statuiert es mit warmherzigen Worten als eine der Hauptaufgaben des Völkerbundes, „der Arbeiterschaft aller Gliedstaaten ein menschenwürdiges Dasein und die Freude an der Berufstätigkeit zu sichern“ (Art. 55). Aber während Art. 23 a der Pariser Akte nur von der Aufstellung und Aufrechterhaltung billiger Arbeitsbedingungen und der Bildung und Unterhaltung der zu diesem Zwecke nötigen Organisationen spricht, fügt der deutsche Entwurf als Anlage ein besonderes Abkommen bei, das für die Arbeiter die Fragen der Freizügigkeit, des Koalitionsrechtes, der Gleichstellung der In- und Ausländer in bezug auf die Arbeitsbedingungen, der Arbeitsvermittlung, der Sozialversicherung, des Arbeiterschutzes, der Heimarbeit, der Arbeitsaufsicht und der internationalen Durchführung und Fortbildung dieser Normen regelt. Durch die materiellen Bestimmungen dieses Abkommens geht der deutsche Entwurf auch weit über die in der Hauptsache rein organisatorischen Normen hinaus, die in Ergänzung des Pariser Völkerbundsstatuts in Abschnitt XIII des Versailler Friedens enthalten sind. Es würde zu weit führen, in diesem Rahmen auf die deutschen Vorschläge einzugehen, sie gehen zurück auf

¹⁾ Vgl. die Resolution des Rates vom 27. Oktober 1920, erweitert in der Satzung vom 27. Juni 1921 bei Schücking-Wehberg Die Satzung des Völkerbundes S. 73.

die Entwürfe der sozialpolitischen Studienkommission der deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, die sich ihrerseits wieder bemüht hatte, das zusammenzufassen, was während der Kriegsjahre auf der in Leeds abgehaltenen Konferenz der Gewerkschaften der mitteleuropäischen Staaten als Programm für ein internationales Arbeiterrecht ausgearbeitet worden war. Als Ganzes spiegeln sie den hohen Stand der in Deutschland bei Beendigung des Weltkrieges bereits vorhandenen sozialpolitischen Gesetzgebung und es wären in Deutschland nur wenige, insbesondere grundsätzlich neue Bestimmungen kaum erforderlich gewesen, um den herrschenden Rechtszustand mit dem in dem Entwurf vorgeschlagenen in Einklang zu bringen. So erscheint der betreffende Entwurf als „das Ergebnis langjähriger sozialpolitischer Erfahrungen und des ehrlichen sozialen Willens“ angewendet und erweitert auf die internationalen Bedürfnisse (Brockdorff-Rantzau)¹⁾.

9. Kolonien.

Weit umfassender wie das Programm des Pariser Statuts ist der deutsche Entwurf auch in der internationalen Regelung des Kolonialwesens (Art. 57 ff). Der deutsche Entwurf weiss natürlich nichts von der Scheidung der Kolonialgebiete nach sogenannten Mandatsgebieten, die ihrem ehemaligen völkerrechtlichen Eigentümer entrissen und unter eine besondere Kontrolle des Völkerbundes gestellt werden und anderen Kolonialgebieten, sondern von der Anschauung ausgehend, dass Kolonisierung grundsätzlich eine gewisse kulturelle Missionierung bedeuten soll, diese aber im letzten Grunde nur eine Sache der ganzen Kulturmenscheit sein kann, nimmt der deutsche Vorschlag eine internationale Ordnung für das gesamte Kolonialwesen in Aussicht. Während also das Pariser Statut für die Gebiete, die nicht Mandatsgebiete sind, unter Art. 23 b, nur von der Verpflichtung der Völkerbundsstaaten spricht, in ihren Kolonien für eine gerechte Behandlung der eingeborenen Bevölkerung zu sorgen und ausserdem den Bund mit der allgemeinen Aufsicht über den Waffen- und Munitionshandel betrauen will, bemüht sich der deutsche Entwurf durch detaillierte Vorschriften und Kontrollorgane ein vollständiges internationales Kolonialregime zu schaffen. Für alle Kolonien, die nicht das Recht der Selbstverwaltung besitzen, soll der Völkerbund zunächst eine internationale Ordnung schaffen auf folgenden Gebieten:

- a) Der Schutz der Eingeborenen gegen Sklaverei; Alkohol; Waffen- und Munitionshandel; Volksseuchen; Zwangsarbeit und Zwangsenteignung.
- b) Die Fürsorge für Gesundheit, Erziehung und Wohlstand der Eingeborenen und die Sicherung der Gewissensfreiheit.
- c) Die Sicherung des Friedens durch Neutralisierung der Kolonialgebiete und durch Verbot der Militarisierung.

Weiter wird den, in den Völkerbundsstaaten anerkannten Religionsgemeinschaften die freie Ausübung ihrer Bekenntnisse und der Mission in allen Kolonien zugesichert. Dazu gesellt sich aber auch der Grundsatz „der offenen Tür“, alle Angehörigen der Völkerbundsstaaten sollen die Freiheit der wirtschaftlichen Betätigung

¹⁾ Siehe die Einleitung zu dem Abkommen von Professor Manes in der S. 143. Note 2 erwähnten Flugschrift.

unter Berücksichtigung der oben skizzierten allgemeinen Schranken zu Gunsten der Eingeborenen in jeder Kolonie besitzen. Damit aber nicht alle diese Normen lediglich auf dem Papier bleiben, soll durch den Völkerbund ein Weltkolonialamt zu ihrer Ausführung und Überwachung eingerichtet werden und in jeder Kolonie sollen Beauftragte des Völkerbundes domiziliert sein, um an Ort und Stelle über die Innehaltung der vorstehenden Bestimmungen zu wachen. Ganz originell im Vergleich zu den anderen Völkerbundsentswürfen, aber aus der Idee der kolonialen Sache als Menschheitssache abgeleitet, ist endlich der deutsche Vorschlag, dass über das Schicksal der dem Völkerbund nicht unmittelbar oder mittelbar angeschlossenen Gebiete kolonialen Charakters, also über den unverteilten Rest der Erde nur durch Beschluss des Völkerbundes zu Gunsten eines Mitgliedes soll verfügt werden können.¹⁾

10. Vollstreckung.

In den Normen des deutschen Entwurfes, die von der Vollstreckung handeln (Art. 62—65), ist zunächst Fürsorge dafür getroffen, dass auch die Instanz, die allein eine Zwangsvollstreckung verfügen kann, absolut unparteiisch ist. Während nach der Verfassung des Pariser Völkerbundes der Rat als eine politische Behörde Vollstreckungsmassregeln beschliessen kann, ist diese wichtige Funktion hier auf die unabhängige technische Behörde des Vermittlungsamtes übertragen, das in seiner Vollbesetzung von 15 Mitgliedern über die Zwangsvollstreckung zu beschliessen hat. Eine solche Zwangsvollstreckung ist für alle Fälle vorgesehen, wo sich ein Völkerbundsstaat weigert, Sprüche, Beschlüsse oder Verfügungen eines zuständigen Organs des Völkerbundes auszuführen oder sonst eine Bestimmung der Bundesverfassung verletzt. Als Möglichkeit der Zwangsvollstreckung sind folgende Massnahmen besonders aufgeführt, ohne das andre verwandten Charakters ausgeschlossen wären:

- a) Abbruch der diplomatischen Beziehungen durch alle übrigen Staaten,
- b) Einschränkung oder Abbruch der wirtschaftlichen Beziehungen, namentlich Ein- und Ausfuhrverbote, ungleichmässige Zollbehandlung, Sperrung des Personen-, Güter- und Nachrichtenverkehrs, Beschlagnahme von Schiffen,
- c) militärische Massnahmen, die dem verletzten Staate allein oder in Verbindung mit anderen Staaten aufgetragen werden. (Art. 63).

Alle Kosten oder Schäden, die den Mitgliedern des Völkerbundes einzeln oder gemeinsam aus den Massnahmen der Vollstreckung entstehen, soll der friedbrechende Staat zahlen. (Art. 65) Ausserdem ist in diesem Zusammenhange das selbstverständliche Recht eines jeden Staates betont, bei einem rechtswidrigen Angriff auf sein Gebiet durch einen anderen Staat nicht nur zu den Rechtsmitteln des Völkerbundes, sondern sofort zur Selbsthilfe zu greifen. (Art. 64)

11. Kosten.

Zur Verteilung der gesamten Kosten des Völkerbundes unter die Mitglieder sieht auch der deutsche Entwurf einen Schlüssel vor, der vom Staatenkongress in Anerkennung an den Schlüssel des Weltpostvereins festgestellt werden soll. (Art. 66)

¹⁾ Schücking Internationale Rechtsgarantien u. a. O. S. 118 ff.

III. DIE AUFNAHME DES DEUTSCHEN ENTWURFES.

Die deutsche Friedensdelegation, die mit dem Entwurf obigen Inhalts nach Versailles kam, konnte sich von Anfang an nicht der Hoffnung hingeben, dass die 24 Siegerstaaten den Entwurf der Besiegten zur Grundlage bei den Friedensverhandlungen machen würden. Der Entwurf wurde deshalb zwar in einer der ersten Noten der deutschen Delegierten unter dem 9. Mai 1919 den alliierten und associierten Regierungen überreicht, aber sein Inhalt dabei nur „als wesentliche Anregungen zum Problem des Völkerbundes“ bezeichnet.¹⁾ Dabei wurde das ergänzende Abkommen über das internationale Arbeitsrecht zurückgehalten und zum Inhalt einer besonderen Note gemacht, die am folgenden Tage mit dem Vorschlag zur Einberufung einer internationalen Arbeiterkonferenz übergeben wurde. Nachdem eine formelle Empfangsbestätigung Clemenceaus vom 10. Mai mit der Mitteilung vorausgegangen war, dass der Entwurf der zuständigen Kommission zugewiesen worden sei, erfolgte unter dem 22. Mai die von Clemenceau gezeichnete Antwort der alliierten und associierten Regierungen. Diese Antwort, die von Lord Robert Cecil redigiert gewesen sein soll, zeichnete sich vor manchen anderen für die deutsche Delegation bestimmten Noten durch ihren sachlichen und höflichen Ton aus. Er wurde darin versichert, dass die Kommission die Vorschläge mit Aufmerksamkeit geprüft und mit Interesse von ihrem Inhalt Kenntnis genommen habe, auch wurde der Meinung Ausdruck gegeben, dass es nützlich sein würde, die von Deutschland vorgeschlagenen Normen in allgemeiner Weise nach Errichtung des Völkerbundes zu erörtern. Mit Befriedigung wurde festgestellt, dass die deutsche Regierung die Probleme behandelt habe, die auch ausführlich von der Kommission der alliierten und associierten Regierungen erörtert seien und dass die deutsche Regierung der Einrichtung eines, auf die allgemeinen Grundsätze demokratischer Regierungsformen gegründeten Bundes günstig gegenüberstehe. Aber freilich erklärte man die allgemeinen Vorschläge zum Völkerbund im Friedensvertrag für praktischer und geeigneter und glaubte bestreiten zu müssen, dass alle deutschen Vorschläge dem gemeinsamen Ziele vorteilhaft seien. Im Einzelnen beschränkte man sich auf eine Stellungnahme in folgenden 7 Punkten:

1) Betreffend das von Deutschland vorgeschlagene internationale *Vermittlungsamt* als Schlichtungsbehörde für nicht gerichtsfähige Konflikte wie als Behörde der Zwangsvollstreckung wurde bezweifelt, ob diese Körperschaft die nötige *Autorität* besitzen werde, um internationale Konflikte zu regeln oder um den Frieden der Welt zu erhalten. Diese Funktionen müssten dem Rat zustehen. Gleichzeitig freilich empfiehlt die Kommission das System von unparteiischen Versöhnungskommissionen als das in vielen Fällen geeignetste und wirksamste Mittel, um eine vorläufige Untersuchung vorzunehmen und sofern dies möglich ist, Konflikte zu regeln, die nicht dem Schiedsgericht unterworfen sind und

¹⁾ Siehe den bezüglichen Notenwechsel in den Materialien zum Friedensvertrag a. a. O. Teil I, S. 20 u. 23, Teil II, S. 12.

bemerkt, dass in dem Völkerbundsentswurf des Friedensvertrages nichts enthalten sei, was der Anwendung von Kommissionen dieser Art entgegenstehe.¹⁾

2) Von den deutschen Vorschlägen über die Rechtssprechung und das Verfahren eines ständigen Weltgerichtshofes wird nur gesagt, sie seien sorgfältig geprüft und würden dem Rat zur eingehenden Prüfung vorgelegt werden, sobald letzterer auf Grund des Art. 14 des Pariser Statuts an die Aufrihtung des Gerichtshofes herangehen werde.

3) Der den deutschen Entwurf beherrschende Grundsatz der obligatorischen Schiedsgerichtsbarkeit sei von der Kommission schon früher geprüft, aber, die allgemeine Anwendung dieses Grundsatzes in der vorgeschlagenen Form sei zur Zeit nicht durchführbar.

4) Dem grössten Teil der Vorschläge, betreffend die Sicherung der Verkehrsfreiheit stehe die Kommission günstig gegenüber.²⁾ Allgemeine Einrichtungen zu diesem Zweck, wie sie von Deutschland vorgeschlagen, seien bereits geprüft und würden zur gegebenen Zeit dem Völkerbund unterbreitet werden.

5) Die von Deutschland vorgeschlagene Haftung des rechtsbrüchigen Staates für alle Kosten und Schäden aus Massnahmen der Vollstreckung, sei ein Grundsatz, der allgemeine Anwendung und Anerkennung verdiene, indessen werde der Völkerbund für solche Anwendung Sorge tragen, ohne dass es einer Abänderung seines Statuts in diesem Punkte bedürfe.

6) Mit Genugung wird davon Kenntnis genommen, dass Deutschland der Abrüstung günstig gegenüberstehe, aber bemerkt, dass ja auch in den Völkerbundsnormen des Friedensvertrages die Vorbereitung von Entwürfen vorgesehen sei, die dem Völkerbund dafür in Vorschlag gebracht werden sollten.

7) In bezug auf die vorgeschlagenen Massnahmen der Zwangsvollstreckung sei die Kommission der Ansicht, dass der im Völkerbundsstatut vorgesehene automatisch einsetzende wirtschaftliche Zwang, dem nötigenfalls eine militärische Aktion zu Lande und zur See folgen solle, schneller und stärker wirken müsse.

Damit war der deutsche Entwurf für die Friedensverhandlungen erledigt.

IV. DIE BEDEUTUNG DES DEUTSCHEN ENTWURFES.

Trotz des deutschen Misserfolges in Versailles wird der deutsche Entwurf eine gewisse Bedeutung behalten, ganz abgesehen davon, dass er, wie oben schon gesagt, diejenigen Gesinnungen dokumentiert, mit denen das einst militaristisch und imperialistisch gestimmte Deutschland nach seiner Niederlage und nach seiner Revolution zu den Friedensverhandlungen kam. Hätten die Siegerstaaten die gleiche

¹⁾ Diese gleichzeitige Empfehlung von unparteilichen Versöhnungskommissionen geht doch wohl auf die Erkenntnis der Kommission zurück, das der Conseil für die Vermittlung vielleicht mehr politische aber weniger moralische Autorität geniessen wird als eine technische Behörde.

²⁾ Welch ein Widerspruch zu den zahlreichen Schranken, die der Versailler Friede Deutschland auf wirtschaftlichem Gebiete gerade in dieser Beziehung auferlegt!

Gesinnung gehabt, so hätte sich auf dieser Grundlage etwas Ausgezeichnetes schaffen lassen. Man stand an einem Kreuzweg der Weltgeschichte und ist im Frieden von Versailles den verkehrten Weg geschritten. Aber wie das Sprichwort sagt, führen alle Wege nach Rom, man kann auch auf Umwegen an das Ziel gelangen. Auch vom Boden des Völkerbundes aus, der als Bestandteil des Versailler Friedens in das Leben trat, wird man zu einer Organisation der Staaten gelangen können, die allein auf dem Rechtsgedanken aufgebaut ist. Man muss nur die richtigen Gesichtspunkte für die Umbildung des Völkerbundes von heute gewinnen. Und dafür dürfte der deutsche Entwurf wertvolles Material bieten. Er ist universell gestaltet und beruht auf dem Gedanken absoluter Rechtsgleichheit der Staaten, er ist demokratisch auch durch sein Weltparlament, er macht die friedliche Schlichtung aller Staatenkonflikte obligatorisch und er nimmt dem Kriege den Charakter eines Rechtsinstituts, er schafft eine unparteiische Instanz auch für die Entscheidung von politischen Konflikten und für die Zwangsvollstreckung, er bahnt einen unmittelbaren Rechtsschutz im Völkerrecht auch für das Individuum an, er garantiert die Freiheit der Meere, er sichert eine allseitige dauernde Abrüstung, er schafft eine absolute Verkehrsfreiheit zu Gunsten der Weltwirtschaft, er schützt die nationalen Minderheiten in allen Ländern, er sichert die Interessen der arbeitenden Klassen durch ein fortschrittliches materielles, internationales Arbeitsrecht, er macht die koloniale Sache moralisch zu einer Sache der ganzen Menschheit und beteiligt diese an der wirtschaftlichen Erschließung aller Kolonien. So kann kein Zweifel bestehen, dass wir heute zum Besten der ganzen Menschheit mit dem wirtschaftlichen Wiederaufbau wie mit dem Abbau des Hasses schon wesentlich weiter wären, wenn die Normen des deutschen Entwurfes in Geltung getreten wären. Ein Jurist aus dem Lager von Deutschlands ehemaligen Gegnern und zwar kein geringerer als Sir Frederick Pollock hat von ihm gesagt: „As a whole the scheme is much more formal and elaborate than the Covenant.“¹⁾ Das beweist zur Genüge auch die technischen Qualitäten dieses Entwurfes gegenüber den manchmal verschwommenen und unklaren Bestimmungen des mehr politisch als juristisch gefärbten Pariser Statuts. Das soll kein besonderes Lob für seine Urheber sein, denn es ist ja viel leichter juristisch etwas klar zu formulieren, wenn man nur das Recht will, als wenn man politische Nebenabsichten dabei hat. Der deutsche Entwurf wird deshalb erst dann in Vergessenheit geraten dürfen, wenn seine Gedanken gesiegt haben.

¹⁾ Pollock: League of Nations. London 1922 S. 259.

LES ÉTATS NEUTRES ET LE PACTE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

PAR
P. MUNCH

Après l'armistice du 11 novembre 1918 on attendait dans les Etats neutres une grande conférence de paix, où les vainqueurs et les vaincus, les belligérants et les neutres essaieraient de réaliser les idées de Wilson et de créer une société des Nations, qui pourrait à l'avenir devenir assez forte pour assurer la paix du monde. Cette attente fut déçue. L'impression des horreurs de la guerre était trop forte; l'opinion publique dans les pays vainqueurs ne permettait pas une discussion avec les vaincus; les Etats alliés et associés formaient une si grande partie du monde, et ils avaient remporté une victoire si complète qu'ils se sentaient assez forts pour organiser eux-mêmes le nouveau monde:

Le projet de Pacte de la Société des Nations publié le 14 février 1919 a donc été élaboré, sans que les Etats neutres aient eu l'occasion de donner leur avis. Il faut dire aussi que le projet ne satisfaisait pas les désirs des Etats neutres. Partout dans ces Etats, on désirait une société ouverte à tous les Etats, aussi les Etats vaincus, et on aurait voulu une plus grande égalité entre les Etats membres de la Société, une position moins prépondérante pour les grandes puissances. Néanmoins dans tous les pays neutres de l'Europe l'opinion prévalut qu'il fallait adhérer à la Société, si on y était invité. La Société était considérée comme une première base d'une organisation internationale fondée sur les principes du droit et de la justice, et on espérait que les Etats neutres pourraient contribuer à l'avenir à une heureuse évolution de la Société.

LA COMMISSION DE LA CONFÉRENCE ET LES ETATS NEUTRES.

Le 10 mars 1919 le colonel House, au nom de la Commission de la Société des Nations, nommée par la conférence de la paix, adressa aux représentants à Paris des 13 Etats neutres une lettre, les informant que la conférence désirait, avant l'adoption définitive du Pacte de la Société des Nations, de connaître l'opinion des Etats neutres sur les règles contenues dans le Pacte; la conférence étant une réunion des Etats vainqueurs, il n'était pas possible d'entendre officiellement les Etats neutres, mais cette difficulté n'existerait pas pour une discussion privée avec des représentants de ces Etats; on invita donc ceux-ci à une réunion à l'hôtel Crillon le 20 mars.

Dans les Etats neutres on n'était guère content de cette invitation ; une discussion privée de ce genre n'était pas un procédé régulier ; on craignait d'assumer des responsabilités au sujet des dispositions du Pacte sans pouvoir exercer une influence réelle ; enfin le délai était très court ; la plupart des Etats ne seraient pas à même d'envoyer d'autres représentants que leurs ministres à Paris, et ceux-ci ne pourraient être renseignés sur les points de vue de leurs gouvernements que par le télégraphe. En tout cas la discussion aurait lieu sur la base du projet déjà élaboré par la conférence ; tout au plus pouvait-on espérer quelques changements de détail ; il ne serait pas possible d'exposer les projets qui dans quelques Etats, — par exemple en Suisse et dans les pays scandinaves, — avaient été élaborés pendant la guerre par des commissions d'étude, nommés par les gouvernements. Mais malgré ces objections tous les 13 Etats invités se décidèrent à prendre part à la réunion. La Suisse dont les représentants avaient déjà été en relation avec des membres influents de la Commission, put envoyer toute une délégation, composée de MM. CALONDER, ministre des affaires étrangères, ALFR. FREY, conseiller national, MAX HUBER et W. RAPPARD, professeurs. Les Pays-Bas envoyèrent M. LOUDON, ministre des affaires étrangères pendant la guerre, M. LODER, membre de la Cour Suprême de Justice et M. van EYSINGA, membre du Parlement. Les gouvernements suédois et norvégien envoyèrent à Paris des délégations dont les membres avaient en partie pris part aux travaux préparatoires dans les commissions d'étude ; parmi ceux-ci se trouvaient M. HJ. BRANTING, et M. CASTBERG ; mais ces délégations n'arrivèrent à Paris qu'après les réunions à l'hôtel Crillon ; La Suède fut donc représenté à la réunion par les ministres de Suède à Paris et à Londres, les comtes EHRENSWAERD et WRANGEL, La Norvège par le ministre de Norvège à Paris, le comte WEDEL-JARLSBERG. Le Danemark avait à ce moment à Paris une délégation spéciale chargée d'exposer à la Conférence le point de vue du Danemark sur la question du Slesvig ; la délégation se composait de représentants des quatre partis politiques : conservateurs, modérés, radicaux et socialistes, M.M. ALEX. FOSS, N. NEERGAARD, P. MUNCH et BRAMSNÆS, et en outre de représentants de la population danoise au Slesvig. M.M. N. Neergaard et P. Munch étaient membres de la commission d'étude qui avait étudié avec les commissions correspondantes en Suède et en Norvège l'organisation d'une Société des Nations. Les quatre représentants du parlement danois, avant de se rendre à Londres pour retourner en Danemark, discutèrent la question avec le ministre de Danemark à Paris, M. BERNHOFT. Arrivés à Londres M.M. N. Neergaard et P. Munch furent invités par le ministre des affaires étrangères à revenir à Paris pour représenter avec M. Bernhoft, le Danemark à la réunion de l'hôtel Crillon. Tous les autres Etats neutres furent représentés par leurs ministres ou chargés d'affaires à Paris, à l'exception de la Perse, dont le ministre des affaires étrangères se trouvait à Paris, et l'Espagne, représentée par le député Hontoria.

Le 19 mars eut lieu sur l'invitation de la Suisse un échange de vues entre les représentants de la Suisse, des Pays-Bas et des trois pays du Nord ; l'Espagne y était également invitée, mais son représentant ne put assister aux réunions. Pour la Norvège était présent aux côtés de son ministre, le comte Wedel-Jarlsberg, M. FRIDTJOF NANSEN. Les représentants de la Suisse avaient eu, avant ces réunions,

des pourparlers avec quelques membres de la Commission de la Société des Nations, et ils firent savoir que la Commission ne désirait pas de discussion générale; la base était donnée par le projet du Pacte déjà publié, et le temps manquait pour entamer une discussion de principe avec les Etats neutres; ceux-ci devaient se borner à indiquer article par article les amendements qu'ils désiraient y apporter. La discussion permit très vite de constater que les intérêts des cinq Etats représentés étaient identiques; on examina la possibilité de se grouper sur une série d'amendements qui pourraient être présentés par tous les cinq Etats et obtenir ainsi une autorité plus grande; mais il fallut y renoncer, le temps ne suffisant pas pour se mettre d'accord sur la forme de ces amendements. Les trois pays du Nord avaient discuté ensemble les principes d'une Société des Nations, mais cette discussion avait eu lieu avant que fut connu le projet du Pacte. La Hollande et la Suisse avaient chacune leurs amendements à proposer. Les délais étaient trop brefs pour recevoir des instructions spéciales des gouvernements, et seuls quelques représentants purent recevoir au cours de la journée les instructions générales de leurs gouvernements. Aussi tomba-t-on d'accord que chaque Etat devrait présenter à l'hôtel Crillon les amendements qu'il jugeait utiles, et que les représentants des autres Etats devaient appuyer ces propositions dans la mesure que le permettaient leurs instructions.

La discussion entre les représentants des Etats neutres et la Commission de la Société des Nations eut lieu en deux séances à l'hôtel Crillon les 20 et 21 mars; chaque conférence dura trois heures. La Commission était représentée par une sous-commission composée de M.M. ROBERT CECIL, le colonel HOUSE, LÉON BOURGEOIS, P. HYMANS, VESNITCH et VENIZELOS. Les séances étaient présidées par Robert Cecil.

Le président ouvrit la séance en déclarant qu'il était nécessaire, que la séance n'eut aucun caractère officiel; il souligna fortement que l'intention des Alliés était de créer une Société des Nations et non une société des Alliés; la Commission avait besoin du concours des neutres; mais les grandes lignes du Pacte étaient déjà fixées; une discussion de principe ne donnerait aucun résultat; ce qui serait utile était de discuter des amendements précis.

Conformément au désir de Robert Cecil on aborda rapidement la discussion des articles. Le Danemark, les Pays-Bas et la Suisse avaient formulé des amendements, exprimant leurs points de vue; les autres Etats avaient donné à leurs vœux la forme de remarques critiques indiquant leurs propositions d'amélioration.

UNIVERSALITÉ DE LA SOCIÉTÉ.

La question de l'universalité de la Société fut soulevée par un amendement suisse. L'article 7 du projet de la Commission donnait la règle suivante:

"L'admission dans la Société d'Etats qui ne sont pas signataires du présent pacte, ni nommés dans le Protocole ci-annexé parmi ceux qui doivent être invités à lui donner leur adhésion, ne peut se faire sans l'assentiment des deux tiers au moins des Etats représentés dans l'Assemblée des Délégués. Seuls pourront être

admis les pays de Self-Government total, ce qui comprend les Dominions et les colonies.

Aucune Nation d'ailleurs ne pourra être admise si elle n'est pas en mesure de donner des garanties effectives de son intention loyale d'observer les obligations internationales, et si elle ne se conforme pas aux principes que la Société pourra établir, en ce qui concerne ses forces et armements militaires et navals."

L'amendement suisse était ainsi conçu :

"Les Etats qui ne sont pas signataires du présent Pacte ni nommés dans le Protocole ci-annexé parmi ceux qui doivent être invités à lui donner leur adhésion peuvent y adhérer en tout temps pour autant :

- a) qu'ils offrent des garanties effectives de leur intention loyale d'observer les obligations internationales;
- b) qu'ils se conforment aux principes que la Société pourra poser en ce qui concerne leurs forces et armements militaires et navals;
- c) qu'ils sont des pays de Self-Government total, ce qui comprend les Dominions et les colonies.

L'Assemblée des Délégués, dans l'année qui suivra la déposition d'une demande d'admission, décidera à la majorité des deux tiers, si les conditions ci-dessus sont réalisées."

La Suisse, comme les autres Etats neutres, avait le désir de faciliter autant que possible l'admission des Etats vaincus, mais on comprenait qu'il était nécessaire d'accepter les principes du projet. C'est pourquoi on se bornait à donner à l'article du projet une autre forme; si la forme proposée était maintenue, disait-on, tous les Etats membres de la Société seraient obligés à se prononcer sur la loyauté de l'Allemagne, sur celle de la Hongrie et de la Bulgarie, quand ces Etats demanderaient l'admission; les Etats qui avaient fait la guerre contre ces pays vaincus seraient mis ainsi dans une situation pénible; cela pouvait être évité en formulant d'une façon aussi précise que possible les conditions objectives de l'admission.

Cette proposition fut chaleureusement défendue par M. M. Calonder et Rapard et soutenue par les représentants du Danemark, de la Norvège, de la Suède et des Pays-Bas. La Norvège ajouta, que dans les votes sur l'admission de nouveaux membres, la simple majorité devrait être estimée comme suffisante. M. Léon Bourgeois, au nom de la sous-commission, reconnut la tendance utile de la proposition, en disant qu'elle offrait les mêmes garanties que le projet; à son avis la différence entre les deux textes était assez petite. Les délégués des Etats neutres avaient l'impression, que la Commission désirait elle-même faciliter l'admission des Etats vaincus de façon à réaliser aussi tôt que possible l'universalité de la Société.

ORGANES DE LA SOCIÉTÉ.

Les cinq Etats qui le 19 mars avaient discuté le projet du Pacte étaient tombés d'accord à tenter d'obtenir une influence plus grande pour l'Assemblée, où tous les Etats devaient jouir des mêmes droits. Il fut présenté à ce sujet toute une série d'amendements.

La Norvège exprima le voeu qu'il fût décidé dans le Pacte même que les sessions des délégués devaient se tenir chaque année à une époque fixée d'avance, et que les délibérations de l'Assemblée devaient être publiques, si des considérations spéciales ne s'y opposaient pas. Lord Robert Cecil répondit que la Commission ne s'opposait ni à la régularité des sessions, ni à la publicité des délibérations de l'Assemblée, mais qu'elle avait estimé qu'il fallait laisser à l'Assemblée elle-même le soin de donner des règles au sujet de ces questions.

Le projet ne contenait que peu de dispositions définissant la compétence de l'Assemblée. Il y avait parmi les neutres un désir général de préciser les droits de l'Assemblée vis-à-vis du Conseil et vis-à-vis des Etats membres de la Société. D'abord la délégation des Pays-Bas demanda dans quelle mesure l'autorité de la Société pouvait restreindre la souveraineté des Etats membres. Lord Robert Cecil répondit que la Commission estimait qu'il n'y aurait d'autres restrictions dans la souveraineté de chaque Etat que celles qui étaient expressément fixées dans les articles du Pacte.

Puis, les Pays-Bas, pour définir la compétence de l'Assemblée, proposèrent d'ajouter à l'article 2 l'alinéa suivant :

"L'Assemblée des Délégués arrête les lois concernant la réduction des armements (art. VIII), l'organisation et la procédure de la Cour permanente de Justice internationale, visée à l'article XII, l'organisation et la procédure de la Commission permanente de conciliation, visée à l'article XV, la préparation de l'action économique et militaire, visée à l'article XVI, ainsi que tout ce qui est d'intérêt commun de tous les Etats Contractants."

La Suisse proposa dans le même but d'ajouter :

"L'Assemblée des Délégués est compétente :

- a) Pour prendre les décisions visées aux articles III, IV, VII, XV et XXIV.
- b) Pour établir, dans le cadre tracé par le présent Pacte, des règlements destinés à assurer l'exécution du Pacte. Ces règlements deviennent obligatoires pour tous les Etats membres dès qu'ils auront été ratifiés par les trois quarts des Etats représentés au Conseil exécutif et les trois quarts de tous les Etats membres.
- c) Pour préparer des conventions destinées à développer le droit des gens et l'organisation internationale. Ces conventions ne seront obligatoires que pour les Etats qui les auront ratifiés."

Le Danemark proposa dans les articles concernant le plan de réduction des armements et l'organisation de la Cour permanente de Justice et la commission de conciliation, d'ajouter que tous ces projets devraient être arrêtés avec l'approbation de l'Assemblée.

L'Espagne enfin désira qu'il fût précisé que "la sphère d'activité" de l'Assemblée était seulement la sphère indiquée expressément par les articles du Pacte.

Lord Robert Cecil expliqua, à la grande satisfaction des délégués, que dans les cas où il était douteux, si la décision d'une question était de la compétence du Conseil ou de celle de l'Assemblée, il reviendrait à l'Assemblée de fixer les limites de l'autorité des deux institutions.

Le projet disait que chaque Etat pourrait envoyer trois représentants à l'Assemblée, mais qu'aucun Etat n'y disposerait de plus d'une voix. Tous les délégués neutres étaient fort satisfaits de l'égalité dont jouiraient les Etats dans l'Assemblée, mais quelques uns étaient d'avis qu'il serait utile d'avoir plus de trois représentants de chaque Etat, et la Norvège proposa de porter le nombre à cinq.

Le projet posait la règle que le secrétaire général serait choisi par le Conseil ; le Danemark proposa de le faire choisir "par l'Assemblée des Délégués sur la proposition du Conseil exécutif." Cette proposition fut appuyée par les Pays-Bas, La Norvège, La Suède, La Suisse etc. ; on voulait constater que le secrétariat devrait être le secrétariat de l'Assemblée autant que celui du Conseil. L'Espagne enfin exprima le désir que le personnel du secrétariat fût composé de façon à lui donner un caractère vraiment international.

L'article III sur le *Conseil exécutif* donna lieu à une discussion approfondie. Selon le projet le Conseil devait se composer des représentants des cinq grandes Puissances comme membres permanents et de quatre membres représentant quatre Etats désignés par l'Assemblée. Il y avait parmi les délégués des Etats neutres un désir général d'obtenir une représentation plus forte pour les Etats secondaires. Conformément à ce désir le Danemark présenta un amendement ainsi conçu :

"Le Conseil exécutif se composera de deux représentants respectivement des Etats-Unis d'Amérique, de l'Empire britannique, de la France, de l'Italie et du Japon ainsi que de huit représentants des autres Etats membres de la Société des Nations, élus par les Délégués de ces derniers Etats à l'Assemblée des Délégués suivant les principes et les conditions qu'elle jugera convenables."

La Suède et La Suisse appuyèrent le principe de cette proposition. La Norvège demanda qu'il y eut au moins 15 membres au Conseil, mais que nul Etat y aurait plus d'un représentant. Le Chili exprima l'opinion que les représentants des Etats secondaires devraient en tout cas être élus par les Etats n'ayant pas au Conseil de représentants permanents. On accepta ainsi, — sauf la Norvège —, le principe que les grandes Puissances auraient la majorité au Conseil ; ce n'est pas que l'on fut satisfait de cette règle, mais l'opinion générale était qu'il ne serait pas possible d'obtenir un changement à cet égard ; c'est pourquoi on se borna à exprimer le désir d'une augmentation du nombre des Etats secondaires représentés au conseil. Le représentant de l'Espagne enfin était très intéressé à ce que son pays obtint la garantie d'être toujours représenté au Conseil.

Lord Robert Cecil répondit à ces propositions que la Commission avait beaucoup discuté cette question ; le premier projet n'avait prévu aucune représentation pour les Etats secondaires au Conseil, mais les neuf représentants des Etats secondaires dans la Commission avaient protesté et avaient obtenu quatre représentants choisis par l'Assemblée ; le but n'était pas seulement d'établir une justice idéale, mais aussi de créer un corps ayant un pouvoir réel ; et à cette fin il était nécessaire d'assurer aux grandes Puissances, disposant de la force matérielle, la prépondérance au Conseil ; et en outre le Conseil devait être si peu nombreux qu'il pouvait travailler vite. M. Venizelos ajouta que les Etats secondaires avaient dû soutenir dans la Commission une lutte assez dure pour obtenir une représentation au Conseil ; il estimait

que la proportion de cinq à quatre était à la fois juste et pratique; dans la Commission on avait été d'accord que, quand le nombre des membres permanents serait augmenté par l'admission de l'Allemagne et de la Russie, il fallait aussi augmenter le nombre des membres choisis par l'Assemblée.

La question de l'élection des quatre membres fut aussi longuement discutée. La Suède demanda, s'il ne serait pas utile de classer les Etats secondaires en groupes différents "basés sur le site géographique des Etats, leur communauté en langue ou culture etc.;" ces groupes pouvaient donc être à tour de rôle représentés dans le Conseil.

Les Pays-Bas et la Suède exprimèrent l'opinion que le Pacte lui-même devrait contenir des dispositions réglant la manière de désigner les représentants des Etats secondaires; la Suisse au contraire préféra le système du projet, laissant à l'Assemblée de régler elle-même la procédure de cette élection, la durée des mandats etc.

L'article X sur la garantie de l'intégrité des Etats membres qui a plus tard donné lieu à tant de débats ne fut presque pas discuté à la réunion avec les Etats neutres. Seul le Chili déclara qu'il serait utile d'ajouter à "l'intégrité" et à "l'indépendance politique" des Etats "le texte des Traités." Si cet article fut si peu discuté c'est certainement parce que pour la plupart des délégués il était surtout une déclaration de principe. —

RÉDUCTION DES ARMEMENTS.

Le projet élaboré par la Commission de la Conférence proclamait comme but de la Société d'assurer la paix et la sécurité des Nations; et il indiquait trois moyens de créer cet état de sécurité: la réduction des armements, un nouveau système d'arbitrage et de conciliation et un système de sanctions.

L'article VIII posait le principe de la réduction des armements dans les termes suivants:

"Le maintien de la paix nécessite la réduction des armements nationaux au minimum compatible avec l'exécution par l'action commune des obligations internationales et avec la sécurité nationale, en tenant spécialement compte de la situation géographique de chaque pays et des circonstances."

Cette déclaration de principe ne rencontra pas d'objections.

L'article chargeait le Conseil d'établir un plan général de réduction et de soumettre à l'examen de chacun des Gouvernements "la juste et raisonnable fixation des armements militaires correspondant à l'échelle des forces établie par le programme de désarmement." Ces limites des armements, une fois adoptées, ne devraient pas "être dépassées sans l'autorisation du Conseil exécutif." Cette dernière règle provoqua quelque doute de la part de l'Espagne qui proposa de faciliter un changement des limites fixées en disant: "L'augmentation pourra être réalisée, si elle réunit un tiers de votes favorables du Conseil exécutif. Si elle n'obtient pas ce nombre de votes favorables, la partie intéressée peut en saisir l'Assemblée des Délégués à sa première séance, et l'augmentation pourra être réalisée si elle obtient un tiers du nombre de votes favorables." Cette proposition ne fut soutenue par aucun des autres Etats, tous préférant certainement la règle du projet.

Le projet touchait à la question de la fabrication privée des munitions et articles de guerre, en reconnaissant que cette fabrication "prête à des graves objections" et en chargeant le Conseil à étudier les moyens d'éviter „les pernicieux effets", tout en tenant compte des intérêts des pays ne pouvant pas eux-mêmes fabriquer les articles de guerre. Plusieurs des Etats neutres jugeaient ces termes trop vagues, et le Danemark, appuyé par la Norvège et la Suisse, proposa de charger le Conseil "d'aviser à la manière dont cette fabrication peut être *prohibée*."

Les limites des armements une fois fixées, restait la question du contrôle de l'exécution de la réduction. Le projet en disait très peu. L'article IX disait seulement: „Une Commission permanente sera constituée pour donner à la Société son avis sur l'exécution des prescriptions de l'article VIII et, d'une façon générale sur les questions militaires et navales." L'autorité de cette commission n'était pas définie; le projet n'indiquait pas si la commission devait avoir le droit d'exercer une surveillance réelle dans les différents pays.

La France, très intéressée dans l'efficacité de la limitation des armements et dans la force matérielle de la Société, avait déposé à la Commission de la Conférence deux amendements qui avaient été publiés avant la réunion avec les Etats neutres. D'une part on proposait d'ajouter à l'article VIII les mots suivants:

"Les hautes Puissances contractantes, résolues à se donner franche et pleine connaissance mutuelle de l'échelle de leurs armements et de leurs programmes militaires et navals, ainsi que des conditions de leurs industries susceptibles de s'adapter à la guerre, institueront une commission chargée des constatations nécessaires,"

d'autre part on proposait de remplacer les termes de l'article IX du projet par le texte suivant:

"Un organisme permanent sera constitué pour prévoir et préparer les moyens militaires et navals d'exécution des obligations que la présente convention impose aux hautes puissances contractantes, et pour en assurer l'efficacité immédiate dans tous les cas d'urgence."

Les Etats neutres ne sympathisaient pas avec cette dernière proposition; ils y voyaient la tendance de créer une sorte d'état-major d'une armée et d'une marine fédérale; ils étaient d'avis qu'il ne serait pas possible d'organiser des forces militaires fédérales ou de préparer un plan d'action propre à être employé dans des situations imprévues, et ils craignaient enfin qu'un tel état-major, dominé par quelques grandes Puissances, ne devint un danger pour la liberté d'action des autres Etats. Par contre ils étaient tout à fait d'accord avec l'idée du premier amendement français, tendant à créer des garanties réelles de la réduction des armements. C'est pourquoi le Danemark proposa avec l'appui de la Norvège et de la Suède d'ajouter aux prescriptions de l'article IX du projet les mots suivants, encore plus précis que la première proposition française:

"Cette commission contrôlera les armements des différents Etats et surveillera l'exécution du plan adopté."

L'ARBITRAGE ET LA CONCILIATION.

L'article XI du projet déclarait que "toute guerre ou menace de guerre" serait considérée comme intéressant la Société et réservait le droit des Etats membres "de prendre toute action qui leur paraîtra sage et efficace pour la sauvegarde de la Paix des Nations".

L'Espagne ayant demandé quelle était la portée de ces mots, M. Hymans répondit au nom de la Commission que cet article donnait seulement la règle générale dont l'application était définie dans les articles XII à XVII.

Les articles XII à XV fixaient la procédure à suivre en cas d'un différend entre Etats membres de la Société qui n'aurait pu se régler par les procédés ordinaires de la diplomatie. Les Etats membres s'engageaient à ne pas recourir à la guerre sans avoir essayé préalablement d'arranger l'affaire par la médiation de la Société ou par un arbitrage; ils ne devaient jamais recourir à la guerre contre un Etat membre qui acceptait la recommandation du Conseil ou la sentence des arbitres; et, en tout cas, ils devaient attendre trois mois après la recommandation du Conseil ou la sentence des arbitres avant d'employer des moyens violents. Les différends susceptibles, à l'estimation des parties, de solution arbitrale devaient être soumis à l'arbitrage; pour faciliter le recours à l'arbitrage, le conseil fut chargé d'arrêter un plan de création d'une Cour permanente de Justice internationale. Tous les autres différends que les Parties n'étaient pas à même d'arranger elles-mêmes, seraient soumis à la médiation du Conseil; si le différend n'avait pu être réglé par cette médiation, le Conseil devait publier la recommandation aux Parties qu'il estimait être juste; dans les cas où la recommandation avait réuni l'unanimité au Conseil, les Parties intéressées exceptées, les Parties étaient obligées de suivre la recommandation; dans les cas où l'unanimité ne pouvait s'obtenir, la majorité aurait le devoir, et la minorité le privilège, de publier son opinion. Le Conseil pouvait, à la requête de l'une ou de l'autre des parties, porter le différend à l'Assemblée qui devait suivre dans ce cas le procédé fixé pour le Conseil.

Ces règles n'excluaient pas des guerres légales; on donna des prescriptions aptes à arranger les différends, mais quand l'arrangement à l'amiable n'était pas possible, et que le Conseil n'était pas unanime, la guerre restait comme le dernier argument; il y aurait seulement toujours une période d'attente de trois mois.

Parmi les Etats neutres l'opinion prépondérante était que ce système ne donnait pas de garanties suffisantes. On était d'avis qu'il fallait proclamer l'arbitrage obligatoire pour tous les différends d'ordre juridique, et que les autres différends devaient être soumis à une commission permanente de conciliation au lieu d'être traités par le Conseil.

Toute une série d'amendements aux articles XII à XV exprimèrent cette opinion.

Les Pays-Bas et la Suisse proposèrent pour l'article XIII de nouveaux textes fixant les cas où l'arbitrage serait obligatoire. L'amendement des Pays-Bas était ainsi conçu:

"Les différends d'ordre juridique, en particulier ceux qui ont trait à l'interprétation ou à l'application des conventions internationales et qui ne peuvent pas être

réglés par la diplomatie, seront soumis à l'arbitrage conformément aux conventions existantes entre les Hautes Parties Contractantes. En l'absence de telles conventions, la question sera soumise à la Cour permanente de justice internationale (art. 14). L'organisation et la procédure de cette Cour seront établies par l'Assemblée des Délégués."

La Suisse proposa le texte suivant :

"Les Hautes Parties Contractantes conviennent que, toutes les fois qu'il s'élèvera entre elles un différend susceptible d'une solution arbitrale, après avoir sans succès, tenté de le régler par la voie diplomatique ou par une Commission de conciliation et d'enquête, choisie par les Parties, elles soumettront, sur la demande d'une des parties, la question dans la totalité à l'arbitrage. La Cour d'arbitrage à laquelle, à cette fin, l'affaire sera soumise, sera déterminée par les Parties, soient qu'elles la choisissent alors, soient qu'elles l'aient prévue dans une convention préexistante.

Si une des parties conteste que le différend soit susceptible d'une solution arbitrale, en alléguant soit qu'il n'est pas de nature à faire l'objet d'une sentence dictée par des considérations juridiques, soit qu'il touche à ses intérêts vitaux, cette question devra être renvoyée à un tribunal spécial composé de la manière suivante : Chaque partie désigne un membre du Conseil exécutif et un membre de la Cour permanente de Justice internationale. Deux autres membres sont désignés par cette Cour elle-même parmi ses membres. Enfin, un membre est choisi par le Conseil exécutif parmi ses membres. Le tribunal ainsi composé nomme lui-même son président parmi ceux des membres qui sortent de la Cour permanente de Justice internationale.

Si le tribunal admet l'exception, la Partie qui se voit refuser la voie judiciaire peut saisir de l'affaire le Conseil exécutif qui procédera ensuite conformément aux articles XII et XV."

Tous les deux amendements maintenaient la dernière partie de l'article du projet :

"Les Hautes Parties Contractantes conviennent d'exécuter en toute bonne foi la sentence arbitrale rendue. Faute d'exécution de la sentence, le Conseil exécutif proposera les mesures qui peuvent le mieux en assurer l'exécution."

Les trois pays du Nord approuvèrent les idées contenues dans les amendements hollandais et suisse, en rappelant que les commissions d'étude des trois pays avaient élaboré un projet d'une convention sur une organisation juridique internationale inspirée par les mêmes principes.

Lord Robert Cecil déclara catégoriquement qu'il n'était pas possible de réaliser maintenant l'arbitrage obligatoire même pour quelques catégories de différends ; la question avait été longuement discuté au sein de la Commission de la Conférence, et on avait pris là une décision qu'il serait impossible de changer. Il souligna que le principe fondamental du projet était qu'il ne fallait pas recourir à la guerre ; mais on n'avait pas encore la force de fixer ce principe comme une règle sans exception. Léon Bourgeois qui à la Haye avait été dans la Conférence de Paix l'avocat éloquent de l'arbitrage et de la Cour internationale de Justice, précisa que le projet obligeait les parties à essayer tous les moyens d'arriver à un accord amiable. —

Les Pays-Bas, la Suisse et les trois pays du Nord proposèrent tous la création

d'une commission permanente de conciliation; on désirait au moins que la médiation de cette commission ou d'une commission choisie par les parties soit toujours essayée, avant que le Conseil fut saisi d'un différend.

La Suisse motiva avec beaucoup d'instance la proposition d'employer régulièrement la médiation des commissions de conciliation au lieu de recourir tout de suite au Conseil. Celui-ci, disait-on, était un corps politique, très occupé par les grandes questions politiques; il serait toujours tenté de juger les différends politiquement; la Suisse pour sa part était en outre d'avis que la conciliation était le plus souvent à préférer à l'arbitrage, celui-ci laissant facilement quelque amertume.

Lord Robert Cecil répondit que la Commission avait pensé que l'arbitrage était préférable dans les cas où ce procédé était possible; lorsqu'un différend était soumis au Conseil, celui-ci pouvait, avant de prendre une décision, demander l'avis de la Cour de Justice ou d'une commission spéciale; et dans les cas où l'Assemblée était saisie d'un différend, celle-ci pouvait suivre le même procédé; le projet n'empêchait donc nullement une procédure de médiation avant la décision. La Commission avait pensé en outre que le Conseil qui représentait les Etats les plus forts aurait une très grande autorité, très utile pour obtenir que les parties respectassent les recommandations de conciliation. —

Sur l'organisation de la Cour de Justice le projet disait seulement — à l'article XIV — que le plan de cette cour serait arrêté par le Conseil.

Le Danemark, étant de l'avis qu'il fallait au moins fixer tout de suite les principes fondamentaux de l'organisation de la Cour de Justice et de la Commission permanente de Conciliation, désirée par les Etats neutres, avait déposé, dans ce but, un amendement ainsi conçu:

“Le Conseil exécutif arrêtera le plan de création d'une Cour permanente de Justice internationale et d'une Commission permanente de Conciliation; ces plans seront soumis à l'approbation de l'Assemblée des Délégués.

L'organisation de la Cour sera basée sur le principe de l'égalité juridique des Etats. La Cour aura compétence pour entendre et juger toute question susceptible d'être arbitrée par elle aux termes du présent article.”

Le Danemark reconnut ainsi qu'il n'y aurait pas assez de temps pour élaborer le plan de ces institutions et d'arriver à un accord sur ce point; on se borna à attirer à cet égard l'attention sur le projet détaillé, élaboré par les trois pays du Nord; mais, en même temps, on insista sur la nécessité d'insérer dans le Pacte même le principe de l'égalité juridique des Etats pour préciser de prime abord que la Cour ne devrait pas être une institution politique où les grandes Puissances avaient une position prépondérante, et que l'organisation de ses deux organes si importants devrait en dernier lieu être arrêtée par l'Assemblée.

La Norvège et la Suède déclarèrent qu'à leur avis, il vaudrait mieux fixer déjà dans le Pacte l'organisation des deux institutions, et ils recommandèrent à l'attention bienveillante le projet des trois pays du Nord. Si l'on ne trouvait pas opportun, — disaient-ils, — d'insérer les dispositions sur l'élection de la Cour dans le Pacte, il fallait au moins, comme le faisait l'amendement danois, établir dans le Pacte que la composition de la Cour devait être basée sur le principe de l'égalité juridique des Etats.

La Suisse alla jusqu'à proposer des règles complètes de l'organisation de la Cour. Son amendement était ainsi conçu :

"Il est créé une Cour permanente de Justice internationale accessible en tout temps aux Parties contractantes. Elle est compétente, soit en vertu d'un accord entre les Parties, soit à la demande de l'une ou de l'autre des Parties, si celles-ci n'ont pu se mettre d'accord en temps utile sur le compromis prévu à l'article 52 de la Première Convention de la Haye, du 12 octobre 1907.

La Cour permanente de Justice internationale est nommée par l'Assemblée des Délégués pour une durée de neuf ans. Chaque Etat propose au moins un et au plus quatre candidats dûment qualifiés, disposés à accepter les fonctions de juge et dont un au moins ne devra pas être ressortissant du dit Etat. Chaque Etat désigne ensuite quinze personnes prises sur la liste ainsi composée. Les quinze candidats qui ont recueilli le plus grand nombre de voix sont élus.

La Cour permanente de Justice internationale est composée de cinq juges lorsqu'elle statue à l'ordinaire sur les différends qui lui sont soumis.

Dès qu'un différend est pendant devant la Cour, chaque Partie doit dans le délai de quatre semaines, récuser cinq juges. Si une Partie laisse écouler ce délai sans procéder à cette récusation, le sort désigne les cinq juges qu'elle aurait dû récuser ; on procède de la même manière lorsque les récusations des deux Parties ont porté sur moins de dix juges.

Les juges qui sont ressortissants d'un Etat-Partie, ou à son service, ou qui sont établis sur son territoire, sont récusés d'office. Dans le cas où la Cour est compétente, parce que les Parties n'ont pu s'entendre en temps utile sur la composition du Tribunal d'arbitrage, chaque Partie a la faculté de désigner un membre quelconque de la Cour dont la récusation par la Partie adverse est interdite.

Les cinq juges non récusés élisent parmi eux le président."

Ce système suisse aurait établi, à cet égard, l'égalité absolue entre tous les Etats membres. Les Pays-Bas appuyèrent principalement la proposition suisse, subsidiairement la proposition danoise ; celle-ci fut soutenue en outre par le Chili et l'Espagne.

Lord Robert Cecil objecta aux propositions tendant à formuler tout de suite le plan de la Cour de Justice, que cela durerait trop longtemps ; il demanda combien de temps avaient duré les délibérations de la Conférence de la Haye relatives à la création de la Cour internationale, dont on avait alors formulé les règles. Léon Bourgeois répondit que la Cour d'Arbitrage de la Haye avait été très utile et ne devrait nullement être supprimé ; mais malheureusement les gouvernements n'avaient pas montré à cette institution l'intérêt que l'on aurait pu attendre.

Après une longue discussion Lord Robert Cecil promit que la Commission étudierait avec la plus grande bienveillance tous les amendements déposés, en reconnaissant la très grande importance de cette question.

Quant à l'article XV sur la conciliation du Conseil, ou en certains cas de l'Assemblée, les Pays-Bas proposèrent de le remplacer par un article établissant une commission permanente de conciliation. La Suisse qui avait accepté l'idée, que le Conseil ou l'Assemblée pourrait essayer de concilier les parties, dans les cas où la Com-

mission de conciliation avait échoué, proposa que la recommandation du Conseil ou de l'Assemblée devait avoir force obligatoire, non seulement quand l'unanimité était obtenue, mais dans tous les cas où l'on obtiendrait l'agrément des trois quarts des membres du Conseil ou de l'Assemblée représentant au même temps les trois quarts des populations de la Société.

Il y avait dans cet article une différence entre le texte français et le texte anglais du projet. Le texte français disait : "Le Conseil exécutif peut, dans tous les cas prévus au présent article, porter le différend à l'Assemblée des Délégués, à la requête de l'une ou l'autre des parties," tandis que d'après les termes du texte anglais le Conseil était obligé d'appeler à l'Assemblée, quand l'une ou l'autre des parties le demandait. A la question lequel des textes était le texte authentique Lord Robert Cecil répondit, que le texte anglais étant le texte original, celui-ci était le texte authentique; Léon Bourgeois disait qu'à son avis le texte français avait la même autorité que le texte anglais; mais dans le cas spécial dont il était question, tout le monde était d'accord que c'était le texte anglais qui exprimait la pensée de la Commission.

LES SANCTIONS.

La question des sanctions donna, tout naturellement, lieu à une grande discussion. Lorsque les dernières années de la guerre on discuta l'organisation d'une Société des Nations, il y avait toujours deux tendances. Quelques-uns disaient: il faut absolument que la Société dispose de forces matérielles lui permettant d'imposer sa volonté. D'autres disaient: il sera très difficile de donner une force matérielle à la Société; il ne sera pas possible d'organiser une armée et une marine fédérale; on pourra, au plus, organiser dans les cas où les lois de la Société seront violées des forces militaires en réunissant des contingents de quelques Etats qui fourniront volontairement de tels contingents, et ces Etats régulièrement seront les grandes Puissances; les Etats secondaires ne disposeront pas de forces militaires pouvant avoir une importance réelle dans les cas où l'une des grandes Puissances s'élevait contre les décisions de la Société; et pour les Etats secondaires il serait trop dangereux de prendre part dans des sanctions militaires contre un Etat puissant. On pourrait plus facilement employer des sanctions économiques contre un Etat malfaiteur, mais ceci aussi présenterait de grandes difficultés et pourrait amener de graves dangers pour les Etats secondaires. Il valait donc mieux ne pas se fier trop aux sanctions comme moyen de faire respecter les règles de la Société dans les cas où l'autorité morale de la Société ne suffirait pas.

Cette dernière opinion, si sceptique quant aux sanctions, surtout les sanctions militaires, était assez forte dans la plupart des Etats neutres. Dans la Commission de la Conférence par contre l'opinion prévalait qu'il fallait créer tout un système de sanctions, et l'article XVI du projet fut rédigé conformément à cette conception. Il était ainsi conçu: "Au cas où l'une des Parties contractantes romprait ou méconnaîtrait les engagements pris par elle à l'article XII, elle sera *ipso facto* considérée comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres membres de la Société; ceux-ci s'engagent à la soumettre immédiatement à la rupture de toutes relations

commerciales ou financières, à la prohibition de tous rapports entre ses nationaux et ceux de l'Etat en rupture de Pacte, et à l'interdiction de toutes communications financières, commerciales ou personnelles entre les nationaux de l'Etat en rupture de Pacte et les nationaux de tout autre Etat, membre ou non de la Société.

En ce cas il sera du devoir du Conseil exécutif d'indiquer par quels effectifs, militaires ou navals, les membres de la Société devront respectivement contribuer aux forces armées qui seront employées pour protéger les signataires du Pacte social. Les Hautes Parties contractantes conviennent en outre, de se prêter l'une à l'autre un mutuel appui dans l'application des mesures financières et économiques à prendre en vertu du présent article pour réduire au minimum les pertes et inconvénients qui en résulteront. Elles se prêteront également l'une à l'autre un mutuel appui dans la résistance à toutes mesures spéciales dirigées contre l'une d'entre elles par l'Etat en rupture de Pacte. Enfin, elles accorderont passage par leur territoire aux forces de toutes les Hautes Parties contractantes dont la coopération protège les signataires du Pacte social."

Ces dispositions étaient évidemment inspirées par la pensée qu'il fallait en premier lieu employer les sanctions économiques, une pensée basée sur les expériences de la guerre, le blocus ayant été un des moyens les plus importants des Alliés; surtout les Anglais avaient une grande confiance dans ce moyen de coercition. Quant aux sanctions militaires, il y avait une différence entre le texte français et le texte anglais; dans le texte français on disait: "il sera du devoir du Conseil exécutif d'indiquer par quels effectifs" etc., tandis que le texte anglais disait seulement: "recommend what effective etc."

Dans l'instruction que les représentants du Danemark, juste avant la réunion à l'hôtel Crillon, avaient reçue du ministre des affaires étrangères celui-ci avait fortement insisté à ce sujet. Les obligations, disait-on, que les pays secondaires, et spécialement le Danemark, pouvaient accepter, devaient différer beaucoup de celles des grandes Puissances. La participation aux sanctions militaires pouvaient épuiser beaucoup plus vite les ressources d'un petit pays et mettre en danger toute son existence; dans les cas où un petit pays est le voisin d'une grande Puissance en rupture de Pacte, il ne serait non plus dans l'intérêt de la Société que le petit Etat prît part dans l'action militaire; cela entraînerait seulement l'occupation du pays. C'est pourquoi on désirait obtenir que les membres de la Société, donnant les garanties nécessaires, aient le droit de déclarer leur neutralité permanente avec la conséquence qu'un Etat ayant déclaré sa neutralité permanente n'était pas tenu ni à prendre part aux sanctions militaires, ni à permettre le passage sur son territoire aux forces militaires de la Société. Et en outre les Etats n'ayant pas fait une telle déclaration auraient la faculté de décider eux-mêmes, le cas échéant, s'ils voulaient participer à une action militaire.

Les quatre représentants des partis politiques danois M.M. Bramsnæs, Foss, Munch et Neergaard qui avant l'arrivée de l'instruction du ministre, avaient discuté la question avec le ministre de Danemark à Paris M. Bernhoft, s'étaient arrêtés à des conclusions tout à fait semblables. Ils étaient d'accord à désirer pour les Etats membres de la Société le droit de déclarer leur neutralité permanente; mais

ils différaient sur la question si, le cas échéant, le Danemark devait se prévaloir de ce droit; les représentants des partis modéré et conservateur étaient contre, les représentants des partis radical et socialiste pour la déclaration de la neutralité permanente du Danemark. Dans un exposé des résultats de leurs délibérations, ils formulaient les motifs de la proposition danoise relative à la faculté de déclarer la neutralité permanente dans les termes suivants :

“ Nous ne nous sommes pas ralliés à cette idée dans le but d'éviter notre part des charges communes; tous les Etats devront naturellement supporter leur part des frais résultant de l'activité de la Ligue dans un cas déterminé. Mais nous estimons qu'il est parfaitement compatible avec ce principe que les Etats secondaires ne soient pas tous obligés de participer directement et activement aux mesures coercitives vis-à-vis des Etats qui rompraient leurs engagements.”

Conformément à cette conception les représentants du Danemark à l'hôtel Crillon déposèrent l'amendement suivant à l'article XVI :

“ Après l'alinéa 1 ajouter :

Les Etats dont on désirera la coopération aux mesures militaires ou économiques seront convoqués aux délibérations au sujet de cette coopération et prendront part à la décision qui interviendra à cet égard.

En désignant les Etats devant participer à des mesures militaires ou économiques, il sera tenu compte des difficultés spéciales qu'une participation à ces mesures pourraient occasionner à des Etats dont la situation *in casu*, en raison de leurs conditions géographiques et militaires, serait plus dangereuse que celle d'autres Etats.

Les dépenses occasionnées par l'exécution des mesures décrétées par la Ligue des Nations seront réparties proportionnellement parmi tous ses membres.

Les Etats qui par leur histoire et leur politique de paix, offrent des garanties durables d'impartialité, auront la faculté de déclarer leur neutralité permanente. Il s'en suivra que leur territoire sera inviolable et restera en dehors des opérations militaires tant en cas de guerres auxquelles participeraient des Etats ne faisant pas partie de la Ligue des Nations, qu'au cas où des mesures d'ordre militaire devraient être prises par la Ligue elle-même pour assurer le respect du Droit ou le maintien de la Paix. Au cas où la résolution d'employer des mesures de coercition n'aurait pas été prise par l'Assemblée des Délégués à l'unanimité, les Etats qui n'ont pas voté pour l'emploi de ces mesures ne pourront pas être obligés de prendre part à des mesures de coercition militaire.”

La Suisse s'était adressé, déjà avant la publication du projet, aux puissances de la conférence dans un mémoire du 8 février 1919, demandant pour la Suisse la faculté de maintenir sa neutralité permanente même comme membre de la Société projetée. “ La neutralité de la Suisse ” fut-il dit “ a un caractère propre qui la distingue de toutes les autres. Elle est une des conditions essentielles de la paix intérieure, de l'union et, par suite, de l'indépendance d'une nation formée d'éléments divergents par la langue et par la culture. ” “ Et l'on peut affirmer qu'en maintenant sa neutralité la Suisse rendra à la Ligue un service plus grand qu'en prêtant son concours actif à des sanctions militaires, même au cas où il s'agirait de ses voisins. Elle continuera à assurer, par ses propres forces, la garde de la forteresse centrale de l'Europe et

à offrir un asile sûr à la Croix-Rouge internationale et aux autres services qui pourraient y être rattachés. — C'est la neutralité qui a permis de maintenir pendant des siècles le lien unissant des peuples de races, de langues et de confessions différentes. C'est par l'observation scrupuleuse de ce principe que les Cantons suisses ont pu développer entre eux un esprit de compréhension basé sur le respect mutuel de leurs personnalités."

La demande de la Suisse avait été reçue avec une grande bienveillance par les Alliés, mais il y avait des doutes au sujet de la possibilité d'adopter la neutralité suisse aux règles du pacte. L'adoption de l'amendement danois aurait donné à la neutralité de la Suisse une base dans les dispositions du Pacte, tout en donnant à d'autres pays le même droit de déclarer leur neutralité permanente.

La Norvège et la Suède exposèrent leurs points de vue relatifs aux sanctions sans poser des amendements formulés. La Norvège déclara qu'un acte international spécial devait établir le moment où un membre de la Société avait rompu ses engagements et indiquer les mesures coercitives, que les moyens militaires ne devraient pas être employés avant qu'il fut démontré que les autres mesures ne menaient pas au but, que les petits Etats ne devraient pas être tenus de prendre part aux sanctions militaires vis-à-vis des Etats non-membres de la Société, et enfin que les petits Etats devraient pouvoir organiser leurs armées essentiellement en vue de leur propre défense.

La Suède appuya la proposition danoise, que les Etats dont on désirerait la coopération aux mesures militaires et économiques seraient convoqués aux délibérations et aux décisions y relatives; tout en reconnaissant la nécessité des sanctions la délégation suédoise doutait de l'opportunité d'employer immédiatement la mesure économique la plus rigoureuse contre un Etat en rupture de Pacte; une telle mesure était de nature à porter un grave préjudice même au pays qui la décrétait; il serait désirable que l'on pût établir des mesures économiques différentes qui ne seraient appliquées qu'à tour de rôle et d'après leur rigueur croissante; quant aux obligations militaires, on désirait la fixation du maximum d'efforts militaires qu'un Etat devait donner comme participant à une action commune de la Société; enfin la délégation suédoise fit des réserves relatives à la portée des dispositions sur l'interruption de toutes communications financières etc. entre les nationaux de l'Etat en rupture de Pacte et les nationaux de tout autre Etat, membre ou non de la Société.

Les Pays-Bas proposèrent d'insérer dans le Pacte que l'Assemblée devait faire une loi sur la préparation de l'action collective tant économique que militaire et que la commission permanente de conciliation, proposée par un amendement hollandais, devait établir à la requête d'une des Hautes Parties contractantes, si, par qui et à quel moment l'engagement pris en vertu de l'article XII aurait été rompu ou méconnu.

Les amendements ainsi déposés donnèrent à Lord Robert Cecil l'occasion de préciser la pensée de la commission d'une manière très satisfaisante pour les auteurs des propositions.

Aux représentants de la Norvège il dit qu'il était tout à fait d'accord quant à leur désir que les petits Etats devaient pouvoir organiser leurs forces militaires essentielle-

ment en vue de leur propre défense; le but de la Société serait de réduire les armements à un minimum; elle ne pourrait pas penser à inciter aucun Etat à avoir des forces militaires plus grandes qu'il ne les jugeait lui-même nécessaires. Le principe de la première proposition danoise relative à la convocation des Etats dont on désirait la coopération était déjà contenu dans le projet, dit-il, l'article trois disposant, que les Etats dont les intérêts se trouveraient directement affectés seraient invités à la séance du conseil; si un Etat déclarait qu'il ne voulait pas prendre part à une action militaire, la Société n'aurait pas le droit d'exiger sa participation; il en était autrement pour les sanctions économiques et l'obligation de donner libre passage aux forces militaires de la Société; là il y avait une obligation absolue. Il demanda aux représentants danois s'ils désiraient maintenir la liberté des Etats sur tous les trois points: les sanctions économiques, les sanctions militaires et le droit de passage. Ayant reçu la réponse qu'on acceptait comme obligatoires les sanctions économiques, mais que l'on désirait maintenir la liberté sur les deux autres points, il déclara qu'alors la difficulté se bornait au droit de passage, la Commission ayant accepté déjà le droit absolu des Etats de décider eux-mêmes quant à leur participation aux sanctions militaires. La délégation danoise exprima sa satisfaction de cet interprétation de l'article III et des obligations de prendre part aux sanctions militaires mais ajouta le voeu que la Commission voulût bien préciser la conception de Lord Robert Cecil dans le texte même du Pacte.

La proposition sur la neutralité permanente provoqua quelques remarques de M. Léon Bourgeois; il dit qu'il fallut étudier avec grand soin l'idée "de nos amis danois et suisses" de concilier la neutralité permanente de quelques Etats avec les principes de la Société; quant à lui, il y voyait une contradiction; la participation aux sanctions économiques, acceptée en principe par le Danemark et la Suisse, involvait à son avis l'abandon de la neutralité.

La délégation danoise reconnut que la participation aux sanctions économiques limitait la neutralité; mais on soutint la conception que cette participation n'était pas incompatible avec le maintien de la neutralité militaire; pendant la guerre les Etats neutres en Europe avaient été obligés pratiquement de participer au blocus sans être entraînés dans la guerre; le droit de maintenir une neutralité limitée, permettant de rester en dehors des actions militaires et de maintenir l'inviolabilité du territoire, n'était pas contraire aux principes de la Société; ce n'était pas la pensée que de tels Etats neutres à titre permanent refusent de prendre leur part des obligations des membres de la Société; les frais des actions militaires devraient être répartis à tous les membres; dans chaque Etat tous les citoyens avaient le devoir de participer aux frais de la police, mais ils n'étaient pas tous des gendarmes; il pourrait en être de même pour les Etats citoyens de la Société internationale; l'exercice des sanctions militaires incombait naturellement aux grandes Puissances, qui, elles seules, avaient des forces militaires d'une importance réelle. On ajouta que l'Islande dont le ministre de Danemark à Paris était le représentant venait de proclamer sa neutralité permanente et désirait la maintenir, même si elle devenait membre de la Société. Il fut encore précisé, que le Danemark n'avait pas jusqu'ici pris de décision quant à la proclamation de la neutralité permanente,

mais on désirait maintenir pour le Danemark et pour les autres pays la faculté de faire une telle déclaration.

La Suisse soutenait l'opinion que la participation aux sanctions économiques était compatible avec la neutralité; la neutralité de la Suisse, proclamée en 1815, avait été seulement une neutralité militaire, excluant le passage du territoire et la participation aux guerres, mais n'empêchant pas des mesures économiques vis-à-vis d'autres pays. —

L'article XVII du projet disait qu'en cas de différend entre un Etat membre et un Etat non membre, ou entre Etats qui n'étaient pas membres, ces Etats devraient être invités à accepter les obligations des membres de la Société aux fins du litige. Si les Etats ainsi invités refusaient d'accepter les obligations, le Conseil pouvait prendre toute action et faire toute recommandation de nature à prévenir les hostilités et à assurer le règlement." Le Chili proposa de supprimer cette dernière disposition en alléguant qu'il était douteux, si cette règle était compatible avec le droit des gens, et qu'elle était encore superflue, la Société ayant une telle force et un tel prestige, qu'elle n'aurait pas besoin d'avoir recours à des mesures de contrainte contre les Etats non associés. Lord Robert Cecil répondit qu'un Etat qui resterait en dehors de la Société pour ne pas prendre part à l'oeuvre de la paix ne pourrait demander une très grande sympathie, et M. Venizelos ajouta qu'il ne faudrait pas trop insister sur le droit des gens existant jusqu'ici; l'Etat qui dans le cas mentionné dans l'article ne voudrait pas accepter les règles de la Société serait certainement un Etat malfaiteur.

LES MANDATS, LES CONDITIONS DES OUVRIERS, LES BUREAUX INTERNATIONAUX etc.

L'article XVIII donnait à la Société le droit de contrôler le commerce des armes et munitions avec les pays où ce contrôle était "une nécessité d'intérêt commun". L'Espagne proposait d'ajouter ici :

"Sur la demande de la Puissance intéressée, les autres Parties Contractantes s'engagent à édicter la prohibition de tout commerce, à transit inclus, d'armes et de matériel de guerre avec les Colonies et Protectorats." Le but de cette proposition était évidemment de rendre plus difficiles les révoltes dans les colonies.

La Suisse proposa d'insérer après l'article XVIII un nouvel article ainsi conçu :

"Sous réserve des dispositions du présent Pacte, la souveraineté des Etats membres reste intacte, et la Société ne s'occupera pas des affaires intérieures des Etats."

La tendance de cette proposition était la même que celle des amendements hollandais et suisse à l'article II; on désirait préciser autant que possible les limites de la compétence de la Société. Lord Robert Cecil reconnut qu'il serait utile de préciser la compétence de la Société, mais il insista sur la nécessité de limiter aussi en quelque mesure la souveraineté des Etats membres.

L'article XIX sur les mandats ne donna lieu ni à des amendements ni à aucune discussion; les délégués des Etats neutres étaient évidemment de l'avis que cette question était en premier lieu une question pour les grandes Puissances.

A l'occasion des articles XX et XXI sur les conditions des ouvriers, la liberté du transit et l'équitable traitement du commerce, Lord Robert Cecil expliqua que ces articles, ainsi que l'article XVIII, devaient fournir la base d'une série de conventions, qu'il espérait seraient adoptées par tous les membres de la Société; on avait voulu donner à la Société une sphère d'activité continuelle d'un caractère international.

Les articles XXII sur la Société et les bureaux internationaux, XXIII sur la publication des traités, et XXIV sur la révision éventuelle des traités devenus inapplicables etc. ne provoquèrent ni amendements, ni remarques.

Par l'article XXV les Etats contractants s'engagèrent à ne pas conclure ou maintenir des obligations incompatibles avec les termes du Pacte. Le représentant des Pays-Bas demanda si toute alliance entre Etats membres de la Société était défendue par cet article. Lord Robert Cecil répondit à cette question qu'à son avis il y avait une différence entre les alliances offensives et les alliances défensives. Toute alliance offensive serait incompatible avec le Pacte, mais il pouvait s'imaginer des alliances défensives qui ne seraient pas nécessairement contraires au Pacte. Le Conseil ou l'Assemblée devrait décider, si une alliance soi-disant défensive l'était réellement, ou si elle cachait une intention opposée à l'esprit du Pacte.

CHANGEMENTS DU PACTE.

L'article XXVI sur les changements futurs du Pacte fut beaucoup discuté. Il était ainsi conçu :

"Les amendements au présent Pacte entreront en vigueur après ratification par les Etats dont les Représentants composent le Conseil exécutif et par les trois quarts des Etats de ceux dont les Représentants composent l'Assemblée des Délégués."

La Norvège déclara que cette règle était trop rigoureuse; une majorité des trois quarts des voix devrait suffire pour le Conseil aussi bien que pour l'Assemblée.

La Suisse avait formulé deux variantes que l'on pria la Commission d'étudier. La première était celle-ci: "La révision du Pacte ne peut porter sur ses éléments essentiels, ni créer, modifier ou abolir des droits spéciaux ou des obligations particulières à l'égard de certains Etats ou groupes d'Etats. Les dispositions relatives à ces matières ne peuvent être modifiées que du libre consentement des intéressés." La deuxième était ainsi formulée: "En cas de révision du Pacte portant sur des éléments essentiels en créant, modifiant ou abolissant des droits spéciaux ou des obligations particulières à l'égard de certains Etats ou groupes d'Etats, les Etats non consentants pourront dénoncer le Pacte."

En tout cas on proposa d'ajouter: "Les contestations relatives à l'application de l'alinéa qui précède seront jugées par la Cour permanente de Justice internationale statuant en séance plénière."

Les Pays-Bas étaient de l'avis que le Pacte devrait donner aux Etats membres la faculté de se retirer de la Société et on déposa dans ce but l'amendement suivant:

"Le présent Pacte pourra être dénoncé, et la dénonciation produira ses effets un an après la notification au Secrétariat général."

Le Chili appuya la conception que les Etats membres devraient avoir la faculté de se retirer dans des conditions fixées par le Pacte.

Lord Robert Cecil reconnut qu'il y avait de bonnes raisons pour le voeu de la Norvège, mais il craignait que la règle proposée ne créât des difficultés dans quelques pays, où l'opinion publique était déjà en garde vis-à-vis de la Société, parce que l'on pensait que le Pacte limitait trop la souveraineté des membres; il avait peur des amendements qui pourraient rendre la Société plus parfaite sur le papier, mais moins effective en pratique.

FIN DE LA DISCUSSION.

Après la discussion quelques-uns des représentants des Etats sud-américains déclarèrent que leurs gouvernements acceptaient en principe le Pacte proposé, mais n'ayant pas eu encore le temps de recevoir les instructions de leurs gouvernements sur les dispositions du projet, ils n'avaient pu prendre une part active dans la discussion.

Lord Robert Cecil remercia au nom de la Commission les Etats neutres, non seulement de leurs conseils donnés à cette séance, mais aussi du travail, qu'ils avaient voué pendant la guerre à la préparation d'une organisation internationale, garantissant la paix; les différents projets formulés par les commissions d'étude dans les pays neutres avaient été très utiles pour la Commission de la Conférence. Les Puissances alliées et associées désiraient vivement que tous les Etats représentés à cette réunion adhèrent à la Société aussitôt que celle-ci serait fondée. La Conférence désirait que la Société des Nations, réalisant un très grand progrès dans les relations internationales, puisse commencer le plus vite son travail bienfaiteur. La Commission entamerait aussitôt l'étude des propositions faites par les neutres, et il prendrait soin que ceux-ci soient renseignés sur le résultat des délibérations de la Commission.

RÉSULTAT DES POURPARLERS AVEC LES ÉTATS NEUTRES.

C'est le 21 mars qu'eut lieu la dernière séance entre les représentants des Etats neutres et la Sous-Commission. Le 22 la Commission reprit ses travaux qui durèrent cette fois jusqu'au 28 avril. Le texte fut entièrement révisé dans le but d'obtenir une plus grande précision, et le fond même fut changé sur quelques points; il fallait tenir compte de l'opposition que WILSON avait rencontré dans son pays, et on désirait aussi suivre autant que possible les suggestions des Etats neutres. Le système du Pacte resta intacte, mais on adopta d'importants amendements.

Le 29 avril, sur l'invitation de Lord Robert Cecil et P. Hymans, des représentants des Etats qui avaient été représentés les 20 et 21 mars se réunirent pour être renseignés sur le résultat des délibérations de la Commission.

La Commission souligna, qu'elle avait été animée du désir de faire aux Etats

neutres toutes les concessions compatibles avec les principes fondamentaux du Pacte, et elle donna un exposé de ces concessions.

Les règles quant à l'admission de nouveaux membres furent réunies maintenant dans l'article II et rédigées de façon à donner satisfaction aux propositions suisses. Conformément aux vœux exprimés par le Chili et les Pays-Bas on ajouta à l'article II un alinéa, fixant le droit des Etats membres de se retirer de la Société. Il fut ainsi conçu "Tout Membre de la Société peut, après un préavis de deux ans, se retirer de la Société, à la condition d'avoir rempli à ce moment toutes ses obligations internationales y compris celles du présent Pacte".

On n'accepta pas la proposition norvégienne de permettre à chaque Etat d'avoir jusqu'à 5 délégués à l'Assemblée, parce que l'on craignait qu'il n'y eut de plus grandes difficultés pour les travaux d'une assemblée si nombreuse. Cette crainte a été démentie par l'expérience; les Etats ont envoyé à Genève, non seulement les trois délégués permis par le Pacte, mais aussi des suppléants et des délégués techniques, et ceux-ci ont pris part aux travaux de l'Assemblée tout aussi bien que les délégués; pratiquement on peut dire que chaque Etat a eu 6—8 représentants; et cela n'a nullement entravé les travaux de l'Assemblée.

La publicité des délibérations de l'Assemblée fut acceptée en principe, mais la Commission était d'avis qu'il n'était pas nécessaire d'insérer une règle sur la publicité dans le pacte; on préférait laisser à ce sujet la résolution à l'Assemblée elle-même.

La proposition chilienne que les quatre membres du Conseil, choisis par l'Assemblée, devaient être élus seulement par les Etats n'étant pas membres permanents du Conseil fut repoussée; on donna le renseignement que deux grandes Puissances avaient été pour la proposition, mais que les Puissances secondaires représentées à la Commission s'y étaient opposées par crainte de favoriser la création de deux groupes en conffits: les grandes et les petites Puissances.

La composition du Conseil resta en somme comme dans le projet; on refusa d'augmenter le nombre et de changer la proportion entre le nombre des membres permanents et des membres élus, mais, conformément aux déclarations de M. Venizelos, on promit d'insérer une règle disant que le Conseil pourrait avec l'approbation de l'Assemblée, votant à la majorité, désigner d'autres membres permanents, pourvu que l'on prit égard dans ces cas à une juste représentation proportionnelle des petits Etats. Dans la rédaction définitive, la règle devint plus souple. "Avec l'approbation." fut-il dit, "de la majorité de l'Assemblée, le Conseil peut désigner d'autres membres de la Société dont la représentation sera désormais permanente au Conseil. Il peut avec la même approbation augmenter le nombre des membres de la Société qui seront choisis par l'Assemblée pour être représentés au Conseil."

La proportion du Pacte entre les membres permanents et les membres élus n'a jamais été réalisée; les Etats-Unis restant en dehors de la Société, les grandes Puissances n'ont jamais eu la majorité à laquelle elles attachaient au temps de la Conférence une si grande importance; la proportion a été de quatre contre quatre; et encore en 1922, le Conseil a proposé et l'Assemblée a approuvé une augmentation de jusqu'à 6 des membres non-permanents. Mais il est possible que le principe du Pacte soit réalisé, quand les Etats-Unis, l'Allemagne et la Russie seront membres de la Société.

Les raisons pour une proportion donnant la majorité aux grandes Puissances seront à ce temps plus fortes, parce qu'alors les grandes Puissances représenteront une partie beaucoup plus grande de la population totale des Etats membres de la Société.

La modification la plus importante peut-être, était la nouvelle règle relative à l'invitation des Etats intéressés aux délibérations du Conseil. Cette règle fut ainsi conçue: "Tout membre de la Société qui n'est pas représenté au Conseil est invité à y envoyer siéger un Représentant lorsqu'une question qui l'intéresse particulièrement est portée devant le Conseil."

La Commission déclara expressément que l'on espérait par ce changement écarter les craintes qu'avaient exprimé les Etats neutres à l'égard des obligations contenues à l'article XVI. En employant le mot "siéger" on a précisé que les Etats invités prendront part aux délibérations et aux décisions du Conseil avec les mêmes droits que les autres membres, c'est à dire qu'ils voteront aussi bien que ceux-ci. En même temps on décida dans le nouvel article V que "sauf dispositions expressément contraires du présent Pacte ou des clauses du présent Traité, les décisions de l'Assemblée ou du Conseil sont prises à l'unanimité des membres représentés à la réunion". Cela avait probablement toujours été la pensée des auteurs du projet, mais dans le projet on n'avait exprimé cette pensée qu'indirectement, en disant que les questions de la procédure de l'Assemblée et du Conseil seraient décidées à la majorité, et les représentants des Etats neutres, au temps des séances à l'hôtel Crillon, n'étaient pas tout à fait fixés quant à l'intention de la Commission à cet égard. La proclamation expresse de la nécessité de l'unanimité dans toutes les résolutions importantes souligna fortement la souveraineté des Etats membres et précisa le caractère de la Société des Nations comme étant plutôt celui d'une association, d'une ligue, que d'une "société". Elle eut avec la nouvelle disposition sur l'invitation des Etats intéressés la conséquence que les Etats membres restaient complètement libres quant à la participation aux sanctions militaires; plus tard le Pacte a été interprété par l'Assemblée de telle manière que les Etats sont juridiquement libres, aussi quant au droit de passage; mais l'obligation morale de permettre le passage sera très souvent plus grande que l'obligation morale de prendre part à une action militaire. Quant aux sanctions économiques, la situation est une autre; l'article XVI dit, que la rupture des relations économiques doit avoir lieu *eo ipso*, quand il y a rupture de Pacte; les Etats ont la faculté de décider eux-mêmes s'il y a rupture de Pacte, mais si la violation des règles de la Société est évidente, il sera difficile pour aucun Etat de refuser à prendre part aux sanctions économiques.

La Commission adopta la proposition danoise que le secrétaire général serait nommé par le Conseil avec l'approbation de l'Assemblée; seulement la première fois le secrétaire général fut nommé par la Conférence pour permettre que l'on pût commencer immédiatement l'organisation de la Société. Quant au désir espagnol demandant que le personnel du secrétariat fût d'un caractère international, la Commission déclara, que ce caractère international étant une simple conséquence de la nature de la Société, il n'était pas nécessaire que le Pacte contienne des dispositions spéciales à ce sujet.

Les modifications de l'article VIII, contenant les dispositions sur la réduction des

armements, furent surtout d'un caractère rédactionnel; néanmoins la Commission attira l'attention sur le fait, que l'on avait précisé dans les nouveaux termes, que le Conseil aurait seulement le droit de recommander à la décision des Etats membres les plans de la réduction des armements.

Les amendements français sur la préparation de l'action militaire et le contrôle des armements rencontrèrent une opposition irréductible de la part de la Grande Bretagne et ne furent pas adoptés; il s'ensuit que la proposition danoise à l'article IX ne fut pas acceptée non plus.

Quant à l'article X on répondit au Chili, que la Société pourrait seulement garantir les obligations internationales d'une importance réelle pour la paix, et non pas tous les traités de commerce etc.

La création d'une Commission permanente de Conciliation recommandée par un si grand nombre d'Etats neutres fut rejetée néanmoins, parce que le Conseil avait déjà la faculté, le cas échéant, de créer de telles commissions, et parce qu'il serait nécessaire dans beaucoup de cas de créer des commissions d'étude qui auraient la même valeur qu'une commission de conciliation, et enfin parce qu'aucune institution ne jouirait dans les cas difficiles d'une aussi grande autorité que le Conseil, représentant toujours les Etats les plus puissants du monde.

La Commission déclara qu'elle avait étudié avec une très grande sympathie les propositions tendant à donner une plus grande importance à l'élément juridique et à diminuer l'influence politique dans la solution des conflits possibles. Mais avant la discussion avec les Etats neutres, on avait déjà repoussé l'arbitrage obligatoire, et on ne pouvait pas changer cette résolution. Néanmoins on avait fait d'importantes concessions à ceux qui étaient spécialement intéressés à l'organisation juridique de la Société. On allait donner ainsi dans l'article XIII sur l'arbitrage une définition du terme "un différend susceptible, à leur commune estimation, de solution arbitrale". Cette définition fut ainsi conçue: "Parmi ceux qui sont généralement susceptibles de solution arbitrale, on déclare tels les différends relatifs à l'interprétation d'un traité, à tout point de droit international, à la réalité de tout fait qui s'il était établi, constituerait la rupture d'un engagement international, ou à l'étendue ou à la nature de la réparation due pour une telle rupture."

Dans l'article XIV la Commission inséra la disposition, que la Cour permanente de Justice donnerait "des avis consultatifs sur tout différend ou tout point, dont la saisira le Conseil ou l'Assemblée". On espérait que cette disposition aurait l'effet, que l'on aurait régulièrement recours à la solution juridique dans les conflits internationaux. La Commission maintint la conception qu'il serait trop long d'élaborer à la Conférence le règlement de la Cour de Justice internationale; mais on était tout à fait d'accord qu'il fallait organiser la Cour de Justice aussi tôt que possible après la ratification du Pacte; on exprima l'espoir que l'assurance de cette intention rassurerait les Etats neutres qui prenaient un si grand intérêt dans cette question.

Afin de donner une plus grande effectivité à la médiation de la Société dans les conflits graves, la Commission avait changé les dispositions de l'article XV sur les résolutions de l'Assemblée dans les conflits soumis à sa médiation; il devait suffire de réunir l'unanimité des Etats représentés au Conseil et la majorité des autres

Etats pour donner à une résolution de l'Assemblée le même effet que celui d'un rapport du Conseil adopté à l'unanimité. La Commission était d'avis que ce changement diminuerait le danger de guerre.

La Commission avait ajouté une disposition ainsi conçue :

“ Si l'une des Parties prétend et si le Conseil reconnaît que le différend porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de cette Partie, le Conseil le constatera dans un rapport, mais sans recommander aucune solution.”

On considéra cette disposition comme une garantie pour la souveraineté des Etats membres.

Dans l'article XVI la Commission avait donné à la disposition relative aux sanctions militaires la forme suivante : “ Le Conseil à le devoir de recommander aux divers Gouvernements intéressés les effectifs militaires etc.”

En ajoutant les mots soulignés on précisa, conformément au désir des Pays-Bas, que le Conseil aurait seulement le droit de faire des propositions aux divers gouvernements, laissant à ceux-ci de prendre la décision qu'ils jugeaient compatible avec l'intérêt de leur pays.

Pour faciliter des amendements au Pacte, la Commission avait changé l'article XXVI, exigeant pour les amendements la ratification par tous les Etats représentés au Conseil et par les trois quarts des Etats de ceux dont les représentants composent l'Assemblée; on remplaça ici “ les trois quarts ” par “ la majorité ”.

Plus tard on a beaucoup discuté si cette disposition a trait seulement à la ratification des décisions de l'Assemblée, celles-ci devant être votées à l'unanimité, ou si la majorité suffit aussi au vote de l'Assemblée dans les questions d'amendements au Pacte. Cette dernière opinion a été sans doute celle de la Commission. Dans le compte-rendu aux Etats neutres elle disait expressément que conformément à ce changement, le Pacte pourrait être amendé “ par le vote unanime du Conseil exécutif, supporté par une majorité de l'Assemblée des délégués.”

Après avoir exposé le résultat des délibérations de la Commission, Lord Robert Cecil ajouta, que la Conférence avait l'intention d'inviter les Etats neutres à adhérer à la Société dès le commencement; mais on ne voulait pas risquer un refus; c'est pourquoi l'on n'inviterait que les Etats qui avaient fait savoir qu'ils étaient disposés à accepter l'invitation.

Les propositions et les critiques des Etats neutres furent, comme nous l'avons vu, reçues avec beaucoup d'intérêt et de bienveillance de la part de la Commission, mais le système du projet ne fut pas changé. Le désir commun des Etats neutres était de donner un caractère plus juridique à la nouvelle organisation internationale. Si on avait pu obtenir un tel changement, on aurait volontiers accepté une plus grande restriction de la souveraineté des Etats membres. Mais les grandes Puissances étaient d'avis qu'il était nécessaire de maintenir le caractère politique de la Société. Dans cette situation les Etats neutres pensèrent qu'il fallait accentuer la souveraineté des

Etats membres et préciser autant que possible les limites des droits de la Société; sinon ils craignaient que le résultat ne fût une prédominance des grandes Puissances, dangereuse pour les intérêts des Etats secondaires.

Les Etats neutres désirèrent la prohibition absolue de guerres légales et des garanties sérieuses d'une très forte réduction des armements, mais comprenant qu'il serait impossible de réaliser tout de suite cet idéal, ils étaient nécessairement intéressés à éviter que les obligations envers la Société n'eussent un tel caractère qu'elles purent augmenter le risque pour les Etats secondaires d'être entraînés dans les conflits des grandes Puissances. C'est pourquoi la plupart des Etats neutres étaient très intéressés à limiter les obligations légales des Etats membres à prendre part dans les sanctions. La pensée de donner aux Etats membres le droit de déclarer leur neutralité permanente ne fut pas acceptée en principe, mais en pratique elle fut réalisée dans un cas spécial; sans modifier les termes du Pacte on accepta la Suisse comme membre, tout en reconnaissant la neutralité permanente de ce pays; néanmoins cette neutralité ne devait pas empêcher la Suisse de prendre part aux sanctions économiques. Par la nouvelle disposition que les Etats intéressés devaient être invités à siéger au Conseil avec le même droit que les membres réguliers dans tous les cas où le Conseil délibérait sur des affaires les regardant, tous les Etats secondaires obtinrent une garantie d'une très grande portée.

L'évolution qui a eu lieu après que la Société a commencé sa vie régulière l'a orienté décidément vers le caractère désiré par les Etats neutres. Les dispositions relatives aux sessions annuelles de l'Assemblée et la publicité des débats, proposées à l'hôtel Crillon, ont été acceptées déjà par la première Assemblée dans son règlement intérieur, et chaque année l'Assemblée a augmenté son activité et son influence. Ainsi le Conseil a été augmenté de deux Etats élus par l'Assemblée. La Cour de Justice internationale a été organisée après une série d'études approfondies d'une commission de juristes, du Conseil et de l'Assemblée, et la troisième Assemblée a voté des résolutions recommandant un procédé de conciliation impartiale et indépendante des influences politiques. Les termes de l'article XVI ont été interprétés de façon à donner satisfaction aux Etats secondaires. On a accepté le principe que le passage par le territoire d'un Etat doit toujours être décidé dans une réunion du Conseil dans les conditions fixées à l'article quatre du Pacte, c'est à dire avec le consentement de l'Etat intéressé. On a reconnu en même temps qu'il appartient à chacun des Membres de la Société de constater et de se convaincre lui-même qu'une rupture de Pacte, motivant des sanctions économiques, a été commise; le Conseil doit émettre, le cas échéant, un avis sur la question s'il y a rupture de Pacte ou non, mais il appartient aux Membres de décider eux-mêmes s'ils veulent se joindre à l'avis du Conseil et d'en prendre les conséquences.

L'ENTRÉE DU DANEMARK DANS LA SOCIÉTÉ.

Tous les 13 Etats, invités à la réunion de l'hôtel Crillon, sont devenus plus tard membres de la Société des Nations. Dans quelques-uns de ces Etats la question de l'adhésion à la Société donna lieu à des discussions assez mouvementées. L'histoire

de ces discussions en Suède, en Norvège, en Hollande et en Suisse sera exposé par d'autres auteurs, appartenant à ces pays. Nous nous bornerons ici à quelques renseignements sur l'entrée du Danemark. Il y eut dans ce pays très peu de discussions sur cette question. Certes il y avait bien quelques rares personnes qui regardaient la Société comme une nouvelle Sainte-Alliance, décidée à perpétuer l'asservissement de l'Allemagne. Mais pour la grande majorité du peuple danois l'entrée dans la Société était une conséquence naturelle de la situation après la guerre. L'enthousiasme avec lequel on avait salué au temps de l'armistice l'idée de la Société des Nations s'était affaibli, mais on regardait encore la Société comme une tentative importante d'une organisation internationale, et persuadé, qu'une nouvelle guerre mondiale serait un malheur immense, on était prêt à prendre part à tout essai qui donnait même la plus petite chance de succès. Dans les milieux politiques tout le monde était d'accord sur l'adhésion à la Société.

La commission d'étude qui avait discuté avec les commissions correspondantes en Suède et en Norvège la question d'une organisation internationale, motiva dans un rapport de janvier 1920 l'adhésion du Danemark à la Société qu' avait organisé la conférence de la Paix. Dans ce rapport on s'occupa surtout des deux questions qui avaient le plus intéressé l'opinion publique en Danemark: la limitation des armements et l'obligation à prendre part aux sanctions. On avait surtout discuté, si la limite des armements, fixée après des pourparlers entre le Conseil et les Etats membres, serait seulement une limite maximum ou aussi une limite minimum. La commission donna son opinion à ce sujet dans les termes suivants:

"Le Conseil doit préparer des plans en vue de l'examen et de la décision des divers Gouvernements en tenant compte de la situation géographique et des conditions spéciales de chaque Etat. La réalisation du système commun exige ainsi dans chaque cas le consentement de l'Etat en question. D'autre part ce consentement lie l'Etat à l'avenir, les limites des armements ainsi fixées ne pouvant être dépassées sans le consentement du Conseil. Le Conseil doit, en tenant compte de la situation géographique et des conditions spéciales de chaque Etat, soumettre des plans de la-dite réduction à l'examen et à la décision des divers Gouvernements. Mais le Conseil n'a aucune compétence de fixer un minimum au dessous duquel il n'est pas permis de réduire les armements."

Sur les sanctions définies à l'article XVI on disait:

"Le point de vue des Etats secondaires doit certainement rester à l'avenir ce qu'il a été jusqu'ici, en estimant que la participation de ces Etats dans la vie internationale et leur participation aux mesures destinées à empêcher les violations du droit international, doit avoir lieu de façon à ne pas être exposés à être entraînés dans des conflits guerriers, qui auraient pour eux, abstraction faite du résultat de la guerre, presque toujours des effets désastreux d'un caractère beaucoup plus grave que pour les grandes Puissances, qui demandent en outre pour elles-mêmes une influence décisive sur la politique mondiale, influence à laquelle renoncent les Etats secondaires."

Enfin la commission résuma les motifs de l'adhésion à la Société en disant:

"Les doutes que l'on pouvait avoir au sujet du point de vue des Etats secondaires,

parce que les droits des membres ont pour conséquence certaines obligations et un risque plus grand d'être entraîné dans des conflits internationaux, perdront leur importance à mesure qu'augmentera le nombre des membres et l'universalité de la Société, et à mesure que la Société prendra le caractère d'une organisation internationale." "On a créé ici une organisation qui, malgré certaines imperfections, représente des progrès très importants et une grande chance d'une amélioration des relations internationales à l'avenir. Pour la première fois un grand nombre d'Etats se sont engagés à soumettre tout différend, pouvant amener un conflit belliqueux, à une délibération internationale, avant qu'ils n'aient recouru à la guerre. Le Pacte représente en outre un progrès, — moins grand il est vrai —, quant à l'arbitrage. Du point de vue des Etats secondaires il faut encore se rappeler que par leur adhésion, ils contribueront *eo ipso* à diminuer le caractère unilatéral de la Société, et ils obtiendront par leur adhésion de plus grandes chances de prendre part à l'amélioration du droit international. Le Danemark surtout, qui parmi les premiers a accepté le principe de l'arbitrage obligatoire et qui s'est fait toujours l'avocat de tous les progrès dans l'évolution du droit international, ne doit pas se tenir à l'écart la première fois que l'on fait une tentative — si imparfaite soit-elle — d'opposer à l'anarchie internationale une organisation basée en principe sur la réalisation de la justice et le maintien de la paix et contenant des dispositions pratiques, aptes à réaliser cet idéal."

En février 1920 le Gouvernement danois soumit au parlement une résolution approuvant l'entrée du Danemark dans la Société des Nations. Le Gouvernement recommanda cette résolution, en s'appuyant sur les conclusions de la commission d'étude. La question de la portée des dispositions du Pacte avait été discutée dans une réunion des présidents du conseil et des ministres des affaires étrangères des trois pays du Nord, et on avait constaté dans cette réunion que les représentants des trois pays étaient d'accord sur leurs conceptions des obligations contenues dans le Pacte. Dans l'exposé des motifs du projet de résolution, le Gouvernement danois précisa son opinion à cet égard dans les termes suivants :

"La réduction des armements nationaux au minimum compatible avec la sécurité nationale et avec l'exécution des obligations internationales imposées par une action commune, fixée à l'article VIII, signifie que le Pacte a l'intention de restreindre les armements, et non pas d'imposer aux Membres de la Société le devoir de maintenir un certain minimum sous lequel il ne serait pas permis de réduire les armements. Mais le Pacte suppose comme un fait, que les divers Etats ont une certaine force militaire."

"L'obligation fixée à l'article XVI, 1. alinéa, à prendre part aux sanctions économiques doit être comprise ainsi que cette participation ne peut être demandée que dans les cas expressément indiqués aux articles XVI et XVII. Les dispositions de l'article XVI, 2. alinéa, relatives aux sanctions militaires, ne signifient pas, que l'on peut demander aux divers Etats d'y prendre part avec des contingents militaires. Le Conseil a seulement le droit de soumettre aux divers Etats des propositions que ceux-ci ont le droit d'accepter ou de refuser. Il n'y a aucune disposition dans le Pacte contenant une obligation des divers Etats de participer aux sanctions militaires."

L'obligation fixée à l'article XVI, 3. alinéa, à prendre les dispositions nécessaires pour faciliter le passage à travers leur territoire renferme seulement les cas expressément indiqués aux articles XVI et XVII. La disposition doit être comprise en ce sens que le passage, le cas échéant, peut être demandé seulement après une résolution du Conseil, votée dans une réunion où l'Etat intéressé a été convoqué conformément à l'article IV, 5. alinéa, ou après une délibération et un accord avec le pays intéressé quant aux conditions du passage. Il faut souligner encore que le principe de la neutralité n'est pas incompatible avec l'adhésion au Pacte. Dans des guerres, n'impliquant pas selon le Pacte une rupture des dispositions de celui-ci, les Etats auront le droit de rester neutres dans les mêmes conditions que sous le droit des gens existant jusqu'ici." Enfin on ajouta: "Le Gouvernement danois est d'avis que l'idée du Pacte demande que l'on ouvre dans un proche avenir la Société à tous les Etats européens, et on a l'espoir que l'admission de ces Etats aura lieu."

Au parlement la question fut très peu discutée. Tous étaient d'accord à voter l'adhésion à la Société. Plusieurs orateurs soulignèrent fortement l'interprétation du Pacte donné dans l'exposé des motifs, déposé par le Gouvernement. La résolution de prendre part à cet essai de fonder une organisation internationale, basée sur les principes de la paix et de la justice fut votée à l'unanimité par les deux chambres du Parlement danois.

THE BRITISH PEOPLE AND THE LEAGUE OF NATIONS

BY
GILBERT MURRAY

CHAPTER I

June 1922.

Though the League of Nations came to the people of England eventually as a new idea, the movement had roots in this country long before the War. There were various religious sects, especially the Society of Friends & the Plymouth Brethren, which regarded all war as a crime. There were the ordinary pacific tendencies in the parties of the left, well known in other European countries, which had of late drawn new inspiration from the writings of Tolstoy. Above all, there was the great peace-tradition connected with the names of Cobden and Bright, which formed the idealistic side of the Free Trade movement and the economics of the Manchester School. Free Trade in England has never been simply an economic doctrine. It is held by its votaries as a kind of ethical ideal, an emblem and instrument of that fair dealing between all nations and all parts of humanity which is an essential condition of human brotherhood.

But the old doctrine of Cobden, still triumphant in England, though modified by new criticisms and new experiences, was brilliantly restated in the years before the War by a writer who adopted the pseudonym of Norman Angell. Originally the Paris correspondent of a jingo newspaper, he was converted to a profound belief in the complete uselessness of even the most successful war. His first book, "Europe's Optical Illusion", published in 1909, republished later under the title "The Great Illusion", was based upon one coherent series of observations. He saw the greater nations of Europe armed to the teeth and subjecting their populations to serious and sometimes dangerous burdens in order to secure victory in some anticipated war. They seemed to him to believe that by a successful war a nation could gain both prosperity and strength, and he set himself to show that this belief was an illusion. The acquisition by force of unwilling populations, he argued, was a source of weakness to any nation and not of strength. The exaction of indemnities from the vanquished must cause a violent disturbance in the markets — as, for example, the cession of vast quantities of German shipping to England has ruined the English shipbuilding trade — and such disturbance must do harm rather than good to the victor as well as to the vanquished. Moreover, if the sums were made so large as to approach compensating for the losses incurred in war, their exaction would be impossible. He furthermore argued, on old Cobdenite lines, that owing to the intimate

complexus of trade relations which now binds the world together the impoverishment of the defeated nations necessarily involved not gain but loss to all the rest; and, lastly, he maintained that the financial connexion between the bourses of the world was now so intimate and so vital that the mere declaration of war, by the shock it would give to credit, would involve the belligerent nations in immediate catastrophe. A full-scale European war, he argued, could not possibly last beyond a few weeks. It will be seen that of these doctrines one has been clearly disproved by the facts of the War, but all the others have been confirmed. The credit of great nations proved capable of surviving far greater shocks than Norman Angell or anyone else had anticipated; but the rest of the criticism, based though it was on theoretic arguments, has stood the test of practice with striking success.

The British nation, secretly uneasy at the unexplained tension of the European atmosphere and hating the constant increase in the size of the fleet, responded with great sympathy to a movement which was really only uttering their own old convictions in a new way. Idealist movements, in England as elsewhere, generally like to pretend they are based on sound business arguments, and this movement was certainly no exception to the rule. The attack delivered from imperialist quarters on "The Great Illusion" took the line of affecting to despise this new pacifism as purely economic and materialist. Patriots, it was argued, fought for high ideal aims; they did not think about making or losing money! The criticism was neither ingenious nor effective, and by the year 1913 societies began to spring up in all the British universities and large towns for propagating, or at least studying, the doctrines of "The Great Illusion". By Norman Angell's advice these bodies carefully abstained from calling themselves Peace Societies; their object was not to preach to the converted, but to induce the average "man in the street" to think. They generally adopted the name of "Peace and War Societies", and made it their object to discuss frankly and candidly the problems, economic and other, presented by war and peace; but the answer they gave to these problems was a pacifist answer. I may mention as a small but perhaps typical fact that the Secretary of one Peace and War Society with which I was connected, an ardent pacifist, volunteered for the War in 1914 and was killed in the first year. His place was taken by another student, an intimate friend of his, who, after much internal struggle, went to prison as a Conscientious Objector; and the Society has not since been reconstituted.

Meantime, the British Government shared almost exactly the state of mind of the British people. I say almost, because there was one clear difference: the Government, formed by the great liberal and pacifist wave of 1906, when the country repudiated with unexampled emphasis the policy that had led to the South African War, was as earnest for the preservation of peace as its followers; but it had clearer knowledge and was brought more into daily contact with the actual perils to peace in Europe. Among the many false criticisms that have been passed on the Asquith-Grey Government there is one which seems valid: they did to some extent conceal from the average mass of the population the dangers which threatened it. The Admiralty knew, and the War Office knew, and adequate preparations as far as possible were made; but the Government felt so vividly the danger of allowing disagreeable

international incidents to be exaggerated and inflamed by an excitable and untrustworthy press, that they seem deliberately to have belittled or smoothed over many actions on the part of Germany, which, if known, would have aroused public suspicion, and perhaps precipitated war. At any rate they would have made the War of 1914, when it came, less of a staggering and bewildering surprise.

The Government's policy was clear and of long standing; it was inherited from Lord Salisbury's later years, when he abandoned Disraelian imperialism and devoted himself to peace making. We had at that time two great rivals, France and Russia, with whom our interests frequently clashed. The policy started by Lord Salisbury and Lord Lansdowne and further developed by Sir Edward Grey was to establish, first with these two rivals, and in a secondary degree with every other nation whose interests clashed with ours, an "understanding" or "entente cordiale". To achieve this end the first point necessary was that Great Britain should frankly abandon all further territorial ambitions. "In my opinion" said Sir Edward Grey, on November 27th, 1911 "the wise policy for this country is to expand as little as possible. . . . If there are to be changes of territory brought about by goodwill and negotiation between other powers, then we are not an ambitious competing party." And the Leader of the Opposition, Mr. Bonar Law, confirmed this position. "I say without any hesitation that we do not desire accessions of territory, and in saying that I am not speaking for one small section of the House; I believe I am speaking for the nation at large." This renunciation of any further territorial aims made it possible to approach other powers with a definite request to settle outstanding differences. With France our difficulties and differences had for years been so numerous that the arrangement of them took much time and trouble, a fact which brought with it certain positive advantages. It established a habit of frank and serious discussion, a confidence in mutual good faith, and a firm intention of finding a peaceful solution of all difficulties whatsoever, which could not have been reached except by a prolonged effort. When at last the differences with France were settled, a similar process was undertaken with Russia, and was being carried on in spite of considerable difficulties at the time of the outbreak of the War. Meantime, a kindred policy had had great success with Italy, Austria and America, where the work of the late Lord Bryce as ambassador succeeded in laying the basis of a mutual confidence between the two nations which even the bitternesses and disappointments of the War have scarcely shaken.

But this policy of "ententes cordiales" had, of course, its dangers. It was all very well to have established friendships with Italy and Austria; the fact remained that any close understanding with France and Russia implied an intimacy with the enemies of Germany. The principle laid down by Sir Henry Campbell-Bannerman was quite clear. "There is nothing exclusive in these friendships. Our store of good feeling and international goodwill is not exhausted by France; let us hope this wise policy will be extended." He specially mentioned the extension to Russia and to Germany. As Sir Edward Grey put it in 1911: "The British agreements with France and Russia are not based on a general political formula; they are settlements of specific questions, and the settlements have transformed relations of friction into relations of friendship. There is nothing exclusive in these friendships. The British

Government has seen with unmixed satisfaction the settlement of two disputes between France and Germany and between Russia and Germany; why should not the same thing be attempted between Germany and England?" As is well known, the attempts at such settlements always broke down on the question of the German navy. Sir Edward Grey did his best to secure for Germany all the expansion she wanted. In 1914 two treaties were already pencilled, one satisfying the desires of Germany with regard to the Bagdad railway, and another promising England's diplomatic support, if Germany opened negotiations for buying the Portuguese colonies in Africa. Unfortunately the Germans refused to have the treaties published and Grey always refused to sign any treaty that was not published. On the chief point at issue between England and other powers, namely the seizure of private property by sea, the British Government had accepted in the Declaration of London the principles laid down by continental international lawyers, but the Declaration was rejected by the House of Lords and never passed into law.

This system of "cordial understandings" not based on any treaty or written agreement, but on the habit of perfectly frank intercourse with no secrets and no competing ambitions, was intended in Sir Edward Grey's mind to be the germ of a system very like what is now called the League of Nations. The Great Powers of Europe were divided into two groups; England belonged to neither, but had cordial relations with the whole of one group and two minor members of the second. At one time it almost seemed as if the two groups could be brought together. During the Conference of 1913, which succeeded the Balkan Wars, the powers met under the presidency of Sir Edward Grey. Many decisions had to be taken, and Grey afterwards commented with pleasure on the fact that the voting in the Conference did not follow rigidly the lines of the two Alliances; members of the Triple Alliance sometimes voted with France or with Russia, and France and Russia sometimes voted on different sides, while the relations of all throughout made the impression of cordiality and general confidence. It is interesting to recall in the light of these facts Sir Edward Grey's appeal to Germany on July 30th, 1914 (White Paper 101).

"If the peace of Europe can be preserved and the present crisis safely passed, my own endeavour will be to promote some arrangement to which Germany could be a party, by which she could be assured that no aggressive or hostile policy would be pursued against her or her allies, by France, Russia, and ourselves, jointly or separately. The idea has hitherto been too Utopian to form the subject of definite proposals, but, if this present crisis be safely passed, I am hopeful that the relief and reaction which will follow will make possible some more definite approachment between the Powers than has been possible hitherto."

It will thus be seen that in England there were at least two different movements leading towards the League of Nations: the old Cobdenite movement, based upon "non-intervention", which aimed at securing peace by free trade and commonsense, and by inducing nations to leave one another alone; and, secondly, the Grey-

Asquith policy of extending the habit of "cordial understanding" until it should embrace all the great powers of Europe. With America and most of the smaller nations good relations were already in being.

CHAPTER II

The shock of the War dissipated for the time being all the ordinary aspirations of sane political life. Yet it is noteworthy that the idea of a League of Nations, based on the development of the Entente policy, was definitely expressed by Mr Asquith in his speech at Dublin on September 25th, 1914, only a few weeks after the declaration of war.

"Forty-four years ago Mr. Gladstone used these words: "The greatest triumph of our time will be the enthronement of the idea of public right as the governing idea of European politics. . . . Little progress has as yet been made towards that good and beneficent change, but it seems to me now at this moment as good a definition as we can have of our European policy. The idea of public right — what does it mean when translated into concrete terms? It means finally the substitution for force, for the clash of competing ambitions, for groupings and alliances and a precarious equipoise, of a real European partnership, based on the recognition of equal right, and established and enforced by a common will."

This "real European partnership", he explained later on, would, of course, be ready to include America, if America would consent to join; but the idea at the time was not, and could not be, followed up. The profound shock to the conscience of England which was caused by the outbreak of war showed itself in many distracted ways: frantic denunciation of Germany as a nation of almost inhuman wickedness; frantic denunciation of our own Government on the ground that there must be some hidden villainy to account for a catastrophe so bewildering; passionate expressions of the determination to achieve some sort of utopian revolution in society, as soon as the War was over. But saner counsels were at work also. In particular, a small group of thoughtful men went for advice and comfort to a source that never failed, the veteran liberal idealist, Lord Bryce. He was already in communication with Americans belonging to the "League to Enforce Peace", and partly on the analogy of that institution a movement was started among the universities and the intellectuals for considering the possibility of some sort of organization to prevent war in the future. Small groups of university teachers, jurists, and journalists met, and possible schemes of international co-operation, which should ultimately prevent war, were sketched and discussed. Various individuals, such as Mr. Norman Angell, Mr. Lowes Dickinson, and Professor Murray, went to the United States and discussed similar projects there. These individuals were mostly in touch with Lord Bryce, and some of them with Sir Edward Grey; and Grey at an early period in the War appointed a special committee at the Foreign Office in conjunction with certain outside jurists and historians to consider possible

schemes. At the time, however, public opinion in England was too much occupied both with the dangers and the emotions of the War to be able to give much thought to the League of Nations. The League of Nations Society was actually founded on May 3rd, 1915. Its President was Lord Shaw of Dunfermline, and its Chairman and Treasurer Sir Willoughby Dickinson and Mr. Aneurin Williams. Membership of the Society involved a general acceptance of the following objects:

1. That a treaty shall be made as soon as possible, whereby as many States as are willing to do so shall form a League binding themselves to use peaceful methods for dealing with all disputes arising among them.
2. That such methods shall be as follows:
 - (a) All disputes arising out of questions of international law or the interpretation of treaties shall be referred to, and finally decided by, the Hague Court of Arbitration, or some other judicial tribunal.
 - (b) All other disputes shall be referred to, and investigated and reported upon by, a Council of Enquiry and Conciliation; the Council to be representative of the States which form the League.
3. That the States which are members of the League shall unite in any action necessary for ensuring that every member shall abide by the terms of the Treaty.
4. That the States which are members of the League shall make provision for mutual defence, diplomatic, economic, or military, in the event of any of them being attacked by a State which refuses to submit the case to an appropriate tribunal or council.
5. That any civilized State desiring to join the League shall be admitted to membership.

With a small membership and very modest funds the League of Nations Society continued during the next two years a quiet but not ineffective propaganda for a cause which was not so much unpopular as unable to interest the public. To be a "pacifist" in those days was counted, if not a crime, at least a tiresome quality; and the Society, though far from opposing the War, contained many members who were not afraid to hold unpopular views and a few actual pacifists. As time went on, it was found to be necessary, if the League of Nations cause was to have any chance of becoming a national policy, that it should win the support of people of average opinions; it must be cleared of any suspicion of being merely the "fad" of liberal or religious idealists. With this hope, on the initiative of Major David Davies, M. P., a new body was formed at the beginning of 1918, which emphasized the need of defeating the militarist German Empire before a successful League could be built up. This second society was called the "League of Free Nations Association". "To such a League" it stated in its prospectus "a liberalized and democratized Germany would be welcomed as a member: of such a League a militarist autocratic Germany could form no part." This statement cleared the Society of the suspicion of undue pacifism, and enabled it to include in its first Committee not only members of the Liberal and Labour Parties like Major Davies, Mr. J. A. Spender, Professor Mur-

ray, Mr. H. G. Wells, and Mr. J. H. Thomas, but also Coalitionists like Sir Arthur Steel Maitland, Sir Mark Sykes, and Mr. Macurdy, and Conservative journalists like Mr. Wickham Steed and Mr. Garvin. On the other hand, the Committee were at great pains to point out that the League should not merely rest on a belief that arbitration is a more convenient and less expensive method of settling disputes than war, but must be founded on a moral conviction that aggressive war, used as an instrument of policy, is a crime which civilization ought not to tolerate. The next step was to obtain union between the two Societies, and to induce some statesman of the first rank to be President. Sir Edward (now Viscount) Grey consented to accept this office if the two Societies would unite. And, on the same understanding, Mr. Asquith, Mr. Balfour, and finally Mr. Lloyd George agreed to be Honorary Presidents. Professor Murray was at the time Chairman of the Executive Committee and Major Davies Vice-Chairman. Without much difficulty this union was accomplished, and celebrated in October 1918 by a large meeting in London. This was the first meeting in which the League of Nations had, so to speak, come out into the open with a claim to be not merely the ideal of a few thinkers, but a great national policy, and it was not at all certain beforehand what response would be forthcoming from the public. As a matter of fact, an hour before the meeting began there was a crowd pressing outside the doors of the Central Hall, Westminster, in numbers far more than sufficient to fill the vast arena. The stewards were unable to keep back the streams of people; and those responsible for the meeting had to spend many days afterwards writing letters of apology to Peers and Cabinet Ministers, who had arrived in good time for the meeting, but had been unable to get to their seats. Lord Grey, who had been out of public life for nearly two years and had passed through a severe illness, was received with an enthusiasm which convinced the organizers of the meeting that they need no longer hesitate to press forward their cause in public.

The membership of the Union at this time stood only at 3,841, and its finances were in a highly unstable condition. Nevertheless, it was clear that the cause had a fair chance of being accepted by public opinion, and that the following twelve months would be of cardinal importance in determining policy. The Executive of the Union strained every nerve to have its views put before statesmen and popular audiences before the signing of peace.

The first pressing question was the relation which ought to exist between the establishment of a League of Nations and the Peace Treaty itself. Average opinion in England probably inclined to the view that the Peace should be made on its own merits and by its own methods, and then, at the end, the League of Nations could be added. The Executive of the Union took strongly the opposite view. For one thing, they felt that the League would be in danger if it were compelled to wait until the peace negotiations were finished. The delays would probably be long, the delegates would be anxious to get home, and there would be no pressing practical reason, when they had once made the peace, why they should stay to add to it an adjunct which was not indispensable and which some would regard as fantastic. Besides this, the Executive Committee held that it was impossible to make any kind of Peace Treaty until it was known what sort of a Europe would be left behind. For example,

if there was to be a League of Nations, France would possess a safeguard against wanton attacks, and Germany a tribunal to defend her against any lawless oppression by her victorious enemies; if there was to be no League, quite different steps would have to be taken for attaining these ends. At almost every point it became clear that the arrangements which would suit a Europe organized on League principles would not suit a Europe dependent merely on national armaments or on the balance of power. This point of view was vigorously pressed, and it was an immense satisfaction to the Union when eventually the League of Nations appeared as Part One of the Peace Treaty. This course has proved to have one disadvantage. The League is so knit into the Treaty that it has shared in some circles the Treaty's unpopularity and is apt to be blamed for the Treaty's faults. On the other hand, there are two considerations which in my opinion make it perfectly clear that the policy recommended by the Union and followed at Versailles was right. One is, as was said above, that, if the Treaty had been completed by itself with no mention of the League, probably the League would never have come into existence at all. It was the dire need of Europe for peace that gave the League and President Wilson this opportunity. In the second place, if the Treaty makers had not had the League in their minds as a protection to threatened nations, a security for the oppressed, and a corrective power for any errors that might be discovered in the settlement, they would, it can scarcely be doubted, have made a treaty far more severe to the enemy and more definitely based upon naked force. From the effects of such a treaty it might have been not merely difficult, but impossible, for Europe to recover.

This view was brought into prominence shortly after the Armistice, when President Wilson arrived in England and received a deputation on behalf of the Union. The deputation comprised Lord Grey, the Archbishop of Canterbury, Mr. Asquith, Lord Bryce, and Lord Shaw, together with Sir Willoughby Dickinson and Professor Murray. President Wilson's opinions on the constitution of the League were not at this time known to the public; he had never actually used the phrase "League of Nations", and his most definite statement on the subject was comprised in the last of the famous Fourteen Points. This interview, however, gave great encouragement to the supporters of the League in England. It was shortly after this that the series of international conferences of the voluntary League of Nations Societies began, the first being held in Paris on January 26, 1919, and the second in London on March 11 of the same year. The importance of these conferences at the time was great. They were necessary to coordinate the policies and efforts of the various national bodies interested in the cause.

Up to this time, though the Union had the patronage of many, indeed almost all, statesmen of the first rank, none of them had been able to give personal daily attention to the conduct of its affairs. Suggestions were made that Lord Robert Cecil, who was Chairman of the League of Nations Commission at Versailles, might be willing, when the peace negotiations were finished, to become Chairman of the Union, and take an active and regular part in its work. Lord Robert's cordial acceptance of this proposal made a new epoch in the fortunes of the Union and the prospects of the cause in Great Britain. He became Chairman on July 24th, 1919,

with Professor Murray as Vice-Chairman and Sir Willoughby Dickinson as Chairman of the International Policy Committee.

Meantime, there were certain large questions to be settled regarding policy. In the turmoil of the time it is not surprising that many members of the Union had somewhat confused ideas, and many heresies had to be shed before the new Church could stand forth in the glory of orthodoxy. First of all, there was a large society called the "Entente Peoples' Alliance", which had for its main object the perpetual maintenance of the alliance as it had existed during the War; the more virtuous neutrals might perhaps in course of time be admitted, but the alliance should continue as a league of all law-abiding peoples against the outlaw, Germany. This Society, curiously enough, imagined that the League of Nations Union was in agreement with its principles, and proposed to join in a body. The Union, however, pointed out that the admission of Germany at the earliest possible moment was a cardinal point in its policy. A few resignations occurred, but one great and dangerous heresy was eliminated. Another point of difference arose early, and still from time to time gives trouble. A great deal of the support which came to the League in early days came from the Labour Party. Labour representatives have always had a place on the Executive Committee and Mr. Henderson, leader of the Labour Party, was eventually associated with the Prime Minister and two ex-Prime Ministers, as an Honorary President of the Union. At nearly all great crises the responsible Labour Leaders have rallied, almost to a man, in favour of League principles; but the extreme groups, especially the Marxist revolutionaries, are apt to be hostile both to the Union and the League on two grounds. For one thing, as the movement became more respectable and received the support of Archbishops and Prime Ministers, the parties of the left lost interest in it and regarded it with suspicion; but, in particular, they carried to its logical, or illogical, conclusion the principle quoted above from the aims of the League of Free Nations Association. That body, following the dicta of President Wilson, had declared that "a militarist autocratic Germany" could not be a loyal member of the League of Nations. The extreme Socialists carried this exclusiveness considerably further, and said that no capitalist state whatever could be trusted as a member of the League. In practice, of course, this rule would be utterly devastating. It might lead to the League's being confined to the Soviet Republic of Russia and those territories in the Caucasus which are compelled by Russian troops to adopt similar constitutions, or, more simply, to the adjournment of the whole proposal for a League of Nations until every country of Europe should be converted to the Marxist faith. As a matter of fact, the argument is a "reductio ad absurdum" of the principle of excluding states whose constitutions impress foreigners as "militarist", "autocratic", or otherwise objectionable. At any rate, until such political terms are capable of stricter definition, no League will work which insists on a censorship over the constitutions of its members. The only correct principle is to regard every country's domestic constitution as a matter entirely for the decision of its own people. There may, of course, in certain cases be grounds of practical policy for objecting to a particular potentate or dynasty. For example, the Allies in 1815 were only prudent in refusing to make

peace with France as long as Napoleon remained Emperor; but such cases are fortunately rare, and are not dependent on the principles of the League.

A more permanent and more dangerous problem arose out of the relations between the League and the Treaty. It is probably not realized on the Continent how much dissatisfaction there was in England with the Treaty of Versailles, especially the Reparations Clauses. The Liberal Party had been almost annihilated at the Election, the Press was partly censored and partly hypnotized, and the habits of the War were still strong enough to make public bodies exceedingly reluctant to oppose the Government of the day. Consequently, there was almost no protest in Parliament or in the Press; but in private conversations and in the meetings of political societies the condemnation of large parts of the Treaty was bitter and widespread. The South Tyrol frontier, for instance, and the scheme of an indefinite indemnity, which would make Germany labour for an unspecified future paying a debt which was to grow greater the more she paid, was widely recognized as indefensible. Hence arose a tendency to condemn the League as part of the Treaty, a condemnation which was immediately answered by an appeal to articles 11 and 19, showing that the League was an instrument, and indeed the only conceivable instrument, for amending and correcting the undesirable parts of the Treaty. It is clear, on the one hand, that the League has the power "to advise the reconsideration" of treaties or parts of treaties. On the other hand, this is a very different thing from any power of actually repealing them, and it is hard to conceive of any League being entrusted with such power. The solution of this problem, if it is ever solved, will depend upon the general will of European states in the future. In proportion as the true League spirit prevails the correction of mistakes will become feasible. In the meantime, the ambiguity of the situation has led to a curious difference of attitude towards the League between Great Britain and France. France, naturally enough, looks upon the League primarily as an organ for ensuring the stability and maintenance of the Treaty of Versailles. British opinion, I have no hesitation in saying, bases part of its faith in the League on the hope that the League will eventually help to relax or remodel that Treaty. France, of course, cannot possibly be coerced. But the Treaty is beyond doubt open to very grave objection; and we may surely assume that, if the representatives of all the states of the world do eventually find themselves in practical agreement that the reintegration of Europe demands a great change in the War settlement, they will be able in the long run with faith and courage to carry out their will. Of course it must be admitted that they are not yet in agreement, and even when they are, the process may be a difficult one.

CHAPTER III

In the general development of public opinion in England it will be noticed that the original schemes for a League of Nations have been considerably modified. The programme of the League of Nations Society was taken over almost verbally from that of the American "League to Enforce Peace", and its principles are on the whole embodied in the present Covenant, but the differences are as striking

as the similarities. The many detailed schemes, which were drawn up in early times by individuals interested in the movement, were nearly all far more definite and rigid than the scheme ultimately adopted at Versailles. If we take certain ideas which lie at the base of the League of Nations, we shall find them still present but considerably altered in proportion and in emphasis, as the League has been put increasingly to the test of practice. There has been a steady, though not uninterrupted, solidification of opinion. For example, the early sketches of the League were apt to lay great and almost exclusive stress on the elements of law and compulsion. Many writers, especially in America, seemed to regard almost all national disputes as being at bottom questions of international law. According to these views, if a Court could be established first to formulate and then to impose the definite rules of international law, little more was needed. Proposals were made that the Court should have an absolute jurisdiction; that any nation should be able to summon any other before the Court, and the Court itself if necessary, to summon delinquent nations. Many writings and speeches about the years 1918 and earlier argued strongly that the real international authority should be as far as possible removed from national influences. This led to the conception of a Supreme Tribunal, consisting of sages full of experience and free from prejudices, who would decide all problems according to the dictates of pure justice. It is surprising how little the practical difficulty was felt that, even if such a body could be constituted, there was no security whatever that an average unregenerate nation, choosing its own Government and its own policy, would obey the Tribunal. When the problem was faced, it called for heroic solutions. I have before me the project of a writer of considerable learning and experience, which sums up the crude international ideas of that day with a thoroughness that leaves the reader astonished. His programme was that the nations of the world should nominate a Council of 100 or 120 of the wisest men in existence, irrespective of nationalities; that then the allied armies should not be allowed to disband, but should continue in being, while Marshal Foch as Generalissimo should in the most solemn manner that could be devised swear obedience to this Tribunal of Sages. And then the omnipotent Tribunal would sit, ordering General Foch with his armed millions to correct, it may be, the misdoings of France or to establish Parliamentary Government in Russia! Even writers like Mr. H. G. Wells, who were active in support of the League of Nations movement in its early stages, tended at times to go off in the direction of a World State with an overwhelming army, which would abolish all diplomacy, all foreign offices, and, in some cases, all national parliaments, and occupy itself with compelling everybody to do right, on cosmopolitan and non-national principles. It was a most curious and ironic commentary on these schemes when the League, as it emerged from Versailles, contained no definite International Court and no provision for a League army or police force. The Court of course, was a grave omission, and has been established since, and there is some movement in England in favour of a League Police Force. But the demand for a complete League Army has become much less vocal than it used to be.

Another conception very common in early days was that of a separate Council of Conciliation. It was obvious that many disputes between states would not be of a

legal character, and consequently not suitable for the decision of the Court. Yet public opinion, it was felt, would not like to trust such disputes to the diplomatists and the foreign offices. The original idea of a Council of Conciliation was a body consisting of men of high character and long experience, possessing the international mind, who could be trusted to deal calmly with international disputes at a time when public feeling in their respective countries might be inflamed. The plan is still advocated in some quarters, but has practically disappeared out of the movement in England. The objections were first, that in matters of importance the only agreement that can be trusted to bind a nation is the consent of the nation itself. The wisest and most virtuous of Englishmen, if he does not possess at a given moment the confidence of the Government or of Parliament, cannot make the nation accept his decision. It is more effective, therefore, as well as more constitutional, to leave matters of conciliation in the hands of the normal League representatives or of experts whom they appoint. Another objection to the idea of a permanent and unchanging Council of Conciliation is that almost every different dispute needs a different set of men to handle it with understanding.

It is noteworthy that, as far as our experience in England goes, the two views mentioned on a previous page came to us as characteristic of particular nations. Law was American, force was French. The French laid the greatest stress on the element of military compulsion. The first demand they always made upon the League was that it should defend France against future attacks from Germany or from other powers that might be leagued with Germany. France looked upon the League as a military alliance of all good citizens against possible criminals, and her great concern was that the good citizens should have overwhelming force at their disposal. It is noteworthy that up to this day American critics of the League complain that its methods depend too much upon conference and diplomacy: while French critics assert from time to time that it is useless because it does not possess sufficient military organization.

The line of criticism which was characteristic of England was remarkably different from these two, and has, for good or ill, to a great extent established itself in the actual working of the League. English opinion put its faith not in legal rules, much less in military compulsion, but in the habit of international co-operation and frank discussions round a table. It was a commonplace of British industrial disputes that the first step to peace was to get the two parties to meet, and that they worked better together if they met in a perfectly free atmosphere, neither of them bound to accept any decisions taken by a majority. Compulsory arbitration was seldom a success. But it had also been observed that a meeting was not nearly so likely to succeed when once the quarrel had become acute and passions and suspicions were already at work. The way to avoid dangerous differences was to see that the two parties should meet each other as easily as possible, and form in ordinary times a habit of co-operation and mutual confidence which might stand them in good stead when danger arose. From this point of view there is actually an advantage, at any rate in the earlier stages of the League in the absence of either compulsory jurisdiction by the International Court or compulsory action by troops at the disposal of

the League. Psychologists may argue whether in general a fractious disputant is likely to be more reasonable when allowed his freedom of action and merely induced to talk and listen in an atmosphere of reasonableness, or when he is threatened with instant prosecution and imprisonment if he does not come to terms; but in British disputes it has generally been found that the mention of compulsion immediately produces hot blood. For this reason I think that public opinion lays rather less stress in England than elsewhere on the need for compulsory jurisdiction, and certainly far less stress than in France on the desirability of an international force. The experience of public meetings suggests that most adherents of the League movement in this country put their chief faith in the growing spirit of co-operation produced by the work of the Assembly and the Secretariat, though they certainly expect great things from the full extension of the powers of the International Court, and have a Platonic goodwill towards a League Police Force. But to propose the establishment of either an International Army or any arrangement whereby particular divisions of the national armies should be kept permanently at the disposal of the League, would almost certainly lead to a schism in the ranks of the League of Nations Union. There must be hundreds of thousands of Englishmen to whom the phrase "war against war" conjures up memories of bitter disappointment, and to whom the notion of a League permanently keeping the peace by means of large standing armies would seem the very effrontery of hypocrisy.

CHAPTER IV

The League of Nations Union by the end of 1919 numbered about 10,000 members. It now has nearly 200,000; it is increasing at a rate of considerably more than 2000 a week and considerably more than branch every day. The meetings vary, of course, in size and enthusiasm; but, on the whole, a speaker with a well-known name can be more sure of a good audience for a League of Nations meeting than for most subjects of political controversy. If we add to this evidence of popular interest the fact that the Government has definitely declared its faith in the League of Nations, that the Heads of all the Churches, and the Leaders of all the Political Parties have joined in the educative work of the Union, it would seem as if, so far as Great Britain was concerned, the cause was already won. In one sense, this is perhaps true. Internationalism as a political method is practically safe. The amount of public work which is now recognized as international in character, and only to be transacted by means of international conferences or committees, is steadily increasing and is not likely to diminish. Yet it would be a great mistake to underrate the difficulties and even the dangers which lie in the path of the League of Nations movement. Opposition is not less formidable because it does not come out into the open.

The Government has repeatedly announced its belief in the League of Nations, but many important members of the Government speak of the League with irritation or with undisguised contempt. In the War Office and in the Admiralty there are some convinced Leaguers, such as Lord Cavan, the Chief of the General Staff and



Admiral Hopwood, late Secretary of the Navy League, while General Sir Frederick Maurice and General Sir Hugh Gough are among the most zealous and able workers for the Union. But the general atmosphere of both War Office and Admiralty is hostile. In the Press a small section keeps up a jingo tradition and openly opposes the League: the great mass of newspapers, both in London and the Provinces, pay little attention to it. This probably means nothing more than a belief — and an erroneous belief — that news about the League is not “good copy”, i. e. that the general public is not interested in such information. I do not think there is any deep-seated objection to the League in the ordinary commonplace newspaper. The worst sentiment is, perhaps, that irritation which the average man feels at finding other people absorbedly concerned in some subject which he does not know, especially if he suspects that he ought to know. There is real opposition, of course, from the ultra-Conservatives and the revolutionaries, neither of them numerous. There is also a curious indirect opposition from two sections of opinion, to whose ideas the League has come as a rival. An intelligent and ambitious group, which originally formed itself round Lord Milner in South Africa, started before the War a magazine called the “Round Table”, which was devoted to the development of the British Empire along the lines of freedom, justice, and federation. This group was not “imperialist” in the ordinary sense. It did not aim at extensions of territory, much less at asserting British supremacy as against the other races of the Empire. On the contrary, it even objected to the word “Empire”, and has more or less successfully substituted the word “Commonwealth”. But it believed that, on the whole, the British Commonwealth represented the best hope for humanity, and it aimed definitely at a Federation of all the British Dominions. Now it so happens that this idea of “Imperial Federation” has of late years receded from public interest, and has been definitely condemned by General Smuts as impracticable, while, owing to the League of Nations, the ideal of a federation of the world in quite a different shape has largely taken its place. Consequently this group, small in numbers, but not unimportant, is a little irritable. It is generally inclined to disparage the League and to suggest that the only “true” League of Nations in the world is to be found inside the British Commonwealth. It will generally be found eagerly welcoming conferences like those at Washington and Genoa, and, when opportunity offers, suggesting imaginary Associations of Nations as alternatives to the League. But it really believes in peace and freedom, and exercises on the whole a helpful rather than a malignant influence on foreign affairs. Another group looked at one time as if it might be really dangerous to a general peace. This was the body that wished not merely — as every one does — for close and cordial friendship between America and Great Britain, but for a firm British-American alliance, irresistibly strong, and able by its own strength to “impose” peace upon the world. When the League was formed, this group was disappointed: it had its roots in the War, and would have liked to see the British and American fleets continuing to operate, or at least to manoeuvre, together. When America refused to join the League, the group raised its head again, not realizing that almost all America’s objections to the League applied in even stronger form to any project of a special alliance with Great Britain. It consisted,

curiously enough, very largely of militarist Conservatives and wealthy men of business, people to whom America as a Republic and a home of democracy used to be rather repugnant, though America as an ally in war filled them with satisfaction and confidence. The movement meets with little response from America and need not in itself be regarded as a serious danger. It is merely a centre of suspicion towards the League. It likes, for instance, to criticize the large influence of South American and East European peoples in the proceedings of the Assembly, and such criticism finds a response in the United States.

It is difficult to estimate the degree of effective opposition which can be mustered against the League from various vested interests. These will be stirred by some of the resolutions of the Labour Commission and the various organs of the League which deal with economic questions. Public opinion in England is decisively free trade, but from time to time, here as elsewhere, particular companies or concessionaires have to be dealt with. The great field of controversy will be the carrying out of the Mandates. If the provisions of Article 22 can be made thoroughly effective, they will constitute a charter of human liberty and escape from oppression hardly surpassed by any enactment in history. But the work of rendering them effective will be difficult. The rule that advanced nations are to administer the territories of "peoples not yet able stand by themselves under the strenuous conditions of the modern world" without drawing any private gain therefrom, but treating the wellbeing of their subjects as "a sacred trust for civilization", is a rule which coincides exactly with the white man's disinterested sense of justice, but contradicts at many points his practice during the last hundred years. The work of the Mandates Commissions will probably be the best criterion of the success or failure, the honesty or dishonesty, of the League as a whole. One is sometimes tempted to think that it is as difficult in a tropical colony to keep the white man from exploiting the black as it is to keep a cat in an aviary from devouring the birds. Roughly speaking, public opinion in England is entirely on the side of right in this matter, and is on the whole surprisingly well instructed. For example, an average popular audience knows quite well how much the oppression in the Belgian Congo was due to a land system which denied the natives the ownership of their own soil. It knows how easily any form of forced labour degenerates into slavery, and it is quite alive to the terrible results associated with the traffic in drink and fire-arms. Colonial opinion is less satisfactory on such matters. Even the Government officials, while working hard to protect the natives from exploitation, are at times influenced by a desire to make their budgets balance, or to avoid friction with rich planters and speculators; and the Colonial Office at home has not of late years been remarkable for its sympathy with reform. I think it probable that the work of the Mandates Commission will on the whole be greatly helped by British opinion, but that British opinion itself will from time to time be hampered by powerful interests. A good deal will depend on the general colour of the Government in power.

The above mentioned opponents of the League policy make comparatively little show: they murmur among themselves, but they do not attend League of Nations Union meetings. At meetings the opposition comes mainly from the Left, not from the

Right. We have already mentioned the Marxist revolutionaries. As far as can be judged, they are extremely few in number; indeed, since the visible failure of the Russian Revolution they are officers without commissions and without an army. On the other hand, those who exist spend a large part of their time in attending public meetings, and their protest is extremely vocal. They are against the League, first, because most of the states in it live under the Capitalist system, and, secondly, because the League confessedly seeks to maintain the social order, both by preventing war and by removing grave oppressions. The true revolutionary is opposed to these objects. He finds among his allies some of the extreme pacifists, especially those who during the War were sent to prison as "Conscientious Objectors". These Objectors were, in my opinion, at times harshly and unjustly treated, especially during the later years of the War. They varied in character from men of high religious feeling and real saintliness to "faddists" of somewhat deranged tempers, whose hand was against every man. Many of these are against the League of Nations both because it ultimately contemplates the use of force, and, perhaps more, because it is openly supported by a Government which in their eyes has shown itself an organ of oppression and crime. Meantime the absence of Germany and Russia from the League is the cause of great discontent and criticism. Far beyond the borders of the Communist Party there is a kind of indignant sympathy with Russia, because of the way she appears to have been treated by the Western Powers. Any criticism of Russian policy at a League of Nations meeting has to be guarded and moderate, and is better prefaced by an apology. I think, however that the real attitude of these champions of Russia is not for a moment that they think the Bolshevik Government good, much less that they wish to imitate its example: it is rather a feeling that, however bad the doings of the Russian Government may have been, the French and British propaganda against them has been exaggerated, unscrupulous, and in many cases corrupt. It is interesting to find that, for very much the same reasons, there is among British Radicals quite a strong group that may fairly be called "pro-German", though probably they would still strongly repudiate the term. These writers resent, first, the reckless anti-German propaganda with which the country was deluged during the War; and, secondly, the anti-German bias shown in the Treaty, and, as they believe, even in the action of the League of Nations itself. It was not unusual in the year 1919 to find common soldiers in the Army of Occupation who had made great friends with the Germans they met. This may have been partly due to a certain natural affinity between Teutonic or Northern races, but it was in part a reaction against their own previous state of mind. They had been for years told such appalling things about the "Huns" that the sight of real German peasants and citizens could not but fill them with a sort of delighted surprise. The sympathy then generated has been strengthened by the recurrent friction between England and France on matters of world policy and the League. These critics, I am sorry to say, sometimes commend Germany for not having applied for admission to the League and urge her to maintain her refusal. A letter in a leading London paper last January maintained that Germany ought only to consent to join the League if, first, she was offered a seat on the Council, and, secondly, if the offer was preceded by a

solemn confession from all the Entente Powers that Germany was not in any exceptional degree to blame for the War! It is fairly obvious that groups holding these views will not be likely to obtain a large mass of public opinion in their support. Much more serious criticism, however, comes from quarters that are friendly to the League and generally Liberal in opinion. There are large numbers of men and women, who worked ardently for the League of Nations in its beginnings, and who associated it with the restoration of Europe and the re-establishment of international goodwill, who are now sincerely disappointed at the result of their efforts. It is no use disguising the fact that France has become unpopular in this country and Poland almost equally so. The change is extraordinary to one who remembers the enthusiasm with which the names of those two countries were received in public meetings as late as the year 1918. Seldom, indeed, can so much generous enthusiasm have been so completely thrown away by those who benefited by it. The case against Poland can be put very briefly. Poland, it is argued, made war on Russia at the instigation of France in definite violation of her covenants under the League. It is not generally believed that she did so in pure self defence, and it is known that the League's refusal to take any action for the preservation of peace was due to the fact that France wanted the war. Since then Poland has, according to general belief in England, seized Vilna by a piratical undertaking and refused all reasonable settlements afterwards. She has committed, or connived at, similar filibustering in Upper Silesia, again with the secret support of French troops. She is as unsatisfactory as ever in her treatment of the Jews, and appears to have committed very grave oppression in Eastern Galicia. The bitter jest has been heard more than once uttered by people who have been friends of Poland all their lives that now at last historians can understand why Poland was partitioned!

France's Polish policy has been one cause of anti-French feeling in England. It is constantly quoted as an instance of unfaithfulness to the League, and of a species of policy which was, indeed familiar to the Quai d'Orsay of old, but is utterly out of touch with the conscience of modern Europe. Apart from this there is intense uneasiness in Great Britain about the French black armies. It seems to us both a cruel injustice to the Blacks and a suicidal policy for the White races. If France takes a mandate to govern some territory "in the interests of the inhabitants"; if she has definitely undertaken in her official answer to the German protest at the time of the Treaty of Versailles "to derive no benefit from her trusteeship", it seems to British opinion scarcely consistent with these pledges that black tribes, utterly ignorant of European disputes, should be conscripted into French armies and moved about the world as cannon-fodder for the support of their disinterested trustee.¹⁾

The Indian troops are sometimes cited as a parallel, but the Indian regiments who fought for Great Britain in France were all of them volunteers. It is also felt that the presence of large black armies in Europe has in many ways distressing

¹⁾ There are also differences of opinion about the African Mandates: the British in general being in favour of Free Trade, of severe control of the Liquor Traffic, and of recognizing the natives as owners of the soil. But these points will be fought out in the Mandates Commission.

consequences; while the spread of military training and the knowledge of European methods of warfare among the countless millions of Africa is likely to imperil the whole future of the White Races. This uneasiness is, I fear, not abated by the fact that Dr. Dubois, the leader of the Pan-African movement, has actually expressed his approval of French policy. The French, on the other hand, threatened, as they believe, by the superior numbers of Germany, regard Africa naturally from the military point of view: it is to them a reservoir of soldiers to make France equal to her enemy.

Another of the rifts between England and France is, of course, the question of reparations. It is almost universally recognized here that the claim for reparations made at the Peace Conference was altogether excessive and unreal. This does not yet appear to be admitted in France. Public opinion does not do justice in this matter to the French case against Great Britain. The French from the beginning made a firm demand for the reparation of the devastated territories. Of course, the demand was exorbitant — all such demands drawn up by the creditor and not criticized by the debtor are sure to be exorbitant — but the French originally asked for nothing else. Unfortunately, a cry was raised at the English General Election to make Germany pay “the whole cost of the War”, and Mr. Lloyd George either accepted, or gave the impression that he accepted, that policy. In order not flagrantly to break the terms of the Armistice, in which reparations were definitely confined to “damage done to the civilian population by German aggression on land, by sea, or in the air”, the device was adopted of making Germany responsible for the payment of pensions to wounded soldiers or the widows and dependants of soldiers. This had the effect of almost trebling the sum which could be demanded, and also of making the English share of all payments made by Germany much larger than it would have been, if the claims had been strictly confined to the original limits. It also produced a total sum so fantastic as to be in the eyes of all serious critics beyond the power of Germany to pay. France thus suffered in two ways: first, she was allowed and encouraged by the British to base her financial policy on the expectation of receiving reparations on a much larger scale than was practically possible; secondly, of the poor and disappointing sums which did eventually come in from Germany, not quite sufficient to pay the costs of exacting them, France obtained a smaller share than she would otherwise have done, because of the British claim for pensions; and, thirdly, to add insult to injury, she found Great Britain at every conference telling her that she must reduce her expectations, and that the Election cries of 1918 were a mere delusion! England, the French observed with justifiable bitterness, had gone off already with the German ships and vast colonial territories. Uninstructed English opinion, however, scarcely recognizes these facts and sees nothing in French policy but a vindictive and un-intelligent rapacity which seems at every turn to be preventing the economic recovery of Europe.

I think there is reason to hope that this particular cause of quarrel may eventually be cleared up. Mr. Keynes's two books have thrown much light upon the situation. They have been widely read in most countries except France, and even in France their influence is being felt, and their fairness beginning to be recognized. If

seems likely that public opinion in England, at any rate in those parts of the population that are attached to the League of Nations, will probably accept the following policy. (1) All debts between the European Allies to be cancelled, which involves a nominal sacrifice of about eighteen hundred million by Great Britain. (2) In return for this France to allow her claims on Germany to be fixed at such a figure as the League or the "Bankiers' Committee" will regard as practical. (3) The financiers then to make an immediate advance to Germany of a sum for the whole amount; this sum to be paid straight to France and enable the devastated districts to be restored without further delay.

Unfortunately, even if the economic trouble can be smoothed out, there remains another very serious point of difference between French and British policy. Briefly, Great Britain believes in disarmament by general agreement, and France does not. France demands military alliances, and Great Britain detests the whole idea of them. It is suspected in some quarters that the relations between France, Poland, Serbia, and Rumania are in some way closer than has been publicly divulged. It is observed that the French army is far the largest in the world, while those of her favoured associates come second. The prospects of a Franco-British pact are still undecided while I write; but, to judge from the tone of public meetings, the idea of pledging Great Britain to intervene in a European War, in order to protect France against the attacks of neighbours who have less than one eighth of her armaments is apt to be greeted with derision. On general principles, also, opinion in League of Nations circles is dead against any military alliances between individual powers. On the other hand, there is general, though somewhat reluctant, agreement that the military side of the League is not adequately developed in the Covenant. The measures for preventing war are quite satisfactory, up to the point of the economic blockade; but no definite provision is made for actual defence by the League of one of its members, if attacked by a Covenant-breaking state. The policy that finds most favour in the circles touched by the League of Nations Union is the formation of a mutual defensive pact, open to all nations which have reduced their armaments to a scale determined by the Mixed Commission of the League. That is, every nation that has reduced its armaments to the degree that the League thinks right should be entitled to a guarantee of military defence by all other law-abiding powers. This pact, of course, should be open to powers outside the League, provided they have duly reduced their armaments; but there should be no duty whatever to defend from attack a power which refuses to join in the general disarmament. Such a treaty, of course, could not come into operation until it were accepted by all the more formidable powers.

To sum up these remarks, it has to be admitted that at present the League has to some extent lost popularity in just those quarters where at one time it was regarded with enthusiasm, and this loss of popularity is entirely due to one general cause. The League, according to these critics, is still too much in the hands of the victors of the Great War. It is moving in the direction of impartiality and justice, but it is moving too slowly. The leading Governments, it is alleged, nominally support the League, but seem seldom inclined to make the League frankly the keystone of their

foreign policy, or to take risks and face difficulties for the sake of carrying out the true principles on which the League is based. They appear still disposed to divide the world, as President Wilson expressed it, into "those to whom they wish to be just, and those to whom they do not wish to be just". This opposition is irritating, and at times gravely disappointing, to those who are working in the interests of the League; but all must recognize that it is on the whole a healthy and stimulating opposition. It is one which only blames the League for its imperfections, and which will be more and more dispelled as the League increases in strength and courage. As a matter of fact, very few of the critics who make these attacks have actually severed their connexion with the League of Nations Union.

Much more danger might have been apprehended, if the conditions of the present Parliament and the last General Election had been likely to continue. In the election of 1918 prominent members of the Government announced themselves to be in favour of the League of Nations. Consequently, when the League of Nations Union addressed certain test questions to candidates, it received favourable answers from almost everybody, and the vast majority of members elected in 1918 are, as a matter of fact, pledged to the support of the League. It need hardly be said that these pledges were often not worth the paper they were written on. They were often given by men who did not know what the League of Nations was, much less what national policies it implied. They were sometimes given by men who at heart were thoroughly opposed to League of Nations ideas. It would be amusing to calculate how many of those who pledged themselves to the League pledged themselves also on the same night and in the same speech to expelling all aliens and making Germany pay the whole cost of the War. For the next General Election the League of Nations Union has developed a definite body of policy and has based upon it a detailed questionnaire, which will be submitted to every candidate. The result will probably be that a larger number of candidates will dissent from the Union's policy, but a much larger number than before will really understand it, and will live up to their pledges.

The present position of the movement in England is illustrated by the following Resolutions which were advocated by Lord Robert Cecil at the Annual Meeting of the Union at Birmingham on Jan. 20, 1922 and carried for the most part without any dissentient voice: —

1. The League machinery has shown itself efficient, but, in view of the important work which awaits it, it needs strengthening.
2. The British Government should therefore —
 - (a) Formally lay it down that the League is the keystone of its foreign policy and so inform all its representatives abroad.
 - (b) Make it an avowed part of British policy to extend the membership of the League so as to include as soon as possible the United States, Germany, and Russia.
 - (c) Take all possible measures to increase the authority of the meetings of the Council and Assembly; for this purpose —

- (I) The Prime Minister or Foreign Secretary should attend important meetings of the Council, and the Foreign Office should be the Department charged with the carrying out of the League policy of the Government.

(This might be accomplished by making the League Minister, who should be in the Cabinet, an Assistant Secretary of State for Foreign Affairs. He might also be Chancellor of the Duchy and he should have a room in the Foreign Office. There might also be an interdepartmental standing Committee for dealing with League questions of which the Assistant Secretary of State or his deputy should be Chairman and which should have members representing the War Office, Admiralty, Board of Trade, India Office, Colonial Office. A member of Cabinet Secretariat should be its Secretary.)

- (II) The British Delegates at the Assembly should be a Minister of the Crown, e. g., the Prime Minister, Minister for Foreign Affairs, Assistant Minister for Foreign Affairs, as the case might require, who should give the British vote, and two others approved by Parliament to represent the public opinion of the country. There should also be two or perhaps three substitutes also representative of public opinion. At least one of the two representatives should be a representative of wage-earners and at least one of the representatives or substitutes should be a woman.

- (III) The British Government should also urge that in accordance with the spirit of Article 7 of the Covenant all important Commissions and Committees of the League, including the Temporary Mixed Commission dealing with Disarmament, should include women amongst their members.

3. The limitation of armaments contemplated by Article 8 should be pressed forward. In order to reassure those States who are reluctant to limit their armaments for fear of attack by their neighbours, a joint and several defensive alliance open to all members of the League, as well as to Germany, Russia, and the United States on condition that armaments are reduced to an agreed level, should be proposed.

4. The provisions of the various Treaties designed for the protection of racial, linguistic, and religious minorities should be made effective and the necessary steps for this purpose should be pressed on the Council and Assembly of the League.

5. The mandatory system should be forthwith brought into full operation in Africa and provisionally in Asia.

6. We should offer to make large concessions as to our claim for Reparations and to cancel Allied debts provided our Allies would agree that the amount of Reparations to be paid by Germany and the method of payment should be determined by a tribunal to be appointed by a majority of the Council of the League of Nations.

L'OPINION PUBLIQUE EN FRANCE ET LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

PAR

A. AULARD

On ne peut comprendre quel est actuellement l'état de l'opinion publique en France, par rapport à la Société des nations, que si on remonte dans le passé au moins jusqu'à la Révolution de 1789 et au mouvement d'idées d'ou elle est sortie. Je vais donc d'abord parler brièvement, de l'opinion française dans le passé et ensuite, avec le plus de précision possible, de l'opinion française dans le présent, c'est à-dire depuis la fin de la dernière guerre.

I. L'OPINION FRANÇAISE DANS LE PASSÉ.

En France, l'idée de la Société des nations fait partie d'une tradition, non seulement chrétienne, mais gréco-romaine.

La France avait eu conscience d'être un membre de cette *civitas christiana*, de cette république chrétienne, où le monde chrétien était censé ne former qu'une seule famille, une cité réglée par les conciles, présidée par le pape, gouvernée par l'empereur et par les rois, avec une langue officielle commune, le latin. La "République chrétienne" est encore invoquée en 1525, dans le traité de Madrid, entre François 1er et Charles-Quint. Cette unité de la République chrétienne commença à s'affaiblir quand les langues indigènes commencèrent à supplanter le latin. C'est alors que se formèrent des nations, des patries, reposant sur d'autres fondements que la religion, par un commencement de sécularisation. La cité chrétienne fut rompue par la Réforme, et les traités de Westphalie, en 1648, consacrèrent cette rupture en accordant le droit d'exister à des Etats non catholiques, en admettant des Etats protestants.

En France, depuis la Renaissance, l'idée se répand d'une cité humaine plus large que la cité chrétienne, l'idée d'une cité humaine telle que l'avaient conçue ou entrevue les penseurs grecs et les penseurs romains. Les Français du XVIème siècle, en retrouvant et en étudiant les livres des anciens, virent que les stoïciens avaient rêvé une république universelle, où toutes les nations se seraient fondues en une seule société. Ils admirèrent Cicéron professant l'amour du genre humain, ce qu'il appelait *caritas generis humani*. Le plus grand des écrivains français de cette époque, Montaigne, écrivit dans ses *Essais* : "Non parce que Socrates l'a dit, mais parce qu'en vérité c'est mon humeur, et à l'aventure non sans quelque tort, j'estime tous les hommes mes compatriotes et embrasse un Polonois comme un François, postposant cette lyaison nationale à l'universelle et commune."

L'idée d'un patriotisme qui embrasserait, non seulement la chrétienté, mais l'humanité, se retrouve, même au XVII^e siècle, dans les écrivains chrétiens. Ainsi Bossuet dit, dans la *Politique tirée de l'Écriture sainte* : "Le partage des biens entre les hommes, et la division des hommes mêmes en peuples et nations, ne doit point altérer la Société générale de genre humain". Dans le dialogue : *Socrate et Alcibiade*, Fénelon fait dire à Socrate : "Chacun doit infiniment plus au genre humain, qui est la grande patrie, qu'à la patrie particulière dans laquelle il est né."

Les deux plus célèbres projets français d'organisation d'une Société des nations, après que la Réforme eut disloqué la cité chrétienne, sont celui qu'on a prêté à Henri IV et celui de l'abbé de Saint-Pierre.

C'est Sully, dans ses *Economies royales*, qui donna un plan, censément élaboré avec Henri IV : Turcs refoulés en Asie, Europe partagée en six monarchies héréditaires, cinq monarchies électives et cinq républiques, le tout gouverné par une sorte de Conseil amphictyonique, gardien de la paix perpétuelle et arbitre entre les gouvernements.

S'il est plus que douteux qu'Henri IV ait adopté un tel plan, ce qui n'est pas douteux, c'est la célébrité de ce plan, qui, sous le nom de "grand dessein" d'Henri IV hanta beaucoup d'esprits au XVIII^e siècle : c'est sans doute la première ébauche formulée en France pour une Société des nations succédant à l'ancienne république chrétienne.

Le projet de paix perpétuelle par l'abbé de Saint-Pierre (1717) reposait sur cinq articles "fondamentaux", qu'on peut résumer ainsi : 1^o) alliance entre les puissances européennes sur la base du *statu quo territorial*, pour se garantir des guerres étrangères et des guerres civiles ; 2^o) chaque allié contribuera aux frais communs en proportion de son revenu ; 3^o) chacun d'eux s'engagera à ne jamais recourir aux armes et à recourir toujours à la conciliation ; 4^o) l'alliance contraindra celui des alliés qui enfreindrait le pacte ; 5^o) ces cinq articles seront intangibles, c'est à dire qu'on n'y pourra rien changer sans le consentement unanime de tous les alliés. Comme ce projet perpétuait les divisions territoriales de l'Europe, telles que le traité d'Utrecht les avaient établies, il était chimérique, non par excès d'idéalisme, mais plutôt par excès de réalisme, par le maintien d'un état de choses injuste.

Les grands ouvrages sur le droit des gens, oeuvres de Hollandais, d'Allemands ou de Suisses, comme Grotius, Puffendorf, Vattel, supposent ou préparent une Société des nations. Les philosophes français du XVIII^e siècle ne firent point de tels plans ; ils s'en moquèrent même un peu à l'occasion, à cause des timidités ou des contradictions qu'ils y relevaient, et surtout parce que la réalité démentait trop cruellement la théorie, en ce siècle de diplomatie cynique, où le roi de Prusse Frédéric II viola si effrontément les traités.

Cependant l'essentiel de la Société des nations se trouve dans ces gros livres sur le droit des gens, dont Vattel a si clairement extrait et résumé les plus vivantes idées. Et les philosophes français s'en sont bien plus inspirés qu'ils ne l'ont dit.

Au lieu d'écrire des volumes sur cette matière, c'est en passant par boutade ou par occasion, dans leurs pamphlets ou dans leurs écrits divers, qu'ils illustrent et popularisent l'idée fondamentale, à savoir que les nations entre elles doivent appliquer les mêmes règles de morale et de justice que les individus appliquent entre eux.

Ils oscillent entre l'idée de confédérer les nations en conservant à chacune son individualité et l'idée de les fondre en une seule nation.

Dans Mably, par exemple, qui eut tant d'influence sur les hommes de la Révolution, on trouve ces deux points de vue, et dans le même écrit.

C'est dans les *Entretiens de Phocion* (1763) :

"Il en est, dit Mably, de l'amour de la patrie comme de l'économie, de la générosité, etc. Soumis comme elles à une vertu supérieure, il doit comme elles lui obéir, ou ses erreurs, loin de servir la république, en précipiteront la décadence.

"Cette vertu supérieure à l'amour de la patrie, c'est l'amour de l'humanité. Etendez votre vue, mon cher Aristias, au delà des murailles d'Athènes. Est-il rien de plus opposé à ce bonheur de la Société, dont nous recherchons le principe, que ces haines, ces jalousies, ces rivalités, qui divisent les nations? La nature a-t-elle fait les hommes pour se déchirer et se dévorer? Si elle leur ordonne de s'aimer, comment la politique serait elle sage en voulant que l'amour de la patrie portât les citoyens à rechercher le bonheur de leur république dans le malheur de ses voisins? Faisons disparaître ces frontières, ces limites, qui séparent l'Attique de la Grèce et la Grèce des provinces des Barbares, et il me semble que ma raison s'étend, que mon esprit s'élève, que tout mon être s'agrandit et se perfectionne. S'il est doux pour moi que mes concitoyens veillent à ma sûreté, combien n'est il pas plus agréable de penser que le monde entier doit travailler à mon bonheur!"

Société des nations, république unique du genre humain, ce sont les deux formes de l'humanitarisme au VIII^e siècle, humanitarisme dont le but est d'établir une paix universelle. Voltaire, Rousseau, Raynal collaborent à cette idée, par le fait même qu'ils condamnent, avec une éloquence opiniâtre, la guerre, toute guerre. Rousseau eut-il l'idée d'une société des nations? On voit qu'il songeait surtout à fédérer les petites nations entre elles.

Ce qui est plus intéressant et important, c'est de noter qu'à l'Assemblée constituante, dans le débat sur le droit de paix et de guerre, furent éloquentement exprimées les idées sur lesquelles nous fondons la Société des nations, c'est-à-dire les principes du droit des gens.

C'est même vraiment une Société des nations que proposa Volney dans la séance du 18 mai 1790 :

"Jusqu'à ce jour, dit-il, l'Europe a présenté un spectacle affligeant d'orgueil apparent et de misère réelle; on n'y comptait que des maisons de princes et des intérêts de familles. Les nations n'y avaient qu'une existence accessoire et précaire; on portait en dot des peuples comme des troupeaux. Pour les menus plaisirs d'une fête, on ruinait une contrée; pour les pactes de quelques individus, on privait un pays de ses avantages naturels."

“Vous changerez, messieurs, un état de choses si déplorable; vous ne souffrirez plus que des millions d'hommes soient le jouet de quelques-uns, qui ne sont que leurs semblables, et vous rendrez leur dignité et leur droits aux nations. La délibération que vous allez prendre aujourd'hui a cette importance, qu'elle va être l'époque de ce grand passage. Aujourd'hui vous allez faire votre entrée dans le monde politique. Jusqu'à ce moment, vous avez délibéré dans la France et pour la France; aujourd'hui, vous allez délibérer pour l'univers et dans l'univers. Vous allez, j'ose le dire, convoquer l'assemblée des nations.”

Puis Volney présenta ce projet de décret :

“L'assemblée déclare solennellement :

“1. Qu'elle regarde l'universalité du genre humain comme ne formant qu'une même et seule société, dont l'objet est la paix et la bonheur de tous et de chacun de ses membres;

“2. Que, dans cette grande société générale, les peuples et les États, considérés comme individus, jouissent des mêmes règles de justice que les individus des sociétés partielles et secondaires;

“3. Que, par conséquent, nul peuple n'a le droit d'envahir la propriété d'un autre peuple ni de le priver de sa liberté et de ses avantages naturels;

“4. Que toute guerre entreprise par un autre motif et pour un autre objet que la défense d'un droit juste est un acte d'oppression, qu'il importe à toute la grande société de réprimer, parce que l'invasion d'un État par un autre État tend à menacer la liberté et la sûreté de tous.

„Par ces motifs, l'Assemblée nationale a décrété et décrète, comme article de la Constitution française :

“Que la nation française s'interdit de ce moment d'entreprendre aucune guerre tendant à accroître son territoire actuel.”

Si ce projet de décret ne fut pas voté par l'Assemblée, il n'en reçut pas moins de vifs applaudissements, et, en somme, c'est l'essentiel de ce projet qu'elle adopta quand elle décréta, le 22 mai 1790, en une formule proposée par le duc de Lévis et adoptée par Mirabeau, “que la nation française renonce à entreprendre aucune guerre dans la vue de faire des conquêtes, et qu'elle n'emploiera jamais ses forces contre la liberté d'aucun peuple”.

Ce décret qui devint un article de la Constitution de 1791 (titre VI) et dont un historien conservateur, Albert Sorel, s'est moqué avec une sorte de dépit, a été inspiré par l'esprit même de la Révolution française. C'est le principe du libre consentement des peuples, reconnus maîtres de disposer de leur destinée.

Ce principe fut bientôt invoqué et appliqué pour l'annexion d'Avignon et du Comtat à la France.

Le 26 juin 1790, l'Assemblée constituante admit à sa barre les députés d'Avignon, qui venaient demander l'annexion de leur ville à la France : “Oui, dirent-ils, nous osons le prédire, et peut-être le temps n'en est pas éloigné, le peuple français donnera des lois à l'univers entier, et toutes les nations viendront se réunir à lui pour ne plus faire de tous les hommes que des amis et des frères. Le peuple avignonnais a voulu être le premier. Placé au milieu de la France, ayant les mêmes

mœurs, le même langage, nous avons voulu avoir les mêmes lois." L'Assemblée n'annexa Avignon et le Comtat qu'après de longues hésitations, quand elle se fut bien assurée de la volonté des habitants.

Ce principe du libre consentement des peuples fut respecté par la Révolution française pour toutes les annexions ultérieures : Savoie, comté de Nice, principauté de Monaco, Belgique, rive gauche du Rhin. Les populations furent consultées, soit par le moyen d'une Convention élue, soit par l'expression directe des vœux des habitants dans le ressort de chaque commune. Ou imprimés ou manuscrits aux Archives nationales, les textes qui expriment ce libre consentement sont l'éloquent témoignage de la loyauté du peuple français à observer le principe proclamé par la Constituante dans sa séance du 22 mai 1790.

On peut dire aussi, qu'il y eut comme une ébauche ou un commencement de Société de nations dans ces républiques sœurs faisant ceinture à la France : républiques batave, helvétique, ligurienne, cisalpine, parthénopeenne, romaine.

Rappelons en outre qu'il fut plusieurs fois question, pendant la Révolution, de compléter la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen par une Déclaration des droits des gens.

Dans la séance de la Convention nationale du 21 avril 1793, Robespierre s'exprima ainsi :

"Le Comité a absolument oublié de consacrer les devoirs de fraternité qui unissent les hommes à toutes les nations et leur droit à une mutuelle assistance. Il paraît avoir ignoré les bases d'universelle alliance des peuples contre les tyrans. On dirait que votre déclaration a été faite pour un troupeau de créatures humaines parqué sur un coin du globe, et non pour l'immense famille à laquelle la nature a donné la terre pour demeure et pour séjour.

"Je vous propose de remplir cette grande lacune par les articles suivants. Ils ne peuvent que vous concilier l'estime des peuples. Il est vrai qu'ils peuvent avoir pour inconvénient de vous brouiller sans retour avec les rois. J'avoue que cet inconvénient ne m'effraie pas ; il n'effraiera point ceux qui ne veulent pas se reconcilier avec eux.

"Voici mes quatre articles :

"1. Les hommes de tous les pays sont frères, et les différents peuples doivent s'entraider selon leur pouvoir, comme les citoyens du même État.

"2. Celui qui opprime une nation se déclare l'ennemi de toutes.

"3. Ceux qui font la guerre à un peuple pour arrêter les progrès de la liberté et anéantir les droits de l'homme devront être poursuivis par tous, non comme des ennemis ordinaires, mais comme des ennemis et des brigands rebelles.

"4. Les rois, les aristocrates, les tyrans, quels qu'ils soient, sont des esclaves révoltés contre le souverain de la terre, qui est le genre humain, et contre le libérateur de l'univers, qui est la nature."

Aucun vote n'intervint.

Quand on discuta le projet montagnard de Constitution, un conventionnel, l'abbé Grégoire, sorte de chrétien démocrate, proposa (18 juin 1793) une Déclaration du droit des gens. Elle ne fut, alors, ni accueillie ni même publiée. La Convention

se borna à décréter (articles 118 à 121) de la Constitution de 1793 : "Le peuple français est l'ami et l'allié naturel des peuples libres. Il ne s'immisce point dans le gouvernement des autres nations ; il ne souffre pas que les autres nations s'immiscent dans le sien. Il donne asile aux étrangers bannis de leur patrie pour la cause de la liberté. Il le refuse aux tyrans. Il ne fait point de paix avec un ennemi qui occupe le territoire."

Grégoire présenta de nouveau son projet le 4 floréal an III, quand on recommença à faire une Constitution.

Il dit qu'une déclaration du droit des gens "sera le fanal vers lequel les opprimés, vers lequel surtout les Polonais malheureux tourneront leurs regards, et cet aspect relèvera leur courage."

Il posa en principe que chaque nation, même petite, est souveraine, aussi bien Saint-Marin que la France : "Les nations, dit-il, ont le droit de s'organiser, de se lier, de s'incorporer en traitant d'égal à égal entre elles comme entre les hommes. S'il doit exister des rangs, c'est la vertu qui les donne."

Il espère que le despotisme disparaîtra, "que les peuples, détrompés des fausses idées de grandeur et connaissant mieux leurs intérêts, s'occuperont à vivifier leur économie politique, qu'alors tomberont peut-être les barrières entre les nations ; qu'elles étendront les unes vers les autres leurs mains fraternelles, bien convaincues que, pour elles comme pour les individus, les bonnes moeurs et la justice sont les sources uniques du bonheur."

La déclaration de Grégoire, assez mal rédigée, posait cependant des principes utiles.

Et d'abord souveraineté de chaque nation. Puis ces deux articles : "Un peuple doit agir à l'égard des autres comme il désire qu'on agisse à son égard ; ce qu'un homme doit à un homme, un peuple le doit aux autres". "L'intérêt particulier d'un peuple est subordonné à l'intérêt de la famille humaine."

Si Grégoire disait qu'un peuple "n'a pas le droit de s'immiscer dans le gouvernement des autres," il déclarait qu'il n'y a de gouvernements conformes au droit de peuple "que ceux qui sont fondés sur l'égalité et la liberté."

La Convention décréta l'impression de ce projet.

Mais le Comité de salut public vit des inconvénients à consacrer, par une manifestation officielle, ces paroles contre les gouvernements absolus, au moment où il venait de négocier la paix de Bâle avec le roi de Prusse et où il préparait d'autres projets diplomatiques.

Le lendemain 5, il demanda, par l'organe de Merlin (de Douai), le rapport du décret d'impression. Grégoire lui-même s'associa à cette motion, qui fut votée.

Donc les hommes de la Révolution ne promulguèrent, officiellement, aucune déclaration du droit des gens ; ils n'esquissèrent aucune ébauche officielle de la Société des nations ou de la République universelle. Pourquoi ? A cause de l'état de l'Europe, à cause de l'ignorance des peuples, à cause de l'impossibilité d'établir des institutions libres chez autres nations, à cause de la nécessité de négocier avec les États despotiques.

Toutefois les principes du droit des gens, quoique non formulés dans une déclara-

ration à part, faisant pendant à la déclaration des droits de l'homme et du citoyen, sont implicitement contenus dans cette déclaration, qui ne s'applique pas aux seuls Français, mais à toute l'humanité.

A aucun moment, aucun peuple peut-être n'a eu le sentiment de l'humanité comme le peuple français faisant sa révolution.

Il aurait voulu que tous les autres peuples pussent s'affranchir et s'organiser à son exemple, non pour les dominer ou les diriger, mais pour les rendre heureux.

La Révolution française fut presque aussitôt propagandiste.

Cette propagande, qui s'exerça surtout de 1790 à 1792, avait pour but d'aider les peuples à se délivrer de leurs tyrans, et comme la Révolution française s'était faite par un mouvement à forme municipale, les Français parlaient de "municipaliser" l'Europe.

A l'Assemblée législative Isnard souleva l'enthousiasme, le 29 novembre 1791, en proposant de "traiter tous les peuples en frères", d'exciter la guerre des peuples contre les rois, et il prophétisa que "les peuples s'embrasseront à la face des tyrans détronés."

Le 19 novembre 1792 la Convention nationale promit, par un décret solennel, secours et assistance aux peuples qui voudraient secouer le joug du despotisme.

Les peuples ne se soulevèrent pas, faute de lumières, et les despotes se coalisèrent pour combattre ce foyer français de propagande. A la suite de défaites militaires, la Convention du désavouer son décret. Sur la motion du réaliste Danton, elle déclara, le 13 avril 1793, qu'elle ne s'immiscerait pas dans les affaires des autres peuples et réclama la réciprocité.

Mais la propagande révolutionnaire n'avait pas été sans résultat. En 1792, quand ils conquièrent la rive gauche du Rhin, nos généraux y comblèrent les vœux de la population en abolissant le régime féodal, qui pesait si durement sur elles. Lorsque ces régions, un instant perdues, furent reconquises, la suppression de la féodalité y fut définitive sous le régime français, et c'est cette suppression qui rendit alors la France aimable aux Rhénans, et qui leur fit désirer d'être Français.

Cette propagande, en proclamant la fraternité des peuples, illustrait par avance l'idée même de la Société des nations. On pourrait presque dire que la fraternité des peuples embrassant la fraternité des individus, c'est l'idée profonde et essentielle de la Révolution française.

*
*
*

Les idées humanitaires, qui sont la source spirituelle de la Société des nations, et qui avaient eu sous la Révolution française, la floraison que j'ai montrée, subirent une éclipse en même temps que la Révolution française elle-même s'éclipsait.

Sous Napoléon, la France semble dégoûtée de cet idéal de fraternité internationale dont elle avait été si enthousiaste en 1792. On la voit se passionner pour la gloire militaire. C'est l'époque des conquêtes démesurées, et, comme nous disons aujourd'hui, de l'impérialisme. Ce n'est pas un Français, c'est un Savoisien, le comte Joseph de Maistre qui alors, loin de France, trace en langue française un projet

chrétien de Société des nations dans ces *Soirées de Saint-Petersbourg* que ne parurent qu'en 1821, après la mort de l'auteur.

En tombant, Napoléon laissa la France plus petite qu'il ne l'avait reçue des mains de la Révolution; il la laissa mutilée. Elle avait perdu cette frontière du Rhin, cette Rhénanie, que lui avait procurée l'application même des principes de la Révolution et du droit des peuples à disposer d'eux mêmes. Pendant longtemps, l'opinion française ne parut préoccupée, en matière de politique extérieure, que des moyens d'obtenir, soit par les armes, soit autrement, une révision des traités de 1815.

Ainsi, c'est tout-à-fait en dehors de l'influence et de la participation française que se produisit, après la chute de Napoléon, un mouvement pacifique dans les pays de langue anglaise. Il ne semble pas qu'alors, en France, on ait même connu la fondation de la *New-York Peace Society* et d'autres sociétés analogues dans l'Ohio et le Massachusetts, en 1815, ni la fondation de la Société de paix de Londres en 1816.

Mais s'il n'y a pas en France, après Waterloo, de mouvement populaire pour l'organisation de la paix, il y a des voix françaises isolées, il y a le pacifisme d'une élite, — la chose, et non le mot, qui n'existe pas encore. Dès le mois d'octobre 1814, le plus éminent des sociologues français, Saint-Simon, en collaboration avec son élève Augustin Thierry, publie, en forme de lettre adressée aux parlements d'Angleterre et de France, un important ouvrage, intitulé: "*De la réorganisation de la Société européenne, ou de la nécessité et des moyens de rassembler les peuples de l'Europe en un seul corps politique, en conservant à chacun son indépendance nationale.*" On y lit ces paroles, où est inclus l'esprit même de la Société des nations: "Il viendra sans doute un temps où tous les peuples de l'Europe sentiront qu'il faut régler les points d'intérêt général avant de descendre aux intérêts nationaux. Alors les maux commenceront à devenir moindres, les troubles à s'apaiser, les guerres à s'éteindre. C'est-là que nous tendons sans cesse; c'est-là que le cours de l'esprit humain nous emporte. Mais lequel est le plus digne de la prudence de l'homme, ou de s'y traîner, ou d'y courir?" C'est bien la Société des nations que demande dès lors Saint-Simon, puisqu'il propose de créer "un parlement général placé au-dessus de tous les gouvernements nationaux et investi du pouvoir de juger leurs différends." Ailleurs, il préconise le système d'une alliance franco-anglaise aboutissant à une Société européenne, avec un roi d'Europe héréditaire. (Il ne dit pas qui sera ce roi). Ce n'est pas une Société européenne des nations qui fut alors établie, mais la Sainte-Alliance, ligue des rois contre les peuples.

Le roi Louis-Philippe fut très pacifique, on peut même dire pacifique à outrance. C'est sous son règne, en 1843, que les quelques groupements d'amis de la paix qui existaient çà et là dans le monde civilisé firent un congrès à Londres. Il n'y assista qu'un Français, mais représentatif: c'était le duc de Laroche-foucauld-Liancourt, président d'une Société française de morale chrétienne, laquelle, fondée en 1821, avait formé un Comité de la paix. A ce congrès fut voté le vœu qu'une clause de médiation fût insérée dans tous les traités. Le congrès envoya des délégués à Louis-Philippe pour lui présenter ce vœu: le roi des Français leur fit le meilleur accueil.

Mais il faut avouer que le pacifisme de Louis-Philippe n'était pas populaire. On

lui reprochait de vouloir la paix à tout prix, d'abaisser la France devant l'Angleterre, de se résigner aux traités de 1815, d'oublier la honte de Waterloo. D'autre part, Louis-Philippe, en ramenant solennellement en France les cendres de Napoléon, commettait la maladresse de donner ainsi une occasion éclatante aux partisans de la gloire militaire et de l'impérialisme.

Toutefois, il faut distinguer la masse de l'élite, ou plutôt d'une élite, qui, à l'encontre de l'opinion générale, de la grosse opinion, glorifia toutes les idées d'où sortira la Société des nations.

Le saint-simonisme se développe, et c'est avant tout sur la collaboration des peuples qu'il fonde sa réforme sociale. Enfantin veut organiser "la sainte famille humaine", sur l'idée "d'association universelle", et en prenant pour point de départ la triple alliance de la France, de l'Angleterre et de l'Allemagne. En 1831, il demande un congrès des peuples pour élaborer une "charte internationale des nations". En 1840, dans son livre: "*De la politique générale et du rôle de la France en Europe*", Victor Considérant démontre que la politique qui a pour but "la fondation de la paix générale et de l'Association des nations" est conforme au caractère national des Français, qui ont pour mission et pour devoir d'en prendre l'initiative. Il demande une "Congrès d'unité".

En 1839, un grand chrétien social, Lamennais, dans sa "*Politique à l'usage du peuple*", avait glorifié la fraternité des peuples, et, alors que les conceptions n'allaient pas au-delà des États-Unis d'Europe, il avait prédit "la famille universelle du genre humain".

Le socialiste catholique Constantin Pecqueur veut une "République de Dieu", une "armée de la paix", une "justice universelle", un arbitrage obligatoire.)

Le plus éloquent des précurseurs français de la Société des nations, le plus éloquent des pacifistes, à l'époque de Louis-Philippe, ce fut Lamartine. A la chambre des députés, dans son discours du 10 février 1840, il fonda l'avenir sur une "fraternité européenne", et il fonda cette fraternité européenne sur l'union de la France et de l'Angleterre, union qui, dit-il, sera "le piédestal des droits du genre humain". L'année suivante, dans sa poésie *la Marseillaise de la paix*, il fit entendre la note internationaliste, la plus hardie qu'on eût encore entendue, s'écriant:

L'égoïsme et la haine ont seuls une patrie,
La fraternité n'en a pas!

Mais ce cri de Lamartine fut presque sans écho, et à sa poésie si pacifiste et si grave il semble qu'on préféra le petit poème belliqueux et souriant d'Alfred de Musset.

*
*
*

La naissance et les progrès du socialisme en France, à la fin du règne de Louis-Philippe, changèrent ces dispositions, au moins dans la classe ouvrière. La Révolution de 1848, par le triomphe de la démocratie, ramena le peuple français aux idées

¹⁾ Voir le récent et instructif livre de M. J.—L. Puech: "La tradition socialiste en France et la Société des nations".

de fraternité internationale, et la revanche de Waterloo ne fit plus partie du programme de l'opinion libérale.

Devenu ministre des affaires étrangères du gouvernement provisoire, le poète Lamartine adressa aux agents diplomatiques, le 4 mars 1848, une circulaire où on lisait : "La raison, rayonnant de partout, par dessus les frontières des peuples, a créé entre les esprits cette grande nationalité intellectuelle qui sera l'achèvement de la Révolution française et la constitution de la fraternité internationale du globe". Le *Moniteur*, journal officiel du gouvernement républicain, déclara, le 28 juillet 1848, que la République française "vient au secours du temps, et des idées qui préparent peu-à-peu les États-Unis de l'ancien continent".

Parmi les précurseurs de la Société des nations, il faut citer Auguste Comte, qui a commencé à écrire sous la Restauration et sous Louis-Philippe, mais dont l'influence est postérieure à ses premiers écrits. Il a développé l'idée d'une fédération des puissances occidentales. Son disciple Littré, en 1849, exalta l'idée d'une République occidentale, disant que, "par son histoire, par ses sentiments, par ses intérêts, l'Occident est poussé vers une confédération républicaine".

Mais, à cette époque de la seconde République, le mouvement pacifiste se manifesta en France autrement que par des écrits. Tout le socialisme, qui alors, à un moment, participa au pouvoir en la personne de Louis Blanc, fut pacifiste, et tendit à la fraternisation des peuples en restaurant les formules de 1792. Il y eut aussi, dans le même sens, d'importantes manifestations internationales. En septembre 1848 eut lieu à Bruxelles le second Congrès de la paix. Un député français, Francisque Bouvet, y représenta l'Assemblée constituante et y joua un rôle.

Dans cette France devenue républicaine, le mouvement pacifiste est maintenant assez fort pour que ce soit à Paris que se réunisse, en août 1849, le troisième Congrès de la paix, qui eut un immense retentissement. L'archevêque de Paris en fut nommé président honoraire. Le président effectif fut Victor Hugo. Le vice-président fut l'Anglais Cobden. On entendit, du côté français, des discours d'Emile de Girardin, de Bastiat, de l'abbé Deguerry. Mais le discours qui fit sensation (21 août 1849), ce fut celui de Victor Hugo. Le poète venait de rompre définitivement avec les partis rétrogrades. Jadis légitimiste, il s'était rallié à la Révolution française, et en avait étudié ardemment l'histoire. Autant historien que poète, c'est de l'unité française que, dans son discours, il fait sortir l'unité mondiale :

"Messieurs, dit-il, si quelqu'un, il y a quatre siècles, à l'époque où la guerre existait de commune à commune, de ville à ville, de province à province, si quelqu'un eût dit à la Lorraine, à la Picardie, à la Normandie, à la Bretagne, à l'Auvergne, au Dauphiné, à la Bourgogne : Un jour viendra où vous ne ferez plus la guerre, un jour viendra où vous ne lèverez plus d'hommes d'armes les uns contre les autres, un jour viendra où on ne dira plus : Les Normands ont attaqué les Picards, les Lorrains ont repoussé les Bourguignons. Vous aurez bien encore des différends à régler, des intérêts à débattre, des contestations à résoudre. Mais savez-vous ce que vous mettrez à la place des hommes d'armes ? Savez-vous ce que vous mettrez à la place des gens de pied et de cheval, des canons, des fauconneaux, des lances, des piques, des épées ? Vous mettrez une petite boîte de sapin que vous appellerez

l'urne de scrutin, et de cette boîte il sortira, quoi? Une assemblée en laquelle vous vous sentirez tous vivre, une assemblée qui sera votre âme à tous, un concile souverain et populaire qui décidera, qui jugera, qui résoudra tout en loi, qui fera tomber le glaive de toutes les mains et surgir la justice dans toutes les cœurs, qui dira à chacun : Là finit ton droit, ici commence ton devoir. Bas les armes ! Vivez en paix ! Et ce jour là, vous vous sentirez une pensée commune, des intérêts communs, une destinée commune ; vous vous embrasserez, vous vous reconnaîtrez fils du même sang et de la même race ; ce jour là vous ne serez plus des peuplades ennemies : vous serez un peuple ; vous ne serez plus la Bourgogne, la Normandie, la Bretagne, la Provence : vous serez la France”.

“Si, continue Victor Hugo, on avait dit cela alors, on eût été dedaignusement traité de songe-creux. Or, cette chimère, c'est aujourd'hui la réalité. Eh bien, le poète dit à la France, à l'Angleterre, à la Prusse, à l'Autriche, à l'Espagne, à l'Italie, à la Russie : “Un jour viendra où les armes vous tomberont des mains à vous aussi. Un jour viendra où la guerre paraîtra aussi absurde et sera aussi impossible entre Paris et Londres, entre Pétersbourg et Berlin, entre Vienne et Turin, qu'elle serait impossible et qu'elle paraîtrait absurde aujourd'hui entre Rouen et Amiens, entre Boston et Philadelphie. Un jour viendra où vous France, vous Russie, vous Italie, vous Angleterre, vous Allemagne, vous toutes nations du continent, sans perdre vos qualités distinctes et votre glorieuse individualité vous vous fondrez étroitement dans une unité supérieure et vous constituerez la fraternité européenne, absolument comme la Normandie, la Bretagne, la Bourgogne, la Lorraine, l'Alsace, toutes nos provinces se sont fondues dans la France Un jour viendra où les boulets et les bombes seront remplacés par les votes, par le suffrage universel des peuples, par le vénérable arbitrage d'un grand sénat souverain, qui sera à l'Europe ce que le Parlement est à l'Angleterre, ce que la Diète est à l'Allemagne, ce que l'Assemblée législative est à la France.”

Prévoyant (avec un peu trop d'optimisme) que le génie américain fraterniserait aussi avec le génie européen, dont il est fils, Victor Hugo prédisait en même temps l'association de “ces deux groupes immenses, les Etats-Unis d'Amérique, les Etats-Unis d'Europe”.

Ce congrès, où Victor Hugo parla si magnifiquement, aboutit à des résolutions, rédigées par des Français, où se trouve déjà la Société des nations, ou plutôt une Société des nations meilleure que celle qui existe aujourd'hui. Voici ces résolutions, dont le souvenir doit vivre :

“Le recours aux armes étant un usage condamné par la religion, la morale, la raison, l'humanité, c'est pour tous les hommes un devoir et un moyen de salut de rechercher et d'adopter les mesures propres à amener l'abolition de la guerre ; et les amis de la paix universelle, réunis à Paris les 22, 23 et 24 août en congrès, ont émis les vœux suivants :

“1. La paix pouvant seule garantir les intérêts moraux et matériels des peuples, le devoir de tous les gouvernements est de soumettre à un arbitrage les différends qui s'élèvent entre eux, et de respecter les décisions des arbitres qu'ils auront choisis.

"2. Il est utile d'appeler l'attention de tous les gouvernements sur la nécessité d'entrer, par une mesure générale et simultanée, dans un système de désarmement afin de réduire les charges des Etats et en même temps faire disparaître une cause permanente d'inquiétude et d'irritation entre les peuples.

"3. Le congrès recommande à tous les amis de la paix de préparer l'opinion publique, dans leurs pays respectifs, à la formation d'un Congrès des nations dont l'unique objet serait la rédaction des lois internationales et la constitution d'une Cour suprême à laquelle seraient soumises toutes les questions qui touchent aux droits et aux devoirs réciproques des nations.

"4. Le Congrès réprovoque les emprunts et les impôts destinés à alimenter des guerres d'ambition et de conquête.

"5. Le Congrès recommande à tous ses membres de travailler dans leurs pays respectifs à faire disparaître, et par une meilleure éducation de la jeunesse, et par toute autre voie, les préjugés politiques et les haines héréditaires qui ont été si souvent causes de guerres désastreuses.

"6. Le Congrès adresse la même invitation à tous les ministres des cultes revêtus de la sainte mission de nourrir les sentiments de concorde parmi les hommes, ainsi qu'aux divers organes de la presse, qui agit si puissamment sur le développement de la civilisation.

"7. Le Congrès fait des vœux pour le perfectionnement des voies de communication internationale, pour l'extension de la réforme postale, pour la généralisation des mêmes types de poids, de mesures et de monnaies, pour la multiplication des sociétés de la paix, qui seraient appelées à correspondre entre elles.

"8. Le Congrès décide que son Bureau est chargé de rédiger une adresse à tous les peuples, de porter les vœux de la réunion à la connaissance des gouvernements, et d'en remettre spécialement une minute entre les mains de M. le président de la République française."

Rappelons aussi que Pierre Leroux, en prêchant sa "religion de l'humanité", avait recommandé une association pacifique et une union intellectuelle entre les nations. C'est lui qui, sous la seconde République, lança ce mot de "Société des nations", que, de nos jours, M.M. Maxime Leroy et Léon Bourgeois ont popularisé.

Sous Napoléon III, si belliqueux, l'idée de la Société des nations et les idées pacifistes semblèrent s'éclipser avec la liberté, du moins dans la première période, celle de l'empire autoritaire. Auguste Comte continua à écrire et à publier; mais ses écrits, peu lus du grand public, n'avaient presque aucune action en tant que pacifistes, ou plutôt en tant qu'il y parlait d'un groupement des nations occidentales.

C'est dans la seconde période de l'Empire, celle qu'on appelle la période libérale, que le mouvement pacifiste reparait en France, non seulement parce qu'il y a une demi-liberté de la presse, mais aussi et surtout par esprit d'opposition à la politique guerrière du second empire.

L'idée de la Société des nations est restaurée dans une forme originale par

Proudhon, je veux dire sous la forme fédérative, notamment en 1863, dans l'écrit de ce penseur qui est intitulé: "Du principe fédératif et de la nécessité de constituer le parti de la Révolution".

Le philosophe Renouvier, en 1869, dans ses *Essais de morale*, mit lui aussi en lumière ce qu'il appelle la "notion de la fédération". Il dit: "L'idéal est une fédération d'Etats libres, homogènes, autonomes, limités et multipliés par leurs décisions propres et par leurs conventions autant que par des affinités naturelles et par la facilité de se connaître et de s'administrer eux-mêmes."

Sous Napoléon III, avec le développement de l'industrie le socialisme se développe de plus en plus, et donc le pacifisme. Cela n'est point en forme de société des nations, mais en forme de société des travailleurs. Considérable fut la participation française à l'Association internationale des travailleurs, dont le premier Congrès, à Genève, en 1866, comptait 17 Français sur un total de 60 délégués. Beaucoup de républicains français notables avaient adhéré, quoique non socialistes, à cette Internationale, entre autres Jules Simon, Henri Martin, Gustave Chaudey, Corbon, Charles Beslay. Cette entente de travailleurs intellectuels avec les travailleurs manuels fut rompue par ce qu'on crut être la participation de l'Internationale ouvrière à la guerre civile de la Commune en 1871.

En 1867, la bourgeoisie libérale française, en une partie de son élite avait tâché de restaurer le mouvement pacifiste interrompu par la chute de la seconde République. C'était au moment de la tension entre la France et l'Allemagne au sujet du Luxembourg. La guerre semblait imminente. Alors fut fondée à Paris, sur l'initiative de Frédéric Passy, de Gustave d'Eichthal et du pasteur Martin-Paschoud, une "Ligue internationale et permanente de la paix". Elle eut pour président Jean Dollfus, et pour secrétaire général Frédéric Passy, qui en fut l'âme, et qui, avec un zèle désintéressé et infatigable, consacra toute sa vie à la cause de la fraternité des peuples. Cette ligue unissait des catholiques et des libres penseurs, mais surtout des protestants et des catholiques, comme le pasteur Athanase Coquerel et le Père Charles Perraud. Si elle ne parvint pas à rallier la masse de l'opinion publique, elle ne fut pourtant pas sans influence, du moins dans les milieux d'opposition à l'Empire, et on la regarda avec une curiosité bienveillante.

En cette même année 1867, et quelques jours plus tard, un Français zélé, saint-simonien, ancien professeur de philosophie, Charles Lemonnier, fonda à Genève, sous la présidence d'honneur de Garibaldi, une "Ligue internationale de la paix et de la liberté". Elle tint en 1869 un congrès où Lemonnier, dans un rapport, détermina "les bases d'une organisation fédérale de l'Europe". Sans avoir une grande influence en France, Lemonnier contribua beaucoup à la diffusion en Europe de l'idée française des Etats-Unis d'Europe, de cette idée que Victor Hugo ne cessait de proclamer, du fond de son exil, en l'étendant même au monde entier. Le poète annonçait la République universelle, qu'il fondait sur l'union de l'Angleterre et de l'Europe. A l'occasion du centenaire de Dante, le 1er mai 1865, il s'écriait: "Toute la terre sera compatriote!"

*

*

La guerre franco-allemande de 1870—1871 n'avait pas été voulue par l'opinion française; mais cette opinion fut inerte et aveugle. Les pacifistes français n'eurent pas assez d'influence pour empêcher Napoléon III de déclarer la guerre à la Prusse.

Cette guerre, avant même qu'elle prit fin, rallia à l'idée d'une Société des nations un des grands intellectuels français, Ernest Renan, qui avait beaucoup d'influence sur la bourgeoisie libérale. Dans la *Revue des Deux-mondes* du 15 septembre 1870, il envisagea, comme un moyen de salut, les "États-Unis d'Europe liés entre eux par un pacte fédératif". Le 16 du même mois, dans une lettre publique à l'Allemand Strauss, il développa "le principe d'une fédération européenne".

Victor Hugo venait de faire un geste en faveur de la Société des nations, geste de poète et de croyant. Dans une lettre à Paul Meurice, datée d'Hauteville House le 7 août 1870, il disait: "Le 14 juillet dernier, presque au même moment où la guerre éclatait entre la France et la Prusse par l'intrigue de Bismarck démasquée, et entre la raison humaine et la superstition par l'infailibilité du pape proclamée, j'ai planté dans mon jardin de Hauteville House, en présence de quelques amis, dont plusieurs proscrits, un gland que j'ai appelé le chêne des États-Unis d'Europe." Et il célébrait cette semence dans la pièce des *Quatre Vents de l'esprit*, intitulée: *En plantant le chêne des États-Unis de l'Europe dans le jardin de Hauteville House, le 14 juillet 1870*. C'est là qu'il dit:

Semons! Semons le gland, et qu'il soit chêne immense!

Semons le droit; qu'il soit bonheur, gloire et clarté.

Semons l'honneur, qu'il soit peuple. Semons la France. Et qu'elle soit humanité!

Je me suis enquis de la destinée de ce gland ainsi semé par Victor Hugo, deux jours avant la guerre qui a coûté à la France Metz et l'Alsace. Le geste du semeur a été heureux. Le chêne qui est sorti de ce gland est, à l'heure actuelle, vivant, bien vivant, droit, robuste, bien feuillu. Puisse-t-il être un symbole d'avenir!

Rentré en France, que ce soit pendant le siège de Paris ou après le traité de Francfort, Victor Hugo saisit toute occasion d'annoncer la Société des nations, tout en prédisant une guerre avec l'Allemagne pour la reprise de l'Alsace et de Metz. Aux démocrates italiens, en 1871, il prophétise "la fédération des peuples". A propos de l'exposition de Philadelphie, en 1876, il dit: "Le vingtième siècle verra l'embrassement des États-Unis d'Amérique et des États-Unis d'Europe." La même année, invité à un banquet démocratique à Marseille, il écrit: "Complétons la Révolution française par la fraternité européenne, et l'unité de la France par l'unité du continent. Établissons entre les nations cette solide paix, la fédération, cette solide justice, l'arbitrage."

En 1878, au centenaire de Voltaire, il développa magnifiquement la même idée, avec une audace dont alors les amis du passé se scandalisèrent. Il avait dit: "Ah, proclamons les vérités absolus. Déshonorons la guerre. Non, la gloire sanglante n'existe pas. Non, ce n'est pas bon et ce n'est pas utile de faire des cadavres. Non, il ne se peut pas que la vie travaille pour la mort. Non, ô mères qui m'entourez, il ne se peut pas que la guerre, cette voleuse, continue à prendre vos enfants. Non,

il ne se peut pas que la femme enfante dans la douleur, que les hommes naissent, que les peuples labourent et sèment, que le paysan fertilise les champs et que l'ouvrier féconde les villes, que les penseurs méditent, que l'industrie fasse des merveilles, que le génie fasse des prodiges, que la vaste activité humaine multiplie en présence du ciel étoilé les efforts et les créations, pour aboutir (on était en 1878) à cette épouvantable exposition internationale qu'on appelle un champ de bataille."

Dans les années qui suivirent immédiatement la défaite de la France par l'Allemagne, l'idée d'une Société des nations, préconisée par le grand poète, ne fut pas populaire. On craignait peut-être de consacrer ainsi, par le *Statu quo*, la perte de l'Alsace-Lorraine. Et puis la chute de la Commune de Paris et la réaction qui s'ensuivit avaient ôté la parole et la liberté aux socialistes, ces grands adversaires du bellicisme en France.

Cependant, dès 1872, Frédéric Passy et ses amis reconstituèrent à Paris leur groupement pacifiste rompu par la guerre. Ils l'appellèrent d'abord : "Société française des amis de la paix"; puis : "Société française pour l'arbitrage des nations". Ils organisèrent en 1878, lors de l'exposition universelle, un Congrès universel de la paix à Paris.

L'amnistie accordée aux Communards condamnés ou exilés rendit la parole aux socialistes et, en fortifiant les éléments de gauche, encouragea les amis de la paix. Peu-à-peu s'était répandue l'idée qu'il ne fallait point recourir à une nouvelle guerre pour recouvrer l'Alsace-Lorraine, et qu'il valait mieux obtenir cette réparation du temps et des progrès de l'idée démocratique. On ne renonçait pas, mais on ne voulait plus de guerre. A l'exception d'une petite minorité turbulente, la masse du peuple français voulait la paix. Ces dispositions pacifiques avaient été éclairées et fortifiées par l'école primaire. Les très grands progrès du socialisme et les premiers développements du syndicalisme rendirent la classe ouvrière hostile à toute idée de guerre. Pas plus que par le passé cette classe ne songeait à une société des nations formelle, mais seulement à une société des travailleurs. La bourgeoisie libérale, en une élite un peu plus nombreuse que par le passé, se rangeait à l'idée de la Société des nations.

En 1887, il se fonda une très intéressante et active Société, composée surtout de jeunes gens, dont plusieurs étaient protestants entre autres MM. Jacques Dumas et Henry Babut. C'est l'Association de la paix par le droit, qui eut son siège à la fois à Paris et à Nîmes. Son principal but était d'obtenir que tout différend entre nations fût réglé par voie juridique, et c'est bien-là le point de départ d'une Société des nations. A partir de 1889, elle publia chaque année un Almanach de propagande et, mensuellement, une Revue : *La Paix par le Droit*, qui est fort estimée et très lue par les protestants libéraux et par les universitaires de gauche. Elle a tenu un congrès à Lyon, la veille de la guerre (mai—juin 1914).

Cette Association a beaucoup contribué au succès des Congrès internationaux de la paix, dont le premier a eu lieu à Paris en 1889. Les autres ont eu lieu, chaque année jusqu'à la grande guerre, dans diverses villes d'Europe et d'Amérique, mais deux fois encore en France, à savoir en 1900 à Paris, et en 1903 à Rouen.

Le même but a été poursuivi par la "Conférence interparlementaire", qui, à la suite du premier Congrès de la paix, s'est tenue à Paris, par l'initiative de Frédéric Passy et de Randal Cremer. Forte de l'adhésion de plus de 3000 députés, appartenant à 22 parlements divers, cette conférence a tenu 18 sessions avant la guerre, a fondé un Conseil interparlementaire de l'arbitrage international, et a, pour ainsi dire, offert l'image de ce que pourrait être un parlement de l'humanité. La participation française à ce groupement international des parlements a été fort active, fort importante, en particulier par les soins d'un Groupe français d'arbitrage, fondé et présidé par M. le sénateur d'Estournelles de Constant, et qui comptait plus de cinq cents sénateurs et députés.

Les deux conférences de La Haye, en 1899 et en 1907, suscitèrent en France, dans les milieux intellectuels un vif mouvement de sympathie et d'espérance, suivi d'une déception cruelle causée par l'opposition de l'Allemagne à l'établissement d'un système d'arbitrage qui pût réellement prévenir une grande guerre. Les interventions de l'Allemagne au Maroc rendirent inquiets les Français les plus pacifistes. Mais l'optimisme reprit peu-à-peu le dessus, surtout à entendre la grande voix confiante du génial orateur socialiste Jaurès, qui se fit apôtre de la Société des nations, beaucoup plus qu'on l'avait jamais été dans son parti.

Nos lecteurs connaissent le rôle si actif que la France joua aux conférences de La Haye. Ses délégués surtout MM. Léon Bourgeois, d'Estournelles de Constant, Louis Renault, firent de courageux et souvent heureux efforts pour que l'esprit de fraternité dominât l'esprit d'égoïsme national. Tous les Français libéraux et pacifiques ont su gré à M. Léon Bourgeois d'y avoir si bien exprimé les sentiments de l'élite française et d'y avoir été un si bon ouvrier de la paix humaine. Ce n'est pas la faute de la France si, à La Haye, une vraie Société des nations n'a pas été fondée, qui eût évité au monde l'atroce guerre dont il subit encore les conséquences.

Si M. Léon Bourgeois n'a pas inventé ce mot de Société des nations, c'est surtout lui qui l'a popularisé, non seulement en France, mais dans le monde. Le 5 juin 1908, dans un discours prononcé à l'École des sciences politiques, à Paris, il dit que le but des conférences de La Haye a été "la formation d'une Société de droits entre nations". Et, après avoir résumé les conventions de La Haye, il conclut ainsi avec un optimisme un peu prématuré : "La Société des nations est créée. — Elle est bien vivante". Voilà ce mot de Société des nations, que pourtant on ne voit pas dans les résolutions adoptées à La Haye, le voilà dès lors lancé dans le monde, par l'orateur français, qui, réunissant en un volume ses discours sur ce sujet, en 1910, intitula ce volume : *Pour la Société des nations*.

La guerre mondiale interrompt tout ce mouvement d'opinion, aussi bien dans sa forme française que dans ses autres formes. Mais elle ne l'interrompt complètement que chez les belligérants. C'est dans une nation encore neutre qu'en pleine guerre, et alors qu'on n'entrevoit même pas la paix, fut formulé, en faveur d'une Société des nations, l'appel le plus éloquent que l'humanité eût encore entendu. Je

parle du discours que le président Wilson, le 27 mai 1916, prononça à la *League to enforce Peace*, et où il déclara que "toutes les nations de l'univers doivent instituer une sorte de ligue". Ensuite, soit avant, soit après l'entrée en guerre des États-Unis, il précisa, développa cette idée. Les Français y applaudirent autant et peut-être plus qu'aucun autre peuple de l'univers. Aujourd'hui que tout est refroidi, il est difficile de se faire une idée de la chaleur d'enthousiasme avec laquelle, soit aux armées, soit dans les villes, les Français saluèrent le président Wilson annonciateur de la Société des nations. Formulée à l'américaine, cette conception française n'en plut que davantage aux Français, comme une chose à la fois très nouvelle et très ancienne, à la fois française et américaine, un peu comme la Déclaration française des droits de 1789 avait plu aux Français d'alors parce qu'elle revenait d'Amérique, où l'Angleterre et la France l'avaient jadis envoyée.

Le parlement français, en diverses manifestations, adopta la Société des nations comme un des buts de guerre. M. Ribot, président du Conseil et ministre des affaires étrangères nomma en 1917 une Commission, présidée par M. Léon Bourgeois, pour préparer un projet de Société des nations.

Cette idée franco-wilsonienne de Société des nations ne rencontra en France qu'un adversaire ou un sceptique; c'est M. Georges Clemenceau. Devenu président du Conseil, il lut à la Chambre des députés, le 20 novembre 1917, une déclaration dont la phrase essentielle consistait dans ces quatre petits mots: "Rien que la guerre". Dans le débat qui s'ensuivit, un député, M. Pierre Forgeot, ayant appelé qu'un des buts de la guerre, c'est la Société des nations, M. Clemenceau prononça ces paroles, qu'il faut reproduire, parce qu'elles eurent de l'influence sur l'opinion:

"Vous croyez que la formule de la Société des nations peut tout résoudre. Il faut savoir ce que cela veut dire. Il y a au quai d'Orsay, où réside M. Pichon (le ministre des affaires étrangères), une commission qui a été nommée, je crois, par M. Ribot, pour préparer l'organisation de la Société des nations, et qui est composée des hommes les plus compétents, les maîtres du droit international: MM. Bourgeois, Renault, Lavisse, et autres esprits éminents, dont nul ne peut contester la haute valeur. Eh bien, ils préparent la Société des nations".

Si on lit ces paroles dans le *Journal officiel*, où je les prends, on ne peut comprendre pourquoi elles soulevèrent une hilarité générale dans la Chambre. Les mots semblent aujourd'hui inoffensifs, et on dirait que M. Clemenceau parla d'un ton sérieux. Mais il eut en réalité un ton de moquerie, des gestes de gaminerie, dont le comique fut irrésistible, aux dépens de M. Léon Bourgeois et de la Société des nations, que le président du Conseil vouait au ridicule. La gauche cessa la première de rire, et la droite montra sa satisfaction. Un député socialiste, M. Moutet, dit alors à M. Clemenceau, en montrant la droite: "Qui est-ce qui vous a compris? Eux, ou nous?" Et M. Clemenceau reprit, d'un ton un peu plus sérieux, mais avec quelque raillerie encore dans la voix et dans le geste: "Et je prends un engagement: c'est que, si je suis encore ministre — ce qui n'est pas probable — lorsque leur travail sera terminé et leur rapport présenté, ce rapport sera déposé par moi sur le bureau de la chambre, et nous le discuterons. Je pense que les conclusions d'hommes comme MM. Léon Bourgeois, Lavisse, Louis Renault ne sont pas pour être dédaignées."

Cette ironique promesse ne fut d'ailleurs pas tenue. M. Clemenceau était encore ministre quand le rapport de la Commission fut terminé, et la Chambre ne fut pas admise à le discuter, ni même, je crois, à le connaître.

En France, on est très sensible à la raillerie, et M. Clemenceau, vrai maître railleur, était alors l'homme le plus populaire, à cause de son énergie si robuste et aussi à cause de son esprit, si vif, si pétillant, si endiablé. Quand les Français surent que Clemenceau se moquait de la Société des nations, ceux d'entre eux qui, secrètement hostiles à l'idée de cette société, n'osaient pourtant pas le dire, se sentirent enhardis dans leur hostilité; d'autres eurent peur d'être ridicules en affichant trop de confiance en la Société des nations. Ceux des partisans de cette Société qui en restèrent enthousiastes surveillèrent désormais leur langue ou leur plume, pour éviter de prêter à sourire en montrant trop de foi.

L'ironie de M. Clemenceau s'attaqua même à la personne de Wilson, quand cet apôtre de la Société des nations fut arrivé en France. Il parla à la tribune de la "noble candeur" de cet homme éminent, et il eut l'air de se moquer de lui. On désapprouva cette indécence, mais il est sûr qu'ensuite ce président Wilson, qui avait été acclamé comme s'il était plus qu'un homme, n'eut plus tout-à-fait le même prestige aux yeux de tous les Français. La Société des nations et son prophète n'étaient donc plus, au moment des négociations de paix, aussi populaires en France que quelques années ou quelques mois plus tôt.

II. L'OPINION FRANÇAISE DEPUIS LA GUERRE.

L'opinion française, comme d'ailleurs l'opinion des autres pays, fut très peu tenue au courant des discussions qui eurent lieu dans la Conférence de la paix au sujet du pacte de la Société des nations. Elle fut plus ignorante qu'indifférente, et on avait généralement le sentiment que l'avenir de la France dépendait des termes mêmes de ce pacte. Mais on avait confiance en M. Léon Bourgeois, et on savait qu'il exprimerait fidèlement et intelligemment l'opinion des démocrates français.

Un document important à ce sujet, c'est le projet qu'avait préparé la Commission française instituée par M. Ribot et que présidait M. Léon Bourgeois. Ce projet avait été rédigé le 8 juin 1918. Ce n'est que là qu'on peut voir ce que voulaient des Français éminents en fait de Société des nations, et, si on compare ce texte avec le projet Wilson adopté, on peut voir qu'ils ont obtenu et ce qu'ils n'ont pas obtenu.

Après un préambule de quelques lignes, la Commission française établissait ainsi les principes constitutifs de la Société des nations :

"I. En déclarant que le sentiment du droit et l'honneur les obligent à soutenir jusqu'à la commune et décisive victoire la guerre qui leur a été imposée par l'organisation des Empires centraux, les Alliés entendent qu'un des résultats de cette victoire soit d'épargner au monde dans l'avenir le retour des tentatives de violence et des entreprises d'hégémonie d'un peuple quelconque, — et d'établir sur une base définitive dans l'humanité le règne du droit. Ils déclarent que, pour assurer les conditions sans lesquelles il ne peut y avoir qu'une trêve dangereuse, et non une paix

véritable, il est nécessaire de pourvoir à une organisation contractuelle et permanente des rapports entre les États, de manière à instituer entre eux cette association à laquelle l'opinion universelle a donné le nom de "Société des Nations".

"II. La Société des Nations n'a pas pour objet l'établissement d'un État politique international. Elle se propose uniquement le maintien de la paix par la substitution du droit à la force dans le règlement des conflits. Elle garantit donc également à tous les États, petits et grands, l'exercice de leur souveraineté.

"III. La Société des Nations est de tendance universelle, mais, par son objet même, elle ne peut s'entendre que de l'ensemble des nations fidèles à la parole donnée, qui se seront engagées solennellement à observer certaines règles pour maintenir la paix par le respect du droit et pour assurer le libre développement de leur activité, et qui se seront donné les unes aux autres toutes les garanties nécessaires de fait et de droit. En conséquence n'y peuvent être admises que les nations constituées en États et pourvues d'institutions représentatives permettant de les considérer comme responsables elles-mêmes des actes de leur propre gouvernement.

"IV. La Société des Nations est représentée par un organisme international composé des chefs responsables des Gouvernements ou de leurs délégués. Cet organisme international a les attributions suivantes : 1° Il pourvoit à l'organisation d'un tribunal international. 2° Il procède, par la voie d'une médiation précédée ; s'il y a lieu, d'une enquête dans les termes de la Convention de la Haye de 1907, au règlement amiable des contestations entre les États associés. 3° Au cas où le règlement amiable est impossible, il renvoie l'affaire devant le tribunal international, si celle-ci est susceptible d'une décision judiciaire ; sinon il lui appartient de la régler. 4° Il assure l'exécution de ses décisions et de celles du tribunal international, sur sa réquisition ; chaque nation est tenue d'user d'un commun accord avec les autres de sa puissance économique, maritime et militaire contre toute nation contrevenante. 5° Chaque nation est également tenue, sur réquisition de l'organisation internationale, d'user d'un commun accord avec les autres de sa puissance économique, maritime et militaire contre toute nation qui, n'ayant pas adhéré à la Société des Nations, prétendrait imposer, par quelque moyen que ce soit, sa volonté à une autre.

"V. Le tribunal international statue sur les contestations qui lui sont soumises, soit par l'organisme international, soit par un État ayant un litige avec un autre. Il lui appartient de dire et proclamer le droit entre les États, tel qu'il résulte de la coutume et des conventions internationales ainsi que la doctrine et de la jurisprudence. En cas de violation du droit, il ordonne les réparations et sanctions nécessaires."

La Commission indique ensuite, en ces termes, les sanctions diplomatiques, juridiques et économiques :

1° *Sanctions diplomatiques.* Ces sanctions qui doivent avoir pour résultat de mettre pendant un temps plus ou moins long, l'État délinquant au ban des nations associées, se ramènent à trois : la suspension ou la rupture des rapports diplomatiques que cet État a jusqu'alors entretenus avec les autres États ayant adhéré à la Société des Nations ; le retrait de l'exécutif, accordé à ses consuls ; son expul-

sion du bénéfice des accords internationaux d'un intérêt général, auxquels il a participé.

2° *Sanctions juridiques.* D'autre part, certaines sanctions d'ordre juridique permettront à la Société des Nations, suivant les cas, d'obtenir le respect des principes dont elle aura la garde. C'est ainsi que les infractions commises, encouragées ou tolérées par l'un des États associés pourront entraîner à sa charge des sanctions pécuniaires, qui lui seront appliquées par la Cour de Justice internationale, conformément au principe général posé par l'article 3 de la Convention de la Haye du 16 octobre 1907 sur les lois et coutumes de la guerre. Il est en outre des sanctions appartenant au domaine juridique, qui, sans mettre en jeu la responsabilité pécuniaire immédiate de l'État en cause, exerceront une action très énergique et très pressante à raison des sanctions qu'elles imposeront aux intérêts privés des citoyens eux-mêmes. Il n'est pas question de dépouiller ces derniers des avantages du droit naturel, de les punir d'actions qui ne leur sont pas personnellement imputables; mais la solidarité nationale, dont ils ont la charge en même temps que le bienfait, permet sans doute de leur retirer momentanément l'exercice de telle ou telle faculté qui, bien que n'étant pas indispensable à l'existence, contribue cependant à la faciliter. Citons comme particulièrement efficaces à ce point de vue: la suspension, au regard des sujets de l'État contrevenant des traités d'établissement, des conventions relatives à la protection des droits d'auteur et à la propriété industrielle, des conventions de droit international privé, que cet État a conclus avec les autres États, membres de la Société des Nations; le refus aux nationaux de l'État contrevenant de l'accès des tribunaux dans les pays associés; le refus, dans ces divers pays, de l'exécution aux sentences rendues par ces tribunaux, dans l'intérêt de ses ressortissants; la saisie et la mise sous séquestre des biens meubles et immeubles appartenant, dans les mêmes pays, à ses nationaux; l'interdiction des relations commerciales et même, le cas échéant, de toute convention d'intérêt privé avec les sujets des États faisant partie de la "Société des Nations". Le tout, sans préjudice des sanctions pénales qui pourront frapper, par application des règles ordinaires de la compétence-criminelle, l'individu dont les attentats ou les agissements auront compromis le maintien de la paix, et les mesures subsidiaires que la "Société des Nations" sera amenée à prendre pour assurer une répression, au cas où le gouvernement du pays auquel ressortit le coupable ne l'assurerait pas lui-même.

3. *Sanctions économiques.* D'autres sanctions d'ordre économique pourront être mises à la disposition de "la Société des Nations"; elles lui donneront le moyen d'exercer, par des mesures diverses, pouvant aller jusqu'à une mise en interdit total, sous le rapport commercial, industriel ou financier, une contrainte efficace sur l'État qui aura méconnu le pacte social.

Ces mesures sont notamment: le blocus, consistant à mettre obstacle par la force à toute relation commerciale avec le territoire de cet État; l'embargo, c'est à dire, la saisie et la mise sous séquestre provisoire, dans les ports et dans les eaux territoriales des États associés, des navires et des cargaisons appartenant à l'État coupable et à ses nationaux, ainsi que la saisie de toute les marchandises à destination

de cet État; le refus des matières premières et des denrées alimentaires indispensables à sa vie économique; l'interdiction d'émettre des emprunts publics sur les territoires des nations associées, le refus de l'admission à la cote ou marché officiel pour les valeurs émises en dehors, et même le retrait de l'admission antérieurement accordée. Les sanctions ainsi prévues seront d'autant plus efficaces et d'autant plus promptes dans leur application, que les États associés se seront préalablement entendus pour s'assurer, par une organisation économique propre à faciliter leur entr'aide, contre toutes répressions à leur détriment.

Ce simple tableau montre que la Société des Nations ne sera pas désarmée, lorsqu'il s'agira de faire respecter ses décisions et d'imposer à ceux qui viendraient la troubler, la paix par le droit, dont le maintien sera sa raison d'être.

Le projet établit ainsi la sanction militaire:

"1: *Force internationale.* L'exécution des sanctions militaires sur terre et sur mer est confiée, soit à un effectif international, soit à une ou à plusieurs Puissances faisant partie de la "Société des Nations" et ayant reçu mandat à cet effet. L'organisme international dispose d'une force militaire fournie par les différents États adhérents et suffisants pour: 1^o assurer l'exécution de ses décisions et de celles du tribunal international; 2^o maîtriser, le cas échéant, les forces qui pourraient être opposées à la Société des Nations en cas de conflit armé.

"2: *Effectifs des contingents internationaux.* L'organisme international détermine l'effectif de la force internationale et fixe les contingents qui doivent être tenus à sa disposition. Chacun des États adhérents est libre de régler comme il le juge à propos, les conditions dans lesquelles sera recruté son contingent. La question de la limitation des armements dans chacun des États adhérents sera traitée dans un chapitre spécial.

"3: *Service permanent d'état-major.* Un service permanent d'État-major international est chargé de l'étude des questions militaires intéressant la Société des Nations. Chaque État désigne le ou les officiers qui le représentent suivant une proportion qui sera à déterminer. Le chef et les sous-officiers de ce service sont désignés pour une période de trois ans pour l'organisme international sur une liste présentée par les États adhérents.

"4: *Rôle du service permanent d'État-major.* Le service permanent d'État-major international est chargé, sous le contrôle de l'organisme international, de tout ce qui a trait à l'organisation des forces communes et à la conduite éventuelle des opérations militaires. Il a notamment pour mission d'inspecter les effectifs internationaux et les armements, d'accord avec les autorités militaires de chaque État, et de proposer les améliorations qui lui semblent nécessaires, tant dans l'organisation militaire internationale que dans la constitution, la composition et le recrutement des effectifs de chaque État. L'État-major rend compte, soit d'office, soit sur la demande de l'organisme international, du résultat de son inspection. L'instruction militaire est donnée dans chaque État adhérent conformément à des règles générales à uniformiser, autant que possible, l'armement et les moyens d'action mis en oeuvre par des troupes destinées à agir de concert. L'organisme international

est en droit à tout moment d'exiger que les États adhérents apportent dans leur recrutement national toutes les modifications dont la nécessité lui est signalée par le service d'État-major.

“5: *Commandant en chef d'État-major général.* Lorsque les circonstances l'exigent, l'organisme international désigne, pour la durée de l'opération à entreprendre le commandant en chef chargé de la direction des forces internationales. Le commandant en chef, dès sa nomination, choisit son chef d'État-major général et les officiers qui doivent l'assister. Les pouvoirs du commandant en chef et son chef d'État-major général prennent fin lorsque les circonstances permettent de ne plus redouter un conflit armé, ou lorsque l'effort attendu des opérations militaires est atteint. Dans les deux cas, une décision de l'organisme international fixe la date à laquelle prennent fin les pouvoirs de commandant en chef et de l'État-major général.”

Enfin le projet définit en ces termes le rôle et le fonctionnement du “conseil international”:

“L'opinion publique des nations civilisées, qui déjà a vu dans les conférences de la Haye un pas accompli vers la consécration et l'application des principes de droit et d'équité comme garanties de la sécurité des États et du bien-être des peuples, réclame unanimement un effort nouveau dans la même voie. Après les applications de plus en plus importantes de l'arbitrage, après la création d'un organisme judiciaire international et l'institution de procédure d'enquête et de médiation, elle considère comme indispensable l'établissement de garanties plus concrètes, afin que la paix règne par le droit organisé. La question de l'institution d'un organe international permanent chargé de réaliser les fins propres de la Société des Nations est ainsi posée. Il n'est pas question de faire de la Société des Nations un sur-État, ni même une confédération. Le respect de la Souveraineté des États, la diversité des traditions nationales, celle des conceptions politiques et juridiques, l'antinomie des systèmes administratifs, l'opposition des intérêts économiques écartent l'idée d'une telle création. Mais l'opinion des peuples libres serait déçue, si la crise actuelle ne portait pas l'institution d'un organe international et une autorité suffisante au maintien de la paix. Conformément à l'exposé de principes, adopté par la Commission le 18 janvier, cet organe, constitué sous la forme d'un Conseil international, tire son autorité de l'engagement réciproque pris par chacune des nations associées d'user avec les autres de sa puissance économique, maritime et militaire contre toute nation contrevenant au pacte social.

“1: *Maintien de la paix entre les nations associées.* La mission de ce Conseil est de rechercher et d'employer tous les moyens d'empêcher les conflits nationaux. A cet effet: 1° Le Conseil international est chargé de maintenir et de développer les institutions judiciaires internationales créées à la Haye et de provoquer, au besoin, les décisions internationales de nature à les compléter; 2° Le concordat international procède, soit sur demande des parties, soit sur l'initiative d'un État tiers, au règlement amiable des différends de nature à menacer la paix entre les États associés, à défaut d'une semblable demande, il est tenu de prendre l'initiative de ce règlement; 3° Il procède d'abord, soit par voie de bons offices et de médiation

précédée, s'il y a lieu, d'une enquête dans les termes de la convention de la Haye de 1907, soit en rappelant aux États en litige que la cour permanente leur est ouverte; 4° S'il n'aboutit pas ainsi à un règlement amiable, le Conseil international recherche si l'affaire est d'ordre juridique, et, dans ce cas, il prononce que les États litigeants doivent soumettre leur différend à la juridiction internationale qui en connaîtra conformément au titre IV de la Convention I de la Haye; à défaut d'établissement du compromis par l'accord des parties, la Cour de la Haye est compétente pour le rédiger par extension de l'article 53 de la dite convention. 5° Le Conseil international assure l'exécution des sentences de la juridiction internationale en provoquant, s'il y a lieu, l'application de sanctions diplomatiques juridiques, économiques et militaires; 6° Dans le cas où le Conseil international estime que l'affaire n'est pas de nature à être définitivement réglée par une décision judiciaire, il en demeure directement saisi. Il en tente d'abord le règlement amiable, et, au cas où il n'y pourrait parvenir, usant de son pouvoir propre, il formule les termes dans lesquels le conflit doit être réglé pour assurer le respect des droits de chaque État et le maintien de la paix. Cette décision est notifiée aux États, en cause. Il leur est fait connaître qu'à partir de cette date, le conflit n'existe plus entre les États contestant, mais entre l'ensemble des États associés et celui, qui, en se refusant à accepter cette décision, viole le principe même de l'acte d'association. Si, après une mise en demeure, l'État en cause se refuse à accepter la décision prise, le Conseil international lui notifie les mesures coercitives d'ordre diplomatique, juridique, économique ou militaire, qui, dans un délai déterminé, seront prises contre lui.

"2: *Défense contre les attaques venant d'États non associés.* Si un État qui n'a pas adhéré à la Société des Nations prétend imposer, par quelques moyens que ce soit, sa volonté à l'une des nations associées, le Conseil international, après avoir épuisé les moyens de conciliation, décide les mesures à prendre et provoque la mise en action contre cet État des moyens juridiques, diplomatiques et militaires dont disposent toutes les nations associées.

"3: *Mesures de précautions à prendre contre le risque d'extensions de conflits éclatant entre des États non associés.* Lorsqu'un conflit menace d'éclater entre deux nations n'appartenant pas à la Société des Nations, le Conseil international a le devoir d'écarter tout risque d'extension pouvant intéresser les États associés, et d'employer tous les moyens en son pouvoir pour provoquer une solution pacifique.

"*Composition du Conseil international et de la délégation permanente.* Le Conseil international représentant toutes les nations adhérentes au pacte pour le règne de la paix par le droit organisé est constitué de la façon suivante: 1° Chaque État associé est représenté soit par le Chef de son gouvernement, soit par un représentant de gouvernement ayant les pouvoirs nécessaires pour engager par son vote la responsabilité de l'État; 2° Le Conseil international, réuni en session plénière, a seul le pouvoir de décision dans toutes les affaires de sa compétence. Il proclame la solution à donner aux contestations entre les États en litige; au cas où l'un de ces États se refuse à accepter cette décision, il provoque l'application des sanctions

par les gouvernements des États associés; 3° Le Conseil international tient une session ordinaire une fois par an. Il fixe à chaque session la date de sa prochaine réunion; il fixe également le lieu de cette réunion; 4° Les membres du Conseil international désigne par accord entre les membres de la Délégation permanente qui, dans l'intervalle des sessions, reçoit les communications destinées au Conseil, prépare ses travaux, conserve ses archives et, dans les cas urgents, avise les membres du Conseil et leur propose la réunion d'une session extraordinaire; 5° Les membres de la Délégation permanente sont au nombre de quinze; ils sont désignés pour . . . ans; leur mandat est renouvelable; 6° Le Conseil international fixe les pouvoirs de sa délégation permanente; 7° Le Conseil international se réunit en session extraordinaire, soit sur la proposition de la délégation permanente, comme il a été dit au paragraphe 4, soit sur la requête d'un ou de plusieurs des États associés."

Comme on le voit, ce projet élaboré par la Commission française n'est pas complet, et, en regard du pacte qui a été adopté, il semble que ce ne soit qu'une ébauche. Mais les points essentiels s'y trouvent fixés, et, sur ces points essentiels, il y a des différences considérables entre la thèse française et le dit pacte.

La principale de ces différences, c'est que le Pacte se borne à retarder ou à rendre plus difficile l'éclosion d'une guerre. Le projet français vise à rendre impossible toute guerre. Le Pacte rend facultative ou à demi-facultative la procédure d'arbitrage. Le projet français la rend obligatoire. Quand on lit le projet français, on voit que, s'il est appliqué, il devient impossible de déchaîner une guerre. Quand on lit le Pacte, on voit seulement que c'est difficile. Le Pacte n'élimine pas l'hypothèse d'une guerre: le projet français l'élimine.

Autre différence. Le projet français met aux mains de la Société des nations les moyens, non seulement diplomatiques et économiques, mais militaires pour faire exécuter la décision de paix. Le Pacte n'institue aucune force militaire internationale.

D'autre part, le projet français était infiniment plus démocratique que ne l'est le Pacte. Dès que le projet de ce Pacte lui fut connu, la Commission française, dans une note en date du 8 mars 1919, marqua ainsi cette différence:

"Dans l'esprit de la Commission française, l'organe principal devait être le Conseil international. Pour affermir l'autorité de ce Conseil, la Commission proposait que chaque État y fût représenté, soit par le chef de son gouvernement, soit par un représentant de ce gouvernement. Le Conseil avait seul le pouvoir général de décider, et cela, spécialement, pour provoquer l'application des sanctions; car, était-il dit dans un rapport, par sa composition comme par la compétence de ses membres, il aura seul l'autorité qui persuadera et qui, par la puissance morale, évitera les recours à la force.

"Dans le projet de pacte, au contraire, le rôle de l'Assemblée des Délégués n'est que de second plan; il a un caractère subsidiaire.

"Dans le projet de la Commission française, la Délégation ne devait être qu'une émanation du Conseil international. On avait cherché à lui donner une composition

impartiale et un rôle secondaire. Ces membres devaient être nommés par le Conseil en dehors de toute désignation par les États associés. On espérait y faire entrer ainsi de hautes personnalités que leur compétence et l'autorité par elles acquise désigneraient aux suffrages, pour ainsi dire, sans acception de nationalité. Cette Délégation devait suppléer au défaut de permanence du Conseil : elle devait en préparer les travaux en cas d'urgence, provoquer sa réunion ; elle devait être toujours prête à prendre rapidement les initiatives nécessaires pour rappeler aux Puissances en conflit les voies à suivre en vue d'arriver à un règlement pacifique. Enfin, elle devait exercer les pouvoirs qui lui seraient conférés par le Conseil.

"Au contraire de cela, dans le projet de pacte, toute dépendance du Conseil exécutif par rapport à l'assemblée des délégués a disparu. Les membres du Conseil ne sont pas nommés par l'assemblée des Délégués ; chacun d'eux est le représentant d'un État. Bien plus, c'est le Conseil exécutif qui, par l'importance de son rôle, est devenu l'organe essentiel.

"Or cela est grave ; car, au Conseil exécutif, neuf États seulement, et non les vingt-sept ayant accès à la Conférence des préliminaires de paix, sont représentés : cinq grands États en vertu d'un droit propre, tous les autres devant se borner à se répartir quatre sièges. Ainsi, dans ce Conseil, la prépondérance des droits est assurée aux grands États. La Commission avait, au contraire, tenu à ce que, dans le corps le plus important, le Conseil international, chaque État fût représenté, et elle avait constitué la Délégation dans ce même esprit d'égalité. Elle avait estimé qu'en faisant crédit de sagesse aux gouvernements associés, on pouvait, sans trop de crainte, adopter ce régime : dans un conseil diplomatique et, théoriquement, les voix se comptent ; en pratique, la nature des choses fait qu'elles se pèsent.

"En dotant le Conseil exécutif d'une composition restreinte et d'un rôle élargi, le projet de pacte a été conduit, par voie de conséquence, tant à créer un double emploi qu'à laisser subsister une lacune.

"D'une part, l'assemblée des Délégués et Conseil exécutif en matière de règlement des litiges chevauchant sur le même champ d'attributions, le second jouissant d'ailleurs de la primauté.

"D'autre part, on ne trouve pas, dans le projet de pacte, d'organe qualifié, vraiment permanent, pour parer aux dangers soudains, mettre en mouvement les procédures de règlement amiable et saisir à la fois les gouvernements et l'opinion. Le Secrétariat, simple organe administratif, n'y peut suffire. La Commission avait pensé pourvoir à ce besoin par l'institution d'une délégation permanente. Le projet de pacte présente à cet égard une lacune : le Conseil exécutif n'est pas permanent ; ayant à jouer le rôle qui, normalement, devrait être celui de l'assemblée des Délégués, il n'a pu acquérir la souplesse nécessaire à un organe chargé de veiller de façon constante et de signaler le danger dès ses premières manifestations."

Quand le Pacte fut connu, ainsi que le traité, il n'y eut pas en France de mouvement ardent ni d'adhésion ni d'opposition. On était fatigué, déçu, inquiet. La guerre, si épuisante et si prolongée, avait mis le peuple français dans une sorte d'état maladif. A la crise de joie causée par la nouvelle de l'armistice avait suc-

cédé un état d'apathie chez les uns, de fébrilité chez les autres. On aurait dit qu'il n'y avait plus d'opinion publique en France. Cependant les républicains de gauche, tout en remarquant et en déplorant l'insuffisance du Pacte, étaient contents qu'il y eût une Société des nations, inscrite dans le traité et en formant comme la clef de voûte. Les conservateurs de droite, du moins les plus militants, voyaient d'un mauvais oeil cette Société des nations, encore trop démocratique à leur gré, et tâchaient de faire croire qu'elle n'était qu'un moyen détourné de frustrer la France d'une partie des fruits de sa victoire. Il y eut cependant des conservateurs intelligents, et parmi les catholiques, qui adhérèrent avec sympathie et sincérité à cette Société des nations.

Les débats de la conférence de la paix avaient été secrets. On sut pourtant que M. Léon Bourgeois, qui y avait représenté la France dans la discussion sur le Pacte, n'avait obtenu de M. Wilson qu'il prît en considération deux amendements français pour établir une force armée internationale et aussi un contrôle permanent des armements. Ce refus de M. Wilson fut une déception pour les partisans français de la Société des nations.

La petite place que le Pacte de la Société des nations tint dans les débats parlementaires sur le traité de paix avec l'Allemagne montre que ce n'était pas ou que ce n'était plus, pour l'opinion publique, la chose essentielle.

Dans ce débat, que dirent les orateurs de Droite, à la Chambre des députés, au sujet de la Société des nations? Ils n'en parlèrent pas ou ils n'en parlèrent qu'accessoirement, mais avec malveillance. Ainsi M. Maurice Barrès, dans la séance du 29 août 1919, fit un grand discours sur la politique de la France en Rhénanie, à propos du traité, mais sans dire un mot de la Société des nations. Le 4 septembre suivant, un député royaliste, M. Baudry-d'Asson, s'écria: "... Telle qu'elle est, la Société des nations n'est qu'une Babel judéo-maçonnique, qui contient les germes de toutes les guerres, et dans laquelle l'Allemagne aura bientôt sa place prépondérante. La véritable Société des nations existe depuis toujours: elle s'appelle la chrétienté. (*Très bien! très bien! à droite*). On veut édifier une humanité nouvelle, une humanité laïque, qui se passera de Dieu." Le 2 octobre, M. Jacques Piou, un des plus anciens chefs de la droite monarchiste (il est décédé depuis), dans son discours, n'eut qu'un mot sur le Pacte de la Société des nations, mais contre, et pour dire que ce Pacte peut forcer la France à consentir à un nouvel examen du traité de paix.

Le rapporteur, M. Barthou, dans son discours du 3 septembre, ne parla guère de la Société des nations que pour regretter que les deux amendements Bourgeois n'eussent pas été acceptés. A gauche, on ne fit que des réserves, non certes par hostilité contre l'idée de la Société des nations, mais au contraire parce qu'on trouvait que cette idée n'était pas suffisamment réalisée dans le Pacte. Le même jour, 3 septembre, M. Franklin-Bouillon, radical socialiste, que d'ailleurs vota contre le traité, reprocha à cette Société des nations inscrite dans le traité de ne donner à la France ni garanties financières, ni garanties politiques. Un des chefs du parti socialiste, M. Marcel Sembat, ancien ministre, dans son discours du 4 septembre, aurait voulu qu'on appuyât la Société des nations "sur les syndicats, sur les or-

ganisations ouvrières, sur la bonne volonté de tous les travailleurs du monde". M. Viviani, ancien président du Conseil et président de la Commission de la paix dont M. Barthou était rapporteur, loua le Pacte, mais dans les termes froids que voici (16 septembre): "Nous avons vu édifier sous nos yeux cette Société des nations qui, certes, s'avance bien modestement vers le monde, qui lui apporte tout de même d'inéluctables promesses, oeuvre encore défectueuse, qui, par nos mains et les mains de nos enfants, s'il nous reste encore quelque courage, pourra être demain complétée et réconfortée." Il faut noter en passant que, malgré la froideur de ce demi-éloge de la Société des nations, la Chambre vota l'affichage du discours de M. Viviani. Mais c'est un orateur de tant de talent qui, quoi qu'il dise, il soulève toujours un enthousiasme d'admiration.

C'est par l'organe du ministre des affaires étrangères M. Pichon, que le gouvernement soutint le Projet de Pacte devant la Chambre. Ce fut un éloge raisonnable et correct. M. Pichon reconnut que ce n'était-là qu'un "commencement", mais il y vit "une sorte de traité d'alliance générale entre les différentes nations dont le Pacte porte les signatures" (24 septembre). Dans la même séance. M. Clemenceau, président du Conseil, prit la parole, mais seulement pour parler de l'abstention des États-Unis par rapport à la Société des nations. Il le fit d'un ton un peu cavalier: "Si, dit-il, pendant un temps de deux mois, trois mois, ou peut-être même davantage, — je ne veux pas faire de prophétie, — la Ligue des nations ne comprend pas les États-Unis, elle ne les comprendra pas. Mais ils ne tarderont pas à en faire partie."

Telle fut, dans le débat sur le traité, l'attitude de la Chambre française à l'égard du Pacte de la Société des nations: indifférence ou hostilité à droite, scepticisme, déception, inquiétude à gauche. Le traité, qui contenait le Pacte, fut voté par la Chambre le 2 octobre 1919, par 372 voix contre 53. A l'exception de M. Franklin-Bouillon et de quelques autres députés, ces opposants étaient socialistes. Il y eut 73 abstentions: des radicaux socialistes, comme MM. Caillaux et Accambray, des socialistes modérés, comme MM. Albert Thomas, Renaudel et Varenne, des républicains teintés de nationalisme, comme MM. André Lefèvre et Maginot, quelques droitiers, comme le général de Gastelnu.

Au Sénat, la discussion fut plus courte. Le 9 octobre 1919, ce fut un grand et beau discours du rapporteur, M. Léon Bourgeois. Il rappela que la Commission instituée par M. Ribot, et que lui-même avait présidée, "avait dressé un projet de statut qui eût donné à cette institution tous les pouvoirs nécessaires à l'exercice de son autorité". Puis il montra, mais sans chaleur, les avantages du Pacte tel que la Conférence de la paix l'avait adopté. Le 11 octobre, M. d'Estournelles de Constant déclara le Pacte insuffisant, mais émit l'espoir qu'on l'améliorerait peu-à-peu. Puis, dans la même séance, M. Clemenceau fit un discours où, parlant de M. Léon Bourgeois et des hommes de la conférence de la Haye, il dit: "Je leur rends pleine justice. Mais je ne serais pas franc, si je ne disais pas qu'il m'est arrivé de les railler quelquefois. (*Sourires*). Je crois les avoir raillés amicalement (*nouveaux sourires*), utilement peut-être, laissez-moi le croire tout au moins. Mais c'est parce que je suis profondément imbu de cette idée que chercher des institu-

tions, des cadres d'administration et de gouvernement pour les hommes, si bien que toutes ces règles puissent être établies, est une oeuvre vaine, si les hommes ne sont pas en état de les pratiquer." Il ajouta pourtant qu'il était entré de bon coeur dans la Société des nations. Cette conversion de M. Clemenceau à la Société des nations, formulée en boutade, ne parut pas très sincère ou très profonde. On sentit qu'il voulait surtout être agréable à M. Léon Bourgeois, si influent sur le Sénat, dont il deviendra plus tard le président. Il ne fut pas autrement question de la Société des nations dans ce débat. Le Sénat vota le traité à l'unanimité des 219 votants. Il y eut seulement quatre abstentions, dont celle du président, qui ne vote jamais.

* * *

Une fois la Société des nations constituée, quelle a été l'attitude de l'opinion française à l'égard de cette grande institution internationale?

Il faut remarquer d'abord qu'il s'est constitué en France des groupements de propagande en faveur de la Société des nations. Voici quelques précisions sur ces groupements.

Ils forment une "Fédération des Associations françaises pour la Société des nations", dont le siège est 3, rue Le Goff, Paris V. Le Bureau est ainsi composé:

Président général: M. Léon Bourgeois, président du Sénat, délégué permanent de la France au Conseil exécutif de la Société des nations.

Président: M. Paul Appell, recteur de l'Académie de Paris, membre de l'Académie des sciences.

Vice-présidents: MM. Aulard, professeur à la Sorbonne; d'Estournelles de Constant, sénateur; Jean Hennessy, député; Charles Richet, membre de l'Institut.

Secrétaire général: M. le professeur Charles Brun.

Secrétaires: MM. Jacques Dumas et Prudhommeaux.

Trésorier: M. H. Guimard. — Trésorière-adjointe: Mme Puech.

Neuf sociétés font partie de cette Fédération.

C'est d'abord "l'Association française pour la Société des nations", qui a pour délégués à la Fédération MM. A. Aulard, A. Keufer, Georges Risler. Cette Association, la plus considérable en ce genre de celles qui existent en France, a été fondée à Paris, au lendemain de la signature du traité de paix, par M. Léon Bourgeois et ses amis. C'est un groupement de Français instruits, pris dans tous les partis politiques, dans toutes les confessions, dans toutes les opinions philosophiques où quelques droitiers siègent à côté de nombreux républicains, l'archevêque de Paris à côté du grand rabbin ou à côté de libres penseurs marqués.

Les statuts de l'Association portent qu'elle a pour but: "1° de faire appel à l'opinion publique et d'assurer à la démocratie française la part qui doit lui revenir dans l'organisation internationale du Droit; 2° d'étudier, dans le détail, les problèmes politiques, juridiques, économiques et militaires que posent, dans les rapports de la France et des Etats étrangers, la formation et le développement de cette conception supérieure des relations internationales; 3° de collaborer avec les Associations qui,

à l'étranger, ont en vue le même objet; 4^o d'aider le Gouvernement à résoudre les difficultés de tout ordre que la réalisation d'une telle idée peut rencontrer."

Elle a en partie le même bureau que la Fédération, puisque son président général est M. Léon Bourgeois, (qui vient de quitter le titre pour celui du président fondateur) et son président M. Paul Appell. Ses vice-présidents sont MM. Derville, A. Keufer, E. Larnaudé, de Las Cases, A. Millerand (devenu depuis président de la République). Secrétaires généraux: MM. Raiberti, Léon Robelin, Albert Thomas. Trésorier et trésorier-adjoint: MM. Rapheil-Georges Lévy, George Risler. Secrétaire: M. Prudhommeaux.

Rien ne montre mieux, dans cette Association, la diversité des personnes et l'unité des tendances que la grande manifestation qu'elle organisa à la Sorbonne le 20 janvier 1920, sous la présence du président de la République. Elle estima "qu'en présence du vaste mouvement de sympathie qui s'est dessiné au cours des derniers mois en faveur de la grande institution internationale créée par le traité de paix et qui en forme en quelque sorte la clef de voûte, il était bon de se retourner vers l'opinion publique et aussi, et davantage encore, de s'adresser à la jeunesse pour lui confier le soin de poursuivre et de mener à bien la grande et noble tâche entreprise par ses aînés". A la manifestation assistaient, dans le grand amphithéâtre de la Sorbonne, douze cents élèves des lycées et des écoles, garçons et filles, et un immense public, où on voyait les principales notabilités parisiennes. Un des journaux les plus répandus de France, le *Petit Parisien*, dit: "Ils étaient venus, tous ceux qui, par leur labeur, par leur gloire, illustrent notre pays. Ils étaient venus tous, ils étaient accourus pour assister à cette aurore d'un nouveau droit des peuples. Ils étaient réunis, les maîtres de cette Sorbonne, les partisans d'une science rationnelle comme M. Appell et M. Lucien Poincaré (alors recteur de l'Académie de Paris); les ministres des différents cultes étaient confondus; la robe violette de Mgr Roland Gosselin, représentant l'archevêque de Paris, mettait sa note éclatante entre les redingotes sombres du pasteur Roberty et du grand-rabbin Lévy; les sociologues qui croyaient à la paix universelle, comme M. Buisson et M. d'Estournelles de Constant, avaient voulu assister à cet office en même temps que le maréchal Joffre, simple et bonhomme sous son gros manteau de cavalier, et le maréchal Pétain, élégant et svelte dans sa tunique bleu horizon aux manches scintillantes. Et pour marquer la grandeur symbolique de cette leçon qui franchira peut-être les siècles, à côté du Président de la Société des Nations, du précurseur entêté de son idéal, M. Léon Bourgeois, s'étaient assis les deux présidents de la République, celui d'hier, M. Raymond Poincaré, celui de demain, M. Deschanel. Toute la France était-là". Non, toute la France n'était pas là. Mais c'était une élite qui jamais ne s'est retrouvée aussi nombreuse et aussi ardente pour célébrer la Société des nations.

Après un discours de M. Léon Bourgeois, qui fut tel qu'on l'attendait de lui, on entendit les déclarations des personnalités les plus éminentes et les plus diverses. Celle de M. Appell fit sensation, par la force de la pensée. Il dit que les progrès de la science rendent la Société des nations, non seulement possible, mais nécessaire. Possible, voici comment: "La planète se rapetisse de jour en jour; les vies

de communication sont raccourcies par des canaux et des tunnels; la vitesse possible des trains et des paquebots augmente; la télégraphie permet aux informations de faire en quelques secondes le tour du globe; l'aviation ajoute la conquête de l'air à celle de la terre et de l'eau; le développement du machinisme modifie profondément les conditions du travail humain, en donnant aux plus humbles les loisirs nécessaires pour développer leur intelligence et élever leur sens moral. L'humanité prend conscience d'elle-même: le règne du droit peut s'établir entre les divers pays du monde, comme il s'est établi autrefois entre les provinces qui constituent notre France." Nécessaire, voici pourquoi: "Deux voies s'ouvrent devant l'humanité: l'établissement d'un droit nouveau ou l'anéantissement et le suicide. La guerre qui vient de se terminer a coûté dix millions de vies humaines et a détruit pour longtemps les richesses accumulées par le travail des hommes: elle laisse derrière elle un cortège de douleurs, de misères, de dépressions morales, qui mettent la civilisation en péril. Avec l'expérience maintenant acquise, les moyens de destruction progressent à pas de géant: les sous-marins, les avions de bombardement, les canons à longue portée, les mitrailleuses à tir rapide, les explosifs, les gaz asphyxiants se perfectionnent de jour en jour. Une nouvelle guerre entre les grandes nations tuerait 100 millions d'hommes, détruirait en quelques heures les plus puissantes cités, anéantirait la vie de pays entiers; elle laisserait après elle des peuples sans idéal moral, ne croyant qu'à la force et retournant à la barbarie inorganisée."

A M. Appell, homme de science, succédèrent des hommes de religion. Mgr. Amette, archevêque de Paris, fit lire une déclaration où on remarqua ceci: "L'Eglise catholique, vaste Société des nations fondée par Jésus-Christ, destinée, comme son nom l'indique, à s'étendre sur tout l'univers, avait voulu au moyen-âge réaliser cet idéal entre les peuples qui professaient sa doctrine et obéissaient à ses lois: c'était la chrétienté. De nos jours, l'unité des croyances n'existe plus dans le monde; mais il est encore des principes de morale unanimement reconnus par tous les peuples civilisés. C'est une noble et louable entreprise que de vouloir fonder sur ces principes communs un pacte qui garantisse la paix du monde et la préserve des effroyables conflits qui l'ont ensanglanté. L'Eglise ne peut que souhaiter cordialement le succès de ce dessein." Mais l'archevêque demanda que le pape fût admis dans la Société des nations. Il le fit d'un ton modéré et circonspect, en cette phrase: "Puisque ceux qui s'appliquent à le réaliser ont voulu insister pour entendre ma voix dans cette solennelle assemblée, qu'il me soit permis d'exprimer le vœu que la future Société des Nations fasse dans son sein une place digne de lui au représentant suprême de la plus haute autorité morale qui soit au monde, de celle qui, parlant au nom de Dieu, prêche aux hommes avec le plus d'efficacité de se rendre mutuellement justice et de s'entraimer."

On entendit ensuite M. le pasteur Roberty, un libéral, dont l'éloquence est fort goûtée à Paris. Mais il se borna presque à lire une déclaration votée par l'Assemblée générale du protestantisme français, réunie à Lyon au mois de novembre précédent, où il était dit que cette Assemblée, "désireuse de s'associer à toutes les Eglises chrétiennes qui prennent de plus en plus conscience de leur rôle de pacificatrices, au nom de leur seul chef, le Saint et le Juste, que l'Assemblée acclame

plus que jamais comme le Prince de la paix; convaincue que la paix ne peut être séparée de la justice et que les plus grands criminels ne sont pas inaccessibles au repentir; sûre de l'accomplissement des promesses du Christ; attend avec confiance le jour où, dans une humanité pacifiée, les Eglises de la chrétienté tout entière seront aux premiers rangs pour soutenir la cause sainte de la Société des Nations; et invite la Fédération à rappeler chaque année, en un service solennel, le désir chrétien de travailler au développement et à la popularité de cette institution, première ébauche du royaume de Dieu sur la terre." M. Israël Lévy, grand-rabbin du Consistoire central des Israélites de France, parla de l'enthousiasme avec lequel "l'aube de cette vie nouvelle" est saluée par les disciples des prophètes d'Israël qui ont assigné à l'humanité pour but suprême le règne de la paix et de la fraternité. Mais, pour être viable, la Société des Nations devra être l'expression de la volonté réfléchie des Nations elles-mêmes. Une telle réforme de la politique internationale a pour condition essentielle une réforme *personnelle*: elle exige, avant tout, la destruction de l'idole antique, la fausse conception que l'intérêt du pays est un droit sacré, qui prime toute justice. L'Écriture a eu raison de dire: "La paix ne peut être l'œuvre que de l'équité". La Société des Nations sera la Société des gens de bien épris d'un même idéal de sincérité et de justice pour tous. Soyons, par notre exemple comme par nos paroles, les apôtres de cette vérité: il appartient à la France d'être un fois de plus le flambeau de l'humanité."

M. Ernest Lavisse, de l'Académie française, déclara que "la guerre tuera l'humanité, si l'humanité ne tue pas la guerre". Il dit: "Il s'agit de créer des institutions qui préviennent les violations du droit, et, s'il le faut, châtient le violeur. Ici devaient nécessairement se produire des difficultés; elles se sont produites, en effet, nous ne l'avons que trop bien vu. Au texte du Pacte voté par la Conférence de la paix, le 28 avril de l'année dernière, nous préférons celui qu'avait préparé la commission présidée et dirigée par M. Léon Bourgeois et qui était précis, clair, décisif, à la française. Mais ne nous étonnons pas de cette imperfection. Comme on dit, nous revenons de loin, de très loin. Pendant des siècles, la guerre était l'état normal, au point que les peuples remerciaient leurs rois, quand ceux-ci, de temps en temps, avaient la bonté de leur laisser quelques années de répit. C'est un commencement modeste, de pacte du 28 avril 1919; mais il permet de belles espérances. Vieil historien, je puis affirmer qu'il apporte au monde une grande nouveauté."

M. Albert Thomas, député socialiste, ancien ministre, directeur du Bureau international du travail dans la Société des Nations, fit une déclaration très optimiste. Il dit: "Lorsque, le 16 janvier, le Conseil de la Société des Nations s'est réuni, des esprits chagrins l'ont jugé: Ce n'est là, disaient-ils, qu'une assemblée de diplomates. La Société des Nations n'est pas une Société des peuples. — A cette critique, à ce doute, la Société des Nations peut répondre par les vingt millions d'ouvriers syndiqués, par les milliers d'industriels que groupe dès aujourd'hui l'organisation permanente du travail. A ceux qui disent: La Société des Nations recule devant la représentation populaire, la Société des Nations recule devant l'institution démocratique d'un Parlement, — la Conférence générale du Travail répond par l'élection de ses membres ouvriers et patrons, par la régularité de ses sessions et par le vote de

ses conventions. A ceux qui rappellent que la Société des Nations n'a point proclamé les droits des nations, qu'elle n'a pas défini les lois qui la guident, le Bureau international du Travail répond par la déclaration inscrite au frontispice de la partie XIII du traité de paix: "La Société des Nations a pour but d'établir la paix universelle. Une telle paix ne peut être fondée que sur la base de la justice sociale." Ainsi, déjà, dans cette organisation qui constitue vraiment sa section du travail, la Société des Nations s'efforce de vivre toute sa vie. Bientôt, par la volonté des peuples, elle vivra également en toutes ses sections, section financière, section économique, section intellectuelle. Et, par son effort de justice, par son œuvre de réparation, elle s'étendra rapidement à l'univers."

Après de généreuses paroles de M. Ferdinand Buisson, on entendit M. Raymond Poincaré, alors président de la République. Il dit: "Certes, on aurait pu faire mieux encore, et il n'a dépendu ni de la France, ni en particulier de M. Léon Borgeois, que la Société fût pourvue de meilleurs moyens de contrôle et d'action, qu'elle pût exercer sur les armements une surveillance effective, et qu'elle eût la force de faire elle-même prévaloir ses volontés. Il n'y aurait eu, dans ces garanties complémentaires, rien qui restreignît l'indépendance des Etats adhérents, ni qui humiliât leur dignité; il n'y aurait eu que des obligations mutuelles, librement consenties, comme il s'en trouve dans toutes les conventions humaines. Mais, à défaut même de ces clauses protectrices, dont la Société sera maîtresse de reprendre plus tard l'examen, l'organisation présente marque déjà un progrès immense dans la vie des peuples civilisés."

J'ai assisté à cette manifestation. J'ai entendu les paroles, ces applaudissements. J'ai été témoin de ces gestes d'adhésion à la Société des Nations. Ce n'était pas de l'enthousiasme, c'était de la sympathie, de la sincérité, un unanime désir de faire vivre et d'améliorer cette naissante Société des Nations.

L'Association française a tenu d'autres réunions, notamment à la fin de l'année 1921. On y entendit un remarquable discours de M. Noblemaire, député conservateur à l'esprit ouvert, qui signala les dangers du nationalisme exclusif, et parla autant en citoyen du monde qu'en citoyen français.

L'action de l'Association française est noble, mesurée, un peu académique. Elle a plus d'influence sur la bourgeoisie instruite, sur les "intellectuels", que sur les masses.

Les autres groupements qui font partie de la Fédération française ont presque tous un but un peu plus large, c'est-à-dire qu'ils ne s'occupent pas seulement de la Société des Nations, mais de tous les ordinaires objets d'activité du pacifisme.

C'est d'abord l'Association de la Paix par le Droit, dont nous avons déjà parlé. Elle n'a pas tout-à-fait interrompu son action pendant la guerre. Elle a continué la publication de son excellente revue, *la Paix par le Droit* (dont les bureaux sont à Nîmes, 10, rue Monjardin), où le patriotisme, au milieu même de la catastrophe, a tenu un langage humain. Le président de l'Association de la Paix par le Droit est M. Th. Ruysen, professeur à la Faculté des lettres de l'université de Bordeaux.

C'est un homme de grand talent et de haute autorité morale, qui a voué sa vie à la cause de la paix. Le vice-président est M. Jaques Dumas, substitut du procureur général à la cours d'appel de Paris. Le secrétaire est M. Jules Prudhommeaux, docteur ès lettres. En avril 1922, la Société française pour l'arbitrage entre nations, qui, on l'a vu, avait été fondée en 1867 sur l'initiative de Frédéric Passy, s'est fondue dans l'Association de la paix par le droit, qui se trouve ainsi l'héritière du mouvement pacifiste français commencé à la fin du second Empire.

Au lendemain de la guerre, l'Association de la paix par le droit a redoublé d'activité. Son attitude à l'égard de la Société des nations établie par le Pacte est définie dans l'appel-programme qu'elle lança en mai 1920. On y lit: "Les dirigeants de l'Entente, pour soutenir l'énergie morale des combattants, n'ont cessé d'affirmer que l'enjeu du gigantesque duel était la libération des peuples opprimés, la destruction du militarisme allemand, la fin du régime inhumain, barbare, de la conscription universelle et de la "Paix armée". Cet espoir sublime a enflammé des millions d'âmes. Les soldats eux-mêmes, immobilisés dans les tranchées, répétaient avec une conviction à la fois mystique et réfléchie: "C'est la guerre à la guerre, la guerre pour la paix". A l'arrière, comme au front toute une génération, hommes et femmes, s'est héroïquement sacrifiée pour épargner aux enfants déjà nés et à ceux de demain les maux dont elle faisait l'atroce expérience.

"Hélas! de ce rêve grandiose à la réalité, quelle chute! Assurément, la "Société des Nations" a vu le jour; elle vagit sur la paille, dans l'étable d'un nouveau Bethléem. C'est un triomphe du Droit. Mais combien pâle et imparfaite est encore cette constitution! Le pacte solennel qui l'a créée n'ose pas même prononcer, au nom de l'humanité organisée, l'interdiction définitive et absolue de la guerre; il admet pour l'avenir la possibilité de conflits sanglants dont les nations civilisées resteraient les spectatrices indifférentes ou impuissantes. La Conférence de la Paix, à Paris, n'a réussi ni à imposer la solution obligatoire de tous les différends par les voies du Droit, ni à constituer une force de police internationale! Demain, presque autant qu'hier, la guerre reste possible dans un monde anarchique." Mais, si imparfaite que soit l'actuelle Société des nations, l'Association de la paix par le droit la croit viable et y retrouve son propre esprit. S'il y a de vieilles chances de guerre, il y a de nouvelles chances de paix: "Dès lors, dit l'appel-programme, la tâche n'est pas achevée à laquelle, depuis plus de trente années, l'Association de la Paix par le Droit consacre un effort obstiné. Nous roulons, en apparence, l'éternel rocher de Sisyphe. Constatation amère, et qui découragerait d'aucuns. Mais nous sommes de ceux qui ne désespèrent jamais. Aussi bien trouvons-nous, jusque dans l'aveu de notre déception, des raisons positives d'envisager l'avenir avec une confiance réfléchie. En effet, la Société des Nations est née. Si imparfaite qu'elle soit, elle répond à un besoin trop évident, à une expérience trop dramatique, elle est saluée par des vœux trop passionnés, trop généreux, trop universels, pour n'être point appelée à vivre. Or, osons le déclarer, cette Société des peuples, édifiée par d'autres mains que les nôtres, est en réalité l'œuvre des pacifistes. Si, en quelques semaines, la Conférence de la Paix a pu élever cette construction complexe et savante, c'est qu'une doctrine précise existait, déjà élaborée et suffisante pour inspirer des réalisations."

Le siège social de l'Association de la paix par le droit est à Paris V, 24 rue Pierre Curie. Elle compte, dans les départements, 24 sections. Elle a pour délégués à la Fédération MM. Jacques Dumas, D. Eyquem, F. Saupique.

A ces deux sociétés adhérentes à la Fédération française, l'Association pour la Société des nations et l'Association de la paix par le droit, il faut ajouter la "Conciliation internationale". Fondée en 1905 par M. d'Estournelles de Constant, et aujourd'hui encore présidée par lui, elle a eu au début le concours d'hommes comme Marcellin Berthelot, le baron de Courcel, M. Loubet, ancien président de la République. Elle se propose d'aider, d'encourager, les organisations parlementaires internationales et autres, de préconiser l'établissement de la paix par des concessions mutuelles entre nations. Elle a une filiale: la Conciliation internationale américaine, fondée en 1907. Son siège social est au domicile de M. d'Estournelles de Constant, 34 ter rue Molitor, Paris XVI. Elle publie un Bulletin. Ses délégués à la Fédération sont MM. d'Estournelles de Constant, Pierre Jaudon, André Weiss.

Un autre organisme adhérent, c'est le "Bureau européen de la dotation Carnegie pour la paix internationale", dont le siège central est à Paris V, 24, rue Pierre-Curie, et que préside également M. d'Estournelles de Constant. Cette section française d'une oeuvre américaine, dont on ne saurait trop vanter la générosité, tâche de réaliser en Europe le programme établi par M. Carnegie en 1911, dans les termes suivants: "La Fondation aura pour objet de servir la cause de la paix entre les peuples, de hâter l'abolition de la guerre internationale, d'encourager et de faire progresser le règlement des conflits internationaux par des voies pacifiques, et, plus spécialement: 1) de provoquer une recherche scientifique et approfondie des causes des guerres et des méthodes pratiques de les prévenir et de les éviter; 2) d'aider au développement du droit international, de réaliser un accord général sur les règles qu'il édicte et de les faire accepter par les nations; 3) de répandre toutes les informations possibles, et de former ainsi l'opinion publique, au sujet des causes, de la nature et des effets de la guerre, comme aussi des moyens de la prévenir et de l'empêcher; 4) d'amener les hommes à une connaissance plus approfondie des droits et des devoirs internationaux et de perfectionner chez les habitants des pays civilisés le sens de la justice entre nations; 5) de cultiver les sentiments d'amitié entre habitants de contrées différentes et d'accroître, de pays à pays, la connaissance et la compréhension mutuelles; 6) de favoriser une adhésion générale aux méthodes pacifiques de régler les différends internationaux; 7) de maintenir, de faire naître et de soutenir toutes institutions, organisations, associations et entreprises qui peuvent être jugées nécessaires ou utiles pour la réalisation totale ou partielle des objets que se propose la Fondation." Ce Bureau européen de la Fondation Carnegie a librement aidé plusieurs oeuvres de paix en France. L'état de l'opinion publique aux États-Unis ne lui a pas permis de participer d'une manière trop directe à la propagande pour la Société des nations, mais il participe à la diffusion de l'esprit même d'où est sortie cette Société. Ses délégués à la Fédération sont MM. Prud'hommeaux, Godart, de Lapradelle.

Une autre Société adhérente, et importante, c'est la "Ligue pour l'organisation de la Société des nations", qui s'appelait d'abord "Société Proudhon", avec ce sous-titre: "Société d'études et d'action fédéralistes". Elle a été fondée le 24 mai 1918, sur l'initiative de son président actuel, M. Jean Hennessy, député de la Charente, un des plus actifs partisans du "régionalisme". Cette Société voit dans l'actuelle Société des nations, si imparfaite qu'elle soit, une application du principe fédéraliste qui était à la base de la doctrine des Proudhon. Elle voudrait améliorer ou refaire cette Société en s'inspirant de ces quatre idées principales: "1. Limiter en quelque manière la souveraineté des États pour le bien général de l'humanité. — 2. Limiter cette souveraineté le moins possible et dans la mesure seulement où cette limitation apparaît comme nécessaire à cette fin. — 3. Dans chaque État composé de groupements nationaux ou autres fédérés entre eux, le droit pour ceux-ci d'être représentés à l'Assemblée législative. — 4. Tenir compte du degré d'évolution politique des peuples différents selon leur histoire, leurs moeurs, leurs connaissances scientifiques et les territoires habités par eux." La Ligue pour l'organisation de la Société des nations met aussi en relief, dans sa propagande, les points suivants: "Le groupement international, loin d'affaiblir l'idée de patrie, la fortifie et l'exalte. Internations suppose nations. Si le pacte fédéral apporte nécessairement des restrictions à la souveraineté des États, il ne doit les y apporter que pour garantir les États et leur permettre de se développer. Le fédéralisme que nous préconisons est d'essence démocratique: société de peuples, et non pas de gouvernements. Tout autre fédéralisme nous paraît un impérialisme économique ou nationaliste déguisé. La France a, plus que tout autre pays, intérêt à la réalisation de la Société des nations. Faible natalité, puissance économique secondaire, mais admirable pouvoir de rayonnement. Elle doit à sa tradition de prendre la tête du mouvement fédératif en Europe et dans le monde."

Cette Ligue a son siège social 1, rue Euler, Paris VIII. Son secrétaire général est M. le professeur Charles Brun, très éloquent apôtre du régionalisme, sur lequel il a écrit un livre remarquable. Elle a organisé des conférences, des discussions, publié des tracts et des brochures, prêté le concours de ses orateurs à toutes les manifestations pour la Société des nations. Elle a fondé en 1921, à l'Institut des Hautes Etudes internationales, établi dans la Faculté de droit de Paris, un cours sur "le fédéralisme international du point de vue historique et social", professé par M. Charles Brun, et, en 1922, au même institut, un cours sur "la Société des nations", professé par M. de Lapradelle. Ses délégués à la Fédération sont MM. Jean Hennessy, Charles Brun et Louis Sarran.

Un autre groupement qui a adhéré à la Fédération, c'est le "Comité d'études pour l'Etat-Pax", dont le secrétaire général est M. Hector Guimard. Son siège social est 7, rue Agar, Paris XVI. Son activité, comme l'indique son nom, est tout entière dirigée vers l'organisation de la paix. Ses délégués à la Fédération sont M. Guimard et MM. les députés Forgeot et Schmidt.

A aussi adhéré à la Fédération la "Section féminine pour la Société des nations". Cette section a été créée par "l'Union française pour le suffrage des femmes", en juillet 1920, après le Congrès international de Genève pour ce suffrage. Elle a pour

présidente d'honneur Mme Paul Appell; pour présidente, Mme de Witt Schlumberger; pour vice-présidentes, MMmes C. Brunshvicg et Malaterre Sellier; pour secrétaire générale, Mme M.-L. Puech; pour secrétaires, MMmes Prudhommeaux et Puech. Son siège social est 24 rue Pierre-Curie, Paris V. Ce groupement a publié des brochures de propagande, et surtout il a fait des conférences aux jeunes filles et aux jeunes femmes, dans des associations d'anciennes élèves, dans des unions chrétiennes, dans les foyers et des cercles. Mme Puech est allée faire trois conférences sur la Société des nations au Canada. Mme Cruppi, à l'Odéon, a fait une conférence sur Marie Lenéru, suivie d'une représentation partielle de son drame: *La Paix*. Les déléguées de la Section féminine à la Fédération sont MMmes de Witt Schlumberger, Brunshvicg et Puech.

Autre adhésion, et importante: c'est celle du "Comité français de l'Alliance universelle pour l'amitié internationale par les Eglises". Ce sont des Eglises protestantes. Sur l'initiative des Anglais et des Américains, un grand groupement religieux fut entrepris, au début du XXème siècle, en vue de "mettre les Eglises chrétiennes au service de la paix, d'employer la force religieuse à chasser la guerre de la face de la terre". Dans cette vue, les Eglises de 26 pays différents se groupèrent en "Alliance universelle", dont le président est actuellement le pasteur Nehemiah Boynton, de New-York. Il y a un Comité par nation. Le Comité français a pour président M. le pasteur Wilfred Monod; pour vice-président, M. le pasteur J. Jézéquel; pour secrétaire général, M. le pasteur Elie Gounelle. Son siège social est 11, villa Brune, Paris XIV. Le but de ce Comité français est celui de l'Alliance elle-même, à savoir "que les Eglises de tous les pays usent de l'ascendant qu'elles peuvent avoir sur les peuples, les parlements et les gouvernements pour provoquer des relations amicales et de cordiale entente entre les nations, afin que, suivant la voie de la civilisation pacifique, celles-ci parviennent à cette bonne volonté universelle que le christianisme a enseigné au monde à désirer". Ce Comité français a participé, de façon fort active, aux manifestations pour la Société des nations. Ses délégués à la Fédération sont MM. le pasteur J. Jézéquel, les professeurs E. de Faye et Charles Gide.

Enfin la dernière de ces neuf sociétés adhérentes à la Fédération, c'est le "Groupe français de la Fédération internationale maçonnique pour la Société des nations". Ce groupe rappelle que, depuis son origine, la franc-maçonnerie a eu pour idéal la fraternité universelle. "Elle a, dit-il, toujours eu en puissance dans son sein le principe de la Société des nations. Il suffit pour s'en convaincre de lire notre charte constitutive, où les principes d'égalité entre les hommes, de justice et de solidarité entre les peuples sont proclamés avant toute chose." En juin 1917, en pleine guerre, la franc-maçonnerie française provoqua à Paris un congrès des Maçonneries alliées et neutres, au cours duquel fut envisagée la création d'une Société des nations basée sur la droit et la justice. On trouve même, dans le compte rendu de ce congrès, tout un plan de cette Société, article par article, rédigé par M. Lebey et adopté par le congrès. Après le traité, le Groupe français de la Fédération internationale maçonnique, dont le siège social est 4, rue Greffuhle, Paris VIII, lança un appel qui commençait ainsi: "Le Pacte de la Société des na-

tions qu'ont établi les traités de paix est une oeuvre considérable, mais encore précaire et imparfaite. Il est indispensable, comme le proclame notre F. Léon Bourgeois, dans des termes inoubliables, qu'elle soit connue de tous, mais aussi complétée avec la saine compréhension des besoins des peuples, par une volonté attentive et prévoyante, dans un esprit de concorde et d'amitié." Ce Groupe maçonnique a pour délégués à la Fédération MM. Pierre Nathan-Larrier, le général Gérard, Maurice Chicurel.

*
*
*

Tels sont les groupements dont se compose la Fédération des Associations françaises pour la Société des nations.

En dehors de cette Fédération, il y a quelques autres groupements. Un appel a été lancé, récemment, par une "Union populaire pour la paix universelle", associée à "Union of democratic control", fondée à Londres en novembre 1914 par des travaillistes et des radicaux. Cette société est présidée par M. Lucien Le Foyer, ancien député, et compte parmi ses dirigeants un certain nombre d'intellectuels d'extrême gauche, comme M. Barbusse et Mme Séverine. "Il faut, dit-elle dans son appel (au lieu de l'actuelle Société des nations, qui s'avoue incapable d'empêcher les guerres), il faut une véritable Société universelle ou Fédération des peuples, politique et économique. Les peuples doivent, à l'exemple des individus, s'élever à la notion de la véritable liberté. Celle-ci ne consiste pas en une fausse "indépendance" qui aboutit à des heurts sanglants. Elle consiste dans la reconnaissance de la solidarité, dans la consécration de la "souveraineté" du droit et de la loi consentie. La vraie Société des nations implique un Sur-Etat comportant les trois fonctions : législative, exécutive et judiciaire. Elle doit être créée par une Constituante mondiale émanant des peuples, et défendue par une police de la civilisation substituée aux armées nationales."

Il y a encore des groupements qui, sans avoir directement pour objet la Société des nations, en servent la cause par le fait qu'ils servent la cause de la paix. Pendant la guerre, à Marseille, il s'était fondé un "Comité de relations avec les pays neutres", sous le patronage de la Chambre de commerce de cette ville. Ce Comité, en janvier 1919, prit le nom de "Comité de relations internationales intellectuelles et économiques". Il publie un Bulletin périodique. Il a pour président M. L. Estrine, président honoraire de la Bourse de Commerce. Son siège social est au palais de la Bourse, à Marseille.

A Paris, il faut signaler, comme étant un foyer de propagande pour la Société des nations, le Collège libre des sciences sociales, qui est installé dans l'Hôtel des Sociétés savantes, 8, rue Serpente, Paris VI. Ce Collège, que M. Paul Deschanel a présidé jusqu'à la fin de sa vie, a actuellement pour président M. Jean Hennessy, député; pour vice-présidents, MM. Aulard, professeur à la Sorbonne, Georges Renard, professeur au Collège de France; abbé Lemire, député. On y professe librement les doctrines les plus diverses. Mais la Société des nations n'y a que des partisans: elle a servi de thème, dans ce Collège, à toute une série de conférences, qui ont été réunies en volume. Un autre établissement libre d'enseignement supé-

rier, l'École internationale des hautes études sociales, dont le siège est 16, rue de la Sorbonne, Paris V, est aussi animé de l'esprit le plus favorable à la Société des nations.

Mais le plus important et le plus ardent centre d'activité pour la Société des nations, c'est la Ligue française des droits de l'homme et du citoyen, dont le siège se trouve 10, rue de l'Université, Paris VII. Elle a pour président M. Ferdinand Buisson, le plus illustre des pédagogues français existants, professeur honoraire à la Sorbonne, député de la Seine. Elle saisit toute occasion de glorifier l'idée de la Société des nations et de proposer des améliorations démocratiques au Pacte de cette Société, soit dans ses congrès, soit dans les discours que ses orateurs font dans toute la France. Ce qui rend cette action importante, peut-être la plus importante de toutes, c'est que cette Ligue, qui groupe les républicains de gauche, y compris de nombreux socialistes, et même quelques communistes, est la plus grande force politique et démocratique qu'il y ait en France. Depuis quelques mois, elle rend son action internationale. Elle s'est mise à collaborer avec une ligue pacifiste allemande, le "Bund Neues Vaterland", que préside M. von Gerlach, et ce Bund a pris pour sous-titre: "Ligue allemande des droits de l'homme". A la fin du mois de mai 1922 a eu lieu à Paris une première rencontre des Ligues des droits de l'homme de diverses nations, comme une sorte d'ébauche de congrès, et l'esprit qui a régné dans cette réunion est l'esprit même de la Société des nations.

*
*
*

Quant à l'action de l'opinion française au dehors, quant à l'activité et vigueur des Associations françaises, il faut noter la participation de la Fédération française aux congrès internationaux des Associations pour la Société des nations. En 1920, c'a été le congrès de Milan; en 1921, le congrès de Genève; en 1922, le congrès de Prague. Les délégués français y ont joué un rôle très actif, qui leur a été facilité par le fait qu'on s'y est surtout servi de la langue française. L'Union de ces Associations a un secrétaire général, et c'est un Français, M. le professeur Ruysen, dont il a été question plus haut, qui a été élu à fonctions. Le siège de ce secrétariat est à Bruxelles, où réside maintenant M. Ruysen, 38, rue Waterloo-Wilson. M. Ruysen a poussé le dévouement à l'oeuvre de la Société des nations jusqu'à renoncer provisoirement à sa chaire de l'Université de Bordeaux pour se consacrer tout entier à cette oeuvre.

Il est bon de rappeler ici la participation de la France à la Société des nations elle-même. Tant au Conseil qu'à l'Assemblée, son premier délégué est M. Léon Bourgeois, l'apôtre de l'idée, celui des Français — et de tous les hommes vivants — qui a le plus contribué à la réaliser. Soit comme délégués, soit comme adjoints, il y a eu aussi des Français éminents, comme MM. Viviani, Hanotaux, Noblemaire, Jean Hennessy. M. Viviani, que nous avons vu si froid pour la Société des nations au moment de la discussion sur le traité de paix, est devenu, par une heureuse évolution, un des plus chauds partisans de cette Société. Il faut ajouter que le ministère des affaires étrangères a un Service français de la Société des nations, établi 3, rue François Ier, Paris VIII. Ce service a pour directeur M. Jean Gout, ministre

plénipotentiaire. Il comprend trois sections: une section politique, dont le chef est M. Clauzel, conseiller d'ambassade; une section économique et financière, dont le chef est M. A. Siegfried; une section juridique, dont le chef est M. Pepin. Parmi leurs collaborateurs, citons M. Amé Leroy et Mlle Milliard.

C'est un Français, un socialiste, M. Albert Thomas, ancien élève de l'École normale supérieure, agrégé d'histoire, que est le directeur du Bureau international du travail établi dans la Société des nations. C'est aussi un Français, M. Arthur Fontaine, directeur au ministère du travail, qui préside le conseil d'administration de ce bureau. Comme c'est en cette partie que la Société des nations est le plus réalisée, les Français sont très fiers que ce soient deux d'entre eux qui président à cette organisation.

La contribution de la France dans les dépenses du secrétariat international de la Société des nations a été, en 1921, de 3,470,009 francs, plus un crédit supplémentaire de 250,000 frs. Pour 1922, le gouvernement demanda à la Chambre et en obtint que ce crédit fût porté à 4,000,000 fr. Mais, au Sénat, le rapporteur, M. Lucien Hubert, s'y opposa, en disant: "Votre commission estime qu'étant donnée l'importance des traitements jugés par elle véritablement exagérés, elle doit s'en tenir au crédit largement suffisant voté l'an dernier." Finalement le chiffre adopté a été de 3,470,000, et cela sans débat.

Ce n'était pas, de la part du rapporteur sénatorial, un geste d'hostilité contre la Société des nations; car, dans le même rapport, il rendait hommage à l'activité de la Société des nations et en énumérait les résultats.

Cet hommage fut rendu à la Société des nations avec beaucoup plus de chaleur, dans la Chambre des députés, par M. Noblemaire, qui fut rapporteur deux fois, en 1920 et en 1921. Ainsi, dans son premier rapport, après avoir rappelé ce qu'avait déjà fait la Société des nations, il disait: "Elle ne dispose que de force morale, et le monde n'est pas près de ne reconnaître, que cette force-là! Mais n'est-ce pas déjà magnifique qu'il l'ait parfois reconnue, ainsi qu'en témoigne le rapide tableau que nous venons d'esquisser? D'ores et déjà, de nombreux organismes internationaux ont été créés et vivent d'une vie propre, des prisonniers sont rapatriés, des malades sont secourus, les minorités de race sont protégées. Des conflits qui menacent l'Europe septentrionale, les uns sont en voie d'arrangement, les autres sont définitivement écartés. Les espérances que font naître ces premiers résultats ne doivent être ni prématurées, ni imprudentes; elles ne doivent pas dispenser de précautions les plus sévères et pour longtemps encore les plus lourdes et les plus coûteuses. Pour autant ces espérances sont rayonnantes de générosités positives et déjà grosses de réalités. L'œuvre n'est qu'ébauchée; mais, soutenue par la confiance mesurée et patiente de l'opinion universelle, consciente aussi bien de la grandeur incomparable que des immenses difficultés de l'entreprise, résolue très évidemment (et il faudra y veiller!) à se renfermer strictement dans le domaine délimité par le Pacte, la Société des nations a déjà suffisamment assuré ses premiers pas pour que sa marche puisse et doive se poursuivre désormais, sans craintes sinon sans heurts, dans l'âpre voie du maintien de la paix par le droit."

Dans les deux Chambres françaises, en 1920 et en 1921, les débats sur les

articles du budget relatifs aux dépenses pour la Société des nations furent très calmes, presque insignifiants, sans passion ni pour ni contre. On vota les crédits sans discuter le principe, et comme si la chose allait de soi.

Pour donner une idée de l'opinion publique en France par rapport à la Société des nations, soit dans le passé, soit dans le présent, j'ai surtout cité des faits, en évitant autant que possible les généralisations, les hypothèses, même les commentaires personnels.

Il est fort difficile, quand il s'agit d'une nation vaste et peuplée, de caractériser l'opinion publique, qui parfois, même quand la nation est très cultivée intellectuellement, ou subit une éclipse, ou même n'existe pas.

Ce qu'on peut dire, c'est que l'idée de la Société des nations a toujours été une idée française, bien qu'elle soit aussi une idée anglo-saxonne, surtout américaine. Elle a été, elle est l'idée d'une élite, dont il est impossible d'indiquer sans fantaisie le rapport numérique avec la masse du peuple, mais dont la force et le recrutement vont s'accroissant. Il y a beaucoup plus de partisans de la Société des nations, parmi les Français, en 1922, qu'il n'y en avait en 1914, avant la guerre.

C'est dans les milieux de gauche, parmi les républicains les plus démocrates, que la Société des nations est surtout en faveur. Il est sûr que si, aux prochaines élections générales, les républicains de gauche, battus en 1919, reconquirent la majorité, le mouvement français en faveur de la Société des nations deviendra beaucoup plus fort, et ce sera pour cette Société une nouvelle chance de vie et de développement. Or, divers indices font prévoir ce retour de fortune pour les républicains de gauche, et en particulier pour les radicaux socialistes. Plus la France ira vers la démocratie avancée, plus elle ira vers la Société des nations.

Mais, dans les partis de gauche, les chefs sont plus partisans de la Société des nations que ne le sont les masses, lesquelles, si elles voient bien ce que cette Société ne fait pas, ignorent ce qu'elle fait, ou ne peuvent parvenir à s'y intéresser.

Dans le parti socialiste, les chefs, les orateurs sont pour la Société des nations considérée comme améliorable. Les masses considèrent la dite Société comme une idéologie bourgeoise, tandis que des hommes comme M.M. Renaudel, Paul Boncour, Marcel Sembat parlent ou écrivent en faveur de la Société des nations.

Il en est un peu de même dans les milieux syndicalistes. Si M. Jouhaux est un fervent de la Société des nations, les ouvriers n'en parlent guère, n'y pensent guère, ou ne la croient pas viable.

Dans le parti communiste, chefs et adhérents, tout le monde est contre la Société des nations, selon le mot d'ordre venu de Moscou. Ils y voient et y dénoncent un hypocrite camouflage de la société capitaliste et bourgeoise.

C'est dans les partis de droite que la Société des nations est le moins en honneur. Le plus extrême des journaux conservateurs la dénonce, non seulement comme impuissante, mais comme dangereuse: c'est un des thèmes ordinaires de *l'Action française*, organe bruyant de la petite minorité néo-royaliste. En termes plus mesurés, les autres journaux conservateurs expriment la même défiance.

La Société des nations est surtout soutenue par la presse radicale socialiste, qui n'a que deux organes à Paris, et peu lus, mais qui dans les départements est fort importante. Tous les journaux de gauche des grandes villes autres que Paris marchent pour la Société des nations, notamment le *Progrès* de Lyon, le *Petit Provençal* de Marseille, la *Dépêche* de Toulouse, la *France du Sud-Ouest* de Bordeaux, le *Populaire* de Nantes. Or, ce sont ces journaux qui, dans les départements, influenceront le plus sur l'opinion aux élections législatives de 1924.

J'ai déjà dit qu'il y avait des hommes de droite, surtout parmi les catholiques, qui s'étaient ralliés à la Société des nations et qui se sont réunis à M. Léon Bourgeois dans l'Association française. Mais je ne vois aucun journal de droite qui soutienne la Société des nations. Cependant il y a un catholique qui met au service de la Société des nations le plus ardent et le plus éloquent enthousiasme: c'est M. Marc Sangnier, qui fut naguère le chef de ce mouvement dit du "Sillon", lequel a fait du bruit. M. Marc Sangnier, orateur enflammé et de grand talent, a donc mis au service de la Société des nations son christianisme républicain et social, sa parole qui plaît tant aux masses et aussi aux personnes instruites, son journal, bi-mensuel, la *Démocratie*. M. Marc Sangnier a surtout de l'action sur la jeunesse.

Ce qui a refroidi l'enthousiasme que le geste du président Wilson avait déchainé, quand il proclama pour la première fois, en pleine guerre, la Société des nations, c'est la désillusion qu'a causée le Pacte même qu'il apporta et qu'il fit voter. On fut étonné de voir que ce Pacte n'accordait pas à la Société des nations les organes indispensables à l'exécution de ses décisions. On fut étonné de voir cette Société organisée si peu démocratiquement par le démocrate Wilson. Mais ce qui rendit la désillusion cruelle et déconcertante pour les Français, c'est quand ils virent que les Américains désavouaient leur président, et qu'ils refusaient d'entrer dans la Société des nations. On crut d'abord, en France, que ce refus n'était que provisoire. Quand on le vit ce prolonger, quand on vit que les Américains se tenaient obstinément à l'écart de la Société des nations, ce fut un dur mécompte, qui engendra le scepticisme, la froideur, l'inquiétude. Je crois que si un jour les États-Unis, changeant d'idée, adhèrent enfin à la Société des nations, tous les Français se mettront ou se remettront à croire en cette Société, et à y croire avec enthousiasme.

Il faut dire pourtant que la convocation de la conférence de Gênes a donné à beaucoup de Français une sympathie nouvelle pour la Société des nations. Les Français les plus nationalistes aiment encore mieux la Société des nations qu'une conférence mondiale où tout, y compris le sort de la France, est livré au hasard de l'improvisation. On a été content d'apprendre, que l'exécution de plusieurs vœux de la Conférence de Gênes avait été confiée à la Société des nations.

Cette Société, même ceux qui en France en sont le plus partisans ne croient à son avenir que si elle est fortifiée, améliorée, élargie.

Cet élargissement consisterait surtout à donner à la Société des nations une base européenne totale en y admettant bientôt l'Allemagne et plus tard, quand elle serait devenue sociable, la Russie.

Il faut aux Français un grand effort de raison pour qu'ils se décident à admettre dans la Société des nations cette Allemagne qui leur a déclaré la guerre sur un

mensonge et qui a ruiné dix de leurs plus beaux départements, en tuant ou mutilant la moitié de la jeunesse française. M. Viviani s'est fait l'interprète de cette douleur et de ce ressentiment en déclarant à Genève, dans une séance de l'Assemblée de la Société des nations, en 1921, que l'heure n'était pas encore venue d'y admettre l'Allemagne. M. Noblemaire lui-même, dont l'esprit est si ouvert, avait paru retarder indéfiniment l'heure de l'entrée de l'Allemagne, quand il avait dit dans son premier rapport, en 1920: "La grande question est celle de nos ennemis d'hier, qui doivent entrer un jour dans la Société des nations, — puisque, avec la Société même, l'idée dont elle est née ne sera complète que ce jour-là —, mais qui n'y devraient entrer que lorsqu'ils auront justifié de leur entière bonne foi et rempli leurs engagements, particulièrement en ce qui concerne le désarmement et les réparations, lorsque par suite ils n'apporteront point avec eux un danger pour les fondements de la paix, et donc pour la Société des nations elle-même." Mais, dans son second rapport, en 1921, M. Noblemaire parut rapprocher la date de l'admission, quand il y dit de l'Allemagne: "C'est bien simple: elle n'a qu'à mériter son admission par le respect de sa propre signature et l'exécution des clauses du traité."

A Genève, au congrès international des Associations pour la Société des nations, les Français eurent une attitude très méritoire à l'égard de l'Allemagne, quand la délégation italienne proposa qu'un voeu fût émis en faveur de l'admission. J'ai eu l'honneur de présider la Commission où ce voeu fut discuté, et il ne s'y produisit aucune objection française. C'est à l'unanimité que, dans la séance plénière du congrès fut votée cette résolution, qu'une plume française avait libellée: "Dans l'intérêt de la paix véritable et de la coopération des peuples, l'Assemblée plénière émet le voeu que l'Allemagne soit admise le plus tôt possible dans la Société des nations, conformément aux dispositions de l'article 1^{er} du Pacte." Au congrès de Prague, la délégation française prit l'initiative de faire voter le renouvellement de ce voeux.

Cette idée, que l'Allemagne doit être le plus tôt possible admise dans la Société des nations, se répand de plus en plus parmi les Français instruits, encore que la grande presse parisienne ne la soutienne pas. La conférence de Gênes a été aussi une leçon de choses dans ce sens-là: beaucoup de Français se disent que, si l'Allemagne avait fait partie de la Société des nations, c'est cette Société qui aurait eu à discuter les questions que la conférence de Gênes n'a pas su résoudre.

Oui, depuis Gênes, on comprend mieux en France l'importance et l'utilité de la Société des nations.

THE NECESSITY FOR THE LEAGUE
OF NATIONS
THE PAST AND PROBABLE FUTURE ATTITUDE OF
THE UNITED STATES
BY
NORMAN H. DAVIS

I

It is at times difficult to understand to what extent the attitude of the people of the United States regarding participation in world affairs has been influenced by the so-called "Traditions of the Fathers", and particularly by the advice of Washington "to steer clear of permanent alliances with any portion of the foreign world." These traditions have become deeply embedded in the American consciousness. However, with the lapse of time and change in conditions, their origin and spirit have often been overlooked and they have been given a meaning which the "Fathers" never intended to convey.

After the American Colonies had won their struggle for independence and had constituted themselves into separate independent states, they were slow to enter a Union. Owing to their former experience under the rule of a Government in which they had no voice and which was not responsive to local sentiment nor mindful of local interests, they were reluctant to surrender enough sovereignty to constitute a strong Federal Government. In time they were brought to a realization of the advantages to be gained by the elimination of artificial barriers and the formation of a union for mutual protection, and were induced to adopt the Constitution by which the States very wisely retained control over their internal affairs and delegated to the Federal Government certain control over external affairs and matters of common interest. While the advocates of the Constitution won out, the arguments then advanced by the opponents about the dangers of a surrender and abuse of sovereignty have had an effect on succeeding generations, and one of the most common and effective attacks which can be made against any treaty or proposed action is to allege that it would involve a dangerous surrender of sovereignty.

During the first Administration of the Federal Government a most bitter and far reaching controversy arose as to what policy the Government should pursue in the war between England and France. One faction believed that France was fighting for Liberty and that we should enter the war on her side. Washington was convinced that we had no obligation to assist France; that the war was not

being fought for freedom or justice; that is was merely the usual struggle for the advancement of conflicting ambitions; and that the interests of America and the principles for which she stood would be jeopardized if she should become involved. In spite of tremendous pressure from within and without, Washington held to his course of neutrality, but the bitter domestic controversy continued to be a source of anxiety to the Administration. With a view of ending the controversy and of directing the attention of the youthful nation to the working out of its destiny in accordance with its ideals, Washington gave in a farewell address to Congress his famous advice to the American people to safeguard their national freedom by holding to their ideals and to the principles upon which the Government was founded. As a rule of conduct he urged them to hold to the principles of equal rights; to observe good faith and justice towards all nations; to maintain impartial and amicable relations with all nations; and to keep free of any influences or engagements which might lead to an impairment of freedom or to a sacrifice of interests and ideals. Washington did not advocate abstention from European contacts. On the contrary he favored the widest possible intercourse with all nations and was therefore opposed to partial groupings of nations which limit such intercourse and militate against international harmony. In summarizing his objections to the system of partial alliances, he said:— "Nothing is more essential than that permanent, inveterate antipathies against particular nations and passionate attachments for others should be excluded, and that in place of them just and amicable feelings toward all should be cultivated. The nation which indulges toward another an habitual hatred or an habitual fondness is in some degree a slave. It is a slave to its animosity or to its affection, either of which is sufficient to lead it astray from duty and its interest."

Ignoring the spirit of Washington's advice, the conditions which prevailed when it was given and the circumstances which prompted it, many Americans have been led to believe that he advised his country to lead forever an isolated existence and to enter into no agreements with other nations which in any way involve cooperation in political matters. The most influential, though fallacious argument advanced against the entrance of the United States into the League of Nations was that it would be a radical departure in custom involving a surrender of sovereignty and a violation of the parting admonition of our first President to avoid foreign entanglements.

The advocates of the League nevertheless are not only convinced that it is in harmony with the spirit of American principles, traditions and ideals, but that with the vast change in world conditions brought on by modern industrial development, such a covenant of the nations is essential for the maintenance of those principles and the advancement of the general welfare. The well known principles and rules of conduct advocated by President Wilson by which relations between nations should be governed amounted in substance to taking the same fundamentals which had served as the foundation for our Government and the rules of international conduct advocated by Washington and making of them a law for all nations.

Between the time of Washington and of Wilson incredible changes in human affairs and material conditions had taken place. Within a generation after the formation of the Government, the marvelous world wide advance in natural science began, and this soon led to a complete transformation in life and customs. Thought and progress in natural science not only outstripped that in political and social science, but the industrial and economic development which followed and exceeded that of all preceeding ages created complicated social, economic and political problems, for dealing with which there had been no adequate political preparation.

While progress had been made in many countries towards securing and safeguarding the freedom and rights of individuals, comparatively little had been done towards abolishing privilege or securing the rights of nations. We had learned that the people in one state are but parts of the whole and that no individual or class should pursue his or its own interest without regard to that of the whole, but we had not learned that this applies with equal if not greater force to nations; that international conflicts which are caused by one nation or group of nations ignoring the rights and interests of others can spread until the rights and interests of all nations become jeopardized; and that as a nation's progress and stability depend upon the cooperation and support of its citizens in the maintenance of justice, equal rights, and opportunities for all, so peace and progress in the world depend upon the acceptance by the nations of similar principles and rules of conduct as between themselves and cooperation for their enforcement.

As a result of the improved facilities of transportation and communication, time and space were practically eliminated, and America was brought nearer to the most distant part of the world than were some of the original American States of each other. Its relations with the rest of the world became closer and more interdependent than were those between these States at the time the Constitution was adopted. This transformation was so rapid and far reaching it was impossible to grasp its full significance. Communities which were formerly self-supporting became more and more dependent. Vast industrial centers sprang up in Europe and America whose inhabitants became entirely dependent upon receiving food and other necessities of life from other communities, often in remote parts of the world, and whose employment was dependent upon the ability to exchange their goods and services for their requirements. Most of the governments, acting on the theory that their welfare and advancement depended upon securing for their nationals special privileges and advantages over those of other nations, pursued policies, often aggressive, aimed at obtaining free and if possible exclusive access to raw materials and preferential markets for the sale of their products.

This created added sources of friction and increased the dangers of international conflict. Those who recognized these dangerous tendencies made some effort to check them. The Hague Tribunal was established as an instrument for settling such disputes as the nations concerned might voluntarily submit to it. The League to Enforce Peace and kindred non-partisan societies working for international harmony were organized in the United States and in other countries. While there was in most countries a genuine desire for peace, it was impossible to enlist

sufficient support for the adoption of measures which would insure it, because of apathy, adherence to selfish interests, and a general belief that a world war was impossible — or because of imperialistic policies in certain countries (particularly Germany) which obstructed all effective efforts for maintaining peace. While steps had been taken by some nations to settle certain disputes between themselves by arbitration, alliances and counter-alliances based on force and actuated by fear or greed continued to be the policy and the principal means for maintaining the equilibrium between the nations of Europe.

II

When the equilibrium in Europe was upset and nations in opposing alliances met in the deadly conflict which engulfed the world, mankind was shocked into thought by the derangement in human affairs and men's minds were awakened to a consideration of the fundamental causes of the war and to the adoption of measures which would improve world conditions and prevent the recurrence of another such catastrophe. Not until then was it realized how interdependent and inter-related had become world affairs, both economic and political, and how unwise had been the practices which led to the war, and how inadequate the measures taken to prevent it.

We in the United States were greatly surprised to find how much we were affected and particularly how our freedom of action was limited and our sovereign rights threatened. Although it was thought by many that we had been following the advice of Washington and were free of any foreign entanglements, the war soon showed that we had become irretrievably involved and we were finally drawn in.

Many Americans who gave serious consideration to the matter were convinced that since there was no escape from the all-encompassing relationships which had grown with this age of industrial expansion, it was necessary to recognize the changed conditions and adopt a course in keeping with the march of civilization. The reactionary mind laid no blame for the conflict at the door of existing political policies and opposed any measures or remedies which required a fundamental departure from the old system. Those who saw how inevitable it was that nations would continue to run amuck under the old system, felt that it was imperative to prevent a dismal repetition of the practices and abuses which lead to the cataclysm.

With the industrialization of the world, the long struggle for freedom of the individual had extended and become involved in a struggle for the freedom of nations. Since the world had become an economic unit, it became evident that it must be made a political unit, at least to the extent of adopting and enforcing a common international moral and legal code, and that the nations must adopt in concert far reaching measures which would cope with the radical change in conditions and bring more justice and order into world affairs.

As the war progressed, the conviction grew that it had been caused by blind,

selfish national policies, pursued with an utter disregard of the interests and just rights of others, which if continued would destroy all national freedom. The peoples, who had formerly left to their political leaders the entire conduct of relations with other nations, began to realize where such a policy had led them and became unwilling, if not unable, to continue to undergo the strains and sacrifices of war unless they were strengthened by an assurance that they were not fighting for a continuation of the old order and that their sacrifices would not be in vain. It therefore became necessary for the belligerents to define the aims and principles for which they were fighting, in order to maintain the support of their nationals.

President Wilson became the outstanding spokesman of the liberal forces of the world, who were demanding a change and improvement in world conditions. He gave voice to the inarticulate aspirations of mankind and laid down enduring principles of justice upon which future international relations should be conducted. His proposals appealed to the hearts and minds of the people and were hailed with almost unanimous approval. He saw so clearly that the war might develop into a struggle for a new balance of power — rather than for the freedom of nations, and did what he could to forestall it. In his message, delivered to the United States Senate on the 22nd of January, 1917, he stated: "There must be, not a balance of power, but a community of power; not organized rivalries, but an organized, common peace. . . . The right state of mind, the right feeling between nations, is as necessary for a lasting Peace as is the just settlement of vexed questions of territory or of racial and national allegiance."

"The equality of nations upon which peace must be founded if it is to last, must be an equality of rights; the guarantees exchanged must neither recognize nor imply a difference between big nations and small, between those that are powerful and those that are weak. Right must be based upon the common strength, not upon the individual strength, of the nations upon whose concert peace will depend. Equality of territory or of resources there of course cannot be; nor any other sort of equality not gained in the ordinary peaceful and legitimate development of the peoples themselves. But not one asks or expects anything more than an equality of rights. Mankind is looking now for freedom of life, not for equipoise of power."

Washington, seeing the dangers and wishing to avoid the evils of alliances, advised his country to pursue an impartial course towards all nations and not to sacrifice its interests and principles by an alignment with any particular group. Since developments had proved that even thus we could no longer escape involvement, once the equilibrium between opposing alliances becomes upset, President Wilson, equally hostile to alliances, saw that the only way to avoid this involvement and to safeguard our national freedom would be to induce the other nations to do away with the system of alliances and to adopt the same rules of conduct as between themselves which Washington had advised his country to follow in its relations with other nations. In explanation of his proposal he said:— "I am proposing that all nations henceforth avoid entangling alliances which would draw them into competitions of power, catch them in a net of intrigue and selfish rivalry. There is no

entangling alliance in a concert of power. When all unite to act with the same purpose — all act in the common interest.”

In an interchange of notes with the German Government and the Allies, leading up to the Armistice, President Wilson defined and they accepted the terms and conditions upon which Peace should be based. These conditions then outlined were an enlargement of those principles indicated in the above citations, with the additional stipulation that the powers should enter into binding covenants to respect and enforce respect for the rights and interests of all others. His address of January 8th, 1918 to Congress was particularly included in the pledge. In that Address he said:—

“We entered this war because violations of right had occurred which touched us to the quick and made the life of our own people impossible unless they were corrected and the world secured once for all against its recurrence. What we demand in this war, therefore, is nothing peculiar to ourselves. It is that the world be made fit and safe to live in; and particularly that it be made safe for every peace loving nation which, like our own, wishes to live its own life, determine its own institutions, be assured of justice and fair dealing by the other peoples of the world as against force and selfish aggression. All the peoples of the world are in effect partners in this interest, and for our own part we see very clearly that unless justice be done to others, it will not be done to us. The programme of the world's Peace, therefore, is our programme; and that programme, the only possible programme, is this:” Then followed his famous Fourteen Points, the last one of which was: “A general Association of Nations must be formed under specific covenants for the purpose of affording mutual guarantees of political independence and territorial integrity to great and small states alike.”

The hopes and aspirations of mankind had never before reached such heights. There was a unity of purpose actuated by the highest motives. Under the stimulus of ideals, peoples' minds had been opened to a clearer conception of the issues, a keener sense of justice, and a more vivid perception of truth. With the approach of peace there was a feeling of relief that the terrible sacrifices of war were to cease and a feeling of security that provisions were to be made for future peace.

III

With the cessation of hostilities and relief from the strains of war, the ideals and aspirations which had sustained and carried the peoples to victory were overcome by a wave of selfish materialism. The lessons of the war were forgotten and the vision of truth, justice, and future peace was obscured. In spite of acceptance by the European Governments of the principles upon which peace was to be based and of agreement to take certain steps for its permanence, greed and hatred became the ruling motives. Unjust and unwise efforts were made by certain powers to advance selfish ambitions which violated those principles and by certain political factions to secure ephemeral partisan advantage at the expense of those principles and the future peace of the world.

This post-war reaction to materialism was manifest in Europe immediately after the Armistice. It came somewhat later in the United States. At the critical moment of negotiating the treaty many of the Liberals who really wanted a good treaty made little apparent effort to stem the tide of passion and prejudice which was making it so difficult to get the kind of settlements which they themselves favored. While those at the Peace Conference who desired an immediate and permanent peace were struggling to secure it, there were others consciously or unconsciously, working or planning to thwart all their efforts.

There was strong pressure to postpone the creation of the League until after the other peace settlements had been disposed of. Ignoring the fact that the governments were pledged to base the Peace on the Fourteen Points, which stipulated that such an Association of Nations should form part of those settlements, this pressure came from those who did not favor a League or from Powers which wanted first to secure for themselves territories or advantages in violation of the principles upon which the League was to be based.

Some of those who at first opposed making the Covenant of the League an integral part of the Treaty became convinced of the practical necessity of its inclusion. Those who favored it from the beginning believed so strongly in the necessity and potential efficacy of the League that they consented to make certain compromises of a temporary character in order to reach agreement on the Treaty, believing that any injustices which could not then be avoided could later be rectified under the League, when supported by an improved public conscience.

The Covenant of the League is the most redeeming part of the Treaty of Versailles and had it not been for the beneficial experience gained through the inter-Allied cooperation during the war and the Armistice period, and for the provision for future world wide cooperation through the League, it would have been almost impossible for twenty-seven different nations to reach a common agreement in respect of any sort of treaty, and it certainly would have been impossible to reach a settlement containing fewer injustices, and holding out as much hope for future peace and justice.

Among the problems relating to the dismembered and segregated territories, such as the Austro-Hungarian Empire, the Colonies and territory detached from Germany, there were many financial, economic and political readjustments to be made, some of which had to be deferred for future developments and final determination.

In the settlement of territorial boundaries, the new states would have insisted upon strategic boundaries, unless there were some assurance of protection in the maintenance of boundaries fixed in accordance with racial limitations. One of the controlling reasons for the establishment of the League of Nations was that without a League it would have been impractical to establish by Treaty these new nations in accordance with their rights and aspirations for national freedom, and obviously difficult if not impossible for them to maintain their independence.

Public opinion had become deeply hostile to the old system of annexations of territory against the will of the inhabitants. The Government leaders had promised to terminate such practices which offered an incentive to greedy nations

to go to war and which had become so repugnant to the general sense of justice. The "new order" which was to be established required that the territories inhabited by backward peoples or by those in whom full sovereignty could not then be vested, should be administered in trust for the benefit of the inhabitants and that no nation should have preferential advantages in respect thereof. The application of this principle was the origin of the Mandatory System under the League of Nations, and had the League not been constituted as a part of the Treaty in which disposition was made of such territories — settlements would have to have been postponed or made on the same old basis, and the greed for territory would have continued.

A permanent European peace could not, of course, be made without the concurrence and cooperation of Russia, but since it was then impossible to secure that, it was felt that the League would be the one possible means by which the necessary arrangements and adjustments with Russia could subsequently be brought about.

It became more and more evident to those who were endeavoring to deal with the many complicated problems that some machinery or organization must be set up for handling certain questions which had to be left for future and final determination, and, entirely aside from the advisability of a League of Nations to diminish the causes of and to prevent war, it was realized that some such organization for the continuance of international cooperation was essential for the adjustment of these and other problems of international import. The League, as well as the many commissions provided for under the Treaty, were never intended to enforce unworkable or unjust arrangements, but, on the contrary, to make fair and reasonable adjustments and settlements in conformity with future developments.

After President Wilson returned home with the Treaty, the reaction to materialism which had come more slowly in the United States, reached its height. While the Republican Party had, as a result of the partial elections held in the Fall of 1918, secured control of the Legislative Branch of the Government, the issues in that campaign which took place before the Armistice were essentially domestic. Vague general fears were expressed to the effect that the President would be too easy on Germany, but not one of the Fourteen Points, or other principles, defined by President Wilson as those for which we were fighting and upon which Peace must be based, was attacked, nor was an issue in any way then made of the proposed League of Nations, which he had announced must form part of the future peace settlements. As a matter of record, different issues were raised in different sections. In the middle West — the wheat district — an issue was made over the action which the Administration had taken in fixing a maximum price for wheat. In some districts, high taxation and heavy expenditures in prosecuting the war were made issues.

When the President presented the Treaty of Versailles to the Senate in July, 1919, for ratification, there was an immediate Party division. The Republican majority leaders, evidently believing that, if the United States were to enter the League of Nations and contribute to its success, considerable political advantage

would accrue to the Democratic Party, whose leader, the President, had been so instrumental in its creation, were determined to prevent it. The public, the rank and file of both political parties, as well as many of the Republican Senators, were at that time so strongly in favor of a League that the leaders in the Senate did not dare risk a frontal attack. There were a few sincerely opposed to our entrance into the League but only about fourteen Senators out of a total of ninety-six were openly opposed to it under any conditions. The others, composing the majority, expressed themselves in favor, either with or without reservations or amendments. According to a poll taken at the time by a leading independent magazine, the percentage of the people opposed to any sort of a League was even less than that in the Senate. The strategy of the majority leaders, therefore, was to allege much affection for the League but greater affection for America, which they must save at all hazards; and to express a willingness and even a desire to enter the League if only satisfactory modifications could be secured which would safeguard their country and give to it all of the advantages without the assumption of any obligations which might impair its sovereignty or limit its freedom of action.

After peoples' minds had become confused and poisoned by this subtle attack, in which so much fear was expressed over the alleged surrender of sovereignty, the violation of traditions, foreign entanglements, the dangers of a super-government, and the serious obligations to be assumed under the Treaty and in the League, the opposition became more courageous and the Senate finally rejected the Treaty.

Some Liberals who wanted a perfect Treaty as well as the League, failing to appreciate the force of post-war reaction in Europe, which prevented it, opposed ratification of the Treaty because it was not perfect and thus assisted in keeping us out of the League.

Europe's failure to accept in good faith the Wilsonian principles which they had professed to accept previously with such enthusiasm had a very bad effect in America and strengthened the opposition by adding to the doubt and confusion. The impression was created that some of the Allied Powers did not care much about the League, except insofar as it might be used to protect them in the peaceful possession of territories, properties, and rights acquired under the Treaty, and that in order to get the United States in and doubly assure possession, they were quite willing to scrap the most fundamental principles of the League, some of which had never been accepted with much favor by certain powers because, if enforced, they would interfere with certain ambitions. By failing to ratify the Treaty and enter the League, the United States failed to render a service to itself as well as to the rest of the world. Without in any way minimizing this mistake on its part, it must be admitted that some of the European Powers which had entered the League lent support to the American opposition to the League by their apparent lack of enthusiasm for it, and to this was due in no small measure the defeat of the Treaty in the Senate. Some who were inclined to favor world cooperation were opposed to our assuming any sort of obligation in European affairs because they felt that Europe had a set of problems essentially her own, that she was

guided by sinister ambitions and practices, and that until she was prepared to forego these for the greater benefits to be had from the League, we would merely become entangled in family quarrels in which we would have no direct concern or understanding.

Following the rejection of the Treaty by the Senate, efforts to make the League of Nations the issue in the electoral campaign which followed in the Fall of 1920 were unsuccessful. The Republican Party was overwhelmingly elected, principally by appealing to prejudice and selfishness and by straddling on the question of the League. It would seem that President Harding received about as many votes of those who favored the League as of those who opposed it. Thirty-one distinguished intellectual leaders of the Republican Party who favored ratification of the Treaty and entrance into the League assumed the solemn moral responsibility of assuring the American people in an open letter that the election of Mr. Harding would ensure our taking that wise course. Others who were opposed gave their support to Mr. Harding, assuring their adherents that his election would keep us out of the League. It is most unfortunate that this question, which in its relation to the welfare of the country and of the world is paramount in importance to that of any political party, became involved in a political fight, and that those holding most conflicting views were led to cast the same vote. Those who supported Mr. Harding, thinking they were keeping us out of the League, have thus far had their way. Because of divided opinion within the Republican Party, the Administration has refrained from dealing openly and frankly with this question for fear it might disrupt the Party. It is incredible, however, that those who in such great numbers followed the advice of the thirty-one intellectual leaders and voted for Mr. Harding, thinking they were getting the League, will surrender without any further effort to advance their views and principles. Pro-Leaguers still hope that the thirty-one pro-Leaguers who signed the above mentioned letter, among whom are two members of the Cabinet, will ultimately make their influences felt in favor of the League.

IV

The period following the rejection of the Treaty of Versailles by the Senate of the United States, and the campaign of November, 1920, in which political animosities reached their climax, has been followed by one of experiment and reflection.

While the League has, during this period, lacked the support and impartial influence of the United States, and also the genuine support of some Powers which entered it, its prestige has increased.

The Allied Supreme Council, acting without any legal authority or sanction, has ignored the league and at times militated against its influence by attempting to solve in ex-parte conferences important matters of general concern. However, the failure of the Council to bring the Allies to a common point of view, or to make any lasting settlements, has directed attention more and more to the League and given added proof of its necessity.

The smaller powers which have given their hearty support to the League have

contributed in great measure to its success. Had the other powers followed the good example set by Denmark, the state of mind in Europe would have been greatly improved and the attitude of the United States towards the League and participation in European adjustments would have been more favorable. When the "open season" ("jagttid") on Germany was in full swing and it was considered permissible to take anything that was German, Denmark with much wisdom and self-control refused to take more of Schleswig-Holstein than she was justly entitled to.

After the present Administration took control of the Government of the United States, in March, 1921, it soon became evident that those who had been led to believe that President Harding would secure ratification of the Treaty of Versailles, even with certain reservations, were doomed to disappointment, at least temporarily. The refusal of the Administration to take that step soon forced it to take other action. The first step was to negotiate a separate Treaty with Germany. This is no longer spoken of with pride. It has not settled anything of importance, and it does not advance general peace nor serve the best interests of either country. Unwilling or afraid to assist by cooperation in the League in efforts to cure the ill from which the world continues to suffer, the Administration has been forced to adopt doubtful expedients of treating symptoms. The absence of the United States at the League conferences obviously increased the difficulties of the League in dealing effectively with disarmament. The Washington Conference was therefore called for the purpose of bringing about the limitation of armament and securing peace in the Far East. While some of the results achieved were of considerable importance, they have been somewhat exaggerated. The most popular argument advanced on behalf of the achievements of this Conference have been that had more been undertaken, less would have been accomplished. This is of course dogmatic. My opinion is that nothing was accomplished at this Conference which could not have been done sooner and better by the League of Nations, had the United States been a member, and in spite of what was done, peace and justice in the Far East have not been secured, and nothing whatever was done toward securing disarmament, peace and stability in Europe, the lack of which has retarded the economic recovery of Europe as well as the United States and the whole world.

In the endeavor to secure a limitation of naval armament, the League was ignored and a decidedly backward step was taken by entering the Four Power Treaty with England, France and Japan, which excludes and denies equal voice and protection to all the other powers which have vital interests in the questions and territories covered by that Treaty. This Pact violates the spirit, if not the letter of the Covenant of the League. It sets up a partial grouping of nations who do not pledge themselves to respect the rights of those who are not in the group. On the contrary they do pledge themselves to respect the rights of each other in the regions of the Pacific, and, in case of threatened aggression from an outside Power (which power may only be endeavoring to protect its own rights which may have been violated) they are to confer for the purpose of determining the most effec-

tive measures to be taken to repel the aggression. This tends to set up a counter-grouping of nations and undoubtedly violates the letter and the spirit of Washington's advice against such partial groupings of nations.

In spite of the theory of isolation so often advanced in the United States, this Government has never before refused to participate in any programme for international cooperation, and none of the preceding Presidents has ever advocated abstention. Every step taken by the present Administration to ignore or to avoid the League has added to the proof of its usefulness and necessity.

The fallacies about the League being in violation of American traditions and principles are rapidly disappearing. It is becoming clearer that those who argued that the United States should not enter into any agreement or association for the prevention of war, on the ground that we might thus limit our freedom of action, overlooked the fact that in the case of a war of any importance, our freedom of action is automatically limited, whether or not we are participants; that the more we do to prevent war the more freedom of action we can hope for; and that if we refrain from cooperation with other nations through the League, in dealing with European and other problems which concern the whole world, and fail to throw the weight of our moral influence towards the stabilization of peace and the constructive settlement of questions which remain dangerous sources of friction, the prospect of economic recovery diminishes and the probability of war increases. On the other hand, if we choose to throw the weight of our influence into such councils, and even go to the extent of agreeing to use force to maintain the unanimous decisions of such councils, we are only choosing to exercise our proper freedom of action for the peace and welfare of the world and for the maintenance of our own stability and independence.

There are those who think International Courts of Justice or Arbitration are sufficient. Experience has shown that wars cannot be thus prevented. Such courts can only supplement or be part of the machinery to settle or reconcile differences between nations, as do the courts within a nation settle controversies between its nationals. An International Court could not have prevented the last war. What question, which was justiciable or subject to arbitration, could have been submitted to a court which would have got at the source of that conflict and prevented it? Political policies cannot very well be passed upon by Courts which require evidence and facts, and not theories, upon which to act. The seeds of war are often planted so deep that evidence of their existence and state of growth cannot be ascertained or presented to a court until it is too late, and in the relationships between nations problems arise which require executive, legislative and judicial action, just as in the relationships within each nation.

Now that vast populations in certain sections are dependent upon the exchange of their goods and services for food or other necessities of life from some other portion of the world, the problems of Government have become exceedingly intricate, and can only be solved by measures which give to all peoples an opportunity to work and access to the markets of the world for the purchase of their require-

ments and the sale of their own surplus products. The present standard of living cannot be maintained and the economic forces cannot be utilized without constructive measures for the stabilization of peace and the restoration of confidence and credit. This is the prerequisite to substantial economic recovery. As long as the political policies of certain governments are dominated by a blind, selfish nationalism in disregard of the just rights and interests of others, there will be no firm foundation on which to rebuild. On the contrary, there will be a continued atmosphere of suspicion and a feeling of insecurity which will militate against the useful employment of labour and capital and the profitable production and interchange of products.

In the case of the United States today, we cannot find purchasers for a large part of our products nor satisfactory employment for all of our labor and capital. Besides that, the world owes us more than it can at present pay us in goods or more at least than we can now take in goods and services. It is therefore necessary for us either to forego collection, which might at best give only temporary relief of doubtful value, or to increase our consumption, or to invest our surplus foreign income in railroads, industries, mines, etc., in other parts of the world.

This latter plan would incidentally increase the productive and consumptive capacity of our debtors and customers and our own national wealth. Obviously such investments must be made through the private investor, who will not invest his funds abroad unless he has confidence in the political stability of the country where the opportunity is offered and reasonable assurance of its peaceful relationship with other powers. If his own Government considers that it cannot afford to assume even a moral obligation to maintain peace and order throughout the world by cooperating with the other powers to that end, it is rather natural that the investor should feel that it is too hazardous for him.

With the post-war reaction, nations embraced the theory that they could recoup their war losses at the expense of others, hasten a return of their own prosperity by obstructing that of others, and secure their own political freedom or domination by stifling the freedom of others. The return to sanity and idealism will probably come first from experience and knowledge gained through economic necessities.

From a purely practical standpoint, experience is proving that the economic forces of the world cannot be employed to advantage and that material progress cannot continue unless capital, goods, services and credits have a free and safe employment, and that this cannot possibly be unless the Governments of the world are prepared to respect and enforce respect for the rights and interests of others and to stabilize peace and restore confidence by the adoption of political policies which will accommodate themselves to moral and economic laws and necessities.

The greatest evidence that the League is a living force and fulfilling a necessary service is that, in spite of the absence of America, Germany and Russia, and the failure on the part of some of its important members to give their hearty support, it has in the first two years rendered most difficult and important services. There is a growing world-wide public opinion pressing towards cooperation and a settlement on the differences between nations by peaceful processes rather than by resort to war with its frightful destruction of life and property and moral values.

In England there is a genuine desire for peace and work, and there appears to be a growing public opinion in favor of the League as the only practical means of restoring the economic order and establishing peace. This will no doubt stimulate the British Government's support of the League.

France wants peace — but wants to be sure that it will not be temporary and at the cost of her future influence, independence and security. The failure of the United States to enter the League or to agree (pending the firm establishment of the League) to go to the aid of France in case of an unprovoked attack from Germany, increased the French anxiety, which has resulted in deferring a restoration of peace and confidence in Europe. While some of the French statesmen may have ambitions beyond securing the national freedom of France, designs on the permanent annexation of the Rhine provinces and control of the ores in the Rhur; and while some of them may hold to the fallacy that a policy of aggression and domination is necessary for the security of France, the one great concern of the peoples of France is security against another German invasion. They are entitled to this security, the world owes it to them, and the only practical way to give it is through the League. Accounts come from France of a growing private conviction that France's salvation lies not in a military alliance with England or with Belgium or any other power, but in doing away with alliances and in making the League of Nations what its founders intended it to be. The smaller powers are becoming restive under the attempted domination by larger powers and are realizing that their national freedom and welfare cannot be advanced or secured through military alliances.

It would seem that a reconciliation of differences in respect of the policy to be pursued towards Germany can be had by measures which would restore Germany economically, relieve unemployment in certain countries, and enable Germany to pay an appreciable amount to France, but which would also give an assurance to France that Germany's economic recovery will not enable her thereafter to violate or threaten French political or territorial integrity. That could be done through the League and no one has ever offered any other plan which holds out hope of such accomplishment.

All the arguments which have been advanced in favor of the League are strengthening day by day, while those opposed to it are weakening. The seed of world cooperation has been planted and has already become too deeply rooted in the League to be eradicated. The League is no longer flaunted as an idealistic, impracticable plan, but evidence is accumulating that it is most practical and workable and is based upon the fundamentals of justice — which must prevail if civilization is to progress and that human affairs, social and industrial, have become so transformed that a state of equilibrium cannot be maintained without this comprehensive plan for international cooperation and adjustment.

The ultimate attitude of the United States in respect of the League will depend very greatly upon Europe and its attitude towards the League. If Germany and Ireland are admitted, the objections heretofore offered by German and Irish Americans to the League will decrease. The wave of selfish nationalism which temporarily

engulfed us is receding and the one thing which Europe can do to encourage and hasten our entrance into the League will be to return to and abide in the letter and spirit of the principles expressed in the Fourteen Points and upon which the League of Nations was founded. The failure of some powers to do this has been a disappointment to pro-Leagueurs in the United States who are reluctant to get into European affairs as long as Europe is divided into groups and actuated by motives not in keeping with the League. While the impartial influence of the United States should have a good effect, it would not be wise for us to enter the League just to take sides with one power or group against another.

Aside from any moral obligation, it is in the interest of the United States, from a purely enlightened selfish standpoint, to assist in making the League of Nations a living effective instrument for regulating international relationships and preventing war. For Europe however, it is of even more vital importance. The degree of peace and prosperity in Europe — as elsewhere — will depend upon the extent to which the respective nations can inspire confidence in themselves and good will towards others and the use they make of the League. When all of the Powers realize that the advantages to be gained by a stabilized peace are far superior to those of any ambitions which are not in harmony with the principles of the League; when they fully realize that this must precede a restoration of confidence, credit and economic recovery; and that it not possible or to the advantage of any one power (alone or in alliance with other powers) to disregard the rights of or to dominate other powers, they will then turn to the League and contribute to making it the effective instrument for peace and prosperity which it is destined to be. The blind, selfish nationalism which is making the nations slaves to prejudices and uncontrolled animosities, must be eradicated and replaced by an enlightened public opinion animated by a passion for peace, based upon the solid foundation of equal rights and equal justice for all.

L'ATTITUDE DES PAYS-BAS ENVERS LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

PAR
A. STRUYCKEN

Celui qui ne considère que l'aspect extérieur des choses serait porté à voir un profond contraste entre le caractère du peuple néerlandais dans le passé et dans le présent.

Le passé nous montre un peuple qui, depuis qu'il prit les armes pour conquérir, par une lutte longue et sanglante, sa liberté et son indépendance contre son souverain légitime, ne sembla plus jamais pouvoir enterrer à nouveau la hache de guerre, se laissa entraîner de guerre en guerre, jusqu'à ce que, vaincu et épuisé, il en vint à s'abîmer dans le gouffre de l'impérialisme napoléonien.

Cependant, depuis qu'il se reconquit lui-même, qu'il rejeta la domination française, et qu'il se retrouva peuple indépendant, il ne semble plus rien être resté en lui de l'ancien esprit de guerre; en dehors des petits combats auxquels donnèrent lieu la rupture de l'artificielle communauté avec les provinces belges, produit de la sagesse du Congrès de Vienne, les Pays-Bas n'ont, depuis 1815, plus participé à aucune guerre; et l'esprit du peuple est si pénétré de pacifisme que, non seulement il a écarté pour lui-même la guerre du cercle des possibilités d'ordre raisonnable et moral, mais qu'il est en outre à peine en état de comprendre la guerre entre autres peuples.

Les héros que l'on apprend à la jeunesse à célébrer, ce sont les grands chefs d'armée et amiraux qui ont combattu pour la liberté du pays; qui lui ont conquis et maintenu sa place glorieuse dans le rang des nations les plus puissantes de la terre; les hommes d'état, à l'exemple desquels on s'exalte, pour qui on élève des statues, se sont les grands hommes de la lutte pour la liberté et du "siècle d'or", dont la parole et l'action pesaient autant que celles des puissants potentats avec lesquels ils jouaient la partie d'échecs dont le régime politique était l'enjeu; la dynastie que la population entière, malgré ses traditions et ses instincts républicains, honore comme une partie d'elle-même, est la descendance des glorieux Princes qui, surtout comme chefs d'armée et hommes d'états, ont su élever la petite République des Pays-Bas à sa position dirigeante dans le développement de la politique mondiale.

C'est ainsi que survit le glorieux passé dans l'esprit d'un peuple qui se trouve, dans le présent, entièrement satisfait de la place modeste, quoique respectée, qu'il occupe dans les relations internationales, s'abstient systématiquement

ment de toute participation active à la grande politique mondiale; et qui, même dans les plus violents conflits qui peuvent être décisifs pour le régime politique de l'Europe, et par suite pour le sort des Pays-Bas, considère comme un devoir sacré d'observer une stricte réserve et une complète impartialité.

Et pourtant, l'opposition n'est qu'une apparence. Non seulement dans le présent, mais aussi dans le passé, le peuple néerlandais a porté et mérité le nom de peuple le plus pacifique de la terre. Ce n'est pas un sentiment d'orgueil qui pousse la plume à écrire ce qualificatif, lequel est confirmé par de nombreux témoignages autorisés dans le passé, témoignages dont on nous permettra de citer un exemple qui paraît particulièrement à sa place dans cet ouvrage.

Lorsque la Paix d'Utrecht sembla ouvrir à l'Europe épuisée la perspective d'une paix durable, s'appuyant sur la force des traités et l'équilibre des puissances, de nobles esprits cherchèrent à trouver le plan d'une organisation permanente des Etats, propre à maintenir la paix et le droit parmi les peuples. Celui de l'Abbé de Saint-Pierre attira le plus l'attention. Une "Union permanente et perpétuelle" aurait englobé tous les souverains chrétiens "dans le dessein de rendre la paix inaltérable en Europe"; un "Sénat perpétuel", se réunissant dans une "ville libre", représenterait et dirigerait la Ligue. Quelle ville prendrait cette place d'honneur? "Une ville de Hollande", répond de Saint-Pierre, "me paraît préférable en ce que les Hollandais sont de tous les peuples de la terre ceux qui font le commerce le plus fréquent et le plus étendu et après tout la Ville de Paix peut elle jamais être mieux placée qu'au milieu du peuple le plus paisible de tous les peuples et le plus intéressé de tous à la conservation de la Paix?"

Et c'est ainsi que d'abord Utrecht, plutard la Haye, furent choisies comme centre et comme siège de la Ligue de paix projetée.

On ne saurait, mieux que le ne fit de Saint-Pierre, définir la psychologie du peuple néerlandais; l'intérêt et le sentiment marchent depuis longtemps de pair pour imprégner entièrement l'esprit du peuple d'une aspiration sincère vers la paix.

La longue guerre de libération, couronnée par la paix de Westphalie, a donné à la Hollande, au point de vue territorial, tout ce qu'elle ambitionnait. Elle n'a jamais aspiré à d'autres agrandissements. Le seul souci fut de garder en sécurité ce que l'on avait obtenu au prix de si lourds sacrifices, et de pouvoir se consacrer en paix aux sources de la prospérité du peuple, l'exploitation des riches colonies et le commerce international.

Mais, pour cela, il était nécessaire que l'on gardât anxieusement l'héritage paternel et qu'on le garantît contre tout impérialisme cherchant, dans la possession des terres basses bordant la Mer du Nord, la clef de la domination en Europe. Assurément, on eût préféré pouvoir dès le début se retirer, comme un peuple satisfait, en un tranquille isolement. Mais le sort des Pays-Bas unis était d'un trop grand poids, pour l'équilibre politique en Europe, les vagues de la grande politique déferlaient trop haut et trop loin, pour que l'on puisse se sentir en sécurité par une simple contemplation inactive. C'est ainsi que l'on dut participer au grand jeu, afin que demeurât assuré l'équilibre sur lequel reposait l'existence du pays.

Pour soi-même, on n'a jamais convoité ou obtenu le moindre avantage. La seule

chose que l'on demandait, c'était d'avoir avec les puissances de tels rapports, de voir les autres États se grouper en une constellation politique telle que l'on puisse jouir dans le calme et la paix de sa propre existence.

Et l'on a fait son devoir, aussi longtemps que l'on en a eu la force . . . et même encore davantage. Et on le fit avec tant d'énergie et de talent, que le sol pacifique des Pays-Bas devint un centre de la politique mondiale, où les plus importants problèmes pour la restauration ou le raffermissement de la paix furent discutés. L'équilibre menaçait-il d'être rompu, le peuple, malgré son esprit antimilitariste parce que pacifique, se trouvait toujours prêt, fût-ce souvent à la onzième heure, à mettre en cause son sang et ses biens pour le maintenir, parce qu'il savait que sa propre existence se trouvait en jeu dans la balance.

Les grandes possessions coloniales furent la source principale de son commerce et de sa prospérité. Le commerce ne saurait prospérer, on ne saurait considérer comme siennes ses propres colonies, quand un autre État exige pour lui la suprématie sur mer et les privilèges qui en découlent. C'est ainsi que la Hollande, pour assurer son existence, devint le champion de la liberté des mers, de l'égalité des pavillons, du développement du droit des gens, et en particulier de la réglementation tendant à assurer la liberté du commerce des neutres pendant les guerres maritimes.

Il n'est nullement besoin d'être un adepte du soi-disant "matérialisme historique" pour admettre qu'un lien intime et une influence réciproque existent entre les intérêts économiques d'un peuple et ses idées éthiques. Un peuple qui ne convoite aucune extension de territoire, qui trouve dans le commerce d'outremer la source de sa prospérité, dont les intérêts sont donc entièrement servis par la paix ; un tel peuple constitue suivant sa nature un terrain propice à l'éclosion et au développement des idées éthiques tendant à garantir la paix du monde.

C'est pourquoi ces mêmes Pays-Bas furent, d'une part, le lieu de compétition des grands intérêts politiques ; d'autre part, et en même temps, le "berceau" du droit des gens, qui en effet veut assurer les relations régulières et pacifiques des peuples, et protéger leur existence et leurs droits contre la violence illégale et arbitraire en faisant pénétrer dans leurs rapports, au dessus des oppositions, d'intérêts nationaux, l'idée sublime de la Justice, de l'Humanité et de la Civilisation.

Ce même esprit, qui tint en éveil les talents de l'homme d'état et de l'homme de guerre pour la protection de l'héritage des aïeux, fut aussi la source d'où jaillirent les énergiques et émouvants accents de paix et de droit par lesquels Hugo de Groot (Grotius) attira vers lui jusqu'à nos jours, l'attention fervente de toute l'humanité, et qui, après lui, anima et conduisit tant d'autres esprits attachés à l'oeuvre difficile consistant à faire servir le droit international à rendre ordonnés et pacifiques les rapports entre les peuples.

C'est ainsi que le peuple néerlandais a reçu, en héritage des ancêtres, une double tradition, un double instinct tendant néanmoins au même but : le maintien de son existence pacifique, basé sur la même idée : la valeur dominante et suprême de la paix des peuples dans le Droit. C'est cette double ligne qui a également délimité sa place dans la vie internationale depuis sa résurrection en 1813.

L'instinct politique amène le peuple à comprendre que, quelles que soient les

belles maximes par lesquelles elle se manifeste, la politique est basée sur la Force, dirigée par la raison ou par l'inintelligence, par le droit ou par l'iniquité, par l'égoïsme ou par l'altruïsme, mais Force en tout cas, de sorte que celui à qui la Force manque agit comme un sot lorsqu'il veut néanmoins jouer un rôle actif dans la compétition des forces internationales.

Tout comme autrefois, le peuple néerlandais n'ambitionne, au point de vue politique, rien d'autre que de rester ce qu'il est; toute poussée vers une expansion politique de quelque nature qu'elle soit, lui est étrangère. Même ses frères de race et de langue vivant dans d'autres pays — quelque grand intérêt qu'il apporte à suivre et à soutenir le développement de la culture commune — même ceux-là, il les considère et ne veut les considérer politiquement que comme des étrangers; il ne possède aucune terre *irredenta* à l'intérieur de ses frontières, et il ne voudrait pas davantage en reconnaître hors de son territoire national.

Tout comme autrefois, il comprend que sa continuité d'existence, sa tranquillité et sa sécurité, le maintien de ses possessions coloniales, dépendent de la constellation politique de l'Europe, dépendent de la communauté des Etats du monde entier. Il sait de quelle grande importance stratégique et commerciale sont le petit delta qu'il habite, ainsi que les colonies, dans l'Extrême Orient, qu'il peut appeler siennes. Que l'équilibre politique, en Europe ou bien outremer, se voie jamais rompu; sa vie et son indépendance, ses moyens d'existence se trouvent immédiatement en cause.

Mais il comprend également qu'avec la disparition de son ancienne puissance, le temps est aussi passé de jouer un rôle dirigeant sur le grand échiquier politique. S'il se hasardait néanmoins à le faire, il ne pourrait être que le satellite d'autres puissances, qui feraient servir sa politique à leurs intérêts particuliers.

C'est pourquoi il ne restait au peuple néerlandais d'autre politique à suivre que celle de la réserve et de la neutralité à l'égard des compétitions politiques des puissances dirigeantes. Il devait de ce fait renoncer à la part d'honneur et de profits qu'aurait pu lui procurer une participation à ces luttes; mais il ne voulait pas non plus être exposé aux désagréments et aux dangers qui en sont la conséquence inévitable. Et lorsqu'il se sent dans une certaine mesure en sécurité, ce sentiment ne trouve pas sa base dans un optimisme exagéré à l'égard des bonnes intentions des grandes puissances, mais dans la conviction que l'histoire lui a appris et confirmé, comme maxime politique d'ordre le plus essentiel, que l'intangibilité et l'indépendance de son territoire sont une condition indispensable pour le maintien de l'équilibre politique en Europe; de même que ses possessions coloniales sont une condition indispensable au maintien de la tranquillité en Extrême-Orient; maxime qu'aucun Etat ne pourrait impunément ignorer ou transgresser.

Le peuple néerlandais considère également cette maxime comme une part d'héritage de la sage politique des aïeux; et sa politique actuelle n'a pas d'autre but que de veiller, pour autant que cela soit en son pouvoir, à ce que cet héritage ne se perde pas.

Mais c'est aussi pourquoi la politique néerlandaise, tout en étant une politique d'indépendance et d'abstention, n'est pas une politique d'inaction. La maxime politi-

que sur laquelle repose l'existence du peuple néerlandais ne peut se maintenir que si l'on éveille et entretient dans le monde entier la ferme confiance que le peuple néerlandais veut uniquement demeurer lui-même; et qu'il ne se laissera jamais entraîner, ni ouvertement ni en secret, à servir les intérêts politiques de tiers. Si cette confiance venait à ce perdre, c'en serait fait de l'indépendance néerlandaise.

Celui qui se rend compte des grands intérêts stratégiques et économiques que représentent le territoire des Pays-Bas et celui de leurs colonies; qui reconnaît le lien toujours de plus en plus étroit qui existe entre les intérêts politiques et économiques des peuples; — celui-là comprendra qu'elle n'est guère facile, la tâche qui consiste, — dans cette sphère pleine de défiance et de suspicion où se déroule la lutte entre les grands intérêts et les aspirations des divers pays du monde — à maintenir toujours la confiance, chez toutes les parties intéressées, que l'on n'est pas disposé, fût-ce dans la mesure la plus infime, à servir les intérêts particuliers de l'une d'entre elles.

Au cours de la dernière guerre, cette politique a subi son épreuve du feu.

De même que le monde entier, le peuple néerlandais était également divisé dans ses sympathies pour les deux grands groupes d'Etats en lutte. Au fond de son cœur, personne n'était neutre aussi en Hollande, et, en général, on ne cachait guère son sentiment. C'est ainsi que la politique de neutralité était sérieusement menacée du dedans du pays, par l'esprit et l'âme mêmes de la population. Mais non moins grave était le danger du dehors: située comme elle l'était au milieu des parties belligérantes, avec ses importantes voies de communication, ses ports et ses côtes maritimes; avec son commerce étendu sur terre et sur mer et ses riches colonies, la Hollande ne pouvait faire autrement que de se trouver en contact permanent avec tous les Etats en lutte, leurs organismes de guerre, leur commerce et leur industrie. En ce qui concerne ses propres moyens d'existence, elle fut au surplus rapidement à peu près complètement dépendante du bon vouloir des puissances belligérantes. C'est pourquoi le danger était très grand de la voir poussée, ou entraînée par l'une des parties, sinon dans la guerre même, tout au moins dans une situation d'asservissement contraire à la neutralité. Et à maintes reprises, sinon continuellement, il fut exercé — avec ou sans mauvaise intention — une pression en ce sens sur le peuple néerlandais. Pour aucun pays du monde le maintien de la neutralité ne fut aussi difficile que pour le peuple néerlandais; et vis-à-vis des belligérants, qui nécessairement voyaient et appréciaient tout sous le jour de leur politique de guerre, il fut plus difficile encore de ne pas laisser se perdre la confiance que la politique néerlandaise n'était réellement dirigée par aucun autre mobile que celui de maintenir une loyale neutralité. Notre pays dut alors accepter bien des affronts, bien des humiliations, bien des reproches. On qualifia d'indifférence morale, d'apathie égoïste, de vile soif de lucre, ce qui était surtout le fruit d'une difficile victoire sur soi-même; il sembla souvent qu'aucun peuple n'était tombé si bas que le peuple néerlandais, que rien ne pouvait amener à prendre parti — ni par la parole ni par le fait — dans la grande lutte qui divisait le monde entier.

Le sentiment de valeur propre et de dignité du peuple et du gouvernement néerlandais dut subir une rude épreuve. Mais l'instinct politique garda le dessus;

et le peuple néerlandais fut ainsi préservé des misères de la guerre, qui n'aurait pu apporter le moindre avantage, ni aux Pays-Bas, ni à d'autres. Il ne paraît pas téméraire de dire qu'aujourd'hui, même chez les anciens pays belligérants, le bon droit de cette politique de stricte neutralité est peu à peu reconnu. La maxime du développement politique historique : les Pays-Bas indépendants, ne servant aucune politique quelle qu'elle soit, l'idée fondamentale de la politique des ancêtres ; cette maxime, dans sa forme actuelle, celle de l'indépendance et de la neutralité politique, a donc démontré indiquer l'exacte direction.

Egalement dans le domaine du développement du droit international, les Pays-Bas sont restés fidèles à la tradition. Leur intérêt est resté le même qu'autrefois : par une guerre, les Pays-Bas ne peuvent jamais rien gagner, mais bien tout perdre. Leurs moyens d'existence sont les mêmes que dans le passé : la liberté du commerce et de la navigation en est la condition indispensable. Tout ce qui peut favoriser les relations ordonnées et paisibles entre les peuples profite à l'énergie vitale du peuple néerlandais ; pour lui, chaque ligne de droit consacrée à la vie commune des Etats est un véritable bienfait.

Le sentiment répond entièrement à l'intérêt, et le surpasse même. Le peuple se considère comme le porteur d'une tradition, et s'en sent responsable. Presque de nature, il pense internationalement, et pour apprécier l'attitude politique des Etats, il prend pour mesure le Droit qui s'élève au-dessus du nationalisme ; il se considère plus ou moins comme le tiers impartial, qui, par son expérience dans le passé, sait ce que c'est la politique internationale ; mais qui en outre possède maintenant, dans le système conscient et bien considéré de sa neutralité, un titre à collaborer aussi énergiquement et aussi loyalement que possible à tout ce qui peut contribuer à diriger et à maintenir l'action politique des Etats dans la voie d'une réglementation éthique et juridique.

C'est ainsi que régné en général dans les Pays-Bas un sain esprit international. Dès qu'il est question d'agir, on sait se préserver d'un illusionnisme exagéré qui ne connaît pas les forces qu'il voudrait mettre sous la dépendance d'un idéal trop haut placé. Dans la discussion des problèmes internationaux, le peuple néerlandais jouit plus ou moins de la même préférence qui fait attribuer, en matière de sport, la fonction d'arbitre impartial à un ancien joueur. C'est pourquoi le sol néerlandais fut aussi traditionnellement considéré comme l'endroit propice au commun travail pacifique des peuples.

Que l'on nous permette de citer, en confirmation du fait, un témoignage plein d'autorité.

Lorsque, en 1899, le représentant de l'infortuné monarque qui — rappelons-le une fois encore en un souvenir reconnaissant — prit l'initiative de l'oeuvre de paix, aux si nobles intentions, de la première Conférence de la Haye — lorsque ce représentant exposa, dans son discours d'ouverture, pour quoi la Résidence des Pays-Bas avait été choisie comme siège de cette Conférence, il donna au peuple néerlandais ce flatteur témoignage : "C'est sur le sol historique des Pays-Bas que se sont discutés les plus grands problèmes de la vie politique des Etats ; c'est ici, on peut le dire, le berceau de la science du droit international ; durant des siècles,

les principales négociations entre les Puissances européennes se sont poursuivies ici; c'est ici enfin que fut signée la remarquable transaction qui apportait la trêve dans les luttes sanglantes entre les États. Nous nous trouvons donc en pleine tradition historique."

Loin de moi l'idée de vouloir surestimer les vertus de notre peuple. Une grande part de l'ancien instinct, de la vieille expérience, s'est perdue. La grande masse d'un peuple pense inévitablement d'une manière "égocentrique". C'est pourquoi le peuple néerlandais — parce qu'il se tient depuis si longtemps déjà à l'écart des grands conflits des autres États; parce qu'il est dépourvu lui-même de toute soif d'expansion politique; parce qu'il sait en outre que son existence dépend de la vie pacifique en commun des autres nations — le peuple néerlandais, donc, court le danger de juger trop les autres d'après lui-même, et d'oublier que les éléments heureux qui se réunissent en son esprit pour l'amener à placer, dans à peu près toutes les circonstances, la paix au-dessus de tout — ces éléments ne se trouvent pas toujours réunis dans la même mesure et dans la même force dans l'esprit des autres peuples.

Une surestimation de la puissance de l'idée de paix dans la vie commune des autres États en est souvent la conséquence, surestimation qui conduit à l'exagération dans les deux sens: d'un côté, beaucoup s'adonnent également trop aisément, en Hollande, à des espoirs illusoire concernant la possibilité d'assurer de façon permanente la paix du monde par les moyens de droit; d'autre part, on tombe trop facilement dans le doute concernant ces mêmes moyens, quand la réalité ne paraît pas répondre à l'attente trop haut placée. Assez fréquemment, ce sentiment va de pair avec une certaine présomption dans l'appréciation des actes et des mobiles des peuples étrangers; et il amène même à considérer comme incompréhension ou criminel dessein ce qui n'est peut-être que précaution justifiée ou aspiration légitime.

Idéalisme exagéré et scepticisme outré alternent de cette manière plus d'une fois dans les courants de l'opinion publique; mais s'il devient nécessaire de déterminer une attitude, alors le peuple et le gouvernement se laissent toujours guider par des considérations d'un pratique idéalisme, imprégné de réalité.

Que l'on veuille bien pardonner cette longue digression sur la psychologie du peuple néerlandais. Elle paraît nécessaire pour avoir une compréhension exacte de l'attitude que les Pays-Bas ont déjà adoptée, et de celle que l'on peut attendre d'eux dans l'avenir, à l'égard des magnanimes efforts qu'a entrepris la présente génération en vue d'assurer, par le moyen d'une Ligue englobant tous les États du monde, une vie en commun des peuples dans le Droit et la Paix.

Avant la guerre, le mouvement pacifiste dans les Pays-Bas ne revêtait guère — pas plus du reste qu'ailleurs — le caractère d'une propagande en faveur d'une Ligue mondiale générale des peuples. Certes l'idée n'en était pas inconnue, mais on

paraissait encore par trop éloigné de sa réalisation pour qu'une action dirigée dans cette voie puisse être sérieusement favorisée. Les yeux n'étaient pas tournés vers une transformation radicale de l'essence même des relations entre états, ni vers une association universelle basée sur cette transformation. On songeait plutôt à des remèdes, à des fortifiants, capables de guérir les maux subsistant dans la communauté des états, et pour favoriser la paix et le droit entre les peuples. C'est ainsi que l'action en faveur de la paix demeurait limité aux médicaments connus, que la pharmacopée pacifiste préconisait depuis longtemps : le développement du droit des gens positif, la conciliation, les tribunaux internationaux, et la réduction des armements.

Ce dernier moyen, si haut qu'on puisse en considérer la valeur, se trouve plus ou moins hors de portée du peuple néerlandais. Quoique antimilitariste extrême, le peuple néerlandais comprend néanmoins que leur pays, avec ses faibles forces armées, ne peut provisoirement jouer, à l'égard de l'action en faveur du désarmement, d'autre rôle que celui de spectateur intéressé. En vérité, il n'y eut à cet égard, avant la guerre, pas grande chose à observer.

Droit des gens, conciliation, et juridiction, tels furent donc les éléments essentiels de l'action pacifiste dans les Pays-Bas ; et l'on fit ce que l'on pouvait pour témoigner, en paroles et par des faits, des hautes espérances que l'on fondait sur ces moyens pour favoriser la paix dans le monde. C'est avec fierté qu'on peut à ce propos se glorifier du fait que les Pays-Bas, en 1894, dans un traité avec le Portugal, ont donné le premier exemple d'une clause d'arbitrage général.

Le caractère international du milieu néerlandais trouve sa consécration dans nombre de Congrès et de Conférences réunis à la Haye, parmi lesquels on peut surtout citer les deux Conférences de la paix. Bien que ces deux Conférences aient manqué leur but principal : la réduction des armements ; et que le développement du droit des gens s'y soit trouvé limité à la codification du droit de guerre, on peut cependant saluer avec satisfaction le remarquable progrès que l'échange d'idées et les conventions y conclues firent réaliser aux conceptions de conciliation internationale et d'arbitrage. L'arbitrage obligatoire put bien n'être adopté qu'en principe, on fut néanmoins fermement persuadé que la troisième Conférence de la paix réussirait à écarter les difficultés qui s'opposaient encore à son exécution pratique généralisée. L'établissement d'une Cour Internationale des Prises put bien être encore ajournée, on pouvait néanmoins avoir confiance que dans une Conférence à réunir à bref délai, et où les Pays-Bas, suivant leurs traditions et leurs grands intérêts dans la navigation, seraient aussi représentés, les règles nécessaires du droit des prises seraient formulées de manière à obtenir la collaboration de l'Angleterre.

La Cour Permanente d'Arbitrage fut instituée à la Haye, et la Résidence néerlandaise fut ainsi effectivement élevée au rang de centre de l'oeuvre internationale de paix. La libéralité de M. Carnegie y fit plus tard dresser un symbole matériel du développement de l'action pacifiste dans la forme du Palais de la Paix.

Dans l'entretemps, le gouvernement néerlandais s'efforça de gagner le plus d'états possible à l'idée de l'arbitrage obligatoire ; et il fut le premier en Europe

qui put réussir à mettre sur pied un véritable traité général d'arbitrage, sans aucune réserve concernant les questions d'honneur national ou d'intérêts vitaux, à savoir le traité conclu le 12 février 1904 avec le Danemark. Le développement ultérieur des idées de conciliation, sous la forme des conventions dites "traités Bryan", retint également la vive attention du peuple et du gouvernement.

Tout cela avait pour base une certaine confiance tranquille, à laquelle nous songeons aujourd'hui avec tristesse. Malgré les signes inquiétants que l'on voyait apparaître à maintes reprises à l'horizon politique, la grande masse, et avec elle bien des cerveaux cultivés, considéraient une guerre entre les états civilisés en Europe comme une impossibilité morale et économique; dans tout ce que l'on faisait partout pour favoriser le maintien de la paix, on croyait voir autant de symboles d'un développement progressif de l'esprit humain, qui devait conduire de lui-même à l'idéal de l'arrangement de tous les différends internationaux par des moyens pacifiques. Cet optimisme fut le côté faible de l'ancien mouvement en faveur de la paix, de l'oeuvre de la Haye — ce fut en même temps son côté le plus attrayant.

Cet optimisme ne fut toutefois pas généralement partagé dans tous les milieux du mouvement pacifiste hollandais. Au cours des dernières années précédant la guerre, se fit entendre avec force, sous l'impulsion de M. V. Vollenhoven, professeur à l'Université de Leyde, la plainte qu'il manquait l'essentiel à l'oeuvre de la Haye: l'arrangement de tous les conflits par un tribunal international était prévu, mais aucun moyen n'était indiqué pour donner force de loi aux sentences de cette Cour internationale vis-à-vis d'un état qui ne voudrait pas s'y soumettre; de même que le droit ordinaire, le droit des gens exige une sanction, une exécution des sentences judiciaires.

On fit appel au peuple néerlandais pour qu'il témoignât une fois encore énergiquement de son amour pour le Droit en prenant l'initiative, au prix de gros sacrifices, de l'institution d'une force armée internationale, appelée à mettre à exécution les arrêts de la Cour d'Arbitrage de la Haye contre les états récalcitrants.

Cet appel trouva chez beaucoup de l'écho, mais il rencontra également une sérieuse opposition. On comprit qu'il était question du principe même du mouvement pacifiste: la contrainte collective convient-elle pour combattre l'injustice dans l'ordonnance paisible des Etats vers laquelle doit tendre le pacifisme, ou cette contrainte n'est-elle pas plutôt à considérer comme la dernière et la plus dangereuse manifestation de l'esprit belliqueux, en opposition avec l'idée fondamentale du pacifisme?

Sur cette question, qui actuellement encore n'a rien perdu de son poids, et qui touche de près à l'essence même de la Société des Nations, eut lieu dans les Pays-Bas un émouvant combat d'avant-postes, avant même qu'elle ait attiré l'attention des autres pays. La commission de préparation de la troisième Conférence de la Paix s'y intéressa, et en aurait certainement fait le sujet d'un échange de vues au cours de cette Conférence; on pourrait trouver dans ses archives une organisation, réglée dans tous ses détails, d'une force armée internationale, projet dans lequel toute l'attention a été vouée aussi bien au côté militaire qu'au côté juridique du problème.

L'oeuvre de la Haye, qui s'était démontrée impuissante à vaincre l'esprit belliqueux, tomba pendant la guerre en discrédit. Le mouvement pacifiste, chacun s'en déclara convaincu, devait être mené dans d'autres voies, s'il voulait pouvoir inspirer confiance dans l'avenir. Tout ce qui dans le passé avait été préconisé et tenté s'était démontré n'être que vains palliatifs, que cote mal taillée; seule, une métamorphose essentielle de la vie internationale des peuples pouvait apporter le bienfait de la paix durable, à laquelle aspirait ardemment le monde entier.

Cette métamorphose porta le nom de "Société des Nations". Quels sont les facteurs qui ont, dans les dernières années de la guerre, et principalement après l'armistice, fait de cette idée la propriété commune du monde civilisé tout entier? Fut-ce l'ancienne idée, si souvent déjà présentée par de nobles esprits aux princes et aux peuples, au cours de l'histoire du monde, pendant les horreurs de la guerre, comme idée salvatrice? Ou bien fut-ce la puissante réalité de l'association des Etats alliés et associés qui demandait à se voir continuée après la fin de la guerre?

Ces deux facteurs doivent avoir contribué à faire mûrir la pensée que, maintenant ou jamais, une transformation radicale des relations entre les états devait être réalisée pour rendre impossible cet outrage à la civilisation qui s'appelle la guerre.

La devise de la politique internationale avait été, depuis des siècles, le principe de l'équilibre, comme moyen propre à protéger l'indépendance des états et à prévenir la guerre. Eh bien, ce système avait, pour la quatrième fois, fait faillite. Malgré son application avait éclaté la plus cruelle de toutes les guerres, qui avait menacé, moralement et économiquement, de mener toute l'humanité à l'abîme. Les remèdes trouvés par les Conférences de la Haye s'étaient démontrés sans effet; même leur réglementation du droit de guerre était devenue une dérision.

La solution devait être tout autre: les relations entre les peuples devaient être fondées, non sur l'opposition des forces et des intérêts dont le système d'équilibre est l'émanation, mais sur l'idée de la communauté, de la solidarité, de la puissance ordonnée commune. Et une Société des Nations qui englobe tous les états comme ses membres, sur un pied d'égalité, qui consacre toutes ses forces morales, et au besoin aussi ses forces matérielles, à maintenir ses membres dans les sentiers du Droit et de la Paix et à les faire collaborer à l'oeuvre commune de civilisation — une telle Société des Nations est l'incarnation même de cette conception.

Tout ce que l'on avait fait autrefois pour favoriser la paix: développement du droit des gens, conciliation, arbitrage, réductions des armements, etc. . . . n'est certes pas sans valeur; mais tout cela doit être englobé et condensé dans un grand système de réforme du monde, qui assure à tous ces moyens particuliers la place et la situation réciproque qui leur convient; mais qui en même temps les complète et les achève de façon à en former un vivant, un énergique organisme, au sein duquel l'humanité puisse travailler, dans le calme et dans la paix, à son développement matériel et moral.

C'est dans ce sens que l'idée d'une Société des Nations a, pendant la guerre, implanté ses racines dans l'esprit des gouvernements et des peuples, aussi bien chez les belligérants que chez les neutres. Et l'on honore M. Wilson, qui l'a

prêchée aux applaudissements enthousiastes du monde entier, sinon comme son inspirateur, tout au moins comme son plus grand apôtre.

Le peuple néerlandais a également participé de tout coeur à ces applaudissements. S. M. la Reine invita le Président Wilson à venir apporter également dans les Pays-Bas son message de salut. On se laissa entraîner par son idéalisme; on rêva qu'en réalité, cette guerre aurait été la dernière, et que les terribles sacrifices qu'elle avait coûtés n'auraient finalement pas été faits en vain, parce que l'humanité aurait de ce fait appris à connaître le principe et la réalité de la véritable paix. On s'abandonna à l'illusion que près de cinq années de guerre cruelle auraient réveillé l'esprit de droit et de paix, qui constituerait désormais la base et le ciment de la communauté des peuples; et bien qu'on entendit la passion guerrière mugir plus fortement qu'elle ne l'avait jamais fait auparavant, on eut confiance qu'une fois la paix conclue, la nouvelle idée parviendrait facilement et rapidement à élever jusqu'à elle l'esprit fatigué et épuisé des peuples.

Certes, il y eut aussi des esprits critiques, qui ne purent croire à une si subite et si formidable transformation de l'esprit humain, et cela précisément comme conséquence de la plus atroce de toutes les guerres; mais la grande masse, ici comme ailleurs, a cru en M. Wilson, a cru en l'idéal de la Société des Nations, tel qu'il le prêchait.

Dans ce nouvel ordre du monde, les Pays-Bas étaient prêts, voire même avides, de prendre une place importante. L'idée d'une Société des Nations était une idée de *Droit*, à laquelle la politique devait être subordonnée; tout ce qui pouvait être utile au développement de cette idée résidait dans les limites de la tâche à laquelle était appelé, de par ses traditions, le peuple néerlandais. La collaboration à la construction et à la mise en action d'une communauté de droit, basée sur l'égalité des états, petits et grands; assurer par des moyens de droit la Justice et la Paix proclamées entre les peuples sur la base l'idée de communauté, était un devoir vis-à-vis duquel on ne pouvait rester neutre. Ici où il ne devait pas s'agir de forcé ou de politique, mais de droit, la parole du petit état avait une aussi grande valeur que celui du grand état, et les Pays-Bas devaient s'efforcer de prendre une place de premier rang dans le développement de cette idée. Il pouvait être vrai que l'oeuvre accomplie antérieurement à la Haye y perdrait de ce fait en considération — mieux valait élever sur de nouvelles fondations, un édifice nouveau et durable que de s'obstiner à conserver l'ancien, qui aurait présenté une résistance insuffisante contre les tempêtes de l'esprit belliqueux.

C'est ce rêve que beaucoup firent dans les Pays-Bas; et l'on était étonné, voire même troublé, de constater que le gouvernement semblait si peu partager cet enthousiasme.

Le rêve ne dura pas longtemps. L'armistice vint, le traité de paix fut préparé par les puissances victorieuses; le Pacte de la Société des Nations, qui devait en faire partie, fut porté à la connaissance du monde entier.

Quelle désillusion. Mais cela n'était pas une Société des Nations. C'était une alliance des puissances victorieuses en vue de garantir en commun l'exécution des conditions de paix à imposer à l'ennemi vaincu, de maintenir les avantages terri-

toriaux obtenus. Cette ligue n'unissait pas l'humanité entière en une vaste communauté, mais maintenait le monde — pour combien de temps encore ? — divisé en deux grands camps ennemis, de même que pendant la guerre. Des trois bases indispensables d'une vraie Société des Nations : universalité, égalité, suprématie du droit, aucune n'était présente. Les anciens ennemis en étaient exclus, jusqu'à ce que les vainqueurs les jugeassent dignes d'être admis ; même les neutres n'avaient pas le droit d'en être membres, à moins que et pour autant que les membres originaires veuillent bien les y inviter. L'égalité des états était seulement reconnue dans l'Assemblée ; mais dans le collège principal : le Conseil, elle était foulée aux pieds. Les grandes puissances se réservaient là une majorité permanente, et accordaient en outre, provisoirement, les places de la minorité à trois anciens belligérants alliés et à une puissance neutre désignée par elles. Et le Droit ? Pas de juridiction ni d'arbitrage obligatoires ; la guerre non écartée ; le règlement des différends internationaux confié à la direction d'un collège politique, le Conseil. Pour éviter une guerre injustifiée, aucune action de contrainte organisée en commun d'après les règles du droit, mais simplement la consécration du système de la pression économique instauré pendant la guerre, et ressenti trop souvent par les neutres comme une grossière iniquité.

Autant l'on avait hautement applaudi, autant l'on était maintenant acerbe dans sa désapprobation. Le président Wilson perdit l'aurole qu'on avait vu briller sur son chef de prophète. Maintenant que l'idéale Société des Nations ne se réalisait pas, on ne voulait rien voir de bon dans le succédané que les hommes d'état dirigeants des puissances associées et alliées voulaient installer à sa place. Oui, on alla même plus loin. Ce succédané n'était rien d'autre qu'une alliance politique entre un groupe déterminé d'états, réunis par la guerre menée en commun. Eh bien : suivant ses traditions, la Hollande s'était toujours tenue à l'écart des complications de la grande politique ; pendant la guerre, elle s'était, malgré tout ce qu'elle avait dû endurer, maintenue à cette tradition, et se n'était jamais laissée entraîner ni contraindre à abandonner la plus stricte neutralité. Et maintenant, elle se laisserait néanmoins, sous la forme de qualité de membre d'une Société des Nations, pousser dans le sein d'une constellation purement politique, d'états déterminés ; elle devait pour leur bon vouloir, lors de la première guerre qui suivrait, abandonner sa neutralité, participer ouvertement à la guerre économique, ouvrir son territoire aux troupes et aux navires étrangers ?

Ce n'était encore rien d'autre qu'un projet qui se trouvait là. Les gouvernements neutres furent invités à exprimer leur opinion à ce sujet dans une commission de la Conférence de la Paix à Paris. En mars 1919, eut lieu la réunion à l'hôtel Crillon. Nouvelle désillusion. Ce n'est pas comme collaborateurs à la constitution de la Société des Nations que furent reçus les délégués des gouvernements neutres, mais simplement comme *outsiders*, dont les objections furent écoutées avec la plus grande affabilité, mais auxquels on laissa en même temps clairement entendre qu'ils ne devaient pas compter qu'on y donnerait suite sur les points essentiels. C'est ainsi qu'il ne résulta rien, ou presque rien, de toutes leurs propositions d'amélioration de la Ligue dans le sens de l'égalité des états, de l'affaiblissement du caractère

politique, de l'extension de la conciliation et de la juridiction. L'esprit du Pacte projeté demeura ce qu'il était.

Cet esprit se montra plus clairement encore au grand jour, lorsqu'en mai 1919, fut connu le traité de paix dont le Pacte de la Société des Nations était le préambule. La désillusion devint de l'indignation.

Ce n'est pas ici le lieu d'émettre une appréciation sur le traité de Versailles. La question est de savoir si le public néerlandais qui, lui, le fit, avait une connaissance suffisante des choses, et s'il se donna la peine suffisante de comprendre le point de vue adopté par les puissances victorieuses. Ce qui est certain, c'est que beaucoup de Néerlandais considèrent les conditions de paix imposées à l'Allemagne comme beaucoup trop lourdes et trop humiliantes; qu'ils y virent une source d'inquiétude permanente et de nouveaux conflits en Europe; et retirèrent en conséquence leur confiance dans la Société des Nations, qui n'était visiblement rien d'autre qu'une organisation politique en vue de maintenir l'Allemagne sous le joug et de faire servir les forces communes de l'Europe à empêcher toute modification aux conditions de paix, particulièrement en ce qui concerne les territoires.

L'opinion devint plus mauvaise encore, lorsqu'il apparut de plus en plus nettement que les Américains abandonneraient l'enfant engendré par eux-mêmes. De l'autre côté de l'Océan, un frein aurait encore pu agir contre la suprématie collective du groupe des États alliés en Europe. Maintenant que l'on était également trompé dans cette attente, tout espoir en une meilleure communauté des États, comme conséquence de la Ligue des Nations de Paris, paraissait vain.

Malgré cette opinion très défavorable, le gouvernement néerlandais a adhéré à la Société des Nations, et a rencontré à ce propos peu ou point d'opposition. En fin de compte, la saine raison a triomphé.

On comprit très rapidement que l'on ne se trouvait pas devant un choix à faire entre cette Société des Nations et une autre; mais devant l'alternative d'accepter ce qui était offert ou de demeurer isolé, peut-être en l'unique compagnie des puissances centrales provisoirement exclues. Il était en effet certain que la Société des Nations serait instaurée, telle qu'elle était projetée, avec ou sans la participation de tous les neutres.

Or, une telle position d'isolement, pour autant que la Société des Nations dût être comprise comme une association en vue de desseins politiques déterminés, aurait rentré complètement dans le cadre des traditions du peuple néerlandais. Mais on s'aperçut en temps voulu que la Société des Nations, malgré ses nombreuses imperfections, était néanmoins encore quelque chose de tout autre que l'une des nombreuses alliances ou coalitions, à l'égard desquelles les Pays-Bas s'étaient toujours maintenus neutres. Il avait en effet en même temps dans son Pacte la base d'une organisation de droit englobant le monde entier; là se trouvait appelée à vivre une représentation de tous les États, sur pied d'égalité, prenant à cœur les intérêts communs à tous; là était mise en perspective l'institution d'une Cour Permanente de Justice Internationale, que les Conférences de la Haye n'avaient pu réaliser; là était inscrit le principe de droit que la guerre était illégale, si on n'avait pas essayé d'abord sérieusement de trouver une solution pacifique du différend pen-

dant par la voie de l'arbitrage ou de la médiation politique; là était préparée, contre une guerre illégale l'arme formidable de l'exclusion morale et économique de la famille des peuples, et là était prévue une lutte commune de tous les membres de la Société contre l'état criminel; là était fixé dans sa pleine étendue le principe de la publication de tous les traités et conventions internationales; là se trouvait réglée une procédure en vue d'aboutir à un accord concernant l'important problème de la réduction des armements, etc. . . .

La Société des Nations était donc plus, beaucoup plus que ce qu'avaient été les Conférences de la Haye. Non seulement une organisation permanente, avec une constitution déterminée, une procédure et des bureaux, remplaçant les réunions accidentelles; mais on avait déjà immédiatement, dans l'intérêt de la paix du monde, adopté des principes et établi des règles qui — toutes perfectibles et extensibles qu'elles pussent être — ouvraient néanmoins des perspectives auxquelles personne n'aurait osé songer avant la guerre. Ces perspectives se réaliseraient-elles? Personne ne pouvait le dire; ce qui était sûr, c'était que plus grand serait le nombre des peuples, et parmi eux en particulier les neutres, qui s'en tiendraient à l'écart, plus les chances de voir s'opérer cette réalisation seraient minimes.

On se trouvait donc placé devant la question critique de savoir si l'on oserait, en faveur des nombreux bons germes qui se trouvaient enfermés dans le Pacte de la Société des Nations, prendre aussi du bon côté ses imperfections, et accepter notamment le risque de se voir traîner plus ou moins à la remorque de la politique des puissances alliées.

Le gouvernement comprit que cette question devait être résolue par l'affirmative: qu'il ne convenait pas que le peuple néerlandais, qui avait toujours été parmi les premiers à collaborer à toute réglementation par le droit des relations internationales, se tint aujourd'hui à l'écart de ce réel grand effort, qui pouvait être le début d'un nouvel ordre de choses dans le monde, pour la raison qu'il résultait de la formidable transformation politique qu'avait amenée la guerre dans les rapports entre les états européens, et qu'il en portait la marque.

C'est pourquoi le gouvernement estima déjà, en avril 1919, qu'on ne devait pourtant pas toujours se borner à considérer les critiques du Pacte projeté, mais qu'on devait également fixer l'attention sur le bien qui pourrait en sortir. Et, en septembre, Sa Majesté la Reine annonça ouvertement, dans le Discours du Trône, Son intention d'adhérer à la Ligue. La population en prit note, sans beaucoup s'y intéresser. L'opinion publique était devenue apathique, indifférente; on se résigna à l'adhésion avec un haussement d'épaules; pour une part, on continua à bouder, et on boude encore.

Immédiatement après la mise en vigueur du traité de Versailles, le gouvernement déposa un projet sur le bureau des Chambres, tendant à l'autoriser à adhérer à la Société des Nations. L'exposé des motifs n'exprimait certes aucun grand enthousiasme, mais il savait d'autre part s'élever au dessus du doute et de la lassitude dont témoignait en général la presse quotidienne. On ne niait pas que la Société des Nations n'eût un autre aspect que celui qu'on avait espéré et attendu. Le caractère double de la Ligue fut sincèrement exposé: d'un côté, une alliance de puissances

victorieuses, destinée à favoriser la réalisation de buts politiques déterminés; d'autre part, une organisation politique générale des peuples pour assurer une paisible existence commune internationale, fondée sur le Droit. On spécifia les défauts qui résultaient de ce double caractère: l'exclusion provisoire des états vaincus; la première composition de l'organe dirigeant de la Ligue, le Conseil; sa mise au service du souci d'exécuter les obligations et de maintenir les nouveaux rapports de forces, stipulés dans les traités de paix; le rejet à l'arrière plan de principes importants et de fonctions propres à une vraie Société des Nations, etc. . . .

Toutefois, le gouvernement considérait que tout cela avait encore son bon côté. Si la Ligue n'était pas née de par la transformation politique du monde, et en même temps qu'elle, son idée serait peut-être demeurée longtemps encore dans le domaine des considérations académiques; la façon particulière dont elle était créée lui donnait indiscutablement une réalité, née de la communauté d'intérêts d'un très grand nombre d'états du monde entier. En outre, le fait que les desseins politiques concrets, en vue desquels la Ligue fut également instituée, étaient poursuivis en commun par un aussi grand nombre d'états situés dans les diverses parties du monde, peut — surtout quand beaucoup de pays non atteints par la guerre se placent aux côtés des dits états — contribuer à ce que ces desseins soient compris et exécutés autant que possible dans l'esprit d'une politique internationale conforme à la justice.

Le gouvernement ne doutait du reste également pas que l'adhésion des Pays-Bas à la Société des Nations fût un devoir; l'intérêt particulier y invitait déjà, car se tenir volontairement à l'écart de cette tentative de réalisation de l'idée de Société des Nations aurait pu avoir pour la situation internationale du peuple néerlandais des conséquences que l'on aurait peut-être plus tard sérieusement regrettées. Mais ce motif, pensa le gouvernement néerlandais, ne peut pas être le seul, il ne peut pas être le premier. Il convient de songer d'abord aux buts généraux humanitaires de la Ligue: l'adhésion des Pays-Bas doit avoir pour base, sinon une ferme conviction, tout au moins une certaine confiance que la Ligue sera en état de faire une réalité — fût-ce, au début, d'une manière imparfaite — des buts généraux humanitaires d'une Société des Nations, et renferme donc en elle les germes nécessaires pour — dans la mesure où disparaît progressivement l'effet funeste qu'a eu la guerre sur la vie intérieure et extérieure des peuples — croître au rang d'une véritable organisation des peuples dans la Paix et dans le Droit.

Les côtés de lumière et d'ombre de la constitution de la Société des Nations continuèrent à être décrits de façon objective. D'une manière particulièrement lourde pesait dans la balance l'abandon de la neutralité dans le vieux sens du mot, abandon qui, dans les futurs conflits serait réclamé comme une règle de tous les membres de la Ligue. Plus peut-être que pour n'importe quel autre peuple, cela signifiait pour la Hollande un sacrifice d'une extraordinaire importance, l'abandon en effet de sa politique traditionnelle, qui l'avait protégée dans le passé contre les horreurs de la guerre. "Jusqu'à présent, en conséquence de sa situation géographique, l'intérêt des Pays-Bas, ainsi que celui des belligérants, résidait dans le maintien d'une stricte neutralité. En conséquence, les catastrophes d'une guerre furent sou-

vent épargnées aux Pays-Bas. En adhérant à la Société des Nations, ils feront volontairement abandon de cette situation privilégiée". L'obligation d'accorder, en cas d'action militaire commune contre une guerre injustifiée, le libre passage aux troupes prenant part à cette action, exigeait également des Pays-Bas, comme conséquence de leur situation géographique, un très lourd sacrifice; le gouvernement ne se le dissimulait pas: "si dans cette partie de l'Europe une guerre devait à nouveau éclater, et que la Société des Nations soit devenue et demeurée une réalité, alors les Pays-Bas ne pourront plus comme jusqu'à présent s'en tenir à l'écart."

Les Pays-Bas feraient volontiers ce sacrifice en l'honneur d'une meilleure organisation du monde. Ils ont cependant le droit de demander que l'abandon de la neutralité ne soit exigé que contre des garanties réelles, que cet abandon ait lieu en faveur du Droit et de la Justice. Et, précisément à ce point de vue, la Société des Nations était si remarquablement imparfaite; elle offrait si peu de sécurité que ses membres n'auraient réellement à agir qu'en vertu de sentences impartiales basées sur le Droit et sur une politique internationale conforme à la Justice!

L'arbitrage obligatoire pour les différends relatifs au droit n'était pas instauré. On cherchait en vain dans le Pacte une procédure convenable en vue du développement ultérieur du droit international. Les organes politiques chargés de la direction de la Ligue pouvaient être appelés à régler les différends, ou pouvaient exercer sur leur solution une influence prépondérante, sans qu'aucun principe de politique internationale conforme à la Justice eût trouvé son expression dans le Pacte, ou sans qu'une voie sûre fût indiquée pour parvenir à la fixer. A cela s'ajoute encore le fait que les petits états ont à peine de l'influence sur la composition et l'oeuvre du plus important organe de la Société des Nations: le Conseil.

Un contrepois aux sérieux dangers qui pourraient, en particulier pour les petits états, résulter de cette réglementation, se trouve sans aucun doute dans l'exigence, formulée dans l'article 5 du Pacte, de l'unanimité pour la prise de décision; quoiqu'on ne puisse cependant perdre de vue que dans la même mesure où cette clause fournit des garanties contre la prédominance des forces d'un seul groupe d'états, elle menace en même temps de paralyser l'action de la Société des Nations. C'est dans le même esprit qu'il faut également apprécier l'article 4, pour autant qu'il stipule que lors de la discussion d'une question dans laquelle un état membre de la Ligue, mais non représenté dans le Conseil, se trouve spécialement intéressé, un délégué de cette puissance sera adjoint au Conseil. Le droit de veto accordé de cette manière à chaque membre de la Société des Nations contre des décisions qui, d'après l'avis de l'état intéressé, sont contraires à sa conviction, est en réalité, pour les petits états, d'un grand intérêt, quoique cependant on ne puisse perdre de vue que dans les cas plus importants, notamment dès qu'il s'agit d'un différend entre deux membres, soumis au Conseil aux termes de l'article 15, les deux pays intéressés ne prennent pas part au vote, et leur droit de veto devient donc illusoire.

L'institution de la Société des Nations, en ce qui concerne l'attitude envers la guerre, signifie-t-elle un changement de cours, comparée avec les Conférences des la Haye?

L'intention, répond le gouvernement, est assurément tout autre. Les Conférences

de la Haye envisageaient de limiter et d'adoucir autant que possible les effets de la guerre; de là la tendance à augmenter et à renforcer les droits des neutres vis-à-vis des belligérants, à subordonner les intérêts des belligérants à ceux des neutres, à limiter notamment, pour ceux-ci, autant que possible, les effets, de la guerre maritime. A la liberté même de faire la guerre, les Conférences de la Haye n'avaient pas touché.

Il en était tout autrement du Pacte de la Société des Nations. D'après les considérants, la Ligue avait pour objet de combattre la guerre même, de garantir autant que possible la paix durable. De là l'obligation imposée à tous les membres de chercher la solution des différends survenus entre eux, et pouvant conduire à une rupture, en tout premier lieu dans l'arbitrage internationale ou dans l'intervention médiatrice du Conseil ou l'Assemblée; obligation garantie par la lourde sanction consistant en ce que l'on aurait la Ligue tout entière contre soi si l'on entreprenait une guerre sans avoir d'abord suivi l'une de ces voies conduisant à une solution pacifique. Il pouvait bien être vrai que, par cette réglementation, la guerre n'était pas prévenue dans le sens complet du mot, mais la temporisation obligatoire, la discussion du différend devant une haute assemblée sous les yeux du monde entier, seraient de puissants facteurs pour diminuer le danger de guerre.

La clause de l'article 10 du Pacte, disant que les membres de la Société des Nations sont tenus de respecter mutuellement l'inviolabilité de leur territoire et leur indépendance politique existante, et les maintenir contre toute attaque extérieure, ne doit-elle pas aussi puissamment contribuer à réduire ce danger? Le gouvernement ne prit aucun parti dans les questions importantes auxquelles a donné lieu, et donne lieu encore, cet article tant discuté. Il inclinait à ne voir, dans cet article 10, aucune obligation spéciale à intervention effective, à côté de celle que l'article 16 stipule contre la guerre illégale. Mais néanmoins, il voyait dans le principe de l'article 10 une solide base juridique pour le maintien de la paix. Il n'admettait pas qu'en même temps, le maintien invariable du *status quo* territorial fût par là sanctionné, même si ce maintien devait apparaître comme en opposition avec les principes du droit et de la morale; car l'article 19 du Pacte ouvrait en termes clairs la perspective de la modification de traités qui pourraient mettre en danger la paix du monde.

L'adhésion à la Société des Nations — telle était la conclusion — ne constitue assurément pas un avantage sans mélange. Tout dépendra de savoir si la promesse de la Ligue de briser et d'étouffer dans l'oeuf toute guerre entreprise contrairement aux prescriptions du Pacte, serait effectivement réalisée; ce qui dépendra de son côté de savoir si, derrière les stipulations du Pacte, une force réelle, basée sur le Droit, se développera, force contre laquelle viendra se briser quiconque voudrait, par soif de domination ou par arrogance, violer les dites stipulations. Il est cependant inutile — le gouvernement le répétait une fois de plus — d'insister d'une façon excessive sur ce qu'abandonnent les Pays-Bas, sur les charges et les risques qu'ils assument, sur les imperfections que présente l'organisation de la Société des Nations. En agissant de la sorte, on courrait le danger de faire le jeu de ceux qui, sous leurs critiques à l'égard du Pacte proposé, dissimulent leur véritable désir, non

pas de faire naître un organisme meilleur, mais au contraire de perpétuer la liberté sans limites des états de faire la guerre et le funeste système militaire. La Société des Nations projetée, malgré ses imperfections, ses côtés d'ombre et ses singularités, porte en elle les germes d'un développement qui peut profiter à l'humanité, et il serait par conséquent en opposition avec les meilleures traditions des Pays-Bas de demeurer à l'écart de cette importante tentative d'organisation de la vie commune internationale. La place des Pays-Bas est au sein de la Ligue, afin d'y contribuer — fidèle à leur vocation dans le domaine de la formation du droit international — à améliorer progressivement son organisation et à l'amener à un degré plus complet de perfection.

Les conceptions qui ont conduit à fonder, sur les ruines de la guerre, une Société des Nations, se trouvent également dans la conscience du droit que possède le peuple néerlandais. Même si tous les indices ne sont pas de telle sorte qu'ils justifient la confiance en l'avenir, — lorsque l'humanité, ayant devant les yeux un menaçant délabrement politique et économique, désire faire un essai sérieux de ce nouvel ordre des choses, les Pays-Bas ne peuvent pas rester en arrière.

Le Parlement a entièrement répondu à ce pressant appel du gouvernement. Après un échange de vues de quatre jours, la Seconde Chambre a adopté pour ainsi dire à l'unanimité, le 19 février 1920, le projet de loi déposé; le 5 mars de la même année, la Première Chambre suivait son exemple; et le 9 mars, précisément le dernier jour du laps de temps stipulé, le gouvernement adhéra à la Société des Nations.

Les débats parlementaires ne mirent pas au jour de nouveaux points de vue. Ce fut surtout l'esprit de critique méticuleuse qui se manifesta. Les objections qui pesèrent le plus furent celles relatives au manque d'universalité de la Ligue, de l'absence de l'obligation de résoudre pacifiquement *tous* les conflits internationaux, et en outre la réglementation trop faible en ce qui concerne la réduction des armements. Au surplus, l'obligation, que le Pacte imposait à tous les membres, au cas d'une action commune contre une guerre illégale, d'autoriser le passage de troupes étrangères belligérantes à travers leur territoire, cette obligation suscita de gros soucis; en considération de cela, on demanda de façon pressante une rédaction telle de l'article 16 du Pacte, que par son application pratique, on respectât le droit de l'état dont le territoire devait être traversé d'avoir également son mot à dire.

Les objections formulées parurent au début d'un si grand poids que l'on voulait les lier à l'adhésion, sous forme de réserves. On se laissa persuader à temps que l'on eût de ce fait mis en péril le fait même de l'adhésion. C'est pourquoi ces objections furent finalement rassemblées dans une motion qui fut adoptée par les deux Chambres. En voici le texte:

“ La Chambre,
estimant que la Société des Nations devra aussi rapidement que possible sortir de sa forme incomplète actuelle pour se développer dans le sens d'une vie en commun basée sur le Droit, et que de ce fait devront se placer au premier plan:

- a) obligation de résoudre pacifiquement tous les conflits internationaux, et, en rapport avec cela, instauration d'une Cour Permanente de Justice Internationale;
- b) réduction des armements suivant une réglementation internationale;
- c) admission au sein de la Ligue de tous les états civilisés qui en expriment le désir;

Confiante que, dans l'application des stipulations du Pacte, notamment de celles qui ont trait au passage des troupes envisagé dans l'article 16, le droit des Pays-Bas d'avoir son mot à dire sera respecté, pour autant que ce pays soit touché par cette application.

Invite le gouvernement à se placer à ce point de vue en donnant son adhésion à la Ligue."

Le Parlement donna son approbation sans enthousiasme et sans qu'un intérêt particulier se manifestât de la part de la population. En vérité, le Parlement néerlandais est, sans doute si j'ose dire, le moins susceptible d'emballement, qui soit du monde entier; il ne laisse que rarement parler son âme; il ne s'abandonne que rarement à l'enthousiasme pour quoi que ce soit; il semblerait que ses membres considérassent cela comme déchoir de la dignité de leur prudente circonspection et de leur grave sagesse. C'est ainsi que, déjà rien que pour ces motifs, la Société des Nations ne pouvait guère compter sur le moindre applaudissement enthousiaste; et d'autant moins, donc, qu'en réalité la nouvelle association des peuples restait à beaucoup d'égards si loin en arrière de ce que l'on avait espéré, et que l'adhésion à cette association pouvait amener avec elle de sérieux dangers pour l'avenir politique des Pays-Bas.

La Société des Nations était instituée, les Pays-Bas en étaient devenues membre, portaient désormais leur part de responsabilité dans le développement ultérieur de la Ligue.

La nouvelle orientation qui fut de ce fait exigée n'était guère facile. Une seule directive était nettement indiquée: tout ce qui, dans la Société des Nations et dans les rapports entre les états, pouvait élargir et renforcer la suprématie du Droit, devait pouvoir compter sur l'appui énergique et spontané des Pays-Bas.

Déjà au cours de la période où l'adhésion était encore pendante devant le Parlement, le gouvernement parut s'en rendre compte: il prit l'initiative de la convocation, au Palais de la Paix de la Haye, de représentants des états dits neutres, le Danemark, la Norvège, la Suède, la Suisse et les Pays-Bas, en vue de préparer un projet commun pour la Cour Permanente de Justice Internationale, dont la création était mise en perspective par le Pacte de la Société des Nations. Rapidement après suivit, pendant l'été de 1920, la réunion de la Commission des juristes nommée par le Conseil de la Société des Nations, et qui, sur la base du projet rédigé par les juristes neutres, prépara un projet de statut de la Cour qui répondit aux hautes espérances de ceux qui avaient confiance en un rapide triomphe du Droit sur la Force et sur l'Intérêt dans la vie en commun des peuples. La difficulté concernant

la composition de la Cour, et qui avait fait obstacle à sa fondation lors des Conférences de la Haye, fut résolue de façon ingénieuse, grâce à l'existence de la Société des Nations. Si l'on n'était pas parvenu, en 1907, à concilier les deux idées concurrentes voire même opposées, de la représentation sur un pied d'égalité de tous les états, et de la position privilégiée des grandes puissances, l'exigence, formulée par la Commission, de voir les membres de la Cour nommés aussi bien par l'Assemblée Générale que par le Conseil de la Ligue, sembla en réalité avoir résolu le problème, et avoir une fois pour toutes assuré une composition de la Cour pouvant donner satisfaction à toutes les aspirations justifiées. Mais plus d'importance encore avait la proposition d'attribuer à la Cour Internationale Suprême de Justice une compétence générale obligatoire. La deuxième Conférence de la Haye n'avait pas encore été plus loin que la reconnaissance du principe de l'arbitrage obligatoire et son application à des différends bien déterminés; et maintenant la compétence illimitée d'une Cour permanente internationale de justice sur tous les différends de droit internationaux était votée et défendue avec des motifs vigoureux par une Commission internationale au sein de laquelle toutes les grandes puissances étaient aussi représentées; de sorte qu'en fait, la soumission complète des états à une haute autorité judiciaire semblait devoir devenir une réalité, et qu'il paraissait ainsi s'ouvrir, pour le développement et la suprématie du droit dans la vie commune des peuples, un avenir si plein d'espérances que personne jusqu'alors n'aurait jamais osé y compter.

Le travail des deux Commissions réunies au Palais de la Paix fut suivi par le peuple néerlandais avec beaucoup d'intérêt et de joie; il semblait mettre dans leur tort les broyeurs de noir et les épilogueurs, qui ne cessaient de porter des appréciations sur tout ce qui avait rapport à la Société des Nations, et de s'exprimer à cet égard, avec scepticisme et dédain.

Il y avait en tout cela encore un motif particulier de satisfaction pour le peuple néerlandais. On n'avait jamais été jaloux du choix de la belle Genève comme siège de la Société des Nations; on accordait de tout coeur au sympathique peuple suisse cette marque de reconnaissance de ses bons services dans le développement de l'esprit de paix et de droit parmi les peuples. Mais, on le savait, il y avait dans le choix de Genève encore un autre élément caché: un certain dédain de l'oeuvre de paix accomplie dans le passé, pour ce qu'on était convenu d'appeler "l'oeuvre de la Haye". Ce dédain était pénible pour toute une génération de robustes et capables artisans au service de la paix et du droit, à qui l'on semblait faire grief de ce que — bien qu'il eussent donné le meilleur de ce qu'ils pouvaient donner — la guerre eût quand même éclaté, mettant ainsi une flétrissure sur leur oeuvre; et les Pays-Bas, qui avaient collaboré à cette oeuvre avec tant de zèle, et qui avaient été si fiers de voir ce labeur s'accomplir sur leur territoire, se sentaient particulièrement atteints de ce qu'on semblait reprocher à l'esprit et au caractère de la besogne accomplie à la Haye d'être la cause de tous les maux que l'humanité, depuis l'été de 1914, s'était faits à elle-même.

Aussi, quelle joie lorsque la Conférence des Juristes, ouverte par un discours enthousiaste et vivement applaudi de l'un des vétérans de la lutte pour le Droit.

M. Léon Bourgeois, proposa d'établir dans la Résidence néerlandaise le siège de la Cour internationale de Justice; et ainsi, en ce que concerne la justice internationale, de renouer avec le passé et de purifier celui-ci du blâme suivant lequel il n'eût pas mieux mérité que de voir son oeuvre abandonnée aussi rapidement que possible à l'oubli. Législation, politique et administration pouvaient alors continuer à s'exercer à Genève; la justice internationale garderait son siège dans le beau Palais érigé en son honneur. Et peut-être Montesquieu aurait-il applaudi à cette séparation des pouvoirs, dans le domaine international.

Une nouvelle désillusion suivit cette joie. Il apparut rapidement que les grandes puissances, malgré les propositions de la Commission, ne voulaient rien savoir d'une compétence obligatoire quelconque de la Cour, de sorte que, même si quelques petits états s'y soumettaient, l'âme même de la nouvelle institution lui serait ravie, et que cette Cour ne deviendrait pas beaucoup plus qu'une coûteuse doublure de la Cour Internationale d'Arbitrage. Il ressortait à nouveau de là, se plaignit-on, combien peu l'esprit d'une vraie Ligue des peuples dans le droit avait pénétré les gouvernements des grandes puissances, et combien faible était la Société des Nations qui avait été instituée par eux à Paris pour des motifs essentiellement politiques.

En vérité, la guerre était bien finie au sens littéral du mot, mais combien peu on pouvait encore découvrir les indices d'une véritable paix, et combien la Société des Nations paraissait impuissante à faire même le moindre pas pour remplir sa première tâche, le maintien de la paix. La guerre sévissait encore en quantité d'endroits, et ni la Ligue, ni ses membres ne semblaient se souvenir des moyens que le Pacte de la Société des Nations leur offrait pour y mettre fin.

La désillusion gagna tant de terrain que le gouvernement lui-même se sentit appelé à s'en faire l'interprète, et que S. M. la Reine, dans le Discours du Trône en septembre 1920 exprima sa préoccupation dans les termes suivants:

"La situation de l'Europe demeure incertaine. En outre, les perspectives qui avaient été ouvertes par la Société des Nations à l'égard des rapports futurs entre les états, n'ont pas encore commencé à se réaliser."

Cette sombre constatation trouva essentiellement de l'écho au sein du Parlement; on exprima l'espoir que le gouvernement ferait tout au moins du sien pour sauver encore ce qui pouvait être sauvé de l'idéal qui avait constitué la base de la fondation de la Société des Nations.

Dans l'entretemps, la première Assemblée de la Ligue fut convoquée pour le 15 novembre à Genève. Quelque intérêt se manifesta pour la composition de la délégation, en particulier dans les milieux parlementaires. En tant que revendication de la démocratie, quelques uns réclamèrent pour le Parlement le droit de pouvoir exercer une influence sur le choix des délégués, ou que tout au moins l'un de ceux-ci soit désigné par le Parlement. On semblait par là oublier que les trois délégués n'avaient ensemble droit qu'à une voix, ce qui leur donnait nécessairement l'estampille de délégués gouvernementaux.

Le gouvernement conserva du reste pour lui le droit de libre choix, et se laissa à ce sujet guider par la considération qu'il était désirable de voir trois éléments re-

présentés au sein de la délégation : le ministère des Affaires Etrangères, la diplomatie, et les milieux parlementaires. Le ministre des Affaires Etrangères démontra effectivement qu'il considérait la participation des Pays-Bas à la Société des Nations comme une part importante de sa gestion de nos affaires extérieures : il fut lui-même notre premier délégué.

Des instructions précises pour la délégation ne furent pas établies. On s'en plaignit dans les cercles parlementaires ; on se plaignit aussi de ce que le Ministre n'avait pas procédé à ce sujet à un échange de vues avec les représentants de la nation. Mais cela était-il nécessaire et possible ? Concernant les idées directives générales, il y avait dès le début accord complet entre le gouvernement et le parlement. Entrer dans plus de détails était impossible ; toute instruction de nature un peu stricte aurait constitué un obstacle à la possibilité d'un travail commun dans une sphère comme l'Assemblée de la Société des Nations, où c'est seulement avec grande condescendance et tact que l'on pouvait aboutir à des décisions concrètes acceptées par tous. En outre, le fait que le Ministre des Affaires Etrangères lui-même prenait le rôle de chef de la délégation garantissait que la ligne de conduite à suivre serait toujours déterminée d'accord avec les vues du gouvernement.

L'attitude de la délégation néerlandaise à Genève porte d'ailleurs la marque du caractère et de la politique traditionnelle du peuple néerlandais.

Beaucoup de réserve et de sobriété, voilà ce qui caractérise sa conduite en toutes choses. Sa tactique exempte d'effets oratoires, vise toujours à ce qui pratiquement est réalisable même là où il s'agit de conceptions qui comportent sa pleine approbation, telles que l'universalité de la Société des Nations et la limitation des armements.

L'Assemblée de la Société des Nations ne devait pas être assimilée à un congrès pacifiste ou humanitaire. Il ne pouvait donc être que préjudiciable — préjudiciable à l'autorité même de l'Assemblée, que de soumettre et de soutenir des propositions si belles qu'elles fussent, mais, dont il était aisé de juger l'adoption et l'exécution impossibles vu les rapports existants et les opinions régnantes. En abandonnant le terrain des réalités on faisait en vérité beaucoup de tort à la Société des Nations elle-même. Inévitablement cette dernière subirait le contre-coup des espoirs déçus. On arriverait même ainsi à mésestimer les résultats effectivement atteints par elle.

Certes l'illusion est belle de croire que l'on dirigera les affaires du monde grâce à des motions conçues en termes très élevés ou des résolutions impraticables. Mais cette illusion ne satisfera pas celui qui conçoit la Société des Nations comme un facteur réel de l'évolution historique de la vie internationale des peuples.

D'autre part ici se manifesta avec force l'opposition entre les questions politiques et les questions ressortissant à l'évolution du droit. Sans doute le fait de la participation des Pays-Bas à la Société des Nations pouvait engager le pays dans la voie d'une politique plus active, plus accentuée que celle à laquelle, fidèle à la tradition des derniers temps, elle s'était attachée jusqu'ici. Il ne fallait cependant pas oublier que la Hollande eût à se tenir dans les bornes de la place honorable qui lui revenait au sein du conseil des peuples par sa force politique même. La

Société des Nations ne devait pas devenir pour ce pays la voie qui l'entraînerait dans le tourbillon des complications politiques, qui menace la paix du monde.

Il peut être beau sans doute de pouvoir, en impartial arbitre, dire son mot dans les conflits divisant les autres peuples. La responsabilité cependant suit la parole comme son ombre. Une fois entraîné on se voit en général la retraite coupée.

Par contre, là où il s'agissait de réglementations juridiques et d'association des rapports internationaux, la délégation néerlandaise s'est estimée justifiée, oui, obligée même, conformément à la tradition, de se mettre plus en avant. Le problème si important et si complexe de la composition et de la compétence de la Cour Permanente de Justice Internationale méritait qu'elle s'en occupât d'une façon toute spéciale. D'une part la tradition, les Conférences de Paix de la Haye, la présence ici de la Cour Permanente d'arbitrage; d'autre part les travaux préparatoires faits à la Haye concernant la composition et la compétence de la Cour de Justice ainsi que le projet d'installer cette Cour de Justice à la Haye même, constituaient pour les Pays-Bas autant de titres l'engageant à faire peser dans la balance tout le poids de ses convictions afin d'aboutir à l'institution de cette Cour, et que des décisions fussent prises réglant aussi favorablement que possible les questions de sa composition et de sa compétence. Mais ici encore la modération et une grande circonspection s'imposaient. La création de la Cour était la chose essentielle; cette création ne devait pas être subordonnée à des exigences concernant sa compétence, qui, si justifiées fussent-elles, n'auraient point rencontré l'approbation générale.

Il fut fort difficile de déterminer l'attitude exacte à adopter au sujet de questions où la Société des Nations, en tant que pouvoir organisé commun, se trouverait placée devant un acte constituant une injustice au point de vue international.

D'une part, si on voulait que la Société des Nations donnât toute la mesure de sa force, il semblait indispensable de préparer et de développer de forts moyens permettant une action collective économique et militaire. D'autre part, cependant, ces moyens augmentaient le danger de voir la Société des Nations et par cela même ses membres finir par servir des intérêts et des aspirations politiques particuliers.

Si l'on pouvait soumettre à un organe offrant toutes les garanties d'une scrupuleuse impartialité, d'un organe placé, au-dessus de tous courants politiques, la question de savoir si des mesures de coercition communes doivent être prises et contre qui, il est de toute évidence, qu'en bon membre de la Société des Nations, on n'hésiterait point à se soumettre à son jugement et à contribuer pour sa part à éviter une guerre injuste. Cependant nulle part dans le Statut pareil organe n'est désigné pour cette tâche. Chose plus grave même, il paraît impossible pour l'instant d'instituer un organisme offrant les garanties indispensables d'impartialité. Etant donné cette situation, il ne reste plus qu'à laisser aux membres de la Société des Nations individuellement la décision de la question: telle guerre constitue-t-elle une rupture de Pacte, et si oui, faut-il réagir là-contre par une action commune économique et militaire des membres de la Société des Nations?

Il est vrai qu'alors la force, surtout la force préventive de l'article 16 du Statut

se trouve sensiblement diminuée par le fait que le danger est grand de ne pas voir se réaliser la puissante unité de front de tous les membres de la Société des Nations contre l'état coupable. Cependant mieux vaut pas d'action collective qu'une action qui ne serait pas basée exclusivement sur le Droit.

C'est cette conception qui a dicté aux Pays-Bas leur attitude aussi souvent qu'à Genève l'action politique de la Société des Nations fût discutée. La puissance de la Société des Nations ne doit pas se développer plus rapidement que son organisation ainsi que son esprit juridiques. Les Pays-Bas n'ont soutenu l'activité politique de la Société des Nations que pour autant qu'elle offrit des garanties efficaces basées sur le Droit.

Cette attitude qui se manifesta surtout au sujet de l'interprétation et de l'application de l'article 16 du Statut de la Ligue, relatif au blocus économique et à une action militaire commune, et dont il convient de relever l'importance à l'égard de toute action politique du Conseil ou de l'Assemblée, a vivement désappointé certains bons amis de la Société des Nations en Hollande. Ils y ont vu une tentative d'affaiblissement, oui même de sabotage, de l'autorité de la Ligue et précisément dans l'un de ses éléments essentiels : la lutte collective contre l'injustice entre les peuples.

Ces plaintes n'ont pas eu de suite. D'ailleurs, au sujet d'un point capital, notamment le passage des troupes de la Société des Nations sur le territoire néerlandais, les Etats-Généraux, d'après la motion citée précédemment, s'étaient nettement prononcés. Les Pays-Bas devaient se réserver en cette matière le droit d'avoir leur mot à dire. Aussi bien à la deuxième Assemblée de la Société des Nations, la délégation néerlandaise s'est efforcée de prévenir qu'individuellement les membres de la Société des Nations soient obligées de soutenir la politique et une action coercitive de la Société, tant qu'elles ne seraient pas entourées de garanties juridiques inspirant une confiance absolue. Placés devant le choix entre la politique énergique de la Société des Nations — sans le contrôle du Droit — ou d'une politique faible mais se tenant dans les limites du Droit, les Pays-Bas, fidèles à leurs traditions, se rallieraient sans hésitation aucune à cette dernière, convaincus que cette voie seule conduira par un développement lent, il est vrai, mais sûr, à une communauté des peuples, à une communauté solidement établie, reposant sur le Droit, seule garantie de la Paix. Ce n'est que dans ces conditions que les petits états pourraient justifier de la responsabilité qu'ils ont prise en collaborant aux travaux de la Société des Nations.

La première Assemblée de la Société des Nations fut presque exclusivement consacrée à des travaux d'ordre constitutionnel et organique. Rien d'étonnant par conséquent que les résultats de cette première Assemblée ne contribuèrent directement que fort peu au développement de la paix mondiale. Aussi fut-il compréhensible que, tant les sceptiques qui doutent de toute possibilité d'amélioration durable dans les rapports internationaux que les idéalistes à tous crins qui croient qu'avec

un peu de bonne volonté n'importe quelle conférence mondiale peut établir une paix durable, aient haussé les épaules en parlant des travaux de Genève. Cependant pour juger à sa juste valeur cet événement si remarquable et si important, il convient de faire ressortir que c'était là une Assemblée composée de plus d'une centaine de délégués qui ne se connaissaient guère la veille, et qui venus de toutes les parties du monde, commencèrent leurs délibérations sans aucune procédure. Ce qui plus est, en un délai relativement court, cette Assemblée a réussi à se constituer, à s'organiser en une Conférence capable après mûr examen de répondre à des questions importantes d'organisation internationale, ou du moins d'en chercher la solution en s'engageant dans la bonne voie. Voilà ce que bien peu ont compris : que la vraie sagesse pouvait bien consister à ne pas se mêler de choses qui sont au dessus de vos forces ni de questions qui ne sont point mûres encore pour une solution. De même la grande masse en général ne comprend que fort mal la valeur d'un développement lent et graduel dans la bonne voie, alors que le but final apparaît clairement, mais qu'on s'en trouve cependant encore bien éloigné.

C'est ainsi que dans les Pays-Bas l'intérêt de l'opinion publique à l'égard des délibérations et des décisions de la première Assemblée de la Société des Nations fut médiocre. Non point qu'il faille s'en prendre à la presse néerlandaise. Ses représentants à Genève envoyaient quotidiennement à leurs journaux des comptes-rendus fort détaillés et des articles sur tout ce qui se passait à Genève ; comptes-rendus et articles, beaucoup plus détaillés même qu'il n'en paraissait dans d'autres pays. Le gouvernement, de son côté, s'efforça d'éveiller l'intérêt du public. Il publia un excellent rapport systématique des travaux de la délégation néerlandaise, précédé d'une introduction où étaient indiquées les directives qui déterminent l'attitude des Pays-Bas à l'égard de la Société des Nations. Il put même émettre cet heureux pronostic, que si les Assemblées de la Société des Nations continuent à offrir le spectacle de cette belle activité jointe à cette modération, cette prudence, cet esprit de conciliation qui caractérisèrent ses premières sessions, cette Société des Nations pourra sans conteste devenir un organisme mondial qui n'eût rien d'égal jusqu'ici dans l'histoire : un organisme où les idées de moralité commune et les intérêts élevés qui maintiennent la solidarité entre les peuples se développeront harmonieusement pour nous apporter tout ce que la Paix, le Droit, la Civilisation pourront accomplir pour soutenir et favoriser les bons rapports entre les peuples.

Mais c'est à peine si la situation effective des rapports internationaux permet de s'en apercevoir — bien au contraire — on est resté en somme insensible et sans marquer d'intérêt à l'égard des premiers pas faits à Genève dans la bonne voie. La Seconde Chambre des Etats-Généraux, qui plus d'une fois s'était plainte de ce que le gouvernement ne s'était pas suffisamment mis en rapport avec elle au sujet des travaux de la Société des Nations ni au sujet de la part qu'y prenaient les Pays-Bas, fut placée alors devant un rapport détaillé. La Chambre comprit qu'elle était obligée d'accorder l'attention nécessaire à ce rapport offrant d'ailleurs la matière de fructueux échanges de vues. Aussi une commission spéciale fut-elle désignée dans son sein afin d'étudier ce rapport et de faire part des résultats de cet examen

à la Chambre même. Or, jusqu'ici le rapport de cette commission n'a point paru, et aucun député ne s'en est plaint jusqu'à ce jour.

Seul un vif intérêt fut manifesté sur un point, à savoir la décision concernant la création de la Cour Permanente de Justice Internationale.

En dépit du fait que le système de la compétence obligatoire était entièrement abandonné, et qu'aucune des grandes puissances ne semblait songer à accepter la clause facultative concernant la compétence, de sorte que — sauf alors entre divers petits états — la Cour de Justice, de même que la Cour d'Arbitrage ne serait compétente que si et pour autant que les états en litige voulaient bien lui en confier la solution — on comprit cependant que l'instauration d'un réel Collège suprême et permanent de droit était un fait d'une importance que l'on ne pouvait sous-évaluer. Qu'à côté de cela le fait que la Cour serait installée à la Haye ne jouât pas un rôle, c'est ce que nous n'oserions pas nier. Les paroles prononcées par S. M. la Reine dans le discours du trône de 1921: "Je prends note avec satisfaction et j'apprécie à sa valeur, la décision prise par les puissances réunies au sein de la Société des Nations d'établir à la Haye le siège de la Cour Permanente de Justice Internationale" trouvèrent un sincère écho et dans le Parlement et dans la population.

Toutefois, cette appréciation de la valeur du fait ne pouvait entièrement contrebalancer la désillusion provenant de ce que, pour le surplus, on avait obtenu si peu de résultats réels. Ce qui frappa le plus profondément, ce fut l'échec de toute convention effective concernant la réduction des armements. On comprenait bien que les Pays-Bas pouvaient exercer à cet égard peu d'influence, mais on était toutefois très désappointé de l'esprit dans lequel furent conduites les délibérations sur cet important sujet. Il en ressortait en effet nettement que pour longtemps encore, une réduction effective des armements en Europe ne pouvait entrer en ligne de compte; l'esprit de défiance, qui avait été la menace perpétuelle de la paix en Europe, demeurait le même qu'autrefois.

En ce qui concerne le fond des choses, il est survenu depuis ce temps peu de changement dans l'attitude de l'opinion publique dans les Pays-Bas à l'égard de la Société des Nations. En général, l'intérêt manifesté n'est pas grand, et "l'Association pour la Société des Nations et la Paix", fondée en 1919, et rattachée à "l'Union Internationale des Associations pour la Société des Nations" n'a pas réussi à le pousser à un niveau sensiblement plus élevé. Il n'existe pas de bulletin périodique consacré exclusivement à la Société des Nations, tandis que d'autre part, très peu de publications relatives à la Ligue et à ses travaux ont vu le jour. Dans la politique intérieure, la Société des Nations ne prend aucune place; des projets de loi touchant de près à cette Ligue, tel que celui concernant le statut de la Cour Internationale et les modifications au Pacte adoptées par la deuxième Assemblée Générale, ne donnèrent pas lieu au Parlement à un échange d'idées de quelque importance.

Les importantes interventions du Conseil de la Société des Nations concernant des différends politiques concrets, tels que ceux entre la Pologne et la Lithuanie, des îles d'Aland, de l'Albanie, de la Haute-Silésie, de la Palestine, de la Syrie, quoique pour une grande part couronnés de succès, et ayant incontestablement une grande importance pour la paix du monde, ne purent également pas amener l'opinion publique

à se départir de son indolence. Sauf en quelques milieux, l'idée de la Société des Nations n'a pas encore assez profondément imprégné les esprits pour que l'on se sente une part de responsabilité dans de telles décisions politiques de ce collège; quoiqu'il s'agisse donc ici de décisions de la Société des Nations, dont on est soi-même membre, on ne les envisage pas encore dans une autre lumière que celle dans laquelle on place en général la politique des grandes puissances, c'est-à-dire comme *res inter alios*.

Le gouvernement cependant continua à manifester un plus grand intérêt pour la Société des Nations qu'en général le Parlement et la population. A la seconde Assemblée également, le ministre des Affaires Etrangères participa en qualité de chef de la délégation, qui représentait cette fois encore, au surplus les milieux diplomatique et parlementaire.

Le choix inattendu du Ministre comme Président de cette Assemblée suscita une vive satisfaction; on y vit la preuve, non seulement d'une grande estime pour la personne et les talents de l'élu, mais en même temps de la considération dont jouissait à nouveau notre pays dans les milieux internationaux, malgré la stricte neutralité qu'il avait maintenue pendant la guerre, neutralité condamnée alors par tant de personnes dans les pays belligérants. Et l'on apprit avec une grande joie, de jour en jour, comment on rendait de tous côtés hommage au Président pour la façon excellente dont il remplissait sa tâche difficile. La Société des Nations devint assurément, de ce fait, plus populaire parmi la population, mais cette popularité revêtit pourtant davantage un caractère de sentimentalité nationale, plutôt que de conduire à une vie de collaboration intime aux travaux de l'Assemblée.

En vérité, les sceptiques se demandaient à nouveau ce que signifiait cette besogne de l'Assemblée par rapport au grand but en vue duquel la Société des Nations est instituée: le maintien d'une paix durable, fondée sur le Droit? Aux points de vue politique, économique, culturel, l'humanité, et l'Europe en particulier, s'enfonçait toujours davantage dans la misère. Que faisait la Société des Nations pour arrêter ce processus de décomposition, d'appauvrissement, et de dépravation des mœurs? Que pouvait-elle y faire, quand quelques nouveaux pays étaient bien admis en son sein, mais quand et l'Allemagne et la Russie en demeuraient exclues, et quand il convenait de ne presque plus compter sur une adhésion des Etats-Unis d'Amérique? Que pouvait-elle faire, quand les pays vaincus allaient à l'abîme au point de vue financier et économique, et quand l'énorme Etat russe se trouve près de retourner à l'état sauvage, sans que les autres peuples, en partie ruinés eux-mêmes, soient à même de les secourir? Que pouvait-elle faire, quand les relations politiques entre quantités d'états, membres et non-membres de la Ligue, devenaient de jour en jour plus acerbes, et que continuellement menaçait le danger d'un nouveau déchaînement des fureurs guerrières? Que pouvait-elle faire, quand — au fond des choses — la direction de la grande politique n'était confiée à la Ligue, ni au Conseil, ni à l'Assemblée, mais restait en mains des mêmes hommes, ou d'hommes du même genre que ceux qui l'avaient conduite pendant la guerre? Pour finir, que pouvait-elle faire, lorsque ni au sein, ni en dehors de la Ligue, aucun gouvernement n'était prêt — ou disons plutôt n'était à même — de faire céder à l'ancien esprit militaire,

avec toutes ses funestes impulsions, la place en faveur de la confiance mutuelle que chacun, en réalité, a le bon vouloir de servir la paix?

C'est dans un tel état d'esprit que beaucoup lurent les comptes-rendus des séances de la deuxième Assemblée, et de cette façon, on pouvait difficilement attribuer beaucoup de valeur aux décisions qui y furent prises. On prit connaissance avec attention de l'éloquent discours par lequel le Président clôtura la session de l'Assemblée: on trouva en cet "examen de conscience" la preuve de beaucoup de bonnes et sincères intentions, d'un excellent esprit de coopération et de rapprochement mais, en ce qui concerne les résultats, la reconnaissance en même temps d'une grande mesure d'impuissance provoquée dans l'esprit des gouvernements et des peuples par des réalités indéstructibles en apparence. Et l'on se demanda si une Assemblée de la Société des Nations pouvait être considérée comme ayant atteint son but, lorsque son Président, en clôturant ses séances, ne pouvait mieux faire que d'enregistrer, comme premier résultat, que des mesures avaient été prises "pour combattre le fléau d'opium et le danger d'autres drogues nuisibles." On entendit à nouveau gémir du fait que dans le domaine si important de la réduction des armements, on n'avait une fois de plus atteint aucun résultat réel.

Chose singulière, le plus important résultat de l'Assemblée, une fois encore, se rattachait à l'oeuvre de la Haye: l'ingénieuse procédure pour la composition de la Cour de Justice s'était démontrée efficace; sans beaucoup de peine, les membres et les membres suppléants, par la collaboration du Conseil et de l'Assemblée, furent élus, ainsi que l'exprima le Président "d'un geste harmonieux et solide".

Peu après la rentrée de la délégation néerlandaise, le gouvernement déposa de nouveau aux Etats-Généraux un rapport systématique concernant ses travaux. Etant donné que la commission parlementaire, instaurée en vue d'examiner le rapport sur la première session, n'avait encore toujours pas fait entendre parler d'elle, les deux Chambres se bornèrent à prendre note du second rapport. L'esprit qui animait la délégation et le gouvernement trouva son expression dans les sobres paroles prononcées comme introduction au rapport: "Pas plus que l'an dernier, on ne peut s'abandonner à des espérances trop haut placées, mais on ne peut pas davantage, sur la base d'un indéniable désappointement, refuser désormais la confiance en l'avenir de la Société des Nations.

L'installation de la Cour Permanente de Justice Internationale eut lieu peu après avec une grande solennité, au Palais de la Paix, au milieu d'un vif intérêt. Le choix du membre néerlandais, M. Loder, en qualité de Président, fut un motif de plus de satisfaction nationale pour ce réjouissant événement. Religieux comme on l'est, on satisfait volontiers à la demande, exprimée par la Cour, d'organiser dans toutes les églises des prières publiques, en vue d'appeler la bénédiction de Dieu sur ses travaux; mais on s'étonna ensuite qu'au cours de la cérémonie même d'ouverture, le nom de Dieu n'avait été prononcé par aucun des orateurs.

La Cour ne manqua pas d'y mettre du sien pour tenir le public au courant du détail de ses travaux. Il n'existe sur terre aucune Cour de Justice qui confie à la presse des rapports aussi complets sur ses occupations. C'est là une preuve de l'esprit démocratique qui anime la plus haute Cour de Justice que l'humanité ait jamais

connue, et de son ardent désir de convaincre les peuples de la haute importance de son existence et de son oeuvre. Puisse rapidement cette conviction pénétrer également les grandes puissances et les amener ainsi à se joindre au grand nombre de petits états qui ont déjà reconnu la compétence obligatoire de la Cour.

*
*
*

J'ai essayé de mon mieux de donner dans ce qui précède un tableau exact de la place que la Société des Nations a prise dans la vie du peuple néerlandais. J'espère beaucoup n'avoir pas brossé ce tableau d'une façon trop défavorable ou pessimiste. Mais je ne puis le dissimuler : une vie commune intime de la population entière avec la Société des Nations n'existe pas encore ; et si nous voyons bien les choses, elle n'existe encore nulle part dans le monde. La crainte, qui régnait au début, de voir les Pays-Bas, par leur participation à la Société des Nations, entraînés, contrairement à leurs traditions, dans les complications politiques des grandes puissances, est bien fortement diminuée ; mais elle a été remplacée par un certain sentiment de doute à l'égard de la force politique de la Ligue, doute allant de pair avec une certaine attitude réservée vis-à-vis des décisions du Conseil, pour autant que celles-ci eussent trait à des questions politiques concrètes dans lesquelles les Pays-Bas n'étaient pas intéressés. L'attention est avant tout dirigée vers les grands problèmes généraux de politique et de droit, en vue desquels la Ligue fut fondée : la réduction des armements ; la fabrication et le commerce du matériel de guerre, la conciliation internationale, l'arbitrage, la médiation et la juridiction, la lutte contre les guerres illégales par le blocus économique et d'autres actions communes, la publicité des traités, et en général le caractère public de la diplomatie, etc. L'activité de la Société dans le domaine des organisations techniques, pour autant qu'il s'agisse des finances internationales, des communications et du transit, de l'hygiène, de la statistique, etc., de même que celle exercée dans le domaine humanitaire, tel que la lutte contre le commerce de l'opium, contre les maladies contagieuses, etc., attirent également l'attention, mais on a à ce propos l'impression que tout cela, quelque utile et salutaire que cela puisse être, n'est cependant en réalité que tâche accessoire de la Ligue, dont la trop grande abondance pourrait la détourner de son oeuvre principale, et dont la réalisation ne pourrait compenser en tous cas un échec dans cette oeuvre essentielle.

Si nous considérons l'attitude du peuple néerlandais à l'égard de la Société des Nations comme n'étant pas un cas exceptionnel — et nous estimons en avoir la liberté — il en ressort alors que si la Société des Nations doit répondre à son but, il faut que l'on réalise une coopération beaucoup plus intime des peuples avec son oeuvre. La faute de ce qui manque actuellement repose-t-elle sur la Société des Nations, ou sur les peuples eux-mêmes ? Vaine question. Les peuples ont la Société des Nations qu'ils méritent. Et bien que des modifications puissent être apportées dans la constitution et dans les fonctions de la Société des Nations, modifications qui seraient à considérer comme des améliorations, la technique signifie en fin de compte si peu de chose : c'est l'esprit seul qui fait la vie. Et l'esprit de la Société des

avec toutes ses funestes impulsions, la place en faveur de la confiance mutuelle que chacun, en réalité, a le bon vouloir de servir la paix?

C'est dans un tel état d'esprit que beaucoup lurent les comptes-rendus des séances de la deuxième Assemblée, et de cette façon, on pouvait difficilement attribuer beaucoup de valeur aux décisions qui y furent prises. On prit connaissance avec attention de l'éloquent discours par lequel le Président clôtura la session de l'Assemblée: on trouva en cet "examen de conscience" la preuve de beaucoup de bonnes et sincères intentions, d'un excellent esprit de coopération et de rapprochement mais, en ce qui concerne les résultats, la reconnaissance en même temps d'une grande mesure d'impuissance provoquée dans l'esprit des gouvernements et des peuples par des réalités indéstructibles en apparence. Et l'on se demanda si une Assemblée de la Société des Nations pouvait être considérée comme ayant atteint son but, lorsque son Président, en clôturant ses séances, ne pouvait mieux faire que d'enregistrer, comme premier résultat, que des mesures avaient été prises "pour combattre le fléau d'opium et le danger d'autres drogues nuisibles." On entendit à nouveau gémir du fait que dans le domaine si important de la réduction des armements, on n'avait une fois de plus atteint aucun résultat réel.

Chose singulière, le plus important résultat de l'Assemblée, une fois encore, se rattachait à l'oeuvre de la Haye: l'ingénieuse procédure pour la composition de la Cour de Justice s'était démontrée efficace; sans beaucoup de peine, les membres et les membres suppléants, par la collaboration du Conseil et de l'Assemblée, furent élus, ainsi que l'exprima le Président "d'un geste harmonieux et solide".

Peu après la rentrée de la délégation néerlandaise, le gouvernement déposa de nouveau aux Etats-Généraux un rapport systématique concernant ses travaux. Etant donné que la commission parlementaire, instaurée en vue d'examiner le rapport sur la première session, n'avait encore toujours pas fait entendre parler d'elle, les deux Chambres se bornèrent à prendre note du second rapport. L'esprit qui animait la délégation et le gouvernement trouva son expression dans les sobres paroles prononcées comme introduction au rapport: "Pas plus que l'an dernier, on ne peut s'abandonner à des espérances trop haut placées, mais on ne peut pas davantage, sur la base d'un indéniable désappointement, refuser désormais la confiance en l'avenir de la Société des Nations.

L'installation de la Cour Permanente de Justice Internationale eut lieu peu après avec une grande solennité, au Palais de la Paix, au milieu d'un vif intérêt. Le choix du membre néerlandais, M. Loder, en qualité de Président, fut un motif de plus de satisfaction nationale pour ce réjouissant événement. Religieux comme on l'est, on satisfait volontiers à la demande, exprimée par la Cour, d'organiser dans toutes les églises des prières publiques, en vue d'appeler la bénédiction de Dieu sur ses travaux; mais on s'étonna ensuite qu'au cours de la cérémonie même d'ouverture, le nom de Dieu n'avait été prononcé par aucun des orateurs.

La Cour ne manqua pas d'y mettre du sien pour tenir le public au courant du détail de ses travaux. Il n'existe sur terre aucune Cour de Justice qui confie à la presse des rapports aussi complets sur ses occupations. C'est là une preuve de l'esprit démocratique qui anime la plus haute Cour de Justice que l'humanité ait jamais

connue, et de son ardent désir de convaincre les peuples de la haute importance de son existence et de son oeuvre. Puisse rapidement cette conviction pénétrer également les grandes puissances et les amener ainsi à se joindre au grand nombre de petits états qui ont déjà reconnu la compétence obligatoire de la Cour.

*

*

*

J'ai essayé de mon mieux de donner dans ce qui précède un tableau exact de la place que la Société des Nations a prise dans la vie du peuple néerlandais. J'espère beaucoup n'avoir pas brossé ce tableau d'une façon trop défavorable ou pessimiste. Mais je ne puis le dissimuler : une vie commune intime de la population entière avec la Société des Nations n'existe pas encore ; et si nous voyons bien les choses, elle n'existe encore nulle part dans le monde. La crainte, qui régnait au début, de voir les Pays-Bas, par leur participation à la Société des Nations, entraînés, contrairement à leurs traditions, dans les complications politiques des grandes puissances, est bien fortement diminuée ; mais elle a été remplacée par un certain sentiment de doute à l'égard de la force politique de la Ligue, doute allant de pair avec une certaine attitude réservée vis-à-vis des décisions du Conseil, pour autant que celles-ci eussent trait à des questions politiques concrètes dans lesquelles les Pays-Bas n'étaient pas intéressés. L'attention est avant tout dirigée vers les grands problèmes généraux de politique et de droit, en vue desquels la Ligue fut fondée : la réduction des armements ; la fabrication et le commerce du matériel de guerre, la conciliation internationale, l'arbitrage, la médiation et la juridiction, la lutte contre les guerres illégales par le blocus économique et d'autres actions communes, la publicité des traités, et en général le caractère public de la diplomatie, etc. L'activité de la Société dans le domaine des organisations techniques, pour autant qu'il s'agisse des finances internationales, des communications et du transit, de l'hygiène, de la statistique, etc., de même que celle exercée dans le domaine humanitaire, tel que la lutte contre le commerce de l'opium, contre les maladies contagieuses, etc., attirent également l'attention, mais on a à ce propos l'impression que tout cela, quelque utile et salutaire que cela puisse être, n'est cependant en réalité que tâche accessoire de la Ligue, dont la trop grande abondance pourrait la détourner de son oeuvre principale, et dont la réalisation ne pourrait compenser en tous cas un échec dans cette oeuvre essentielle.

Si nous considérons l'attitude du peuple néerlandais à l'égard de la Société des Nations comme n'étant pas un cas exceptionnel — et nous estimons en avoir la liberté — il en ressort alors que si la Société des Nations doit répondre à son but, il faut que l'on réalise une coopération beaucoup plus intime des peuples avec son oeuvre. La faute de ce qui manque actuellement repose-t-elle sur la Société des Nations, ou sur les peuples eux-mêmes ? Vaine question. Les peuples ont la Société des Nations qu'ils méritent. Et bien que des modifications puissent être apportées dans la constitution et dans les fonctions de la Société des Nations, modifications qui seraient à considérer comme des améliorations, la technique signifie en fin de compte si peu de chose : c'est l'esprit seul qui fait la vie. Et l'esprit de la Société des

Nations n'est en somme et ne peut être autre que l'esprit des peuples, c'est-à-dire des hommes. Son existence invite à un perfectionnement, à une élévation de l'esprit humain, c'est en cela que réside sa valeur morale. Le vrai champ d'action pour une Société des Nations meilleure et plus puissante ne se trouve pas à Genève, ne se trouve pas à la Haye, il réside en l'homme lui-même. Il n'est même pas nécessaire de prêcher aux peuples, et en particulier à la jeunesse, la Société des Nations elle-même pour que son esprit pousse ses racines dans leur coeur. Le réveil, le renforcement des énergies morales et avant tout aussi religieuses de l'homme, énergies qui le mettent en état de subordonner son égoïsme personnel et national aux idées sublimes d'humanité et de droit, voilà la seule chose nécessaire.

Ceux qui doutent et raillent doivent apprendre à concevoir que ce doute et cette raillerie les atteignent eux-mêmes. La Société des Nations ne fût-elle qu'un geste inutile de désespoir de l'humanité désemparée, qu'on ne se moque pourtant pas du naufragé qui s'agrippe à un brin de paille. Il s'agit de nous-mêmes, pis encore, de nos enfants. Que l'on n'oublie pas non plus combien d'efforts, combien de sacrifices journaliers il en coûte, dans tous les milieux de la vie sociale également, dans les villes et les états, classes sociales, partis politiques, société et église — malgré la communauté intime établie par le sentiment, l'intérêt, la conviction, la tradition, la croyance, l'autorité — tout ce qu'il en coûte donc pour maintenir la paix, et combien souvent ces efforts échouent, échouent déplorablement; que l'on ne s'étonne donc pas trop que le maintien de la paix entre les peuples qui semblent croître et s'étendre l'un près de l'autre et se pénétrer mutuellement comme des produits de la nature se cherchant seuls eux-mêmes, soit encore une tâche si difficile pour la jeune Société des Nations.

Le problème de la Société des Nations est un problème d'éducation populaire. Puisse la période de profonde détresse que traverse la génération actuelle être un avertissement pour la génération prochaine d'avoir à cultiver les forces morales qui doivent être le fondement et les piliers de l'édifice construit à Genève, si l'on veut que ce dernier puisse résister aux tempêtes des passions humaines.

La Haye le 15 août 1922.

THE UNITED STATES' REFUSAL TO JOIN THE LEAGUE OF NATIONS

BY
P. SCHOU

Montreal, April 1922.

Immediately after the Armistice President *Wilson* let it be known that he intended to go to Europe to represent the United States at the Peace Conference. This momentous decision constituted a breach of American constitutional practice, which had hitherto prevented the Presidents from leaving the country during their term of office; it was taken against the advice of the Secretary of State, *Mr. Robert Lansing*, and it did not fail to evoke a great deal of critical comment in the Press. So much so, that when opening the new Session of Congress on December 2nd, the President felt called upon to defend his decision: "I realize the great inconveniences that will attend my leaving the country, particularly at this time, but the conclusion that it was my paramount duty to go, has been forced upon me by considerations which I hope will seem as conclusive to others, as they have seemed to me".

President Wilson
leaves for Paris.

These considerations must indeed have appeared absolutely imperative to the President, or he would not have chosen to go abroad shortly after an election which had placed his party in a minority in both Houses of Congress. At the election in the beginning of November 1918 the Democratic Party had suffered a defeat which changed their majority in the House of Representatives into a Republican majority of 45 and made them lose 12 senatorial seats, so that they were two short of a majority in that Chamber.

Domestic Political
Situation.

This Republican victory spelled trouble for the Democratic Administration, especially as the Party spirit which had been dormant during the War, had been revived for electioneering purposes. The President himself had greatly incensed his political adversaries by an appeal to the electorate to give him a Democratic majority, as such was necessary for him in order to pursue the hitherto followed policies with full vigour, and so as to leave no doubt in the minds of the peoples "on the other side of the water". This appeal had seemed to the Republicans to reflect on their patriotism, and it had aroused feelings in the Party which might later on prove very embarrassing to a Democratic Administration which had to work with a Republican Congress.

An American historian has described the political situation of the country at the eve of the President's departure in the following terms: "Wilson's power rested upon the fact that he was President of the United States. But the nation was no lon-

ger united behind him. That hatred and distrust which had marked the electoral campaign of 1916 and which, stifled for the moment by entrance into the War, had flamed out early in 1918 in the attack upon his administration, now in the autumn threatened an explosion of popular disapprobation in some parts of the country. Men had long whispered "autocrat", but had generally been silenced during the War by the admonition not to weaken the Government by factious criticism. Now they began to shout it from the house-tops."*)

However, the new Congress was not to meet until next March. This gave the President a respite at home, and in Europe few if any realized how far his authority and popular support had been impaired. *Roosevelt*, it is true, did his best to make the President's task difficult by opening the eyes of the misinformed Europeans. He wrote, at the time of the President's leaving: "Our Allies and our enemies and Mr. *Wilson* himself should all understand that Mr. *Wilson* has no authority whatever to speak for the American People at this time. His leadership has just been emphatically repudiated by them Mr. *Wilson* and his Fourteen Points and his four supplementary points and his five complementary points and all his utterances every which way have ceased to have any shadow of right to be accepted as expressive of the will of the American People Let the Allies impose their common will on the nations responsables for the hideous disaster which has almost wrecked mankind."

These words — however much or little truth there was in them — did not reach the ears for which they were destined. Europe had made up her mind on the personality and character of the President. Almost all the European nations joined in giving him a triumphant welcome, which seemed to fulfill the prophetic afterthought of Napoleon at Saint Helena: "The first sovereign who adopts in good faith the cause of nationalities, will find himself at the head of all Europe, and will be able to accomplish whatever he wishes".

This is not the place to relate what happened in Paris. Suffice it to say that thanks to President *Wilson*'s enormous prestige and unflinching will the Peace Conference decided that "the Covenant should be treated as an integral part of the general Treaty of Peace" and the work on the Covenant was hurried so much that on February 14th, 1919, the President could submit the draft of the committee in plenary session.

President seeks
advice of Senate.

The same day the draft was given to the public, which was not slow to take it up for discussion. Shortly afterwards the President returned to Washington for a while. During his stay there he sought the advice of the Foreign Relations' Committee of the Senate at a dinner at the White House on February 26th. The discussion that took place on this occasion has never been made public, but the President has stated that all the suggestions then made by the Senators were afterwards embodied in the Covenant. From the changes introduced in the text it appears that the points raised by the Senators were the right to withdraw from the League and the specific mentioning of the Monroe Doctrine.

*) See the interesting work of one of *Wilson*'s collaborators at Paris, Professor *Charles Seymour*: *Woodrow Wilson and the World War*, p. 245.

It is a moot question in American constitutional practice whether the Senate has a right to take part in or at least be kept informed of international negotiations carried on by the President, or whether the Senate can only claim that international treaties, concluded by the President, be submitted to it for approval or rejection.*)

Even many who held the latter view, thought that it would have been wiser if the President had appointed as his advisers at the Peace Conference one or more prominent Republican politicians who were powerful within their Party as for instance former President *Taft* or Senator *Root*. Such advisers would have enabled the President to keep in closer touch with the Senators during the negotiations, and having acquired first hand knowledge of the difficulties that confronted him in Paris, they would have been able afterwards to explain and defend the Treaty both in the House and before the Public.

Although the Covenant was the only part of the Treaty which had been published and that only in draft, the Senate took it up, on its own initiative, for debate. On the very last day of its life, March 4th, some Republican members of the outgoing Senate introduced a resolution of the following tenor:

"Resolved by the Senate of the United States in the discharge of its constitutional duty of advice in regard to treaties,

39 Senators
reopulate
Covenant

"That it is the sense of the Senate that while it is their sincere desire that the nations of the world should unite to promote peace and general disarmament, the constitution of the League of Nations in the form now proposed to the Peace Conference should not be accepted by the United States, and be it

"Resolved further, that it is the sense of the Senate that the negotiations on the part of the United States should immediately be directed to the utmost expedition of the urgent business of negotiating peace terms with Germany satisfactory to the United States and the nations with whom the United States is associated in the war against the German Government, and that the proposal for a League of Nations to insure the permanent peace of the world should then be taken up for careful and serious consideration".

No vote was taken on this resolution, but 39 Senators, headed by Senator *Lodge*, put their names to it. If they stood firm in their opposition to the Covenant, there was a certainty that the Treaty would be wrecked in the Senate, as a majority of $\frac{2}{3}$ of the 96 members is necessary to ratify a treaty.

One of the most prominent Republican Senators expressed to the newspapers in the following unmistakable terms his motives for signing the resolution:

"The resolution is significant. The President has utterly ignored the Senate in

*) "It is in the discretion of the President whether he will communicate current negotiations to it [the Senate] and take its advice upon them, or will say nothing till he lays a completed treaty before it. One or other course is from time to time followed, according to the nature of the case, or the degree of friendliness existing between the President and the majority of the Senate. But, in general, the President's best policy is to keep the leaders of the senatorial majority, and in particular the Committee on Foreign Relations, informed of the progress of any pending negotiation. He thus feels the pulse of the Senate, which like other assemblies has a collective self-esteem leading it to strive for all the information and power it can secure, and while keeping it in good humor, can foresee what kind of arrangement it may be induced to sanction." *Bryce: The American Commonwealth* 1919 edition, vol. I, pag. 107.

ger united behind him. That hatred and distrust which had marked the electoral campaign of 1916 and which, stifled for the moment by entrance into the War, had flamed out early in 1918 in the attack upon his administration, now in the autumn threatened an explosion of popular disapprobation in some parts of the country. Men had long whispered "autocrat", but had generally been silenced during the War by the admonition not to weaken the Government by factious criticism. Now they began to shout it from the house-tops."*)

However, the new Congress was not to meet until next March. This gave the President a respite at home, and in Europe few if any realized how far his authority and popular support had been impaired. *Roosevelt*, it is true, did his best to make the President's task difficult by opening the eyes of the misinformed Europeans. He wrote, at the time of the President's leaving: "Our Allies and our enemies and Mr. *Wilson* himself should all understand that Mr. *Wilson* has no authority whatever to speak for the American People at this time. His leadership has just been emphatically repudiated by them Mr. *Wilson* and his Fourteen Points and his four supplementary points and his five complementary points and all his utterances every which way have ceased to have any shadow of right to be accepted as expressive of the will of the American People Let the Allies impose their common will on the nations responsables for the hideous disaster which has almost wrecked mankind."

These words — however much or little truth there was in them — did not reach the ears for which they were destined. Europe had made up her mind on the personality and character of the President. Almost all the European nations joined in giving him a triumphant welcome, which seemed to fulfill the prophetic afterthought of Napoleon at Saint Helena: "The first sovereign who adopts in good faith the cause of nationalities, will find himself at the head of all Europe, and will be able to accomplish whatever he wishes".

This is not the place to relate what happened in Paris. Suffice it to say that thanks to President *Wilson*'s enormous prestige and unflinching will the Peace Conference decided that "the Covenant should be treated as an integral part of the general Treaty of Peace" and the work on the Covenant was hurried so much that on February 14th, 1919, the President could submit the draft of the committee in plenary session.

President seeks
advice of Senate.

The same day the draft was given to the public, which was not slow to take it up for discussion. Shortly afterwards the President returned to Washington for a while. During his stay there he sought the advice of the Foreign Relations' Committee of the Senate at a dinner at the White House on February 26th. The discussion that took place on this occasion has never been made public, but the President has stated that all the suggestions then made by the Senators were afterwards embodied in the Covenant. From the changes introduced in the text it appears that the points raised by the Senators were the right to withdraw from the League and the specific mentioning of the Monroe Doctrine.

*) See the interesting work of one of *Wilson*'s collaborators at Paris, Professor *Charles Seymour*: *Woodrow Wilson and the World War*, p. 245.

It is a moot question in American constitutional practice whether the Senate has a right to take part in or at least be kept informed of international negotiations carried on by the President, or whether the Senate can only claim that international treaties, concluded by the President, be submitted to it for approval or rejection.*)

Even many who held the latter view, thought that it would have been wiser if the President had appointed as his advisers at the Peace Conference one or more prominent Republican politicians who were powerful within their Party as for instance former President *Taft* or Senator *Root*. Such advisers would have enabled the President to keep in closer touch with the Senators during the negotiations, and having acquired first hand knowledge of the difficulties that confronted him in Paris, they would have been able afterwards to explain and defend the Treaty both in the House and before the Public.

Although the Covenant was the only part of the Treaty which had been published and that only in draft, the Senate took it up, on its own initiative, for debate. On the very last day of its life, March 4th, some Republican members of the outgoing Senate introduced a resolution of the following tenor:

"Resolved by the Senate of the United States in the discharge of its constitutional duty of advice in regard to treaties,

39 Senators
repudiate
Covenant

"That it is the sense of the Senate that while it is their sincere desire that the nations of the world should unite to promote peace and general disarmament, the constitution of the League of Nations in the form now proposed to the Peace Conference should not be accepted by the United States, and be it

"Resolved further, that it is the sense of the Senate that the negotiations on the part of the United States should immediately be directed to the utmost expedition of the urgent business of negotiating peace terms with Germany satisfactory to the United States and the nations with whom the United States is associated in the war against the German Government, and that the proposal for a League of Nations to insure the permanent peace of the world should then be taken up for careful and serious consideration".

No vote was taken on this resolution, but 39 Senators, headed by Senator *Lodge*, put their names to it. If they stood firm in their opposition to the Covenant, there was a certainty that the Treaty would be wrecked in the Senate, as a majority of $\frac{2}{3}$ of the 96 members is necessary to ratify a treaty.

One of the most prominent Republican Senators expressed to the newspapers in the following unmistakable terms his motives for signing the resolution:

"The resolution is significant. The President has utterly ignored the Senate in

*) "It is in the discretion of the President whether he will communicate current negotiations to it [the Senate] and take its advice upon them, or will say nothing till he lays a completed treaty before it. One or other course is from time to time followed, according to the nature of the case, or the degree of friendliness existing between the President and the majority of the Senate. But, in general, the President's best policy is to keep the leaders of the senatorial majority, and in particular the Committee on Foreign Relations, informed of the progress of any pending negotiation. He thus feels the pulse of the Senate, which like other assemblies has a collective self-esteem leading it to strive for all the information and power it can secure, and while keeping it in good humor, can foresee what kind of arrangement it may be induced to sanction." *Bryce: The American Commonwealth* 1919 edition, vol. I, pag. 107.

the most important peace negotiations in the history of the country. He takes the view as shown in his writings, that the Senate is morally bound to accept any treaties he chooses to send to it. He will wake up to find he is mistaken. The President seems to think he is the only person fit to pass upon these questions, and that he is a supreme dictator. He will soon discover that he is only a cog in the governmental machinery and that the Senate possesses functions that are equally as important as his own."

President's
New York Opera
House address.

The President was not slow to answer the challenge of the Republican Senators. The same evening, just before leaving anew for France, he made a great speech at New York in which he expressed the feeling of strength it gave him to know that the majority of the American people was behind him:

"The first thing that I am going to tell the people on the other side of the water is that an overwhelming majority of the American people is in favour of the League of Nations. I know that that is true. I have had unmistakable intimations of it from all parts of the country, and the voice rings true in every case."

The President went on expressing his satisfaction at the presence of former President *Taft* as a speaker on the same platform: "And I am the more happy because this means that this isn't a party issue. No party has a right to appropriate this issue and no party will in the long run dare oppose it."

However, the signs of a rising wave of opposition to the League were already so unmistakable that the President thought fit to warn the opponents that "when the Treaty comes back, gentlemen on this side will find the Covenant not only in it, but so many threads of the Treaty tied to the Covenant that you cannot dissect the Covenant from the Treaty without destroying the whole vital structure."

And his warning took on a solemn, almost threatening character when he added:

"I am amazed, not alarmed, but amazed that there should be in some quarters such a comprehensive ignorance of the state of the world. These gentlemen don't know what the mind of men is just now. Everybody else does. I do not know where they have been closeted, I do not know by what influences they have been blinded, but I do know they have been separated from the general current of the thought of mankind."

"And I want to utter this solemn warning not in the way of a threat, the forces of the world do not threaten, they operate. The great tides of the world do not give notice that they are going to rise and run; they rise in their majesty and overwhelming might, and those who stand in the way are overwhelmed. Now the heart of the world is awake and the heart of the world must be satisfied."

This has been called, not without reason, an appeal to the people over the head of the Senate. This procedure must needs be unpalatable to that august body, which already felt slighted by the President, and whose Republican minority were elated by their recent electoral victory and by the prospect of a near future in which they would have the power effectually to hamper the President's foreign policy.

Congress dis-
solves.

The struggle in Congress between the exultant Republicans and the defeated Democrats had already grown so intense that the last session of the 65th Congress dissolved without having passed seven of the most important Appropriation Bills.

This was due to the obstructionist tactics of three Republican Senators who wished to compel the President immediately to summon the newly elected Congress.

Consequently, it was commonly expected that the President would call the new Congress into session as soon as possible, both in order to have the necessary credits voted and also to tackle the many pressing problems of reconstruction. But in a public message he strongly denounced the obstructionists and declared: "It is plainly my duty to attend the Peace Conference in Paris. It is also my duty to be in close contact with the public business during a session of the Congress. I must make my choice between these two duties, and I confidently hope that the people of the country will think that I am making the right choice."

"It is not in the interest of the right conduct of public affairs that I should call the Congress in special session, while it is impossible for me to be in Washington, because of a more pressing duty elsewhere, to cooperate with the House!"

"I take it for granted that the men who have obstructed and have prevented the passage of necessary legislation have taken all this into consideration and are willing to assume the responsibility of the impaired efficiency of the Government and the embarrassed finances of the country during the time of my enforced absence."

The Houses were not convened until May 19th. They immediately proceeded to elect new officers and to reconstitute the standing committees, so as to give the Republicans a majority. In the Senate Committee on Foreign Relations the Chairmanship passed to Senator LODGE of Massachusetts who later on also became leader of his Party on the floor.

New Congress
convenes. Treaty
submitted.

On June 28th the Peace Treaty was signed at Versailles. The next day President Wilson sailed from Brest, and on his arrival in the United States he laid the Treaty before the Senate. (July 10th)

In the meantime those parts of the Treaty which were known to the public, and especially the Covenant had already become the subject of very extensive and heated debates. In the newspapers, at public meetings, in colleges and churches, wherever American public opinion is formed, the League was the leading topic of the day. For months one could scarcely pick up a newspaper or a magazine without finding in it one or more articles on the subject. All the resources of the art of propaganda, which is more highly developed in America than in any other country, were mobilised for the purpose of influencing public opinion for or against the League. There was not a man, prominent in public life, whose opinion on the League was not asked for and published.

Public debate
on League.

In few, if any other country has the question of the League received such an amount of public attention and been submitted to such thorough and prolonged discussion. As might be expected this discussion was not always very illuminating and sometimes not even quite fair and honest. Many people very quickly made up their minds for or against the League and could no longer be influenced by arguments. The newspapers also took a decided stand on either side and kept on dining into the ears of their readers the same more or less conclusive arguments,

even such as had long ago been exploded. Where the readers could not be reached by arguments an appeal was made to their passions. The yellow press appealed to the Anti-English feelings by depicting the League as an astute contrivance, invented by the crafty Britishers in order to inveigle the innocent Americans into a plot for the continued oppression of the Irish people.

The Anti-British propagandists also made the most of the clause in Art. I which reserved a vote for each of the British Dominions and thereby gave the Empire a sextuple voting power.

The race feelings were roused by speeches, even from the floor of the Senate, stating that the League would be dominated by a combination of yellow and black people which would dictate their will to the American nation.

Even the very natural interest which many bankers and financiers took in the reestablishment of Peace and the reopening of trade, was quoted as a proof that the League was really a scheme conceived by the capitalists for the more ruthless exploitation of the defenceless workers.

But in spite of such occasional gross misrepresentations and appeals to passion it must be admitted that the discussion was on the whole as honest and instructive as could reasonably be expected. It gave the American people a fair chance of exerting their own judgment after having heard both sides.

League not a
Party issue.

They could use their own judgment the more freely, as party lines of every kind broke down in this discussion. The question whether the United States ought to join the League or not was not, by its nature, a party question. Nothing in the platforms of the two great political parties bound them to take their stand for or against the League. The fact that the Democrats mainly represent the agricultural interests of the South and the West, while the Republicans are the spokesmen of the manufacturing and business interests of the Eastern States, could scarcely be expected to affect their views on the League question. It is true that President *Wilson's* very fairminded, non-interventionist foreign policy had been radically different from President *Roosevelt's* aggressive imperialism. But this was probably due to the character of the two men, rather than to any innate tendency in their respective parties. At least this conjecture seems confirmed by the foreign policy of the Republican President *Taft*, who had been sincerely interested in the establishing of permanent peaceful relations between the nations by means of arbitration treaties etc. It was in perfect harmony with his own previous policy when *Taft* spoke from the same platform with President *Wilson* in defense of the League. And he was far from being the only prominent Republican who advocated the League. Men as former Senator *Root* and Mr. *Hughes*, who was *Wilson's* opponent in the presidential campaign of 1916, declared themselves in favour of it, although with certain reservations.

Altogether, the heated debates on this question made strange bedfellows: all party creeds, social and political groups were split and new combinations formed. Democrats and Republicans, Progressives and Conservatives joined hands for and against the League. Western farmers and Eastern manufacturers and bankers stood together in attacking and defending it. The leading organ of the American Peace

movement, "The Advocate of Peace" sided with Imperialists and Militarists in a violent onslaught on the Covenant, which was strongly defended by a large number of journalists, lawyers, professors and clergymen of various political and social convictions.

While lawyers and politicians entered into a thorough discussion of the constitution and duties of the League, the public attention centered around the two questions of vital interest to the American people: Ought the United States to give up their traditional policy of isolation in order to join the League? and: Can the Monroe Doctrine be maintained within the League and has it been duly safeguarded in the Covenant?

In American politics, where traditions are so religiously adhered to, no argument against the League could make a stronger appeal to the masses than the reference to the warnings of the fathers of American Independence against "entangling alliances".*)

The policy of isolation, indeed, had not only strong arguments, but a century long tradition to support it. The United States had not only made a principle of not allying themselves with any other country, but they had scrupulously refrained from any step which might entangle them in European affairs, sometimes even to the extent of refusing to join the other powers in arrangements of a purely humanitarian character. It took the States eighteen years to make up their mind to adhere to the Geneva Red Cross Convention.

The traditional policy of isolation.

There is no need here to enter into a thorough examination of this policy and the motives which prompted it. But whatever they have been, they have left room for another and perhaps equally strong tradition in American Foreign Policy. The best minds of the country have always felt that the principles of national and civic liberty, embodied in their Constitution, had proved such a blessing to the nation, that it was its sacred duty to sympathize with other peoples in their struggle to conquer the same liberties. Often they could do no more than sympathize, but when compatible with their selfchosen isolation they showed their sympathy in action. The States have, in fact, been consistent advocates of national liberty and selfdetermination, the respect of neutrality and the open door. The South American Republics and China can bear testimony to this policy. Even if it might be said that this

The traditional policy of liberalism.

*) Washington's political testament, his Farewell Address on September 17th, 1796, was continually referred to by the opponents of the Treaty, but in a way which gave a misleading idea of his thoughts. His warning is far more limited and guarded in its expressions than the Treaty adversaries made it seem: "The great rule of conduct for us in regard to foreign nations is, in extending our commercial relations, to have with them as little political connections as possible. So far as we have already formed engagements let them be fulfilled with perfect good faith. Here let us stop. Europe has a set of primary interests which to us have none or a very remote relation. Hence she must be engaged in frequent controversies, the causes of which are essentially foreign to our concerns. Hence therefore it must be unwise in us to implicate ourselves by artificial ties in the ordinary vicissitudes of her politics or the ordinary combinations and collisions of her friendships and enmities."

"Our detached and distant situation invites and enables us to pursue a different course. — — — It is our true policy to *steer clear of permanent alliances with any portion of the foreign world*, so far, I mean, as we are now at liberty to do so, for let me not be understood as capable of patronizing infidelity to existing engagements — —"

policy was inspired by selfish interests just as much as by idealism, it nevertheless was truly liberal and farsighted and singularly beneficial to other nations and productive of peace and goodwill.

This tradition suffered an eclipse when towards the end of last century America became involved in World politics and seized by an attack of imperialism. But even then it was not allowed quite to die out, as was shown by America's eager participation in the two Hague Peace Conferences. The second Conference was called at President *Roosevelt's* initiative and it was due to him that the Permanent Court of Arbitration was for the first time called upon to pronounce judgment in an international dispute.

In the light of history President *Wilson's* endeavours during the war and in Paris in favour of national selfdetermination and the League of Nations then appear as the consummation of a tradition in American Foreign Policy, no less distinct than the policy of isolation. These two traditions were so far from being contradictory that it was perhaps just because the United States kept aloof from the European diplomatic game and its dishonest practices, that they had been able to work out their own principles of action.

These two tendencies, which by blending had created a distinct American Foreign Policy, came into evidence also in the discussion of the Treaty, as two different states of mind. But now, instead of mingling, they clashed violently: on one side the idealistic trend of mind of those who felt for all oppressed peoples and wanted the United States always to be in the van, carrying the banner of international freedom and justice, and on the other side a more narrowminded or more "realistic" trend of mind which asked: why are the United States to give up their proven policy, under which they have grown great and mighty, and adopt a policy that might involve them in struggles and squabbles all over the world and engage them to defend interests which are not theirs, and causes with which they do not sympathize.

Change in Public Opinion.

Under the influence of President *Wilson's* powerful personality and strong convictions the more farsighted and idealistic trend had been predominant. But now it was waning. The sacrifices of the war in blood and money were brought home to the people, a serious economic crisis set in, "reconstruction" proved to be a much more arduous task than at first imagined. A natural reaction came over the people and brought many to the conclusion that, after all, Uncle Sam's first duty was towards himself. Now he had been making sacrifices enough to help other nations and he had better attend to putting his own house in order.

This change in public opinion was greatly furthered by what happened in the meantime in Europe. The news from Paris left less and less hope of a satisfactory and stable settlement. The American People had entertained the highest hopes for the outcome of the War. As the Peace negotiations progressed it became more and more evident how impossible it was for the victorious Governments to agree, how unrelentingly they pursued their narrow national interests and how unscrupulously many of them coveted territorial acquisitions, even such as constituted open violations of the principle of selfdetermination. The chances for a just and lasting settle-

ment according to the principles proclaimed by President *Wilson* diminished from day to day.

The American People has always believed in the right of selfdetermination, and believed the more blindly because they had only seen its working in their own extreme case, but have had no knowledge of the difficulties with which it is beset and the unreasonable consequences it may produce, if carried its whole length, heedless of all other considerations.

There existed no doubt in the American public an optimistic conviction that if the European nations would only adopt the principles proclaimed by America, all disputed frontiers could easily be settled one for all and the nations then live together happily and in peace forever afterwards.

The evident signs that this was far from coming true, shocked and disappointed the Americans profoundly, and it seemed to them a proof that the European nations had themselves betrayed *Wilson's* principles and did not want to be helped out of the old rut unto a better way. When men of all nationalities could live peacefully and contentedly as good neighbours in the United States, why could they not do the same in Europe? All the traditional animosities, the hatreds, created by centuries of oppression, the susceptibilities, engendered by military or political conflicts, dating many generations back, all this network of feelings which opposed the European nations to each other, was a mystery to the Americans: they expected these antagonistic feelings to die away the day Peace was declared, and a regenerate Europe to rise out of the conflagration.

When this expectation did not materialize, American public opinion grew impatient and inclined to think that the European peoples were, after all, not worth helping, but might as well be left to fight out their own little squabbles, if they were not civilized enough to settle them peacefully. Anyway, the lives of American soldiers were too precious ever again to be wasted in Quixotic expeditions which would never bring the United States any advantage and would probably leave the Europeans just as dissatisfied as before.

Under these circumstances it was only natural that the American People seriously bethought itself whether it had not been led astray by altruistic feelings. Those who preached the return to the traditional policy of isolation and quoted the warnings of the fathers of the Constitution found the public well prepared to listen to them.

Had not *George Washington* spoken the truth when saying that the "detached and distant situation" of the United States predestined them to keep aloof from the European system of alliances? If there were a nation which could, without danger, dispense with the services of the League of Nations, it certainly was the United States. Their vast territory and enormous population, their military strength and valour, recently proven in battle, made them a formidable adversary for anybody. The only rivals that could possible menace them, were divided from them by the great oceans. Of what use then would membership of the League be to them?

What advantages could the League offer U. S. A?

President *Wilson* himself had admitted that, for purely selfish reasons, America could afford to keep out of the League. In the speech with which he opened the

sessions of the League Commission he said: "In a sense the United States are less interested in this subject than the other nations here assembled. With her great territory and her extensive sea borders, it is less likely that the United States should suffer from the attack of enemies, than that many of the other nations here should suffer; and the ardour of the United States — for it is a very deep and genuine ardour — for the society of nations is not an ardour, springing out of fear and apprehension, but an ardour, springing out of the ideals which have come to consciousness in this war".

When *Wilson* spoke like this, people who were less farsighted and well instructed might easily think that the League was a fine humanitarian institution, which, however, would in no way advance American interests. The United States, who pursued no selfish purposes and needed no protection, could probably do nothing better than keep out of this association, which after all might turn out to be nothing but one of these entangling alliances which tradition and experience alike had taught them to shun. It took some discernment and political understanding to discover that the League was radically different from all hitherto known alliances. The Senate Committee on Foreign Relations had not hesitated to say in its report, that the Covenant had created an alliance and not a League because the five Great Powers had the predominant influence in the Council.

It is true that *Washington's* and *Jefferson's* warnings against alliances had been inspired by fear of that political system which predominated more than a hundred years ago, and to which the League was just meant to give the final blow. It is true that conditions had changed enormously since the days of the War of Independence, when the journey to Europe often took as many months as now it takes days. It is true that what was then the European balance, has now extended into a World balance, especially through the entrance of Japan and China into international politics. It is true that by entering the World War the United States had given up their policy of isolation and could not resume it at will: American and European interests had become so entangled, particularly in the economic field, that they could not be disentangled easily or at such short notice, if ever.

But that considerations of this kind could not immediately prevail over the old traditional watchwords and the ingrained suspicions against European diplomacy, is easier to understand, when one remembers how long time it took the British nation to give up its adherence to the old policy of "splendid isolation". Now, here came a President who was known as an "autocrat", and who had brought the country into the War against the wishes of a not inconsiderable minority, and tried to foist upon the nation a wholly new international conception, the consequences of which were very far reaching and still more indefinite. No wonder then that many people grew suspicious and restive.

Of course, there was among politicians, journalists and publicists many clear-sighted men, who did not let their judgment be influenced by traditional watchwords and popular errors. They saw that the policy of isolation belonged to the past and could never again be revived. Under different circumstances they would, all of them, have supported the President's foreign policy. But now many of them

were thoroughly disappointed by the reports of the doing of the Peace Conference. They came to see in the Treaty of Versailles a monument of iniquity, a tottering structure, destined to crumble to pieces before long. Being uninformed of the real happenings of the Conference and the enormous difficulties it had to struggle with, they felt disillusioned and disgusted. And they put all the blame on the President's shoulders and wanted the American People to repudiate the whole settlement as unjust and fraught with the greatest dangers for the future. The Peace Treaty naturally became the object of their most violent attacks, because it pledged the United States to uphold the settlement, if necessary with armed force. Moved by such very honest and far from quite mistaken motives, they joined hand with those who fought the League from the narrower viewpoint of the traditional policy of isolation.

The united forces particularly aimed their attacks against the famous article X of the Covenant. The President was known to be the instigator of this article. He had praised it publicly as one of the most important and beneficent clauses in the Covenant. This was quite enough to give the adversaries of the League a special pleasure in directing their criticisms against it.

Article X.

Besides, this was one of the clauses which could most easily be explained — and even misrepresented — to the popular masses. One of the current objections against Art. X was that it would be unconstitutional for the United States to agree to a treaty containing such a stipulation. According to the American Constitution the power to declare war is vested in Congress. But by undertaking to guarantee the integrity of foreign states America might get drawn into war against her will. Prominent lawyers like *Taft* and *Root* saw no constitutional difficulty in agreeing to Art. X, and they tried to dispel the popular error. But to the American masses, who cling to every iota of the Constitution with religious fervour, this argument seemed very grave. Journalists and politicians also did their best to fan public apprehensions, by drawing from this mistaken argument consequences which nobody else had ever dreamt of. It was dinned into the ears of the public that hereafter the United States would no longer be allowed to decide their own foreign policy: it would be dictated to them by a Council of vile European diplomats. Whenever this Council thought fit, it would order American soldiers about to other continents in defence of causes with which the American people did not at all sympathize. Not only could the American Army be called on to maintain the unjust frontiers, fixed by the Peace Conference. For the special benefit of the Irishmen in America and their sympathizers, it was even contended that Article X would make it the bounden duty of the United States to help putting down a rising in Ireland against Great Britain. This was the sort of argument that appealed to the passions of the masses and especially to the numerous immigrants, Irish or others, who thought their native country unjustly treated by the Peace Conference.

Those who fought against the League by appeals to traditional political ideas and popular sentiment, found in the *Monroe Doctrine* another invaluable text for their diatribes. It was the easier to argue from this Doctrine as it lent itself to widely divergent interpretations.

The Monroe Doctrine.

When first enounced in President *Monroe's* Annual Message in 1823 it intended

to warn off further European colonisation in the Western Hemisphere: it was more particularly aimed at Spain's attempt to regain her lost South American colonies and Russia's endeavours to extend her territory in the Northwest.

When the growing strength and territory of the United States had long ago precluded these and similar dangers, it was found convenient still to maintain the Doctrine as an expression of the firm will of the Americans to keep the Western Hemisphere a distinct political area, from which any European interference should forever be banished. This was a natural outgrowth of *Washington's* and *Jefferson's* advocacy of America's political isolation. At the same time it harmonized with the current conception of American foreign policy as being on a higher plane, of a more democratic and moral character than European politics with their dynastic interests and their greed of conquest.

But the Monroe Doctrine in its modern form as "America for the Americans", lent itself just as easily to a widely different interpretation: As the United States had first proclaimed the Doctrine, and as they were the mightiest Power on the Continent, they were naturally called upon to maintain and defend it against possible encroachments in the common interests of their weaker sister Republics. Here we have the Doctrine in its full modern development, where it has taken on an imperialistic tinge: America for the Americans under the hegemony of the United States.

Under the guise of being the protector of the weaker neighbours and the "policeman of the Caribbean" the United States prevented concerted European action against Venezuela in 1902, and they have interfered themselves, wherever maladministration or political revolutions threatened the *pax americana*: in Cuba, Santo Domingo, Panama, Haiti and Nicaragua.

President *Roosevelt* expressed this modern view of the Monroe Doctrine in his wonted unequivocal language when he said: "Chronic wrongdoing, or an impotence which results in a general loosening of the ties of civilized society, may in America, as elsewhere, ultimately require intervention by some civilized nation, and in the Western Hemisphere the adherence of the United States to the Monroe Doctrine may force the U. S., however reluctantly, in flagrant cases of such wrongdoing or impotence, to the exercise of an international police power."

And *Roosevelt's* faithful disciple, Senator *Lodge* gave expression to similar ideas when, in 1912, he introduced in the Senate the Magdalena Bay Resolution, which maintained that "when any harbour or other place in the American Continents is so situated that the occupation thereof for naval or military purposes might threaten the communications or the safety of the U. S., the Government of the U. S. can not see, without grave concern, the possession of such harbour or other place by any corporation or association which has such relations to another Government, not American, as to give that Government practical power or control for naval or military purposes."

The Doctrine as originally conceived was a statement of a twosided policy: no American intervention in European politics and no European intervention in American politics. But in its modern imperialistic shape the Doctrine is merely onesided: it does not impose any obligation upon the U. S. to maintain their traditional detach-

ment from European or Asiatic affairs, but it definitely precludes any European attempt to act as peacemaker or arbitrator in American international disputes.

Thus conceived the maxim is in evident conflict with the ruling ideas of the League of Nations. President *Wilson* however, did not acknowledge the existence of this conflict, because his anti-imperialistic trend of mind did not admit of giving such wide scope to the Doctrine.

According to his speech in Congress on January 22nd, 1917, when he first proposed the League of Nations "the nations should with one accord adopt the doctrine of President Monroe as the doctrine of the World: that no nation should seek to extend its policy over any other nation or people, but that every people should be left free to determine its own policy, its own way of development, unhindered, unthreatened, unafraid, the little along with the great and powerful". Here evidently the Doctrine is made to say something very much reminiscent of the famous Article X.

From *Wilson's* point of view there was no need especially to safeguard the Monroe Doctrine in the Covenant, and he had not thought of doing so. But his opponents immediately seized upon this omission and used it as a weapon against him and the League.

Under these circumstances the undefined character of the Doctrine was of great advantage to its pretended upholders. They might take the ground which was most likely to suit their audience: they could maintain that, by sacrificing the Doctrine to the Covenant, President *Wilson* had surrendered the best safeguard for Peace and tranquillity in the Western Hemisphere. Or, when appealing to an imperialistic audience, they might proclaim that he had, through the Covenant, put a stop to the United States's great mission as the friendly protector and powerful reformer of the weaker neighbouring nations.

The weight of this last argument was being brought home to the American People by the civil war which raged in Mexico all during the debate on the Treaty, and which often caused trouble along the frontier. *Wilson's* adversaries had persistently advocated armed intervention in Mexico's affairs in order to reestablish order and protect American lives and interests, but, in spite of all attacks and dissatisfaction, the President had stuck firmly to his policy of friendly neutrality towards Mexico. This divergence was deftly played upon by the opponents of the Covenant, and those who, for personal or other reasons favoured intervention, could easily be brought to oppose a treaty which, it was said, would in all future tie the United States's hands and hamper their freedom of intervention.

The Treaty becomes a political issue.

While the public debate on the League had been, in the main, uninfluenced by party affiliations, the same could not be expected when the Treaty came up in the Senate. After the political truce during the War, party strife had again reached a very acute stage. The Democratic Party had been in power for two Presidential terms, and President had wielded a power as absolute as that of no other ruler, except the Kaiser and the Czar. The Republicans had — though not without murmurings — bowed to public opinion, which insisted that he should be supported

in all war measures. Now it seemed time for the Republican Party to retrieve their lost power by a strong and concerted attack. There were evident signs of a rising tide of dissatisfaction with the Democratic Administration. The recent victory at the polls justified the highest hopes for another victory in the coming presidential campaign. And quite apart from party interests, the President had aroused the personal animosity of many Senators by the scanty respect he had shown them, and the readiness with which he dispensed with their advice.

If the President were to be attacked, the attack must be aimed at the measures he had most persistently advocated, and with which he had identified himself in the public opinion. Now, for a long while President *Wilson* had preferably occupied himself with international problems, almost to the exclusion of domestic affairs. In advocating the League of Nations he had tried to introduce a fundamental change in the United States' traditional foreign policy. America's participation in the League would be nothing short of a revolution in her international position, and however well founded such a revolutionary change might be, it was always sure to cause anxiety and even dissatisfaction among the public, which was now for the first time introduced to a multiplicity of intricate and bewildering questions which they had always been accustomed to regard as not concerning them — if they had ever heard of them.

After all the dust that had been whirled up around the Paris Conference — thanks to its secretive methods — a tremendous educational campaign would have to be undertaken by the Democratic Party in order again to clear the air and make the electorate grasp the international issues involved.

Evidently the question of America's joining the League presented a favourable battleground for the Republican Party.

Treaty submitted to Senate.

In the speech by which *Wilson* submitted the Treaty to the Senate, he declared that it was impossible for him to enter into the details of such a lengthy document, but he would be glad to volunteer any elucidations and material that the Senate might want. However, when the Senate asked for detailed information on the Treaty and the preceding negotiations, the President declined their request on the ground that the material was not yet available.

But perceiving that an effort was necessary in order to save the Treaty from being wrecked in the Senate, he invited the Senators to call on him individually and submit their doubts and objections. These interviews scarcely seemed to produce the expected beneficent results. The Senate evidently was growing restive and quite unwilling to be hurried by the President into a speedy ratification of the Treaty.

White House Conference.

When it had been referred to the Senate Committee on Foreign Affairs, the President again took action and invited the Committee to a meeting at the White House. The Senators, who had, in the meantime, adopted *Wilson's* principle of "open covenants, openly arrived at", made it a condition of their appearing that a stenographic report of the meeting should be published, to which the President agreed.

The meeting took place on August 19th. The President opened it by insisting on speedy ratification in order to revive business which suffered under the prevail-

ling uncertainty. He went on by saying that when last he met the Foreign Relations Committee—while on his short visit to Washington during the Peace Conference—certain objections had been raised against the Covenant, as it was then worded: that it did not expressly safeguard the Monroe Doctrine, that purely domestic matters as trade and immigration were not excluded from the domain of the League, that the right of withdrawal was not mentioned, and that the Constitutional rights of the Congress were not properly reserved. All these points had been brought up again by him in Paris, and the other Delegations had accepted the alterations in the text, desired by the United States. With regard to Art. X the President explained that it did in no way limit the constitutional right of Congress to exercise its independent judgment in all matters of War and Peace. The resolutions of the League Council would be no more than an advice, and it was for Congress to interpret the obligations assumed and to take action or not, according to its views. The obligations were binding in conscience only, not in law.

Senator *Harding* asked whether the League could be expected to exercise any real influence and power, if it only imposed moral obligations, and the President answered that the resolutions of the Council would certainly carry great weight, even if they could not be enforced.

Senator *Borah* wanted to know who was to decide whether a State who desired to withdraw, had fulfilled its obligations. Wilson tried to set his fears at rest on this point by declaring that the withdrawing nation was the only judge of its own action.

Senators *Knox* and *Mc Cumber* asked whether there would be anything to prevent the adding to the ratification of different interpretative clauses. The President's interpretations had removed certain objections, but to exclude any doubt on these points it might be advisable to mention them in the document of ratification. If the President's way of interpreting the Covenant was shared by the other Powers, these would certainly willingly agree to these interpretations.

Senators *Knox* and *Borah* were opposed to the predominant influence given to the British Empire by admitting the Dominions on an equal footing with other States, although the Empire formed a political unity. They were assured by the President that the Dominions would have no say in matters where the Empire or its constituent parts were concerned.

The explanations given by the President on these points did not seem to have much effect in clearing the controversial issues and enlightening the people. On the contrary, popular distrust and dislike of the League seemed to be growing, partly no doubt as a consequence of the violent campaign carried on by the two progressive Senators *Borah* and *Johnson*. The League opponents sought their arguments wherever they could find them, and they were not chary with appeals to chauvinistic sentiments of every description. But they were past masters in the art of arousing public attention and they were heartily supported by a part of the Press, especially the anti-English yellow Press.

Another and more insidious form of propaganda was carried on through the hearings undertaken by the Foreign Affairs Committee. The Committee, in its en-

deavour to obtain the fullest possible information on the Treaty, the negotiations preceding it and the correct interpretation of its clauses, had adopted the traditional method of calling in and cross-examining persons who had first hand information or whose expert views might be of value. In view of the character of the subjects treated and the information they wanted to elicit, it might have seemed natural to hold the hearings behind closed doors, but the Committee decided otherwise. Consequently, the testimonies were fully reported in the Press and all disclosures from the Peace Conference were picked up with avidity.

The hearings started with several of the President's advisers in Paris: Mr. *Lansing*, Mr. *Hoover*, Mr. *Norman H. Davis*, Mr. *Baruch* and the legal advisers: Mr. *Auchincloss* and Mr. *David Hunter Miller*. Some of these gave very interesting information concerning the Conference, and some of them did not hide their disapproval of many parts of the Treaty and the disappointment they had felt in seeing their suggestions and criticisms rejected by the President or the Conference.

The most sensational, however, was the hearing in which a young journalist, Mr. *William C. Bullitt*, who had been attached to the American Delegation as a liaison officer, gave vent to his personal feelings. He had resigned from the Delegation because of his dissatisfaction with the outcome of the labours of the Conference. He now found an eager public for his journalistic snap-shots from Paris, and his descriptions of the way in which the Conference went about its work, did not enhance popular confidence in its results. The most sensational of his disclosures was, however, his report of utterances by Mr. *Lansing*, in which the Secretary of State and First Peace Commissioner expressed his thorough disagreement with the Covenant and the President's pertinacious efforts to put it through, even at the price of numerous and important concessions on other points and in spite of the delay it caused in the consummation of Peace.

This indiscretion was, without doubt, one of the causes which, later on, led to the President's request to Mr. *Lansing* to resign as Secretary of State. (February 11th, 1920)

The Foreign Relations Committee was far from discriminating with regard to the persons who were admitted to the witness stand. After the experts had given their opinions, it became a public tribune for anybody who thought he had a grudge against the Peace Conference or simply against things in general. As the people of the United States comprises representatives of almost all the races of the world, these could all find spokesmen who were ready to lay their grievances before the Senate Committee. None of the nations which the Peace Conference had promoted to Statehood or given additional territory, were satisfied with the treatment they had received at the hands of the Conference. Here was an opportunity for them to voice their dissatisfaction, and they were not slow to seize upon it. Representatives of all the dissatisfied nations filed into the Committee room: Italians, Greeks, Serbs, Hungarians, Lithuanians, Armenians, Chinese and many others. Even nations whose claims had never come up before the Peace Conference, Egyptians, Irishmen and Hindoos, now appeared on the witness stand and poured their aspirations and sorrows and disappointments into the sympathetic ears of the Senators. But, of

course, their testimonies were aimed not so much at their Senatorial audience as at the great American public. The Press gave the hearings a prominent place in its columns and every pretended iniquity of the Peace Conference, every shortcoming of the Treaty — when measured with extreme and conflicting nationalistic claims — was duly registered by the Treaty opponents and brought to bear against the League.

By and by, the propaganda against the Treaty in the Press and at public meetings grew so violent and the criticism of the Covenant so loud, that its friends thought fit to counsel moderation. Criticism had indeed been awake from the very first time that the Covenant was given to the public. The old Democratic leader, Wilson's first Secretary of State, *William Jennings Bryan* had hailed the Covenant as a great achievement, but had demanded several changes in it. *Elihu Root*, whose word weighed heavily in matters of this description, had also proposed a number of amendments, tending, among other things, to extend the scope of arbitration and minimize the dangers of Art. X. And now *Charles E. Hughes*, the former Republican Presidential candidate, came out in favour of adding to the resolution of ratification certain reservations and interpretations concerning Art. X, the Monroe Doctrine, the right of withdrawal and the non-intervention in domestic affairs.

Proposals for Reservations.

Evidently, public opinion was drifting in a way that might well give serious concern to the League advocates. If they wanted to vanquish the League opponents — who grew every day more loud and outspoken — prudence advised them to come to terms with those who criticized the Covenant in an friendly spirit.

Former President *Taft*, who had from the beginning been a wholehearted sponsor of the Covenant in all its points and clauses, was among those who foresaw this necessity. A few days after the submission of the Treaty he had written an article deprecating any tampering with its text and explaining that amendments to the Treaty would necessitate the reopening of the Peace negotiations in order to have them adopted, not only by the Allied and Associated Powers, but also by Germany. Such a procedure, which would give the enemy a chance of playing the Allies against each other and in that way perhaps wriggle out of some of its Treaty obligations, was not to be thought of.

But shortly afterwards he proposed in a letter of July 24th to the Chairman of the National Republican Committee, a set of reservations which would leave the Treaty unimpaired and could be adopted by the Republican Party and in that way prevent a party split and save the Covenant. The reservations or "interpretations", which were proposed by *Taft*, not because he thought them necessary, but in order to pave the way to a compromise, related to Art. X, the Monroe Doctrine, the right of withdrawal and the non-intervention in domestic affairs, like immigration and tariff questions.*)

While *Taft*, who was out of active politics, could freely work for the League, the

Position of Republican Senators.

*) Reservations to an international treaty were, of course, a well known thing. The Hague Conventions had been greatly weakened by a number of reservations, made in the instruments of ratifications. The United States had made a reservation as to the Monroe Doctrine.

The Senate, in voting the ratification of the Peace Treaty with Spain, had adopted a reservation, which was afterwards declared by the U. S. Supreme Court not to be binding.

position of the Republican Party was far from easy and made great demand upon the tactical skill of the leader, Senator *Lodge*. The Party was naturally eager to take advantage of any popular discontent with the Presidential policies, and especially with the President's favourite idea, the League. But the President had made good his threat, so to interweave the Covenant and the Treaty that they could not again be separated. There was a popular clamour for speedy ratification in order to hasten the return to normal economic conditions. If the Republicans, out of spite for the Covenant, took upon them to wreck the Treaty, they would come to stand as responsible for a continuation of the state of war. This would alienate not only numerous pro-league Republicans, but even many who did not care for the League, but desired a speedy Peace.

This difficult position was rendered still more difficult by dissensions within the Party. It was an imperious necessity not to split the Party just before a Presidential election, and thereby play the victory into the hands of the Democrats, — as Roosevelt had done in 1912. The divergences within the Party with regard to the Peace Treaty and the Covenant were very wide.

The „Irreconcilables“.

A small but vociferous group, lead by Senators *Borah* and *Johnson*, who had been Roosevelt's lieutenants in the shortlived Progressive Party, had from the very beginning declared themselves strongly against the Treaty and the League. Their opposition grew more and more violent, as time passed on and public opinion gave signs of coming round to their views. As this group of "Irreconcilables" or "Die-hardes" seemed to make headway with the public, they exercised a considerable influence: being always ahead of the bulk of the Party they dragged it along with them into a more and more pronounced opposition to the League.

The „Mild Reservationists“.

The Party leaders, however, had to keep a steady eye on the opposite wing, the "Mild Reservationists", who were sincerely in favour of the Covenant. This group of 7 Senators under the leadership of Senator *Mc Cumber*, wanted the Treaty ratified, but with such reservations as might be necessary either on practical grounds or to gain the needed support for it and set popular misgivings at rest.

As neither Republicans nor Democrats mustered the necessary $\frac{2}{3}$ of the votes in the Senate, but both had a sufficient number to reject the proposals of the other Party, some sort of an agreement had to be reached, if a deadlock should not ensue. The Democrats hoped that the "Mild Reservationists" and some other Republicans would vote for ratification for fear of wrecking the Treaty. If this hope should fail, the Republican Party would have to take the blame for the continuation of the state of war.

The "Mild Reservationists" who feared this responsibility and were in favour of the Covenant, but did not wish to break their party affiliation, worked out a set of reservations which they hoped would unite a sufficient number of Republican votes besides their own, and at the same time be acceptable to the Democrats, when these found out that ratification pure and simple was out of question.

These reservations were practically the same as proposed by *Taft*. They were to be inserted in the document of ratification and thereby "made a part of the Treaty". In this way the President was to be spared the humiliation of asking the Allied Po-

wers for their formal consent. Their tacit acceptance in acknowledging the document of ratification would be sufficient.

The "Mild Reservationists", however, seemed to the rest of the Party too eager to compromise with the Democrats. Their efforts immediately met with a serious setback, which was a first sign of the growing influence of the "Irreconcilables" within the Party. Senator *Lodge*, seconded by Senator *Borah*, warned the Mild Reservationists that their reservations, in order to be acceptable to the Republican Party, must require the formal assent of the signatories of the Peace Treaty.

Shortly afterwards (August 11th) Senator *Lodge* made a great speech in the Senate in which he set forth the views of the Party on the League. He had formerly advocated the idea of a League of Nations, but the shape this idea had taken in the Covenant, had from the first met with his open disapproval. He now delivered a violent attack on the League, using the already well known class of popular arguments: that Art. X might oblige the United States to send troops to Arabia to fight for the King of Hedjas against the Bedouins; that the wording of Art. I with regard to withdrawal was such as to expose the United States to an international investigation as to whether they had kept faith with Cuba or Panama; that the Covenant did not properly safeguard the Monroe Doctrine which had enabled President *Cleveland* to notify the World that "today the United States is practically sovereign on this Continent and its fiat is law".

The Senator, however, mainly insisted upon the political consequences of the Covenant and the on-sided obligations it would impose upon the United States without giving them any corresponding advantages. He did not emphasize the constitutional difficulties which were so dear to the Irreconcilables, because they were, if genuine, absolutely insuperable. He wound up by a warm eulogy of the traditional policy of isolation as against the foreign entanglements which would follow from joining the League. But no definite and clear stand was taken by the Republican leader on the point whether the Treaty was to be mended or rejected. He evidently did not want to side either with the Mild Reservationists or with the Irreconcilables, but preferred to keep a non-committal attitude, until the propaganda against the League had done its work and the atmosphere had cleared so much that it was possible to ascertain the wishes of the electorate.

There could be no doubt that the energetic and aggressive propaganda, carried on from the Senate tribune, at public meetings and in the Press, did influence public opinion, at least so far as to create an attitude of uneasy scepticism and suspicious criticism. Even if few or none at this time expected the Treaty to be rejected, the necessity for tacking certain reservations to the ratification grew more and more evident, and the danger of a deadlock, should the Democrats refuse all reservations, began to loom large.

It was not in the President's character to give in, when he was convinced that he had the right on his side. He had always shown himself a stubborn fighter, and the cause of the League was certainly nearer to his heart than any other he had ever fought for. To have to accept reservations would not only be humiliating in the eyes of Europe, it would also place the Democratic Party in a weak, defensive

President Wilson's attitude.

position in the coming Presidential campaign. Concessions on this point might be interpreted as a confession that the Chief of the Democrats had sacrificed American national interests in his advocacy of international humanitarian projects. This would give the Republicans a chance of posing as the saviours of the country from the disastrous effects of Democratic negligence.

Under the American Constitution the Chief Executive has scarcely any regular means of influencing Congress, as the Cabinet members are not admitted to the sittings. The President might also think that he had done everything in his power to win over the Senate by meeting the Senators individually and in a body and explaining the Covenant to them. But if Congress is independent of the President, it is perhaps more sensitive to public opinion than the Chambers in any other country. Nothing could be in better harmony with the President's ideal of a democratic foreign policy than to bring pressure to bear upon the Senate by arousing a popular demand for the League. In his speech in the Metropolitan Opera House he had already threatened an appeal to the masses over the head of the Senate.

President's
speaking tour.

Now he thought the time had come to bring this threat to execution. He decided to do — as often before — the unconventional, unprecedented thing: to stump the country in favour of the League. Starting out on the 4th of September, he travelled 9500 miles in three weeks and made 37 addresses in 29 different cities, from the Atlantic to the Pacific.

The strain of this speaking tour shortly after the intense labours in Paris proved too much even for the President's strong constitution. Before he had filled all his engagements he broke down at Pueblo, Colorado, and was brought back to Washington in a very serious condition.

President
breaks down.

This was nothing short of a political calamity. *Wilson* had concentrated such enormous powers in his own hands that the whole responsibility for the administration and particularly everything relating to foreign policy and the League of Nations, rested on his shoulders. His Secretary of State, *Mr. Lansing*, was known to be in discord with the President on many important points, especially the Covenant. Besides, as a consequence of the American Constitutional system, he had no standing either in Congress or in the Party. The leadership in the fight for the Treaty fell to the Democratic floor leader, Senator *Hitchcock*. He fought gallantly, but under a great disadvantage, because he felt bound in loyalty to refer, as far as possible, to the President and seek his advice. The President, who was confined to his bed and almost completely isolated, was no longer able to keep in continual touch with the developments, follow the debates from day to day and exercise his personal influence with the Senators.

Treaty reported
by Committee
to Senate.

While the President's breakdown reduced him to passivity, the Treaty continued to be the main item on the Senate calendar. On September 10th the Treaty was reported back by the Committee on Foreign Affairs to the Senate. The Republican majority of the Committee proposed to make ratification dependent upon several

amendments and reservations. The Democrats of course recommended unconditional ratification. They opposed not only the amendments, but also the reservations, on the ground that these were not merely interpretative, but in fact alterations of the Treaty and their adoption would defeat the United States' participation in the League.

Senator *Mc Cumber*, the leader of the Mild Reservationists, took an intermediate stand. He objected to the amendments and offered a set of reservations, referring among other things to Shantung and the voting power of the selfgoverning Dominions.

On September the 15th the Senate began the reading of the Treaty in Committee of the Whole House, where a simple majority was sufficient to adopt a proposal, or turn it down. Twelve days later the House started voting on the amendments to the first 111 articles. A number of amendments were offered, which tended to eliminate the United States from participation in the different commissions, set up by the Treaty to fix frontiers and act as international administrators. These amendments were all defeated on October the 2nd.

Proposed
Amendments to
the Treaty.

The Senate then passed on to the articles relating to the transfer to Japan of the German rights in Shantung. This subject had been used extensively by the adversaries of the Treaty in working upon the popular distrust of Japan and the traditional American friendship for China. The Senate Committee also had expressed itself very forcibly in its report and proposed 5 amendments tending to "prevent taking of the property of a faithful ally in fulfillment of a bargain made by other Powers in a secret treaty." These amendments, however, were rejected by 35 votes to 55.

On October 20th the reading of the Treaty was ended, and the Senate took up different amendments, which had been passed over. One of them was for the purpose of securing the equality of the States in the Council and Assembly by giving the United States the same number of votes as any other State and its selfgoverning Dominions and Colonies. This was rejected by 38 votes against 40.

The next amendment tended to exclude representatives of the selfgoverning Colonies from the Council or Assembly, whenever the interests of the mother country were at stake and vice versa. This proposal was likewise turned down.

Private Senators, among them *Lodge*, *Johnson*, *La Follette* and *Gore*, offered different amendments, which were all voted down. It was evident that the Senate did not want to go the whole length of amending the Treaty: this would have necessitated the reopening of the Peace negotiations. In that way, not only would Peace have been indefinitely delayed — against the outspoken wishes of the American People — but it might offer Germany an opportunity for raising some of the old controversial points over again.

In voting on the amendments the Senate had spoken its mind so unmistakably that Senator *Lodge* reconvened the Foreign Relations Committee (October 22nd) in order to work out a set of reservations as an extenuated substitute for the rejected amendments.

Proposed Re-
servations.

While these, had they been accepted by the other Powers, would have taken force as between them mutually and between them and Germany, reservations

could under no circumstances affect any relations but those between the United States and the other Parties to the Treaty. The relations of the other parties between themselves would remain unaltered. This would have produced a halting, unsymmetrical relationship, whose consequences for the constitution of the League could scarcely be foreseen. Reservations to the Covenant were evidently a much more far reaching and destructive proposition than, for instance, the reservations formerly attached to the ratifications of the different Hague Conventions, regulating War by land and by sea. But the European States, of which many had only adopted the Covenant under pressure from President *Wilson*, were now likely to be so eager to see the United States join the League, that they would willingly put up with any anomalies. America could practically dictate her own conditions, if she would only come in.

On October 24th the Foreign Affairs Committee reported a set of 14 reservations. They were preceded by a preamble, which was a confirmation of Senators *Lodge* and *Borah's* previous warning to the Mild Reservationists that all reservations would have to be formally accepted by the other Powers. The preamble stated that the ratification of the United States would not take effect, until the reservations had been "accepted by an exchange of notes, as a part and condition of this resolution of ratification by at least three of the four Principal Allied and Associated Powers, to wit: Great Britain, France, Italy and Japan."

The leader of the Mild Reservationists, Senator *Mc Cumber*, proposed to strike this clause, but his motion was defeated by 40 votes to 48. This was a serious warning to the Democrats that the party lines would be adhered to pretty closely, and that Senator *Lodge* had his followers so well in hand that the Democrats could not hope for a sufficient number of defections from the Republicans, to bring the pro-League vote up to the necessary two thirds.

Senator *Borah* had offered an amendment according to which all four Principal Allied and Associated Powers should give their assent to the reservations. As this would have meant that Japan should have unconditionally renounced her rights in Shantung, a preamble of this tenor would, if adopted, have made it a foregone conclusion that the American ratification would remain without effect. This amendment united the votes of 25 Senators, among them *Lodge*, *Harding* and *Knox*.

The preamble as proposed by *Lodge* and the Committee was finally adopted on November 7th by the Senate as Committee of the Whole: 48 Senators were for and 40 against. Before the final vote President *Wilson* had let it be known, through the leader of the Democrats, that he would accept any compromise which friends of the Treaty thought necessary, but only in so far as the forms of the Treaty were not endangered. But the *Lodge* reservations with the preamble were tantamount to rejection. Nevertheless, all the Republicans, with the single exception of Senator *Mc Cumber*, voted for the preamble and three Democratic Senators joined them.

Ex-President *Taft* took occasion of this vote again to advise the Democrats to come to a compromise: as it was evident that ratification could only be carried, subject to reservations, the wisest policy would be for the Democrats to direct their efforts not towards unconditional ratification, but to the end of defeating the most

obnoxious reservations and make the others as inoffensive as possible. The Democrats had hitherto persisted in believing that they could force the Treaty through without amendments or reservations. Consequently, they had refused to negotiate with the Mild Reservationists and thereby driven them into the unenviable position of having to negotiate with the Republican majority in order to mitigate the reservations as much as possible, without any hope of winning the Democrats over to vote for these reservations. "As at first reported they seem to have been framed with the deliberate purpose of making them so offensive to our Allies that they could not accept them with self-respect. They have been much improved in this respect, however, in the negotiations between the groups represented by Mr. Lodge and Mr. Mc Cumber."

It is, of course, impossible to know whether Taft's advice was right and a conciliatory attitude on the part of the Democrats would now have won over a sufficient number of Republican Senators to force *Lodge's* hand and make him accept a compromise. It might also have been interpreted as a sign of weakness in the Democrats and given the Irreconcilables reason to press their unconciliatory attitude. As Party leader *Lodge* had to count with the Irreconcilables who threatened to split the Party as they had done it once before. From the point of view of the leader the main consideration must necessarily be to keep the unbroken front of the Party and to prepare a clear and favourable stand for the Party in the coming electoral campaign.

Anyway, Taft's advice passed unheeded by the Democrats. Their leader, Senator *Hitchcock*, rejected all compromise and adopted the following tactics, which he declared had received the President's approval: the Republican leader had 49 Senators pledged to vote for reservations that would, in the opinion of the President, be destructive of the Treaty, so that he would refuse to ratify the Treaty on these conditions. In Committee of the Whole the Republicans could have these reservations and the preamble adopted, but when it came up in the Senate for the final vote, the necessary two thirds' majority would probably not be available. Thus a deadlock would ensue. Then there might be a chance of effecting a compromise between the forty odd Senators who were against any reservations, and the 30 Senators who were in favour of ratification with reservations. In other words: the *Lodge* forces had to be taught by a signal defeat that they were not strong enough to vote a resolution of ratification that was unacceptable to the Democrats, and the Senators who were wavering, should be placed before the dilemma of choosing between reservations that seemed acceptable to the Democrats, or no Treaty at all. This would put upon their shoulders the responsibility for defeating the ratification for which the People was clamouring. For fear of thus incurring popular displeasure they were likely to make the maximum of concessions, i. e. accept the minimum of reservations.

Democratic
tactics.

This strategy might prove well conceived, but it was certainly not without its dangers: by refusing to compromise with the Reservationist until after a deadlock had been reached, the Democrats repudiated allies who were sincerely interested in the Covenant and were willing to set party considerations aside for its sake. It

might be feared that the Democratic refusal to compromise, while it was time, would drive the Mild Reservationists back into the Republican camp to try what they could obtain through negotiations with *Lodge* and his group. Once the reservationists had returned to the Republican fold, it would be more difficult for them to break away again, and they would probably make their conditions more onerous, if they were afterwards approached by the Democrats with a bid for their support. To expect that their interest in the Treaty should remain equally warm after they had been exposed to a Democratic refusal, and that this interest would be strong enough always to make them set party considerations aside and vote with their adversaries, was to attribute to them a concern for the Covenant at least as sincere as any Democrat could boast of.

When the Democrats continued to reckon with a strong public opinion to bring pressure to bear on the Senators, they ought also to have remembered that public interest in the Covenant was weakening under the continued attacks of the Irreconcilables. Public opinion was, no doubt, strongly for a speedy Peace, but very divided and doubtful on the subject of the Covenant and rather tired of the eternal discussion of the details of this document. People began to be impatient with the party squabbles over reservations and their wording and were unable to understand that these could be of sufficient importance to justify delay in concluding Peace. The Party which, by its uncompromising attitude, came to stand in public opinion as responsible for this delay, could certainly not count on public support.

* * *

Reservations
adopted.

While the Party leaders were marshalling their forces and laying their strategical plans, the Senate proceeded with the consideration of the reservations, proposed by the Foreign Relations Committee. 12 of these found favour with the Senate and were adopted in Committee of the Whole by majorities of varying numerical strength. Two were rejected, and two proposed by individual Senators were carried.

Reservation Nr. 1 expressed the fears, harboured by Senator *Lodge* and others, that in case the United States should wish to withdraw from the League, their previous behaviour might be scrutinized by the League authorities, who might even make withdrawal conditional upon certain actions by the American Government. This seemed an intolerable encroachment on American sovereignty. It was therefore proposed to insert in the deed of ratification a reservation which confirmed the interpretation of the Covenant's Art. I, advanced by President *Wilson*:

"The United States so understands and construes Article I that in case of notice of withdrawal from the League of Nations, as provided in said article, the United States shall be the sole judge as to whether all its international obligations and all its obligations under the said Covenant have been fulfilled, and notice of withdrawal by the United States may be given by a concurrent resolution of the Congress of the United States."

This reservation was adopted by 50 votes to 35.

Reservation Nr. 2 was relative to the famous Art. X. It reserved for Congress

— in accordance with President *Wilson's* interpretation — the fullest freedom to decide whether military forces should ever be used to protect foreign States against aggression; Senator *Hitchcock* submitted a different wording, stating that the advice of the League Council would leave each nation free "to accept or reject it, according to the conscience and judgment of the then existing Government". When this was rejected he proposed to add to the reservation a clause, expressing, in general terms, the United States' readiness to come to Europe's assistance, whenever her freedom and peace should again be threatened. Only 34 Senators were in favour of this promise. Finally the reservation was adopted in more peremptory form, according to which the United States also reserved the fullest freedom as to whether they would participate in an economic boycott, instigated by the League:

"The United States assumes no obligation to preserve the territorial integrity or political independence of any other country by employment of its military or naval forces, its resources, or any form of economic discrimination, or to interfere in any way in controversies between nations, including all controversies relating to territorial integrity or political independence, whether members of the League or not, under the provisions of Article X, or to employ the military or naval forces of the United States, under any article of the Treaty for any purpose, unless in any particular case the Congress, which, under the Constitution, has the sole power to declare war or authorize the employment of the military or naval forces of the United States, shall, in the exercise of full liberty of action, by act or joint resolution so provide."

Reservation Nr. 3. There had from the very beginning been a strong opposition against the United States taking over any mandate that might entangle them in national struggles and entail military obligations. This opposition was especially directed against accepting the mandate over Armenia, which had implored American assistance. The Senate by 52 votes to 31 adopted the following reservation on this subject:

"No mandate shall be accepted by the United States under Article XXII, Part I, or any other provision of the Treaty of Peace with Germany, except by action of the Congress of the United States."

Reservation Nr. 4. The League adversaries had persistently voiced their fears that the domain of the League's activity was not clearly enough defined, and the sovereignty of the States not properly safeguarded in, what was called, matters of domestic concern. In spite of President *Wilson's* assurances, it was asserted that the Covenant might be used by Japan to compel the United States to abandon their policy of discrimination against immigrants of the yellow race.*) It was also maintained that the Covenant, which in Art. XXIII advocated the freedom of transit and commerce and equal treatment for the trade of all members, might be used to foist upon the United States a policy of free trade, which the President was said to favour — al-

*) The League opponents seemed to ignore the fact that the Peace Conference had, probably not uninfluenced by the American Delegation, declined Japan's insistent request that a clause guaranteeing "racial equality" should be inserted in the Covenant. And this refusal, inspired among other things by American fears, had to be paid for by the concessions in the Shantung question, to which the Americans objected so vigorously.

though he had always in accordance with Democratic traditions declared himself for moderate protection.

The Republican Senators expressed their misgivings on these points in the following threatening and mysterious words: "This reservation speaks for itself. It is not necessary to follow out here all the tortuous windings which to those who have followed them through the labyrinth, disclose the fact that the League under certain conditions will have power to pass upon and decide questions of immigration and tariff as well as others mentioned in the reservation. It is believed by the Committee that this reservation relieves the United States from any dangers or any obligations in this direction."

59 Senators were so impressed by these misgivings that they voted for the following reservation:

"The United States reserves to itself exclusively the right to decide what questions are within its domestic jurisdiction, and declares that all domestic and political questions, relating wholly or in part to its international affairs, including immigration, labor, coastwise traffic, the tariff, commerce, the suppression of traffic in women and children and in opium and other dangerous drugs, and all other domestic questions, are solely within the jurisdiction of the United States and are not under this treaty to be submitted in any way either to arbitration or to the consideration of the Council or of the Assembly of the League of Nations, or any agency thereof, or to the decision or recommendation of any other power."

Reservation Nr. 5. The President thought to have sufficiently safeguarded the Monroe Doctrine by obtaining the insertion in Art. XXI of the clause where it is mentioned explicitly as a "regional understanding for securing the maintenance of peace" and is coupled with arbitration treaties. This clause was, as pointed out by *Taft*, a great diplomatic victory for the President, because it meant that the European States for the first time gave their assent to the Doctrine. Nevertheless, the Senators were dissatisfied and maintained that the Doctrine was not properly guaranteed, unless the United States reserved for themselves the exclusive right to interpret it as they thought fit. 55 votes, against 34, were cast for the following reservation:

"The United States will not submit to arbitration or to inquiry by the Assembly or the Council of the League of Nations, provided for in said Treaty of Peace, any questions which in the judgment of the United States depend upon or relate to its longestablished policy, commonly known as the Monroe Doctrine; said doctrine is to be interpreted by the United States alone, and is hereby declared to be wholly outside the jurisdiction of said League of Nations and entirely unaffected by any provision contained in the said Treaty of Peace with Germany."

Reservation Nr. 6. The general dissatisfaction with Japan's acquisition of extensive rights in Shantung at the expense of the United States' old friend China found expression in the following reservation, adopted by 53 votes against 41:

"The United States withholds its assent to Articles 156, 157 and 158, and

reserves full liberty of action with respect to any controversy, which may arise under said articles between the Republic of China and the Empire of Japan."

Reservation Nr. 7 had the purpose of reserving for the Senate the privilege of confirming nominations of representatives of the United States on any Commission or Committee of the League, just as the Senate has a constitutional right to confirm the appointment of Ambassadors or other representatives abroad. As such appointments are usually made on party lines, a Senate whose majority is of different party colour from that of the President, is very likely to use the right of confirmation to antagonize his wishes and prevent him from appointing men who share his political opinions. This reservation was certainly also prompted by the resentment which the Senators felt against President *Wilson* because of his unwillingness to ask the advice of the Senate in matters of foreign policy, and especially his appointment as commissioners to the Peace Conference of four persons, none of whom had in any marked degree the confidence of the Senate.

This reservation was finally voted in the following form:

"No person is or shall be authorized to represent the United States, nor shall any citizen of the United States be eligible, as a member of any body or agency established or authorized by said Treaty of Peace with Germany, except pursuant to an act of the Congress of the United States, providing for his appointment and defining his powers and duties."

Reservation Nr. 8 reserved for the United States full freedom to regulate their commercial intercourse with Germany without any interference from the Reparations Committee:

"The United States understands that the Reparation Committee will regulate or interfere with exports from the United States to Germany, or from Germany to the United States, only when the United States by act or joint resolution of Congress approves such regulation or interference."

Reservation Nr. 9 reserved the constitutional right of Congress to vote American contributions to the League:

"The United States shall not be obligated to contribute to any expenses of the League of Nations, or of the secretariat, or of any commission, or committee, or conference, or other agency, organized under the League of Nations or under the treaty or for the purpose of carrying out the treaty provisions, unless and until an appropriation of funds available for such expenses shall have been made by the Congress of the United States."

Later on the following addition to this reservation was adopted:

"Provided, that the foregoing limitation shall not apply to the United States proportionate share of expenses of the office force and salary of the secretary general."

Reservation Nr. 10 made any contractual limitation of American armaments dependent upon the consent of Congress and reserved the right to exceed the limit in case of danger, without the assent of the League Council. It was finally adopted in the following form:

"No plan for the limitation of armaments, proposed by the Council of the

League of Nations under provisions of Article 8 shall be held as binding the United States until the same shall have been accepted by Congress. And the United States reserves the right to increase its armament without the consent of the Council, whenever the United States is threatened with invasion or engaged in war."

Reservation Nr. 11 drew attention to a defect in the wording of Art. XVI of the Covenant:

"The United States reserves the right to permit, in its discretion, the nationals of a covenant-breaking State, as defined in Article XVI of the Covenant of the League of Nations, residing within the United States or in countries other than such covenant-breaking State, to continue their commercial, financial, and personal relations with the nationals of the United States."

Reservation Nr. 12 was a general clause, maintaining any rights which American citizens might have against Germany, especially with regard to debts and property:

"Nothing in Articles 296, 297, or in any of the annexes thereto or in any other article, section or annex of the Treaty of Peace with Germany shall, as against citizens of the United States, be taken to mean any confirmation, ratification or approval of any act, otherwise illegal or in contravention of the rights or citizens of the United States."

All these reservations had been proposed by the Foreign Relations Committee. Several of them showed how inclined the Senators were to interpret the Covenant in a way which granted to the League far more extensive powers than anybody else had ever thought of bestowing upon it, and how imaginary were the Senators' fears of the League as a "Super-State".

Senator *Mc Cumber* had submitted the following

Reservation Nr. 13, which expressed American concern about the International Labour Organization, whose recommendations and decisions could only with great difficulty be carried through by the United States' Government, because labour legislation falls under the jurisdiction not of the Federal authorities, but of the individual States:

"The United States withholds its assent to Part XIII (Articles 387 to 427, inclusive) unless Congress by act or joint resolution shall hereafter make provision for representation in the organization, established by said Part XIII, and in such event the participation of the United States will be governed and conditioned by the provisions of such act or joint resolution."

This was adopted by 54 votes against 35.

Reservation Nr. 14, submitted by Senator *Lenroot*, was directed against the predominant influence, accorded to the British Empire within the League, by conferring a vote on each of the Dominions. It was finally adopted in this form:

"Until Part I, being the Covenant of the League of Nations, shall be so amended as to provide that the United States shall be entitled to cast a number of votes, equal to that which any member of the League and its self-governing dominions, colonies, or parts of empire, in the aggregate, shall be entitled to cast, the United States assumes no obligation to be bound, except in cases

where Congress has previously given its consent, by any election, decision, report, or finding of the Council or Assembly in which any member of the League and its self-governing dominions, colonies, or parts of empire, in the aggregate, have cast more than one vote".

"The United States assumes no obligation to be bound by any decision, report, or finding of the Council or Assembly, arising out of any dispute between the United States and any member of the League, if such member, or any self-governing dominion, colony, empire or part of empire, united with it politically, has voted."

The Committee on Foreign Affairs had proposed two more reservations: one by which the United States declined any responsibility for the distribution of the former German colonies, and one, by which the States reserved for themselves the right not to arbitrate questions affecting their honour or vital interests. These were both rejected. The same fate overtook a great number of reservations proposed by individual Senators and tending, among other things, to object to the British protectorate over Egypt, to interpret the Covenant and the Peace Treaty in accordance with President *Wilson's* 14 points, to insist on a solution of the Irish question, to restore Shanghai to China, to abolish conscription in all countries, to acknowledge the principle of selfdetermination and prevent forcible annexations.

* * *

On November 18th the consideration of the reservations in Committee of the Whole was brought to an end, and the resolution of ratification as proposed by *Lodge*, with the preamble and the 14 reservations, was reported to the Senate. The Senate concurred in the reservations, and the next day the vote was taken on the resolution of ratification.

Senate votes
on Ratification.

President *Wilson* had let it be known that if the Treaty were sent back to him with the preamble and the reservations, he would take no action, but simply leave it unratified, when his term of office expired. "I should hesitate, he wrote, to offer counsel in any detail, but I assume that the Senators only desire my judgment on the all-important question of the final vote on the resolution, containing the many reservations of Senator *Lodge*. On that I cannot hesitate, for in my opinion the resolution in that form does not provide for ratification, but rather for the nullification of the Treaty. I sincerely hope that friends and supporters of the Treaty will vote against the *Lodge* resolution. I understand that the door will then be open for a genuine resolution of ratification."

The President thus adopted Senator *Hitchcock's* tactics of having the Treaty defeated — as it was sure to be — by the united forces of Democrats and Irreconcilables before a definite attempt were made to work out a compromise.*) But, in view of the critical situation *Hitchcock* thought it wise to secure the necessary votes

*) It is, of course, yet impossible, for want of material, to write the full history of the different moves and countermoves of the Senate leaders and their informal negotiations. The following attempt to reconstruct this part of the Treaty fight is mainly based upon the daily Senate reports and some of the most reliable American newspapers, whose political correspondents are as a rule both well-informed, critical and fair.

for a reconsideration of the Treaty, after it had one been rejected, and, if possible, to prepare the ground for a compromise with the Mild Reservationists. He approached them on the subject, and they held a meeting at which they agreed that their votes should be available for a reconsideration of the Treaty, but only one. When it came up again they would vote to tack the *Lodge* reservations to any resolution that might be proposed by the Democrats. They would be willing to help in carrying a modification of the preamble, so that the formal acceptance of three Principal Allied and Associated Powers would not be needed. Further than this they refused to engage themselves. If the Democrats had other suggestions to make for a compromise, they would have to present them through Senator *Lodge*. Only changes which were acceptable to him, would be supported by the Mild Reservationists, and the Democrats need harbour no hope of splitting the Republican Party.

Thus, the danger inherent in the Democratic strategy had materialized: by rejecting the advances of the Mild Reservationists when their services were offered, the Democrats had driven them back into the Republican fold and made them flock round Senator *Lodge's* staff.

Under these circumstances there was nothing to do for Senator *Hitchcock* but to seek a conference with the Republican leader. Their conversations, however, were inconclusive: *Lodge* promised that a reconsideration of the Treaty would not be prevented, and he declared his willingness to consider any modifications which the Democrats might have to propose. *Hitchcock* had nothing definite to suggest until he had conferred with the President and his Party.

Ratification with
reservations
rejected.

The vote on the *Lodge* resolution of ratification took place on November 19th. The result was a foregone conclusion. 94 Senators were present: 35 Republicans, among them *Lodge*, *Harding*, *Mc Cumber* and other Mild Reservationists voted for the resolution and 5 Democrats joined them, while 42 Democrats and 13 Irreconcilables voted against. The resolution of ratification with preamble and reservations was rejected.

Now it was Senator *Hitchcock's* turn to try his hand. A resolution of ratification pure and simple was sure to be rejected: the Irreconcilables would now turn round and join the *Lodge* group. Together they could count on more than a third of the votes. In order to win over the Mild Reservationists and some of the *Lodge* adherents, *Hitchcock* picked out those of the reservations which were least obnoxious to his Party and damaging to the Treaty or most indispensable in the view of the Republicans. Some of these reservations had already been proposed by him in Committee of the Whole, and had been voted down in favour of the *Lodge* reservations.

Hitchcock's
Reservations.

This is the text of Senator *Hitchcock's* proposed reservations:

"That any member nation, proposing to withdraw from the League on two years' notice, is the sole judge as to whether its obligations, referred to in Article I of the Covenant of the League of Nations, have been performed as required in said article.

That no member nation is required to submit to the League, its Council or its Assembly, for decision, report, or recommendation, any matter which

it considers to be in international law a domestic question, such as immigration, labour, tariff, or other matter relating to its internal or coastwise affairs.

That the national policy of the United States, known as the Monroe Doctrine, as announced and interpreted by the United States, is not in any way impaired or affected by the Covenant of the League of Nations and is not subject to any decision, report, or inquiry by the Council or Assembly.

That the advice mentioned in Article X of the Covenant of the League which the Council may give to the member nations as to the employment of their naval and military forces is merely advice, which each member nation is free to accept or reject according to the conscience and judgment of its then existing Government, and in the United States this advice can only be accepted by action of the Congress at the time in being, Congress alone under the Constitution of the United States having the power to declare war.

That in case of a dispute between members of the League, if one of them have self-governing colonies, dominions, or parts which have representation in the Assembly, each and all are to be considered parties to the dispute, and the same shall be the rule if one of the parties to the dispute is a self-governing colony, dominion, or part, in which case all other self-governing colonies, dominions, or parts, as well as the nation as a whole, shall be considered parties to the dispute, and each and all shall be disqualified from having their votes counted in case of any inquiry of such dispute, made by the Assembly."

Hitchcock's motion was to the effect that the Treaty should again be referred back to the Committee of the Whole with instruction to report it back to the Senate with the above mentioned reservations. In this way he hoped to have his reservations adopted by a simple majority in the Committee, and when they came up again in the Senate, they could make the basis of a possible compromise.

This plan, however, was frustrated by the Mild Reservationists, who were now in no mood for compromise. They voted, as threatened, with the Lodge forces, and Hitchcock's motion was lost on a point of order, by 41 votes to 50.

Hitchcock's motion defeated.

Then, the Lodge resolution with preamble and reservations was the only motion before the House. A second vote was taken on it, giving the Democrats a last chance to accept. This time seven Democrats deserted their leader, but the resolution was again rejected, by 41 votes against 51.

The Democratic Senator Underwood then proposed a resolution of unconditional ratification. As the result was certain, Lodge did not object to a vote being taken: only 38 voted for, 53 against.

Thus the deadlock is complete. The Democratic strategy has failed, all the different groups have taken their definite stand in the Treaty controversy. No way to compromise is in sight, and no way to the speedy Peace which the country so heartily desires.

Senate deadlocked.

Senator Hitchcock, however, does not despair; he counts that only 14 Senators, 13 Republicans and 1 Democrat, have declared themselves irrevocably against the Treaty. 80 Senators have voted for ratification under some form or other. Conse-

quently, it must be possible to find a way to unite these 80 Senators or the necessary number of them. And the President still clings to the hope that popular opinion will bring pressure to bear on the Senate. But this hope is far from coming true: on the contrary, when the Senators reconvene on December 2nd, after having met with their electors, their resistance against the Treaty seems to have stiffened.

In his message at the opening of the Senate the President makes no reference to the Treaty: his contention is that the responsibility for establishing Peace now rests with the Senate. Senator *Lodge*, on his side, declares that his reservations are "the irreducible minimum; immaterial, verbal changes would be foolish". He and his Party would do nothing to break the deadlock, and they were gratified that the President had no intention to revive the Treaty.

Peace by
Resolution.

Within the Republican Party there were some who favoured the plan of ending the state of war by a concurrent resolution, as it had been declared that way. This idea was advanced by Senator *Knox*, member of the Foreign Relations Committee and former Secretary of State. He asserted that the United States which did not desire any advantages under the Peace Treaty, could simply ignore it and reestablish Peace by a resolution, without regard to the Allies. *Lodge* proposed that instead of a concurrent resolution, it ought to be a joint resolution, because such would need the assent of the President and thus give him an opportunity of rejecting it, in case he wished to take upon himself the responsibility of preventing the conclusion of Peace. The procedure by way of resolution, however, met with too much opposition within the Party and had to be dropped for the time being.

Public
impatience.

But the matter was of such vital importance to the country, that all those who were not preoccupied with narrow Party views, insisted that something must be done to help the United States out of the impasse. Great Britain, France and Italy were taking final steps in ratifying the Versailles Treaty. America could not remain in this position, isolated alike from friends and foes. Influential business organisations as the New York Chamber of Commerce adopted resolutions, claiming speedy ratification. The country was passing through one of the most serious economic crises in its history, and relief from its worst effects could only be hoped for through the resumption of trade with Europe, which hungered for American goods.

While the two great protagonists, President *Wilson* and *Lodge*, repeated their declarations of unflinching adherence to the positions once taken by them, strong forces were at work behind the scenes to reach a compromise. Senator *Hitchcock* stated that the Democrats were willing to accept reasonable reservations: on the Monroe Doctrine, on the definition of domestic affairs, on the Congressional privilege to declare war, on the vote of the self-governing British Dominions etc. Such reservations would simply serve to clarify the meaning of the Treaty. Only reservations which altered the Treaty were unacceptable.

Informal
conferences in
Senate.

It seems that informal conferences between the Party leaders made some progress. The President, in a letter to *Hitchcock* of January 26th, declared that he could accept the reservations proposed by him. He had of course no objections to reservations which only tended to safeguard the American Constitution. But he objected

to the language in which the *Lodge* reservations were couched as very unfortunate. With regard to Art. X he said: "Any reservation or resolution stating that "the United States assumes no obligation under such and such an article, unless or except" would, I am sure, chill our relationship with the nations with which we expect to be associated in the great enterprise of maintaining the World's Peace. That association must in any case involve very serious and far-reaching implications of honour and duty, which, I am sure, we shall never in fact be desirous of ignoring. It is the more important not to create the impression that we are trying to escape obligations".

The conciliatory attitude of the President and the Democrats met with some response from the Republicans. But the Irreconcilables, whose whole campaign against the League would have been frustrated, if a compromise were reached, foresaw the danger and took vigorous action. As so often before they threatened Senator *Lodge* with desertion, in case he made any concessions to the Democrats. Once more, he gave in to them and refused to alter the strong language of the reservation on Article X. Thus this last attempt at conciliation failed.

How precarious the situation was and how faint the chances of a compromise became visible to the public at the great yearly dinner by which the Democrats are wont to celebrate Jackson's birthday, January 8th. This dinner offers an opportunity for the Democratic leaders to take the public into their confidence, and when a Presidential election is imminent, the speakers at the dinner are usually those on which public attention is focussed as possible candidates in the coming election. At the Jackson Day Dinner in 1912 the two Presidential aspirants, *Wilson* and *Bryan*, had met and made up a longstanding enmity between them, caused by an old letter in which *Wilson* had expressed the hope to see *Bryan* "knocked into a cocked hat". This was, so to speak, the introduction to *Wilson's* Presidential career.

Jackson Day
Dinner.

Now again, speculation was rife as to who would be the Democratic Candidate in the coming election. President *Wilson's* candidature was more than unlikely, not only because of his broken health, but also in view of the popular prejudice against a third term. The President, however, did not want to give up or divide the leadership of the Party, as long as the Treaty fight was not brought to a successful end. Nobody could lead this fight with the same authority as he, and nobody was clearly designed as the right man to take the burden from his shoulders. His personal preference probably was for his Secretary of the Treasury, Mr. *Mac Adoo* who was in full agreement with him, not only on the Treaty, but on many other issues. But, as *Mac Adoo* was the President's son-in-law, he could do nothing to advance his candidature.

Wilson, being far too weak to attend the dinner, sent a message in which he insisted on the ratification of the Treaty. "The point, he said, is that the United States is the only nation which has sufficient moral force with the rest of the world to guarantee the substitution of discussion for war. If we keep out of this agreement, if we do not give our guarantees, then another attempt will be made to crush the new nations of Europe. I do not believe that this is what the people of this country wish or will be satisfied with. Personally, I do not accept the action of the

Senate of the United States as the decision of the Nation. I have asserted from the first that the overwhelming part of the people of this country desire the ratification of the Treaty, and my impression to that effect has recently been confirmed by the unmistakable evidences of public opinion given during my visit to seventeen of the States."

"I have endeavored to make it plain that if the Senate wishes to say what the undoubted meaning of the League is, I shall have no objection. There can be no reasonable objection to interpretations, accompanying the act of ratification itself. But when the Treaty is acted upon, I must know whether it means that we have ratified or rejected it. . . . If there is any doubt as to what the people of the country think on this vital matter, the clear and single way out is to submit it, for determination at the election, to the voters of the Nation, to give the next election the form of a great and solemn referendum, a referendum as to the part the United States is to play in completing the settlements of the war and in the prevention in the future of such outrages as Germany attempted to perpetrate."

Presidential
Campaign as
Referendum on
League.

The Democratic veteran, *Bryan*, in his Jackson Day Dinner speech, expressed his dissension from the President's views and sounded a note of warning against further delay. "We must either secure such compromises as may be possible or present this issue to the country. The latter course would mean a delay of at least fourteen months and then success only in case of our securing a two-thirds majority in the Senate. We cannot afford either as citizens or as members of the Party to share with the Republican Party responsibility for further delay; we cannot go before the country on the issue that such an appeal would present. . . . Neither can we go before the country on the issue raised by Article X. If we do not intend to impair the right of Congress to decide the question of Peace or War when the time for action arises, how can we insist upon a moral obligation to go to war, which can have no force or value, except as it does impair the independence of Congress?"

Senator *Lodge*, on his side, accepted the President's challenge with glee, now that the public opinion had been prepared by nearly a year's violent campaign against the League: "The President has made his position very clear. He rejects absolutely the reservations adopted by a decisive majority of the Senate. He says we must take the Treaty without any change which alters its meaning, or leave it. He will permit interpretations, whatever that may mean, expressing its undoubted meaning, when there is hardly a line of it which has not been questioned and given many meanings. This permission is valueless. He stands as he always stood for the Treaty as it is."

"The issue is clearly drawn. The reservations intended solely to protect the United States in its sovereignty and independence are discarded by the President. The President places himself squarely in behalf of Internationalism against Americanism. I had hoped that in the Senate we might have come together and ratified the Treaty, protected by the principles set forth in the fourteen reservations. The President, I fear, has made this hope impossible. If it is impossible, then we must

bear the delay, inseparable from the President's attitude, and appeal to the people, which I, for one, shall most cordially welcome."

But even if the Treaty question should have, in the last resort, to be decided by the coming election, public impatience with delay urged both Parties in the mean time not to cease their efforts to effect a speedier ratification by way of compromise. Consequently, the Senate on February 9th took the Treaty up again and instructed the Committee on Foreign Affairs to report the Treaty back with the preamble and the reservations. This instruction was immediately complied with and the Senate in Committee of the Whole started afresh to go over the once travelled ground. Senator *Lodge* proposed to substitute for some of the old reservations certain new redactions which had been discussed at the informal bipartisan conferences that had broken up without result at the end of January. Senator *Hitchcock* also tried to have the reservations amended on different points, so as to make them more acceptable, but all his suggestions were voted down. After a month's debate the reservations were all adopted anew with only minor changes, the more important of which have been noticed above.

Treaty reported
back to Senate.

The following *reservation Nr. 15* was proposed by a Democratic Senator and adopted by 38 votes to 36:

"In consenting to the ratification of the Treaty with Germany the United States adheres to the principle of self-determination and to the resolution of sympathy with the aspirations of the Irish people for a government of their own choice, adopted by the Senate June 6, 1919, and declares that when such government is attained by Ireland, a consummation it is hoped is at hand, it should promptly be admitted as a member of the League of Nations."

A number of other new reservations were offered by individual Senators, but rejected.

Senator *Lodge* moved an amendment to the preamble, according to which the formal acceptance by three Principal Allied and Associated Powers should not be necessary, but "the failure on the part of the Allied and Associated Powers to make objection to said reservations and understandings, prior to the deposit of ratification by the United States, shall be taken as full and final acceptance of such reservations and understandings by said powers". What should happen in case all the powers except one, for instance Japan, gave their tacit consent was not said.

When this amendment had been adopted, the resolution of ratification with the preamble and the 15 reservations came up for a vote in the Senate on March 19th. The result — as everybody foresaw — was a repeated rejection. But this time 17 Senators who were in favour of the Treaty, voted with *Lodge* for the reservations. The number of faithful Democrats now had dwindled to 22, but they were again joined by 13 Irreconcilables. One of these, Senator *Brandege* explained his vote in the following unmistakable terms: "I have voted for these reservations because, if by any chance, the United States should have to join this League, I wanted the United States of America to be protected as well as it could be under the circumstances. But I would not vote for a League of Nations, based upon the principle that

Second vote in
Senate.

this League is based upon, with all the reservations that the wit of man could devise, because it would not be safe for my country."

Treaty returned
to President.

In all, 49 Senators voted for the resolution of ratification, 35 against: 7 votes were lacking in the necessary two thirds. The Senate then adopted a resolution by which the Treaty was returned to the President, having failed of ratification.

Everybody knew that the President would take no further step in the matter, but would leave the responsibility with the Senators and let them settle it with their electors.

Peace Resolu-
tion voted.

As the Republicans now had the undisputed leadership in the Senate it was for them to show what they could do, to end the intolerably protracted state of war and thereby satisfy the impatient public opinion. The old proposal of peace by resolution might be a way out of the impasse. It was not likely that the President would agree to this procedure, but should he veto it, this would in a way exonerate the Republicans and add to his responsibility for the continuation of the state of war. When the House of Representatives voted and sent up to the Senate a resolution, repealing the declaration of war, it was taken up by Senator *Knox* and carried through with slight amendments. All the Republicans, except one, voted for it now.

Vetted by
President.

President *Wilson*, however, by a message of May 27th vetoed the resolution. He declared that a separate Peace would be "an ineffaceable stain upon the gallantry and honour of the United States, and it would mean a complete surrender of American rights, as far as the German Government was concerned." The President was, of course, right in maintaining that the state of Peace could not be reestablished, and the legitimate American rights could not be safeguarded, by a onesided procedure: Germany's consent would have to be obtained under some form or other. And by repudiating the Versailles Treaty and concluding a separate Peace the United States would sacrifice the strong guarantees which collective action with the other and more directly interested European Powers would give for Germany's observation of the Peace conditions.

*

*

Presidential
Campaign.

The President's veto against the Peace Resolution was his last move in his fight with the Senate for ratification of the Versailles Treaty. From now on the play is acted on another and larger stage and with different actors. The President, who would have been the natural protagonist of the League friends in the Presidential campaign, is out of the game, confined to his sickroom. The Democratic Party was in a sore state of dissolution. The best men in the Administration had given up their portfolios in order to prepare their Presidential candidature. But none of them possessed such popularity as would make him the inevitable candidate. Even if a man of great political strength and commanding personality had presented himself, his chances would have been but faint. The outcry against "Wilson the Autocrat" predisposed the Parties to chose as candidates persons who were not likely to show too much independence, but who were colourless enough to unite opposite fractions and attract voters of widely different opinions.

When the Democratic Convention opened at San Francisco in June President

Wilson let it be known that the Administration had no official candidate, but that he wished strong and unqualified support for the Treaty and the League. The Convention could not help seeing that it was inevitably bound to uphold the President's foreign policy. It adopted the following plank in the Democratic election platform:

"The Democratic Party favours the League of Nations as the surest, if not the only practicable means of maintaining the permanent Peace of the World and terminating the insufferable burden of great military and naval establishments. It was for this that America broke away from traditional isolation and spent her blood and treasure to crush a colossal scheme of conquest. It was upon this basis that the President of the United States, in prearrangement with our Allies, consented to a suspension of hostilities against the Imperial German Government; the armistice was granted and a treaty of peace negotiated upon the definite assurance to Germany as well as to the Powers, pitted against Germany, that "a general association of nations must be formed, under specific covenants, for the purpose of according mutual guarantees of political independence and territorial integrity to great and small states alike". Hence, we not only congratulate the President on the vision manifested and the vigour exhibited in the prosecution of the war, but we felicitate him and his associates on the exceptional achievements at Paris, involved in the adoption of a league and treaty so near akin to previously expressed American ideals and so intimately related to the aspirations of civilized peoples everywhere.

Democratic
Platform.

"We commend the President for his courage and his high conception of good faith in steadfastly standing for the Covenant agreed to by all the Associated and Allied nations at war with Germany, and we condemn the Republican Senate for its refusal to ratify the Treaty, merely because it was the product of Democratic statesmanship, thus interposing partisan envy and personal hatred in the way of peace and renewed prosperity of the world.

"By every accepted standard of international morality the President is justified in asserting that the honour of the country is involved in this business; and we point to the accusing fact that, before it was determined to initiate political antagonism to the treaty, the now Republican chairman of the Senate Foreign Relations Committee himself publicly proclaimed that any proposition for a separate peace with Germany, such as he and his Party associates thereafter reported to the Senate, would make us "guilty of the blackest crime".

"We indorse the President's view of our international obligations and his firm stand against reservations, designed to cut to pieces the vital provisions of the Versailles Treaty, and we commend the Democrats in Congress for voting against resolutions for separate Peace, which would disgrace the nation. We advocate the immediate ratification of the Treaty without reservations which would impair its essential integrity: but do not oppose the acceptance of any reservations, making clearer or more specific the obligations of the United States to the League of associates. Only by doing this may we retrieve the reputation of this nation among the Powers of the Earth and recover

the moral leadership which President Wilson won and which Republican politicians at Washington sacrificed. Only by doing this may we hope to aid effectively in the restoration of order throughout the world and to take the place which we should assume in the front rank of spiritual, commercial and industrial advancement".

"We reject as utterly vain, if not vicious, the Republican assumption that ratification of the Treaty and membership in the League of Nations would in any wise impair the integrity or independence of our country. The fact that the Covenant has been entered into by twenty-nine nations, all as jealous of their independence as we are of ours, is a sufficient refutation of such charge. The President repeatedly has declared and this Convention reaffirms that all our duties and obligations as a member of the League must be fulfilled in strict conformity with the Constitution of the United States, embodied in which is the fundamental requirement of declaratory action by the Congress, before this nation may become a participant in any war."

But the enthusiasm for the League issue seemed not to be very strong, and the choice of the Convention finally fell upon Governor Cox of Ohio, a man who was reputed not to be particularly interested in President *Wilson's* foreign policies. However, as the electoral campaign progressed, he perceived the necessity of placing himself fully and unreservedly on that platform.

Republican
Platform.

The Republican Party, of course, drew great strength from its opposition to an unpopular Administration. But the Party was confronted with serious difficulties in the form of internal dissensions on many vital points, especially between Conservatives and Progressives. This also applied to the League question: the Irreconcilables, led by the Progressive chiefs, wished to see adopted a platform which exulted in the defeat of the Treaty at the hands of the Republicans. The more prudent elements of the Party were afraid of such a policy, which might alienate the numerous Republican voters who had been in favour of *Wilson's* foreign policy, and particularly of the League. The outcome was a compromise which conceded to the troublesome and undisciplined Irreconcilables more than the majority had wished. The Party platform expressed itself on the Treaty question in the following terms:

"The Republican Party stands for agreement among the Nations to preserve the Peace of the World. We believe that such an international association must be based upon international justice and must provide methods which shall maintain the rule of public right, by the development of law and the decision of impartial courts, and which shall secure instant and general international conference, whenever Peace shall be threatened, so that the Nations, pledged to do and insist upon what is just and fair, may exercise their influence and power for the prevention of war".

"We believe that all this can be done without the compromise of national independence, without depriving the people of the United States in advance of the right to determine for themselves what is just and fair, when the occasion

arises, and without involving them as participants and not as peacemakers in a multitude of quarrels, the merits of which they are unable to judge".

"The Covenant, signed by the President at Paris, failed signally to accomplish this great purpose and contains stipulations, not only intolerable for independent people, but certain to produce injustice, hostility and controversy among nations, which it proposed to prevent".

"That Covenant repudiated to a degree, wholly unnecessary and unjustifiable, the time honoured policy in favour of peace, declared by Washington and Jefferson and Monroe and pursued by all American administrations for more than a century, and it ignored the universal sentiment of America for generations past in favour of international law and arbitration, and it rested the hope of the future upon mere expedients and negotiations".

"The unfortunate insistence of the President upon having his own way without any change and without any regard to the opinions of the majority of the Senate, which shares with him the treaty making power, and the President's demand that the Treaty should be ratified without any modification, created a situation in which the Senators were required to vote upon their consciences and their oaths, according to their judgment against the Treaty, as it was presented, or submit to the command of a dictator in a matter where the authority and responsibility under the Constitution were theirs and not his".

"The Senators performed their duties faithfully. We approve their conduct and honour their courage and fidelity, and we pledge the coming Republican Administration to such agreement with the other nations of the world as shall meet the full duties of America to civilization and humanity, in accordance with American ideals and without surrendering the right of the American people to exercise its judgment and its power in favour of Justice and Peace."

This platform plank attacked the Covenant in far stronger terms than originally used by *Lodge* and the middle-ground Republicans. Though not quite explicit, it naturally produced the impression that the Republican Party was against participation in the League, unless fundamentally changed, and it threw out the idea of an "association of nations", whose central organ was to be an international Court of Justice. The Irreconcilables who opposed participation in any sort of international organization, were apparently not much concerned about this proposal in the platform; they probably thought that if an attempt should be made to realize this idea, it was more likely to discredit the old League than to achieve any success of its own.

But the number of pro-League Republicans was known to be not inconsiderable. It was very desirable that something should be done to allay their fears for the fate of the League. It therefore was very welcome to the leaders of the Party that a number of prominent and highly respected Republicans, men like *Taft*, *Root*, *Hughes* and *Hoover*, who were sincerely in favour of the League, published a declaration in which they stated that League friends might, without fear, vote for the Republican Party. "The question which divides the Parties," said the declaration, "is not between a League or no League, but is whether certain provisions in the

Declaration of
39 Republicans.

proposed League agreement shall be accepted unchanged or shall be changed."

One cannot but wonder that prominent politicians could at this stage of the fight define the League issue in such terms. The fight had passed through several stages with varying issues: the stage defined in the declaration was the very first of them and now long past.

In the beginning *Wilson* at the head of the Democrats stood together with *Taft* and many other Republicans, in defense of the Covenant in all its words and clauses. Those who were against it, scarcely dared hope for more than to see it interpreted or, if possible, altered by slight reservations, so that the obligations were lightened, and the Republican Party could claim to have participated in its final formulation. The President clung stubbornly to his original attitude, long after most other League friends had perceived that public opinion was veering round, and that the Covenant could only be saved through concessions — though they ought to be as few and unimportant as possible. The Democratic Party was obliged to stand firmly behind its leader, but they had lost touch with the development. The real League advocates were now *Taft* and the Mild Reservationists, who fought valiantly and persistently to have the Covenant adopted with a minimum of reservations.

As the League opponents discovered the weakness of the Democratic position, they grew less and less conciliatory. Egged on by the Irreconcilables they discerned a possibility of completely defeating the League and throwing the odium for the delay in reestablishing Peace upon the Democrats. If this plan succeeded, it was likely to deprive the Democrats of the card on which they intended to stake their whole political fortune at the coming election. Animated by this hope the *Lodge* group let itself be driven — not very reluctantly, — by the Irreconcilables into an ever stiffening opposition to the League.

When the fight in the Senate was ended and the Presidential campaign began, the issue was really between those who desired the League with whatever reservations might prove necessary, and those who did not want the League at all, but said so more or less frankly. In an appeal to the electorate the issues have to be painted in black and white, all other shades disappear. The question had to be put bluntly: League or No League.

But the Democrats had scarcely any chance of such a sweeping victory at the polls, as would enable them to carry the Treaty unaltered. The most sincere League friends with Republican leanings might perhaps think that they served the League best by voting with their Party and using their influence within it to combat the out and out League foes. But, in the popular opinion the Republicans stood for: No League at all, and the Democrats for the League as brought home from Paris by *Wilson*.

The uncompromising League advocates under *Wilson's* leadership had let themselves be manoeuvred into a hopeless position. By clinging stubbornly to their original program, long after it had been deserted by everybody else, and only making concessions, when it was too late, they had continually alienated supporters which might have been won by a more conciliatory attitude. There probably was a time when even the *Lodge* group could have been conciled by a reasonable bid for their sup-

port. Later on the Mild Reservationists were thrown back on *Lodge's* goodwill, though they wanted nothing better than to assist in saving the Covenant. And in the last instance the Democrats probably lost a number of pro-League votes by their ill-conceived tactics, which created the impression among the electorate that their platform was: Wilson's League or no League at all.

The Democratic Presidential candidate, Senator *Cox* kept closely to the Wilson program on the League. Senator *Harding*, the Republican candidate, could not but give prominence to the League issue in his campaign speeches, but he had to tread warily and his utterances lent themselves to contradictory interpretations. One of his most frequently quoted statements on the question was in a speech made at Des Moines on August 28th: "We know that the League constituted at Versailles is utterly impotent as a preventative of wars. It is so obviously impotent that it has not even been tried. It could not survive a single test. The original League, mistakenly conceived and unreasonably insisted upon, has undoubtedly passed beyond the possibility of restoration. The maturer judgment of the world will be that it deserved to pass, for the very simple reason that, contrary to all of the tendencies developed by the civilizing processes of the world, it rested upon the power of might, not right."

The Presidential Candidates.

But in the same address he added: "If the League, which has hitherto riveted our considerations and apprehensions, has been so entwined and interwoven into the peace of Europe, that its good must be preserved, in order to stabilize the peace of that Continent, then it can be amended or revised so that we may still have a remnant of World aspirations in 1919, builded into the World's highest conception of helpful cooperation in the ultimate realization." This could not mean anything but that the League — if it could be revived at all — would have to undergo a very thorough revision and fundamental alterations.

Mr. *Harding*, who had usually voted with the *Lodge* group in the Treaty fight, also felt called upon to explain that conditions had changed and he now saw clearer in the matter: "It was with that feeling of sympathy and desire to serve that, most reluctantly and with grave misgivings, as I announced at the time, I voted to accept the League Covenant with reservations, designed to preserve our essential liberty of action. The record is made, and under the same conditions, confronted by the same alternative, I should vote now, as I voted then. But the conditions have changed. Experience has brought enlightenment."

* * *

The Democratic campaign leaders probably felt that they were fighting a losing battle. But when the polling results were published there was general astonishment at the enormous majority by which the Republicans had won: out of 25 million votes, 16 were cast for the Republicans, only 9 for the Democrats.

The Result of the Election.

Many reasons go to explain this overwhelming victory. The Democratic Party was in a state of dissolution, with a leader only in name and with a heavy account to settle after seven years administration under the most harassing conditions. A reaction against the Party which had been in power during the War, was experienced

in most countries, when Peace came. In the United States many causes contributed to make this reaction particularly strong. The economic crisis had reached an acute stage and business, which plays such an important part in American politics, was, as always, inclined to put the blame on the Government. In this case the more so, because President *Wilson* and his administration had always distrusted "big business" and tried to curb its excessive powers. And while Capital was massing its forces against *Wilson's* Party, organized Labour, which had hitherto supported him faithfully, was deserting him. In the enormous and violent strikes which broke out in many American industries after the War, the workers had been disappointed in finding the Administration far less sympathetic than, when *Wilson* was personally at the helm. An industrial conference, called for the purpose of conciliating Capital and Labour, had broken up without result. The farmers were openly dissatisfied, because the Government withdrew the measures of financial support to agriculture which had been adopted during the War. Most of the tremendous and pressing problems of reconstruction, as for instance the control of the railroads, when returned to private ownership, had been postponed, because the President desired to concentrate all attention, both in Congress and in the public on the one predominant issue: the Treaty.

All the different racial and national groups were also against the *Wilson* administration: the Irish, because he had not helped them to get the Irish problem brought up before the Peace Conference; the Germans, because he had led the United States into the War and had not secured more favourable treatment of Germany at Versailles; the Italians, because he had resisted Italy's claim to Fiume. And last, but not least: the Negroes were incensed against *Wilson* as a Southern Democrat: many millions of them had, during the War, migrated from the South, where they are prevented from voting, to the North, where they vote freely, and their vote was dead against the President.

Was the Election a Referendum on the League?

With all these forces arrayed to defeat the Democrats, one may well ask: What part, then, did the League issue play in the electoral results? Was the election really, as claimed by Senator *Lodge* and by the American Ambassador to Great Britain, a popular verdict against the League?

It would be presumptuous, especially in a foreigner, to pronounce any definite judgment on this subject. However, a few considerations offer themselves. First of all, the total population of the United States amounts to about 110 millions. As every adult citizen of either sex — except the Southern negroes — has a vote, 25 millions can scarcely be said to pronounce a final verdict, representing the whole nation.

Besides, popular elections very seldom turn on questions of international policy. They are as a rule dominated by domestic issues of a character which more directly interests the electorate. This holds true of the United States to a quite particular degree, because the American people has always thought of foreign politics as a subject which was no concern of their country's, much less of their own.

It is true that the War had awakened the American nation to its international dangers and responsibilities, and President *Wilson* had with fervour and great skill

called on the latent American idealism for support for his international ideals. But now a strong reaction had set in: the public was overfed with the League of Nations, and the struggle over it seemed to many to have degenerated into a squabble over mere technicalities, prompted by political motives rather than by real interest in the problem. Tiredness and disappointment with the outcome of the War were the predominant feelings. Return to the old policy of isolation was generally advocated, and the watchwords of the hour were: No foreign commitments! and: America first!

There is good reason for asserting that even if the League question may have turned a number of voters from the Democratic to the Republican ticket, this number was far too small to affect the result of the election, much less to justify the claim that the election was a popular verdict on the League: to the majority of the voters the League was scarcely an issue at all.

From the time of the election to the inauguration of the new President on March 4th the following year, the Treaty question was in abeyance, as were practically all the pressing problems of the day. The *Wilson* administration could do nothing but mark time.

President Harding's Inaugural Address.

President *Harding's* inaugural address, in which he was to put forth the program of the incoming administration, was awaited with eager impatience. His declarations on the League left nothing to be desired in the way of clearness:

"The recorded progress of our Republic, materially and spiritually, in itself proves the wisdom of the inherited policy of non-involvement in Old World affairs. Confident of our ability to work out our own destiny and jealously guarding our right to do so, we seek no part in directing the destinies of the Old World. We do not mean to be entangled. We will accept no responsibility except as our own conscience and judgment in each instance may determine".

"Our eyes will never be blind to a developing menace, our ears never deaf to the call of civilization. We recognize the new order in the World with the closer contacts which progress has wrought. We sense the call of the human heart for fellowship, fraternity and cooperation. We crave friendship and harbour no hate. But America, our America, the America, builded on the foundation laid by the inspired fathers, can be a party to no permanent military alliance. It can enter into no political commitments, nor assume any economic obligations or subject our decisions to any other than to our own authority".

"We are ready to associate ourselves with the nations of the world, great or small, for conference, for counsel, to seek the expressed views of World opinion, to recommend a way to approximate disarmament and relieve the crushing burdens of military and naval establishments. We elect to participate in suggesting plans for mediation, conciliation and arbitration, and would gladly join in that expressed conscience of progress which seeks to clarify and write the laws of international relationship, and establish a World Court for the disposition of such justiciable questions as nations are agreed to submit thereto".

"In expressing aspirations, in seeking practical plans, in translating huma-

nity's new concept of righteousness, justice and its hatred of war into recommended action, we are ready most heartily to unite, but every commitment must be made in the exercise of our national sovereignty".

"Since freedom impelled and independence inspired and nationality exalted, a World supergovernment is contrary to everything we cherish, and can have no sanction by our Republic. This is not selfishness, it is sanctity. It is not aloofness, it is security. It is not suspicion of others, it is a patriotic adherence to the things which made us what we are".

"To day, better than ever before, we know the aspirations of humankind and share them. We have come to a new realization of our place in the World and a new appraisal of our nation by the World. The unselfishness of these United States is a thing proven, our devotion to Peace for ourselves and for the World is well established, our concern for preserved civilization has had its impassioned and heroic expression. There was no American failure to resist the attempted reversion of civilization, there will be no failure to day or to morrow".

"The success of our popular Government rests wholly upon the correct interpretation of the deliberate, intelligent, dependable popular will of America. In deliberate questioning of a suggested change of national policy, where internationality was to supersede nationality, we turned to a referendum to the American people. There was ample discussion and there is a public mandate in manifest understanding."

As the Versailles Treaty was declared unacceptable, another way to Peace with Germany had to be found. The old expedient of a resolution of Congress, declaring the War at an end, was again resorted to. Such a resolution reserving for the United States all the advantages flowing from the Versailles Treaty, was voted by Congress and signed by the President on July 2nd. It was, however, evident that this onesided act could nowise reestablish Peace. Negotiations had to be taken up at Berlin, and on August 25th a Treaty of Peace was signed, by which Germany granted to the United States all the rights and privileges which she could have claimed under the Versailles Treaty.

But this separate Treaty did not wind up the relations with the Allied and Associated Powers. Although the United States did not claim any territorial acquisitions as a reward for her participation in the War, she could not declare herself disinterested in certain of the economic consequences of the redistribution of the conquered territories: the mandates and the conditions under which they were to be governed, especially Mesopotamia with its rich oilfields and the island of Yap with its converging cable communications were of great importance to the United States.

This was the means of breaking the policy of strict isolation to which the American administration had for a while returned. It was evident that this policy could not be maintained for any length of time, if America were effectively to pursue her economic and military interests. For merely selfish reasons she had to take up again her relations with her mighty neighbours across the two oceans. This was done in a bold and greatminded spirit by calling the Washington Conference. Its main importance will perhaps in future be found to lie in the fact that the United States again

Peace
Resolution.

Treaty of Peace.

Washington
Conference.

took the place which must always be reserved for her among the Great Powers who decide the destinies of the World.

In the particular respect with which we here are concerned: the relation of the United States to the League of Nations, the Washington Conference also had a beneficent influence: it cleared the political atmosphere which had been clouded by the controversies over the reservations and the project of a competing association of nations. This last idea was discarded. The American people is again placed before a clear choice: whether to join existing League or to keep aloof.

What the outcome of the choice will be is impossible to say. The working of the League may help to convince the Americans that the Covenant never intended to create a Super-State, and that such a creation would never be tolerated by the European States. For the United States the decisive factor will no doubt be whether the League proves a success or not. No amount of European imprecations for help to solve Europe's problems is likely to have any effect, except to make the American mind suspicious. But if the League proves to be a going concern, full of vitality and promise, the United States may perhaps convince herself that it is in her own interest to join. There is nothing that succeeds like success.

LITERATURE.

The history of the fight over the Treaty remains to be written. One of the main sources for such a history will of course be the *Senate Debates* and the voluminous reports of the "*Hearings before the Committees on Foreign Relations United States Senate 66th Congress 1st Session*". A short resumé of the Senate votes and the reservations is given in two very useful pamphlets: "*The United States Senate and the Treaty*" ("League of Nations" vol. III Nr. 4, published by the World Peace Foundation, Boston) and "*The Treaty of Peace with Germany in the United States Senate*" ("International Conciliation" Nr. 153, published by the American Association for International Conciliation.) The "World Peace Foundation" has published two more pamphlets bearing on the subject: "*Joint Debate on the Covenant of Paris between Henry Cabot Lodge and A. Lawrence Lowree*" (vol. II Nr. 2) and "*The Covenant. Letters on the Covenant of the League of Nations*" by William Howard Taft and other, (vol. II Nr. 3).

Further may be mentioned:

Professor Charles Seymour: "*Woodrow Wilson and the World War*" (in "The Chronicles of America", Yale University Press 1921.)

Professor Will. E. Dodd: "*Woodrow Wilson and his Work*," New York 1921.

Joseph P. Tamulty: "*Woodrow Wilson as I know him*". New York 1921.

Robert Lansing: "*The Peace Negotiations. A Personal Narrative*". New York 1921.

Samuel Colcord: "*The Great Deception. Bringing into the Light the Real Meaning and Mandate of the Harding Vote as to Peace*. New York 1921."

A collection of President Wilson's speeches and messages on the War and the League of Nations has been published by Harper & Brothers, New York, in five volumes, bearing the following titles: "*Why We are at War*"; "*In Our First Year of War*"; "*Guarantees of Peace*"; "*International Ideals*" and "*The Hops of the World*".

CHINA AND THE LEAGUE OF NATIONS

BY

V. K. WELLINGTON KOO.

China is for the League of Nations, because it not only provides a meeting ground for the cooperation of all nations to discuss problems common to them all, but also is an endeavor to promote the idea that justice shall be the standard in the conduct of international relations. For peace which is its constant aim can be made permanent only when it is built upon the foundation of justice. While the doctrine that "Might is right" still prevails in many countries, China has been a constant believer for centuries in its antithesis, namely, that "Right is might". She has always regarded resort to force for the settlement of international problems as iniquitous and immoral. The sentiment of pacifism has been so highly developed in China that a popular proverb rings everywhere in China that "good iron is never used for making nails nor does a good man care to be a soldier".

In the eighty years since the commencement of her regular intercourse with the West, she has sustained many losses in territory and in rights, not because her case was weaker but because her arms were inferior. She realized the costliness of her ideal and was wondering whether it would not be a wiser policy to follow in the foot-steps of the Occident. She was at the cross-roads when the League of Nations was born. No sooner had she heard the first echoes of the movement in the West for the founding of a League of Nations than her people chanted its praise throughout all parts of China and her press unanimously threw its support in favour of the noble cause.

It may appear striking on first thought that a new movement of this kind should have been accorded such a spontaneous and sympathetic reception in China. But in the light of her past history it is only a natural result. As early as 1120 B. C. when China was still a loose confederation of countless autonomous political entities, three thousand nations met at Mengtsin under the auspices of Wu-wang, the second ruler of the Chow Dynasty, for the purpose of forming a League to promote international cooperation and maintain peace and security. While it did not become a permanent institution, its example was many a time followed afterwards for the settlement of international disputes and promoting peace. And this idea of the wisdom of a concerted effort to promote the common interests of international peace and good understanding has been handed down to the Chinese of the present generation through the writings of the Chinese sages, such as Con-

fucius, Mencius, and Meti. China, therefore, did not entertain the least hesitation three years ago in joining the League whose advent had been the hope and prediction of the Chinese people for centuries.

The Republic of China formally became a member of the League by signing and ratifying the Treaty of St. Germain, September 10, 1919. She took an active part in its formation. She was one of the four Powers elected by the Powers of limited interests at Paris Conference to represent them on the Commission of the League of Nations. Though she was not immediately requested in Paris by the Principal Allied and Associated Powers to sit on the Council, she was elected by the First Assembly by a large majority as one of the non-permanent members on the Council, on December 5, 1920. On October 5, 1921, she was reelected to that post by the Second Assembly.

China's participation in the work of the League has been active. She sent a large Delegation to each of the two Assemblies thus far held. The Chinese Representative on the Council had the honour to preside at the fourteenth Session of the Council and open the Second Session of the Assembly at Geneva on September 5, 1921 as acting Chairman of the Council. No less interest has been shown by China in the various activities of the League such as the Brussels Financial Conference, the Permanent Commission on Transit and Communications, the Opium Advisory Committee, the Amendments to the Covenant Commission, the Permanent Advisory Committee on Military, Naval, and Aerial matters, the International Labour Conference, and the Emigration Conference. On the Permanent Court of International Justice Dr. Chung-hui Wang, formerly Chief Justice of China, was elected by the Assembly of 1921 as one of the deputy judges.

For the maintenance of the League, China happens to be the only non-permanent member on the Council whose share of financial contribution to the League is the same as that of its permanent members, and as such she bears an important part of the League's expenses.

To facilitate action on measures taken by the League and promote intercourse with its Secretariat, China maintains a permanent Delegation to the League with its headquarter at London and a liaison office at Geneva. There are besides a number of Chinese societies established for the purpose of propagating the cause of the League. Headquarters of these associations are generally stationed in the Chinese Capital, Peking, with branches located in different parts of the world wherever a large number of educated Chinese are found.

Such is the relation between China and the League. Her attitude toward this world organization is one of sympathy and support. She is in full accord with its high purposes and desires to continue to extend to it her utmost cooperation. There are of course in China, as elsewhere, skeptics who doubt the possibility of the League becoming an effective organ to serve the cause of international justice and peace, and enthusiasts who think that the League should not hesitate to intervene in all questions affecting the peace and good understanding between nations. But the great bulk of enlightened opinion in China, however, holds no illusion about the League. It is favourable but it realizes that a great cause like that of the

League of Nations requests time to overcome its difficulties and to develop its influence and prestige commensurate with the magnitude of the problems which await its solution.

The prevailing view in China is that the League of Nations, conceived in the throes of a great war and brought into existence in its wake, cannot suddenly develop into a powerful institution immediately effective for all its high purposes any more than a new infant born after severe travail can grow into a robust child overnight. The task which the various peace treaties have laid upon the League to take charge of a number of important problems arising solely from the peace settlement of the Great War is not only difficult to perform but easy to give rise to misconceptions and criticisms. But considering the circumstances under which the League was brought into life, this burden was perhaps unavoidable at the time of its birth.

Consideration of this aspect of the League's life strengthens the hope which is prevalent in China that all the nations of the world may join the League as early as possible, so that it can be a truly universal organization and that in the settlement of such problems the League will be able to profit in its deliberations by the influence of really worldwide opinion.

One of the sure ways to assure and hasten the development of the League would be to promote its prestige and insure its authority by every available means. The active participation, for example, of the leading statesmen in power in their respective countries would be of great value to the cause of the League. It would serve to emphasize the real importance of this unprecedented form of international cooperation in the interest of justice and peace, and add greater authority to its decisions. For the League is undoubtedly still in its infancy and needs the fostering care of those who are in a position to help as well as the sustained interest of the peoples of the world whose future welfare is deeply involved in the future of the League.

L'ENTRÉE DE LA NORVÈGE DANS LA SOCIÉTÉ DES NATIONS.

PAR
MIKAEL H. LIE

A mesure que se développait la guerre mondiale, le peuple norvégien prenait un intérêt de plus en plus vif pour un arrangement susceptible d'assurer la solution pacifique des conflits internationaux.

A une réunion à Christiania, en octobre 1918, fut fondée *La Société norvégienne pour la Ligue des Nations*, dont Monsieur *Fridthjof Nansen* fut le président. Cette société publia peu après une déclaration dans laquelle elle précisa les principes qui devaient former la base d'une véritable Société des Nations. Ces „principes généraux“ disaient en substance :

“Le but de la Ligue des Nations est de rendre la guerre impossible et de travailler pour le développement des intérêts communs des peuples.

Il faut créer une organisation de droit international avec des organes susceptibles de diriger le développement du droit international et d'assurer une solution pacifique de tous les conflits internationaux.

Toutes les nations civilisées ont le droit d'être membres de la Ligue et de prendre part aux débats relatifs à sa création et à la formulation de ses statuts.

Tous les conflits internationaux doivent être définitivement tranchés par la médiation, par l'arbitrage ou par des tribunaux internationaux. Aucun membre de la Ligue ne doit se faire justice lui-même.

Les nations faisant partie de la Ligue ne doivent pas conclure de traités secrets. Aucune convention entre les nations appartenant à la Ligue n'est valable avant d'avoir été publiée.”

En février 1919, le Storting norvégien adressa à la Conférence de la Paix à Paris un télégramme par lequel l'assemblée nationale norvégienne se ralliait à l'idée de la formation d'une Société des Nations pour prévenir les guerres futures. Le Storting ajoutait que la création d'une telle société, basée sur les principes du droit et ouverte à toutes les nations civilisées, serait saluée par le peuple norvégien comme l'un des plus grands progrès dans l'histoire de l'humanité.

En même temps le gouvernement norvégien prit la question à l'étude. Afin d'examiner la question de savoir si la Norvège devait adhérer au pacte de la Société des Nations adopté à Paris le 28 avril 1919, le gouvernement institua un comité d'experts composé de MM. *O. Blehr* (président), alors ministre de la justice, *Joh.*

Ludw. Mowinkel, ancien président du Storting norvégien, *Joachim Grieg*, armateur, *Chr L. Lange*, secrétaire général de l'Union interparlementaire et *Mikael H. Lie*, professeur de droit à l'Université de Christiania.

Ce comité présenta un rapport détaillé en septembre 1919, c'est-à-dire à un moment où l'on n'avait encore aucune garantie que les autres Etats et surtout les grandes Puissances signataires du Traité de Paix ratiflassent le pacte de la Société des Nations.

Au cours de l'étude de la question concernant les rapports du pacte à la constitution et à la législation norvégienne, le Comité d'experts exprima ainsi son opinion sur le caractère général de la Société :

"Si par la fondation de la Société il est créé un Etat fédéré ou une Fédération d'Etats indissoluble, la liberté d'action des autorités norvégiennes ne pourrait s'engager au sujet des questions dont il s'agit ici, sans introduire des modifications dans sa constitution.

Or le pacte ne crée ni un nouvel Etat supérieur, ni une fédération d'Etats indissoluble dans le sens ordinaire de ces termes. La Société, ni aucun de ses organes, ne possède une autorité législative pouvant engager directement les différents membres du pacte ou leurs ressortissants.

La Société est une nouvelle création de la plus grande portée dans le domaine du droit international. C'est une réunion libre d'Etats souverains et d'autres Puissances autonomes pour la sauvegarde de certains intérêts de politique extérieure communs basée sur le principe de la liberté de chacun de ses membres, tant en ce qui concerne leur intention d'entrer et de rester membre de la Société. Lorsqu'il est question d'actions communes pour le maintien des intérêts communs, l'appréciation de la situation des différents membres est soumise à de fortes limitations. Mais même à ce sujet, l'idée de la coopération libre forme autant que possible la base de la Société. Les décisions du Conseil relatives aux mesures militaires doivent obtenir la sanction de ceux des membres de la Société qui doivent y prendre part. La Société n'a aucune armée internationale organisée sur laquelle elle peut s'appuyer.

L'existence de la Société repose surtout sur l'idée de justice qui pendant la guerre s'est répandue dans les masses de presque toutes les nations civilisées et notamment dans celles du peuple norvégien. Cette conception envisage que les Etats sont obligés autant que possible de résoudre les conflits internationaux sans en appeler aux armes. Cette obligation est valable au même titre pour tous les Etats adhérents, sans égard à leur importance ni aux forces armées dont ils disposent. Ce but ne peut être atteint que par la création de certains organes collectifs et par l'engagement pris par les Etats de prendre certaines mesures communes pour sauvegarder le but de la Société, en même temps que la liberté d'action de chaque Etat est à un certain degré limitée, lorsqu'il veut faire respecter ce qu'il considère comme son droit."

Se basant sur l'histoire de l'origine du pacte surtout sur les pourparlers à Paris en mars 1919 auxquels assistaient les délégués des Etats neutres, au sujet des modifications de l'avant-projet du 14 février 1919 qui furent le résultat de ces pour-

parlers, le Comité exposa comment il fallait interpréter les différentes dispositions du pacte. A ce sujet il est intéressant de voir les déclarations qui donnent une idée de l'importance de la Société pour les Etats ayant conservé leur neutralité pendant la guerre :

La faculté accordée au Conseil de la Société d'intervenir dans les conflits internationaux, présente, à l'avis du comité, certaines difficultés, notamment au point de vue des petits Etats. Toutefois le comité norvégien faisait remarquer que la disposition relative aux conventions d'arbitrage de l'article 13 du pacte et l'idée d'un tribunal permanent international, contenaient des garanties contre les abus. Les petits Etats possèdent à ce sujet certaines idées particulières que le pacte expose d'une façon excellente et qui peuvent être ultérieurement développées plus tard. Le comité rappela à ce sujet que le Storting norvégien s'était déjà rallié en 1890 à la politique d'arbitrage la plus libérale. En 1911, le Storting vota une adresse au gouvernement, invitant celui-ci à signer des traités d'arbitrage qui comprenaient tous les conflits. L'adhésion de la Norvège à la Société des Nations activerait les efforts pour la réalisation de ce programme. Et au même degré que le principe de l'arbitrage serait reconnu, l'activité du Conseil de la Société pendant les conflits internationaux serait restreinte.

Au sujet des principes d'organisation sur lesquels repose le pacte le comité dit :

"Il semble juste que les grandes Puissances aient la plus forte représentation dans le Conseil et qu'elles exercent ainsi une influence prépondérante sur les décisions du Conseil par la raison que ce seront ces Puissances qui devront porter le fardeau principal, quant il s'agira d'en assurer l'exécution. Ce seront les grandes puissances qui, lorsqu'il sera question de l'emploi des forces militaires, devront procurer les effectifs principaux. On peut supposer qu'il est peu probable que l'on exigera des petites Puissances de contribuer par des contingents militaires, sauf dans des cas tout à fait singuliers. En tout cas elles resteront libres de s'y opposer. Il est probable qu'il en sera bientôt ainsi, que les grandes Puissances seront seules à procurer les troupes ou les navires de guerre nécessaires pour l'exécution des mesures prescrites par le Conseil.

Quant à l'organisation de l'Assemblée, l'égalité juridique entre les grands et les petits Etats est maintenue. Donc il est de la plus grande importance que la position de l'Assemblée soit affirmée en lui donnant autant que possible des attributions importantes. Il faut chercher à en faire un Parlement des peuples d'où l'opinion publique générale peut exercer sa pression parlementaire sur le Conseil et ses décisions. La société doit, comme l'a exprimé le président Wilson, devenir le grand forum de l'opinion mondiale."

A ce sujet le Comité proposa que le nombre des délégués de chaque membre de la Société à l'Assemblée soit porté de 3 à 5.

Le comité constata également avec plaisir le progrès réalisé par la reconnaissance du principe de la publicité dans les rapports internationaux. Il s'appuyait en cela sur l'article 18 du pacte qui déclare, que tous les traités secrets restent sans effet et il insistait sur l'importance des débats publics au Conseil et à l'Assemblée de la Société.

Le Comité trouvait qu'il était peu heureux qu'une grande partie de l'Europe reste en dehors de la Société au moment où se posait la question de l'adhésion de la Norvège. Si à l'avenir il devait en résulter la formation en Europe de deux grands groupes de Puissances, ce fait était de nature à éveiller les craintes les plus graves. L'abandon de la neutralité dans son sens traditionnel et qui est l'une des suppositions du pacte de la Société, renfermerait en ce cas de grands risques.

Cependant à l'avis du Comité, il n'y avait pas de raisons sérieuses de craindre que le développement politique ne prenne cette direction. Une grande partie de la sécurité qu'offrait la neutralité s'était à jamais évanouie pendant la guerre mondiale. En réalité il fallait sur ce domaine procéder à une reconstruction complète, il fallait arriver à la reconnaissance d'un régime de neutralité basé sur les expériences et les idées de ces dernières années. Supposé même que cela fût possible, il était douteux que les tentatives en ce sens recueillent la sympathie nécessaire des parties dirigeantes internationales.

Se référant aux articles 10 et 20 du pacte, le Comité maintint le point de vue que le traité d'intégrité conclu en 1907 par la Norvège avec la Grande-Bretagne, la France, l'Allemagne et la Russie devait être considéré comme déchu par le fait de l'entrée de la Norvège dans la Société des Nations.

Le Comité trouvait que les dispositions du pacte relatives à la réduction des armements, n'étaient pas assez radicales, mais trouvait cependant que l'arrangement proposé par le pacte à cet égard constituait un premier pas vers un allègement des charges militaires qui pèsent sur tous les peuples.

Le Comité conseillant à l'unanimité à la Norvège de faire partie de la Société des Nations, exprima son opinion en ces termes :

"Il est de la plus haute importance que les petits Etats représentés aussi fortement que possible, puissent prendre part à la nouvelle collaboration internationale dès le premier jour. Il sera ainsi possible d'espérer que les principes de la politique internationale et la communauté de droit international que ces Etats, en vertu de leur situation sont appelés à préconiser, laissera son empreinte sur la vie internationale de l'avenir. A ce point de vue, il y a donc lieu d'insister sur les obligations idéales qu'ont les petites nations à se rallier à la Société.

L'idée de solidarité est devenue une puissance aussi dans le domaine international. Quelles que soient les critiques que l'on puisse soulever contre la manière dont on a cherché à réaliser cette idée, il faut reconnaître que le pacte repose sur cette idée. Après la guerre mondiale, les besoins et les exigences de justice qui se font valoir dans les rapports internationaux, sont devenus tellement pressants que le comité a la ferme conviction que le développement futur assurera la suppression des imperfections. Le Comité a également la conviction que notre pays, comme les autres petits pays qui n'ont pas pris part à la guerre mondiale, ont une mission spéciale lorsqu'il s'agit de créer une base sûre et équitable pour la vie internationale de l'avenir entre les Etats."

La déclaration du Comité reposait sur la supposition que les Puissances principales du traité de Versailles, notamment les Etats-Unis d'Amérique, la Grande-

Bretagne et la France accepteraient le pacte des nations tel qu'il avait été définitivement adopté à la conférence de Paris.

Après que 32 des Puissances associées et alliées eurent ratifié le traité de Paix avec l'Allemagne et en conséquence adhéré à la Société des Nations, le Comité rendit, le 31 janvier 1920, une déclaration supplémentaire. La majorité du Comité (tous à l'exception de M. Mowinckel) maintient son opinion, même en supposant que les Etats-Unis d'Amérique restent en dehors de la Société. L'idée fondamentale : le devoir de tous les membres de la Société de ne pas prendre les armes à l'occasion d'un conflit international quelconque avant d'avoir essayé les moyens pacifiques, constitue, à l'avis de la majorité, un progrès énorme. "Ce que l'on considérait avant la guerre comme un but lointain est devenu une réalité par la création de la Société, une réalité avec de riches possibilités pour son développement futur, par ce que ce nouvel arrangement concorde avec un esprit de justice international vivant et fort. Tout le monde, aussi ceux qui ont organisé la Société, savent et sentent qu'elle a encore ses défauts, qu'elle se ressent d'être née sous l'amertume que la guerre a laissée. Mais nous savons, et nous sentons tous aussi, qu'à mesure que le temps s'écoulera et que nous aurons acquis de l'expérience, le nouvel organisme international doit subir des améliorations, ce qui est d'ailleurs expressément prévu par le Pacte. La Société, telle qu'elle est actuellement, est cependant le seul fait lumineux, le seul qui fasse espérer une meilleure organisation mondiale. Si cette tentative échoue faute de confiance, personne ne pouvait prévoir les conséquences."

M. MOWINCKEL fit certaines réservations qui cependant ne furent pas expressément formulées. A son avis l'adhésion des Etats-Unis était nécessaire pour assurer à la Société une base large et garantir qu'elle devienne une ligue comprenant tous les peuples civilisés. Une Société dont les Etats-Unis ne faisaient pas partie et avec les puissances victorieuses dominant dans le Conseil de la Société, constituerait un danger de la formation d'un groupe adverse. En même temps il fallait souligner l'importance du fait que les trois pays scandinaves avaient adopté le même point de vue à l'égard de la question de l'adhésion des Etats neutres à la Société.

Cependant l'opinion publique avait quelque difficulté à adopter un point de vue définitif dans la courte période avant le mois de mars 1920.

Tout d'abord en vue de l'importance que la question pourrait avoir pour la situation internationale de la Norvège dans un avenir indéfini. Egalement parce qu'il régnait une certaine incertitude au sujet des obligations que le pacte imposait aux membres de la Société. Il y eut naturellement aussi des méprises.

C'est ainsi que de plusieurs côtés, on prétendait que la relation intime du pacte avec les Traités de Versailles et de St. Germain obligeait tous les Etats adhérents — donc aussi les neutres — à se porter garants pour l'accomplissement des obligations que ces traités avaient imposés aux peuples vaincus. L'article 10 du pacte fut

compris dans le sens que les membres de la Société acceptaient une garantie mutuelle sans conditions pour le status quo territorial dans le monde.

A cela venait s'ajouter l'incertitude au sujet des obligations militaires qui, lors d'une action décidée par la Société seraient imposées aux membres, tant à l'égard du droit de passage que de la participation aux opérations militaires. Enfin on doutait de la valeur réelle du droit de siéger et de voter au Conseil que l'art. 4 du Pacte accorde à tout membre de la Société qui n'y est pas représenté, lorsqu'il est question d'affaires touchant particulièrement les intérêts de l'Etat en question.

Dans certains cercles la conception de l'origine de la Société était déjà décisive pour exiger que la Norvège se tint éloignée de toute cette affaire. Ceux qui professaient de fortes sympathies pour le peuple allemand désignaient la Société comme une alliance des vainqueurs; son but était d'assurer à ceux-ci les fruits de la victoire. L'adhésion des Etats neutres devaient uniquement servir à camoufler la vraie nature de la Société. A cet égard on ne procéda à aucune appréciation de la possibilité qu'une association d'un si grand nombre de puissances ayant chacune leur caractère particulier, puissent poursuivre une politique commune et agressive. — —

Dans une lettre du 1^{er} octobre 1919, signée par le président, M. le professeur NANSSEN et adressée aux autorités de l'Etat, la Société Norvégienne pour la Société des Nations conseilla d'accepter sans conditions le Pacte tel qu'il était. Cette lettre disait en outre:

"Toutes les nations doivent saluer avec joie que le Traité de Paix, qui a mis fin à la longue, désastreuse et sanglante guerre mondiale, a mis en première ligne un arrangement qui cherche à édifier une société mondiale pour assurer la paix future et à organiser des institutions, dont le but serait de régler les conflits internationaux par des conférences, par l'arbitrage et par des tribunaux internationaux.

Jamais une tentative semblable d'organiser toutes les démocraties du monde pour la lutte commune contre la guerre n'a été faite.

Certes, telle qu'elle était esquissée, l'organisation a ses défauts, et l'on peut la critiquer. Nous désirons des mesures plus précises et plus fortes vis-à-vis du militarisme et des armements des Etats, et nous considérons l'arrangement d'un arbitrage complet pour tous les conflits internationaux futurs comme l'idéal qu'il faut atteindre. Mais nous voyons dans cette convention l'expression de ce qui a été pratiquement exécutable en ce moment. Cette tentative à elle seule constitue déjà un pas énorme qui nous éloigne de l'anarchie qui a régné jusqu'ici dans les rapports internationaux, un pas vers le règne de la justice et de la loi aussi entre les nations."

.....

"la Société des Nations doit se baser sur une opinion mondiale. Sa force morale doit résider dans l'adhésion de tous les pays, et les petits pays non plus ne peuvent se soustraire aux obligations d'y contribuer. En s'abstenant, ils seraient exclus du reste du monde civilisé dans le travail pour le plus grand des problèmes moraux, politiques, sociaux et économiques que doit résoudre une société composée de l'humanité civilisée

Peu à peu les diverses opinions s'accroissent.

On regrette généralement que le peuple norvégien n'ait pas l'occasion de se prononcer sur la question de l'entrée à la Société, soit par un référendum, soit par de nouvelles élections au Storting.

Les deux groupes du *parti ouvrier* — les socialistes et les communistes — se déclarent adversaires de l'adhésion, parce que le Pacte ne satisfaisait pas au programme d'un désarmement complet.

Dans les partis bourgeois — tant pour ce qui concerne les partis *conservateurs, les libéraux, la gauche et les démocrates ouvriers* — on était partisan de l'adhésion de la Norvège sans conditions. Dans chacun de ces partis des opinions *individuelles* se faisaient valoir, soit pour déconseiller l'adhésion par des raisons de principe, et soit pour l'accepter comme une nécessité politique, bien que le Pacte ne satisfasse pas aux exigences idéales qui devaient être décisives.

Avant que le gouvernement prit sa décision, il fallut éclairer la situation militaire de la Norvège dans la Société.

D'après les déclarations des autorités militaires et navales, le *département de la défense* (le Ministre AAVATSMARK) trouva qu'il fallait supposer :

“ que la Société n'offre aucune garantie pour que la Norvège ne fût pas entraînée dans une guerre,

que la Norvège dans la Société pourrait être obligée à employer des mesures militaires ou autres contre un pays qui, à notre avis, avait le droit de son côté et avec lequel il est de notre intérêt d'entretenir de bonnes relations,

qu'en qualité de membre de la Société, nous n'avions plus en réalité notre indépendance au sujet de la façon dont nous devons organiser notre défense et employer nos forces militaires, et

que dans certaines circonstances, il dépendra seulement de la force de nos propres effectifs si nous pouvons résister à une attaque.”

Le département de la défense pensa cependant pouvoir recommander l'adhésion de la Norvège dans le cas où le Danemark et la Suède y adhéraient.

Le Ministère des Affaires Etrangères (le Ministre IHLEN) exprima son avis sur le côté militaire de la question en interprétant l'art. 8 du Pacte dans le sens “ que le pacte par cette disposition vise la réduction des armements, et ne statue aucun devoir des membres de la Société d'entretenir un certain armement militaire. Il ressort cependant des dispositions du pacte qu'il suppose, comme un fait, qu'il y ait dans chaque Etat une certaine force militaire”.

Le Ministère des Affaires Etrangères se rallia d'ailleurs pour les points essentiels à ce qu'avait exprimé le Comité des experts et ajouta :

“ L'essentiel de la question de l'entrée de la Norvège dans la Société est que, malgré les défauts du pacte, la Société constitue un pas important et sérieux vers la possibilité de l'abolition de la guerre, et que la Norvège ne peut rester indifférente vis-à-vis des efforts que l'on fait pour poser une base plus solide et plus juste pour les rapports internationaux de l'avenir. Au moment où les peuples sont appelés à colla-

borer à une meilleure organisation de la justice internationale, le devoir de la Norvège est d'être présente dès le commencement et de contribuer à cette collaboration internationale pour assurer la paix et prendre part ainsi à la réalisation du but élevé du pacte."

Le Conseil des Ministres réuni le 13 février 1920 chez le Roi, accepta à l'unanimité la proposition du Ministre des Affaires Etrangères tendant à demander l'approbation du Storting pour l'adhésion de la Norvège à la Société des Nations.

Le projet du gouvernement fut discuté au *Storting* les 3 et 4 mars 1920.

La situation dans l'Assemblée Nationale était à peu près la même que dans la population.

Le parti ouvrier combattait le projet en partant du point de vue manifesté dans les déclarations suivantes :

M. GJØRSTEIN: " Plus j'ai étudié cette affaire, plus il m'a été difficile et à la fin presque impossible de recommander avec une conscience tranquille l'adhésion de la Norvège, et ce n'est pas parce que l'on veut créer une grande et nouvelle organisation internationale, une organisation qui, comme on dit, peut restreindre l'indépendance du peuple norvégien. Je me permets à cette occasion de dire que le parti socialiste, plus que toute autre organisation, a porté ses efforts sur une organisation internationale. Pour les ouvriers, c'est là une nécessité absolue pour faire adopter leurs revendications de trouver l'appui dans tous les pays et créer des organisations internationales. Nous comprenons parfaitement que s'il faut résoudre cette grande et difficile question, ce n'est qu'à l'aide d'une organisation internationale. Mais je suppose que tous sont d'accord, que si nous devons former cette organisation, il nous faut avoir la garantie non seulement quant à la manière dont elle sera formée, mais de la construction même de l'organisation, que les principes mêmes sur lesquels elle est basée, soient tels que l'on puisse dire avec une certaine confiance — je serai modéré — qu'elle atteindra son but. Plus j'ai étudié cette question, plus je suis arrivé au résultat que telle qu'elle est formée, cette organisation n'atteindra pas son but. Pour ma part, je crois que cette organisation contient en elle-même le germe de sa mort, ou pour employer une expression de Henri Ibsen: Ce bateau a un cadavre dans la cale. Le cadavre dans la cale c'est que d'après le pacte la guerre est maintenue. Il y a une possibilité de guerre. On peut pour ainsi dire, que l'on s'est assuré de faire la guerre. Et le grand nerf de la guerre, les armements ont été maintenus. Pour moi, cette Société accepte et enregistre justement ce que la Société devrait abolir par sa création, et s'il en est ainsi, on m'excusera de ne pouvoir recommander l'entrée dans la Société.

M. ENGB: " Pour nous autres socialistes, il est naturel que nous acceptions avec confiance toute innovation qui se présente au service du progrès. Mais l'innovation doit alors inspirer de la confiance. Or le Pacte de la Société des Nations n'inspire pas la confiance. Déjà son article 1^{er}, celui qui — en tout cas pour commencer — exclue une grande partie du monde de la Société, porte une forte empreinte de méfiance. C'est pourquoi nous estimons que la Société ne repose pas sur

une base solide Nous voyons un des plus grand défauts de la Société dans la disposition de l'art. 1^{er} qui divise les nations en celles qui peuvent immédiatement adhérer comme membres de la Société et celles qui pourront peut-être plus tard en faire partie.

On dit ensuite: Il faut avoir confiance dans la démocratie des pays de l'Entente, il faut compter avec une opinion croissante dans ces pays, une opinion qui représente un sentiment plus conciliant et une plus grande conception des buts de la Société des Nations. Je partage pleinement cette confiance. J'y vois le seul espoir que le monde puisse arriver à une véritable société de paix, une Société des Nations en esprit et en vérité. Mais justement parce que nous devons compter sur l'opinion des grands pays, parce que nous devons compter sur la grande masse du peuple, c'est justement pour cela j'estime que, dans les conditions présentes et pour les motifs que nous avons donnés, nous ne devons avoir aucun scrupule à rester hors de la Société. Nous espérons et nous croyons que les masses populaires dans les grands pays qui ont vécu au milieu des horreurs de la guerre, et qui ont souffert et lutté, soulèveront une opinion qui rompra les limites que la Société a posées ou créera une nouvelle société susceptible de procurer au monde l'état de paix dont il a besoin et qu'il veut."

.....
M. LIAN: " Ce sont justement les ouvriers et les socialistes qui pendant la guerre ont demandé que des misères de la guerre surgisse une véritable association des nations reposant sur la base de la paix et du droit. Il ne faut pas croire que la démocratie socialiste se détourne de l'idée d'une Société des Nations. Au contraire, ce sont justement les socialistes qui par leurs déclarations pendant la guerre ont donné à M. Wilson l'idée de la Société des Nations. C'est pourquoi nous éprouvons la plus forte indignation devant cette caricature d'une société des nations que, selon moi, les vainqueurs ont créée dans leur impérialisme et dans leur orgueil vis-à-vis des vaincus. Nous autres socialistes, nous renierions notre idéal, notre devoir si nous recommandions ou si nous votions pour que notre nation se ralliât à une Société des Nations telle que celle à laquelle on veut que nous nous associons. Si l'on considère cette Société des Nations à la lumière des principes de M. Wilson qui devaient former la base de la Société des Nations, je déclare que cette Société à laquelle on nous convie à adhérer n'est rien moins qu'un bluff mondial.

L'expression de l'opinion des quatre partis bourgeois de l'Assemblée nationale a été surtout manifestée par:

M. MICHELET (conservateur), qui en sa qualité de président de Comité de la Constitution, a eu la plus grande influence sur la préparation parlementaire de l'affaire:

" J'ai moi-même entrepris la discussion de cette affaire avec scepticisme et avec des doutes. Mais à mesure que je me suis occupé de cette question, mes doutes se sont évanouis peu à peu et je suis convaincu de faire acte de justice en adoptant la proposition de la majorité conseillant l'adhésion de la Norvège à la Société des Nations.

Le fait que la Société des Nations d'après sa conception représente un pas en

avant, constitue un progrès si considérable, que nous avons tous le devoir de l'appuyer de notre mieux. En suite, en restant hors de la Société des Nations, nous n'obtiendrons probablement pas une situation meilleure et plus sûre que si nous en faisons partie. Il y en a même qui pensent que restant en dehors nous serons plus mal situés. Je n'insisterai pas, mais je souligne que cette Société offre une réunion parfaite des égards idéels et pratiques.

La principale objection est celle qui dit que la Norvège, en adhérant au Pacte, serait obligée en partie d'abandonner sa neutralité. Ceci est vrai et on ne saurait trouver une objection plus grave. La neutralité a toujours été considérée pour ainsi dire comme une partie non écrite de la constitution du Royaume de Norvège; la neutralité a chez nous été une maxime d'Etat, un principe d'Etat sans égard aux gouvernements changeants et aux différents parlements, un principe qui a de profondes racines dans tout le peuple norvégien

Quant au rapport au traité de Paix, je dirai seulement qu'en adhérant à la Société nous nous ne portons nullement comme garants, ni moralement ni juridiquement pour les traités de paix qui ont été conclus. C'est aux puissances belligérantes à chercher à les faire exécuter.

Je souligne encore une fois que tous les états doivent en faire partie, l'Allemagne, l'Autriche, la Hongrie et les États russes et tous les autres. Ce n'est que par cette voie que je vois la possibilité d'une démocratisation de la Société, telle que je la considère désirable, et je pense que les États neutres ont aussi sur ce domaine une mission. Si nous nous abstenons, les autres n'auront pas plus de facilité pour y entrer; selon moi cela rendra leur adhésion encore plus difficile.

.....

Il y a aussi une chose que je comprends clairement, c'est que par le scepticisme on peut fort bien détruire la Société, mais on peut l'élever par la confiance et la foi.

M. IHLEN, Ministre des Affaires Etrangères (Gauche) "..... Malgré les hésitations que l'on a fait valoir du côté du gouvernement et dont j'apprécie la portée, je dois cependant recommander que l'assentiment soit donné à l'adhésion de la Norvège à la Société des Nations. Je le recommande, parce que le Pacte, malgré ses défauts visibles et ses faiblesses, constitue un progrès important et à mon avis un progrès effectif vers le grand but de l'humanité: la suppression de la guerre. C'est la première fois qu'une tentative sérieuse est faite pour créer une obligation engageante pour toutes les nations civilisées de chercher le règlement pacifique des conflits internationaux avant d'avoir recours à la force armée, et que l'on a fixé des mesures effectives pour l'exécution de cette obligation. Je recommande l'adhésion parce que la Société constitue la création de nouveaux organes importants pour le maintien et le développement futurs du droit international, parce qu'elle ouvre les perspectives d'une collaboration beaucoup plus intime entre les peuples sur le domaine de la politique sociale, et enfin parce que c'est aussi dans l'intérêt propre de la Norvège d'y adhérer le plus vite possible.

M. BLEHR, Ministre de Justice (Gauche): ".... Le fait est qu'en signant des traités on restreint toujours en quelque mesure sa liberté d'action, mais personne,

ni aucun pays n'a douté que les pays qui adhèrent à la Société des Nations ne gardent leur pleine souveraineté

Ce n'est pas comme on l'a dit, une société des vainqueurs, c'est une société des nations et l'on cherche à réunir autant de nations que possible.

Une garantie importante pour les petits Etats a été introduite au cours des pourparlers à Paris dans le deuxième projet du Pacte par une disposition disant que lorsqu'une affaire concerne particulièrement une puissance, cette puissance sera représentée dans le Conseil, et comme ce représentant a le droit de veto, on ne pourra prendre de décision relative à l'obligation d'intervention de cet Etat sans son consentement.

C'est là un fait de la plus haute importance. Cela veut dire entre autre que l'on ne peut pas, comme il a été dit, imposer aux petits Etats aucun contingent militaire. Si cette question est posée, le représentant de l'Etat intéressé peut dire que pour sa part, il n'accepte pas une action militaire. Ceci est donc une question de la plus haute importance et c'est un des points les plus importants du Pacte pour ce qui concerne les petits Etats.

Lorsque l'on a dit que la guerre est permise, même légalisée, c'est une erreur, et je vous expliquerai ce qui en est en réalité. Si un Etat agit dans un conflit avec un autre Etat ainsi que l'exige le Pacte, mais que l'accord ne peut intervenir, un ni dans la décision du Conseil, ni par un arrangement d'une autre façon, cette puissance pourra commencer la guerre sans violer le pacte. Cela veut donc dire que les membres qui ont adhéré à la Société des Nations ne sont pas obligés en ce cas de réagir; ils peuvent rester neutres. Le meilleur serait naturellement de forcer les parties en litige à un arbitrage dans tous les cas. Mais la situation est telle que, si une telle guerre se produit, elle n'est ni légalisée, ni permise, proprement dit. Elle n'est reconnue, ni d'une façon, ni d'une autre. La Société des Nations adopte vis-à-vis de la question le point de vue de laisser passer la guerre. Personne n'est obligé d'intervenir. La guerre est limitée au seul cas où un membre après avoir observé toutes les dispositions du pacte et lorsqu'il ne peut arriver à une solution pacifique, peut prendre les armes après un délai de neuf mois. Les autres puissances peuvent rester en dehors, tandis que dans tous les autres cas, ils doivent réagir, tout d'abord par l'application des mesures économiques et en permettant le passage sur leurs territoires. Il dépend des Etats mêmes s'ils veulent employer les armes; c'est une chose qui est reconnue de tous les côtés

Lorsque donc le pacte de la Société des Nations nous a été présenté comme à tous les autres Etats neutres, et que nous devons faire notre choix, je dois dire, pour ce qui me concerne, que le choix n'est pas douteux. Mais mon choix repose sur des considérations un peu différentes. Je ne choisis pas en considérant surtout les défauts, car je pense, ainsi qu'il est dit déjà, qu'ils pourront être redressés. Je considère d'abord le grand but, et j'espère qu'il y a des chances de pouvoir avancer plus vite que l'on ne le pense. Je considère le grand but, et je suis d'avis que notre pays est surtout appelé à collaborer, parce que nous avons dès le commencement pris une part si active dans le mouvement pacifique.

M. CASTBERG, président du Odelsting (chef des ouvriers démocrates)“
 Il a été soulevé de deux côtés de l'opposition contre ce pacte. C'est une combinaison très particulière que je puis caractériser brièvement comme une combinaison de l'extrême Droite et de l'extrême Gauche. C'est une opposition basée sur des suppositions tout-à-fait différentes. L'un des groupes des objections prétend que le pacte va trop loin. Il lie l'indépendance des Etats et leur souveraineté. A l'avenir les Etats n'auront pas toute leur faculté d'agir, et ils ne conserveront pas la même souveraineté qu'auparavant. Cette objection vient surtout de la part de ceux qui craignent que le pacte n'exerce une influence restrictive, n'entrave la politique des armements

L'autre groupe des adversaires se compose de ceux qui disent: "Ce n'est pas assez. Cela pourrait être mieux. Ce pacte ne va pas assez loin." Et ils en tirent la singulière conséquence, qu'ils ne veulent pas contribuer à l'oeuvre dans cette Société pour améliorer le pacte; mais ils veulent le démolir. Dans quelle intention? Est-ce que ces messieurs croient que si l'on réussit à démolir le pacte il y aurait une possibilité de pouvoir à présent fonder une nouvelle société des nations?— —

. Il vient de se produire par le pacte un changement complet vers la paix, et je veux dire, tout en respectant et en sympathisant avec l'oeuvre de paix qui a été faite avant la guerre et à laquelle nous sommes ralliés de tout coeur, nous ne devons pas croire, en parlant de nos traditions, que les buts que nous avons osé présenter n'ont pas été de loin aussi avancés que ceux que présente le pacte de la Société des Nations. Nous nous trouvons en présence d'une révolution dans l'oeuvre de la paix, car on a osé imposer l'arbitrage, porter toutes les affaires devant l'arbitrage et la Société, et les jugements rendus par le tribunal d'arbitrage ou la sentence prononcée à l'unanimité par le Conseil sont engageants

Je suis d'avis que nous devons entrer dans la Société des Nations, non par crainte de la situation qui nous sera faite si nous n'y entrons pas, mais en nous rendant compte des grands problèmes devant lesquels nous nous trouverons au sein de la Société des Nations. Il est de notre devoir d'y entrer pour contribuer nous-mêmes au maintien des droits et du bien-être de l'humanité par la Société des Nations, pour que nous puissions contribuer à ce que la Société des Nations devienne plus forte et la meilleure expression d'une véritable opinion mondiale. Il y a un risque à y adhérer. Mais il y a toujours des risques dans tout ce que l'on fait dans la vie. Si on se laisse arrêter et effrayer par les risques, on ne fait rien. Il y a un risque si nous adhérons, et il y a un risque si nous restons en dehors. Mais nous ne saurions trahir notre devoir de contribuer aux travaux idéals de relèvement qui viennent d'être commencés à cause du risque qu'ils pourraient entraîner."

M. KONOW, ancien Ministre de l'Intérieur (Gauche Libérale): ". Il y a une pensée idéale qui forme la base de ce qui vient d'être proposé et de nous être présenté. C'est une tentative de résoudre la question difficile de supprimer la guerre dans le monde, et c'est la meilleure tentative en ce sens que l'on puisse faire dans les conditions actuelles. Ceux qui l'ont projeté, qui ont eu une voix décisive à l'égard de l'organisation, étaient des hommes d'Etat Pour moi ce serait

une trahison envers les idées que nous avons toujours considéré comme sacrées, si nous allions contre la proposition qui nous a été présentée. Nous ne pouvons rendre un meilleur service à la politique de la force, qu'en repoussant cette politique; c'est comme si nous réduisions ce que nous avons apporté dans l'évolution du monde, si nous repoussions d'y adhérer."

.....
 M. SKAAR (Gauche, pendant plusieurs années membre du Comité de la Constitution): "... Sans le mouvement pacifique et sans le calme travail pour la paix qui a été fait dans beaucoup de pays et entre les pays et auquel notre peuple a pris une si large part, le pacte des Nations qui vient d'être élaboré aurait été impossible. On peut donc sûrement conclure que le pacte représente une grande idée et que cette idée c'est son âme. Et lorsque ce pacte commença à travailler — j'insiste sur le mot travailler, car c'est un outil qui n'est pas encore perfectionné, mais un outil pour l'humanité — lorsque son travail et son activité commenceront, il en sera, comme cela s'est vu si souvent pour l'initiative intellectuelle et idéale, qu'il se développera, poussé par sa haute idée, il deviendra peu à peu ce que les hommes d'Etat n'ont pas encore osé former aujourd'hui, mais ce que l'esprit du pacte demande de son outil. Quand on pense qu'il y a déjà la possibilité que plus de 40 nations, grandes et petites, des nations de plusieurs millions d'hommes et des nations d'un demi million, se réunissent et participent par des représentants à de grandes assemblées pour discuter les affaires de la politique mondiale, cela veut dire qu'elle travaille au service de la démocratie et tout particulièrement à la reconnaissance réciproque. Parmi les 40 Etats qui se sont immédiatement ralliés à la Société des Nations, il y en a 10 à 12 qui sont plus petits que la Norvège. Il y en a 10 à 12 qui sont aussi grands que la Norvège, le Danemark et la Suède, et il y en a un certain nombre qui doivent être comptés parmi les petits Etats. En d'autres termes, ce sont les petites nations qui formeront dans cette assemblée la majorité décisive. Elles sont situées sur tous les points du globe, et la composition même de l'Assemblée sera la meilleure garantie contre la formation de blocs malsains en empêchant qu'une seule grande puissance puisse réunir autant de voix de petits Etats pour pouvoir dominer l'Assemblée.

Le pacte contient une garantie précieuse, particulièrement pour les petites nations. C'est l'appel qu'il fait à l'opinion publique, à cette conception des questions de conflit et d'autres questions internationales qui se forme dans le public instruit de tous les peuples civilisés, et qui représente le pouvoir moral dans le règlement des questions de conflits. Le pacte introduit l'opinion publique comme le juge suprême pour le règlement de ces grandes et souvent si difficiles questions L'amélioration de la constitution de la Société se fera d'elle-même, si la Société reste fidèle à son idée Nous devons à notre amour pour la grande cause, et nous devons à l'histoire de notre pays, à notre attitude antérieure vis-à-vis de la question de la paix et du mouvement pacifique, de prendre part à cette tentative, même si nous devons compter qu'un développement ultérieur sera nécessaire — *les conditions de ce développement se trouvent déjà*"

M. GUNNAR KNUDSEN, Président du Conseil des Ministres (Gauche): "....."

Si l'Europe qui représente réellement le centre et le coeur de toute la civilisation et de la culture, doit continuer à exister et ne pas périr, il faut créer des formes et des organisations qui puissent empêcher la guerre à l'avenir. Car par une telle organisation, on travaille pour le bien de tous, de toutes les nations et de tous les peuples. Une telle organisation ne saurait donc être absolument impossible. Je crois qu'elle est possible, et c'est pourquoi je m'y suis rallié dès le premier instant de tout mon coeur et de pleine conviction, je puis dire avec enthousiasme pour l'idée qui a été mise en système par le président Wilson"

.....

M. HALVORSEN, président du Storting (conservateur): "..... Il a été dit que nous garantissons les dispositions du Traité de Paix, si nous entrons dans la Société des Nations, que nous serons responsables moralement de toutes les dispositions qui ont été prises. De nombreux orateurs ont démontré que c'est là une erreur, et si l'on lit attentivement le pacte, on voit que ce n'est pas juste. Tout ce que l'on peut tirer de l'article 10, c'est que les modifications au Traité de Paix ne doivent pas avoir lieu par la guerre.

Nous reconnaissons tous les défauts, tous les dangers; nous sentons tous que nous nous aventurons dans quelque chose d'inconnu, car nous ne pouvons voir l'avenir. Mais le principal pour moi a été, que je n'ai rien trouvé dans le Pacte qui puisse empêcher une évolution dans la direction que nous désirons. Cela me suffit, car je sais et je suis convaincu que les expériences que nous avons gagnées par ces terribles années de guerre conduisent à la Société et que cette voie est la meilleure. C'est pourquoi nous devons accepter le Pacte, non pas comme ceux qui ne peuvent faire autrement, mais comme ceux qui croient qu'il y a là un moyen de faire un travail pour le bien de l'humanité, et comme ceux qui veulent participer à ce travail et qui ne veulent pas rester inactifs devant le plus grand travail pour la civilisation qu'aient jamais entrepris les peuples. Nous devons y participer avec la volonté de faire notre mieux, et si cela ne va pas, s'il en résulte une déception — et personne de nous ne peut garantir que cela ne puisse arriver — je dirai tout-de-même qu'un travail qui a été fait pour le droit, pour la vérité, pour l'idéal, n'aura jamais été fait en vain, il portera des fruits, même si ce ne sera pas maintenant." —

L'opposition parmi les groupes bourgeois était dirigée par M. HAMBRO, représentant conservateur de la capitale:

"Je demande à ceux qui avec l'honorable Président du Comité ont salué avec une si grande satisfaction ce projet de Pacte, de répondre à une question: lorsque cette proposition fut connue dans le monde, fut-elle accueillie avec autant d'empressement que furent accueillis les 14 points du président Wilson? Cette proposition éveilla-t-elle des espérances dans les diverses classes des nations ou dans les collectivités politiques? Non. Et pourquoi cette proposition, lorsqu'elle fut connue n'éveilla-t-elle d'enthousiasme dans aucune petite nation? C'est parce que ce pacte ne contient pas un seul mot sur l'égalité des petites nations avec les grandes. Il est muet sur la souveraineté des Etats, et il est muet sur la justice comme principe fondamental. Le pacte que l'on a présenté au monde, ne repose

pas, comme l'a démontré le juriste américain Hill, sur des principes, mais il repose sur des intérêts, et les millions qui, dans le monde avaient espéré qu'en 1919 on réussirait à créer un acte pouvant être dans la société internationale comparé à la „Declaration of Rights“ anglaise de 1689 pour la liberté civile, ou comparé à la Déclaration des Droits de l'Homme de la grande Révolution Française, tous ces millions ont été amèrement déçus. Il n'y a dans le Pacte proposé pour la Société des Nations pas un mot qui exprime l'idée que le droit et la justice doivent aussi régner dans la société des peuples, comme ils règnent dans celle des individus. Le Comité qui a été chargé par le Gouvernement Norvégien d'étudier la question, a déclaré que par le fait que les nations exclues peuvent entrer dans la Société, elle perd son caractère d'une alliance des vainqueurs. Il est difficile de prendre ces paroles au sérieux, lorsque l'on considère les faits évidents et amers dont nous avons été témoins.

Se référant aux déclarations d'hommes d'Etat dans le groupe des puissances victorieuses, l'orateur dit ensuite qu'on ne peut dire que le Pacte de la Société des Nations est une chose et que le Traité de Paix est une autre chose. On ne peut examiner l'un sans examiner l'autre. Cela ressort du fait qu'une nation en entrant dans la Société des Nations s'engage à maintenir les frontières territoriales et l'indépendance et les droits historiques des Etats et des nations fictifs qui ne se trouvent sur aucune carte. Car le royaume Hedjaz est une fiction, les royaumes slaves du sud, la Pologne et les autres Etats ne sont même pas encore des unités dont on peut définitivement délimiter les frontières sur la carte. Mais chaque Etat qui devient membre de la Société des Nations, s'engage à maintenir les droits et les territoires de ces Etats fictifs.

Il est donc inutile, au nom d'un projet mal défini, d'exiger que nous donnions notre adhésion.

Un petit Etat n'a aucune possibilité et aucune perspective sous ce pacte de la Société des Nations Nous devrions, nous dit-on, entrer sans réserve dans cette Société, qui dès son entrée en vigueur opprime des millions de citoyens et leur enlève le droit à leur propre langue et à leur propre histoire!

. Il est dit dans la proposition du Gouvernement que dans cette Société des Nations réside le seul espoir de l'humanité. Je dirai qu'une humanité qui n'a pas d'espoir plus élevé et plus durable que celui qui réside dans ce Pacte, mérite bien ce Pacte; mais tout homme qui pense qu'il y a des valeurs plus profondes que celles qui y sont indiquées, a le devoir moral et national de voter contre et de le faire de tout son coeur." —

On vota d'abord sur la proposition suivante présentée par les Socialistes:
"Le Storting ne peut donner son consentement à l'adhésion au pacte de la Société des Nations dans sa forme actuelle.

Mais le Storting déclare que la Norvège est prête à collaborer à la création d'une Société des Nations fondée sur les principes suivants:

1. Que tous les Etats peuvent adhérer sans obstacle et devenir membres de la Société.

2. Que la guerre doit être abolie comme moyen de régler les conflits internationaux, car tous les conflits qui ne peuvent être réglés par des pourparlers directs entre les parties ou d'une autre manière par l'intermédiaire de la Société, doivent être réglés définitivement par une cour d'arbitrage internationale.

3. Le service militaire obligatoire doit être aboli et l'on doit procéder au désarmement général.

Cette proposition fut rejetée par 103 voix contre 17 (tous les représentants socialistes).

Le Storting adopta ensuite avec 100 voix contre 20 la proposition suivante :

“Le Storting, en déclarant

que conformément à ses traditions, il se rallie à la grande idée sur laquelle est basée la Société des Nations et en voyant dans cette institution la tentative la plus importante qui ait encore été faite pour faire régner la justice entre les peuples

et, en déclarant en outre,

que l'avenir de la Société dépend en principe d'une évolution sur la base de l'adhésion de tous les peuples civilisés, d'une réduction générale des armements et de l'obligation d'un règlement pacifique de tous les conflits internationaux pour éviter la guerre. —

— le Storting consent à ce que la Norvège adhère au pacte de la Société des Nations tel qu'il est contenu dans le Traité de Versailles du 28 juin 1919.”

L'opposition se composait de trois conservateurs, un membre de la gauche et de seize socialistes. Un membre du parti ouvrier, GAUSDAL, vota subsidiairement pour l'adhésion de la Norvège à la Société des Nations.

L'ENTRÉE DE LA SUISSE DANS LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

PAR

WILLIAM E. RÄPPARD

INTRODUCTION.

Au point de vue international, l'entrée de la Suisse dans la Société des Nations a présenté pour la politique du jour, et continuera à présenter pour l'histoire, un intérêt très particulier. Cet intérêt est tout à fait disproportionné à la grandeur de la Confédération helvétique qui, si elle est de beaucoup la plus ancienne des républiques de l'Europe contemporaine, en est en même temps une des plus petites. Il est disproportionné aussi à la part presque négligeable prise par la Suisse à la constitution de la Société des Nations et à l'influence réelle mais forcément limitée qu'elle peut prétendre exercer sur ses destinées.

Cet intérêt est dû à diverses circonstances qu'il nous paraît utile de rappeler au début de cette étude. Tout en en justifiant la conception, en effet, elles serviront du même coup à expliquer la complexité du problème que nous devons examiner et la difficulté de la tâche qu'assuma le Gouvernement helvétique en soumettant le Pacte de Versailles au jugement populaire.

La première de ces circonstances est la neutralité traditionnelle dont la Suisse avait bénéficié longtemps avant qu'elle ne fût expressément reconnue à Paris en 1815 comme étant dans l'intérêt de l'Europe toute entière. Depuis des générations la jeunesse des écoles avait appris à voir en elle le palladium de la liberté et de l'unité helvétiques. Pour se rendre compte de l'importance de ce facteur, il suffit d'évoquer l'influence exercée aux Etats-Unis au cours de la campagne pour la Société des Nations par la doctrine de Monroe. Si cette dernière, dont l'origine était bien moins ancienne et la signification bien moins précise, a pu détourner de la Société des Nations une grande partie de l'opinion d'un des peuples les plus puissants de la terre, on ne peut guère s'étonner que le dogme de la neutralité helvétique ait été placé au centre du débat dans un petit pays, qui s'était habitué à le considérer comme la pierre angulaire de toute sa politique internationale. Nous songeons d'autant moins à nous livrer ici à une enquête sur l'origine, l'histoire et l'état présent de la neutralité helvétique qu'une plume autrement autorisée que la nôtre en cette matière y suppléera sans doute en définissant la situation spéciale de la Suisse dans la Société des Nations. Nous devons toutefois in-

diquer brièvement l'influence qu'exercèrent sur la campagne en faveur de l'accession de la Suisse au Pacte, la doctrine et l'institution de cette neutralité.

Cette influence nous apparaît comme ayant été double et contradictoire.

D'une part, en effet, le souci de la neutralité, principe de passivité et d'isolement, rendait méfiant et hostile à l'égard de la Société des Nations fondée sur le principe contraire de la collaboration et de la solidarité. Cette méfiance et cette hostilité furent d'autant plus fortes que la Société des Nations devait sa naissance à une guerre mondiale à laquelle la neutralité avait précisément permis à la Suisse d'échapper, que, conçue pour assurer la paix, elle restait fermée à ceux contre qui la paix s'était faite et que, destinée à instaurer un régime de justice et de liberté internationales, elle tirait son origine d'un traité jugé inique par la majeure partie de l'opinion helvétique.

Mais, si donc par l'un de ses aspects, la neutralité traditionnelle paraissait s'opposer à l'entrée de la Suisse dans la Société des Nations, elle semblait par ailleurs lui en indiquer la voie et lui en faciliter l'accès. En effet, la neutralité qui avait eu pour but et pour conséquence de tenir le pays à l'écart des conflits internationaux avait, par là même, attiré sur son sol une foule d'institutions internationales. Ces institutions, en se multipliant au cours de la seconde moitié du siècle dernier, avaient donné au peuple suisse un sens de la solidarité internationale qu'avaient avivé encore les horreurs de la guerre, dont il avait été pendant quatre ans le témoin consterné et compatissant.

Ainsi, la neutralité helvétique avait préparé les esprits au pacifisme juridique et à l'avènement de la Société des Nations, sans du reste les aveugler sur les dangers auxquels la participation de la Suisse à l'organisation internationale pouvait exposer cette neutralité même.

La seconde circonstance qui explique à la fois l'intérêt suscité dans le monde par l'entrée de la Suisse dans la Société des Nations et les obstacles d'ordre intérieur dont devaient triompher ses partisans, réside dans l'esprit et dans les institutions démocratiques de l'ancienne République helvétique.

Par son origine même, la Société des Nations est essentiellement l'oeuvre des peuples. Sans doute, il a fallu la volonté persistante de quelques hommes d'Etat et notamment du Président Wilson pour assurer l'élaboration du Pacte. Cependant, il paraît évident que la Société des Nations n'aurait jamais vu le jour si l'opinion, chez les belligérants et chez les neutres au cours de la guerre, n'avait exigé impérieusement que de l'atroce carnage qui avait ensanglanté, durant plus de quatre ans, une grande partie du globe, ne sortît un ordre international vraiment nouveau. Or ce vœu général, mais vague, des peuples, avait subi en se transformant en un texte de traité au cours des laborieuses négociations de Paris, de telles mutilations que l'on pouvait fort bien se demander s'il y avait survécu.

Le besoin de paix et de justice subsistait incontestablement dans les masses. Il avait peut-être même augmenté encore en présence de la compétition des nationalismes dont la Conférence de Paris avait donné le spectacle. Mais, désillusionnés par l'action des Gouvernements, les peuples reconnaîtraient-ils en 1919 dans le Pacte de la Société des Nations l'enfant né de leur aspiration antérieure

vers un régime nouveau fondant la paix sur le droit? Voilà la question d'un intérêt très général que l'on pouvait fort bien se poser après la signature du Traité de Versailles.

La ratification de ce Traité par les Puissances belligérantes n'y fournissait aucune réponse. D'une part, en effet, les vainqueurs devaient ratifier le Traité de Paix pour s'assurer le bénéfice de la victoire, et les vaincus, pour se soustraire aux conséquences inéluctables d'un refus qui eût été considéré comme un nouvel acte de guerre. Vainqueurs et vaincus en ratifiant le Traité de Versailles ne se prononçaient donc que très accessoirement sur le Pacte de la Société des Nations qui y était incorporé. Dans plusieurs pays, les débats auxquels donna lieu la procédure de ratification pouvaient même faire penser qu'ils n'entraient dans la Société des Nations que contraints par la nécessité d'assurer les conquêtes du Traité de Paix.

La situation était plus claire dans les pays restés neutres au cours de la guerre. Ceux-ci, en effet, n'avaient à se prononcer que sur le Pacte et leur décision à ce sujet pouvait bien refléter dans une certaine mesure l'opinion populaire à l'égard de la Société des Nations. Deux causes, cependant, privaient leur jugement d'une netteté absolue.

En se prononçant sur l'adhésion au Pacte, les parlements de ces pays devaient tout naturellement s'inspirer de leur intérêt national, au moins autant que de leur désir de voir s'établir un ordre nouveau dans les relations internationales. En votant en faveur de l'entrée de leurs pays dans la Société des Nations n'obéissaient-ils pas moins à l'impulsion de leur foi qu'à la crainte de déplaire aux maîtres du monde qui les y invitaient et à l'espoir de gagner leur faveur?

De plus, de tous les pays invités à accéder au Pacte comme Membres originaires, la Suisse seule soumit la question de l'accession à un plébiscite. Avant le 16 mai 1920, date de ce plébiscite fameux, on était donc réduit dans le monde entier à des conjectures au sujet de l'opinion populaire à l'égard de la Société des Nations. Après cette date, on pouvait affirmer que, dans un petit pays tout au moins, la démocratie elle-même, et non ses représentants seulement, avait acclamé l'oeuvre nouvelle. L'événement revêtait une importance mondiale, non seulement parce que le jugement prononcé par un peuple a naturellement plus d'autorité que celui de ses délégués, mais aussi parce que l'on pouvait estimer que, mieux dégagé de considérations accessoires et nationales, il répondait plus clairement à la question fondamentale.

La décision de la Suisse empruntait par conséquent à l'institution du plébiscite, dont elle seule usa en cette matière, une portée dépassant de beaucoup les limites étroites de ses frontières.

L'intérêt de cette décision fut rehaussé encore par le fait qu'elle fut prise dans un pays situé aux confins de trois civilisations et par un peuple dont la majorité était de langue allemande. Cette deuxième circonstance rendait à la fois la décision plus incertaine et plus significative.

L'accession à la Société des Nations des pays qui venaient de terrasser l'Allemagne et qui avaient le plus souffert dans la lutte n'avait été obtenue qu'au prix

de l'exclusion de l'Allemagne même. Le principe essentiel de l'universalité de la Société avait dû être abandonné par ses fondateurs par déférence pour les vœux de leurs peuples auxquels il répugnait de s'associer, au lendemain d'une guerre terrible, à ceux qu'ils en rendaient responsables. Cette concession, jugée nécessaire par les auteurs du Pacte pour attirer à la Société les Puissances victorieuses, n'allait-elle pas écarter d'elle les pays neutres et notamment celui d'entre eux qui, par la langue de la majorité de ses habitants, était le plus étroitement apparenté aux vaincus ?

A la veille du plébiscite suisse, on pouvait encore se demander si la Société des Nations n'était autre chose qu'une Entente élargie et consolidée. Au lendemain de ce jour, on savait que, même si l'organisme nouveau restait incomplet et imparfait, il s'orientait cependant dans le sens de l'universalité sans laquelle son utilité était réduite et sa destinée douteuse. Il est vrai, comme nous le verrons plus loin, que la Suisse ne répondit affirmativement à la question qui lui était posée que grâce à la volonté résolue et presque unanime de la partie du pays dont la langue et la culture étaient latines. Mais, même si la Suisse allemande dans sa majorité refusait l'invitation qui lui était adressée, elle ne le fit cependant pas avec une décision suffisante pour briser l'élan de la Suisse française et italienne et pour empêcher l'adhésion du pays tout entier.

Enfin, le plébiscite de la Suisse attira l'attention du monde parce que, aux termes mêmes du Pacte, le siège de la Société des Nations devait être fixé à Genève. Si le pays à qui les auteurs du Pacte avaient offert cet honneur et ce privilège l'avait refusé, la Société des Nations déjà affaiblie par l'abstention des Etats-Unis, eut paru bafouée aux yeux du monde. S'étant volontairement privée, en effet, du concours des Puissances vaincues et se voyant abandonnée par la nation dont le chef autorisé avait été considéré plus qu'aucun autre homme d'Etat comme son véritable créateur, le prestige de la Société des Nations eut subi une atteinte peut-être irrémédiable, si la petite république démocratique et neutre chez qui elle avait décidé de prendre ses quartiers généraux avait osé la braver en lui refusant l'hospitalité.

Nous croyons avoir ainsi indiqué les raisons principales qui expliquent l'importance mondiale et la complexité politique du plébiscite dont nous sommes appelés à exposer ici l'origine, les péripéties et l'issue.

Pour bien comprendre la décision populaire qui, le 16 mai 1920, détermina l'accession définitive de la Suisse à la Société des Nations, il convient de rappeler les événements dont elle fut l'aboutissement. La période que nous avons ainsi à examiner se divise tout naturellement en trois phases successives. La première commence avec les manifestations initiales de l'opinion et du Gouvernement helvétiques témoignant de leur intérêt pour l'ordre international nouveau et de leur désir de voir la Suisse collaborer à son établissement. Elle se termine à la signature du Traité de Versailles, le 28 juin 1919. La seconde s'étend de cette date jusqu'à celle de la ratification parlementaire de la décision du Gouvernement fédéral d'adhérer au Pacte, le 5 mars 1920. La troisième s'ouvre au lendemain de ce jour et s'achève par le plébiscite du 16 mai 1920.

La première phase est celle des travaux d'approche, la seconde celle de la préparation politique et diplomatique, la troisième, enfin, celle de la campagne plébiscitaire.

I. LES TRAVAUX D'APPROCHE.

1. L'opinion suisse et la Société des nations pendant la guerre (1914—1918).

La guerre mondiale, éclatant en été 1914, plongea le peuple suisse dans la consternation. Plus peut-être qu'aucun des autres États européens restés neutres, la Suisse sentit son existence même menacée par les événements qui se déchaînaient autour d'elle. La guerre qui mettait aux prises ses puissants voisins était en effet, pour elle, un double péril. Au point de vue extérieur, la lutte qui se poursuivait sur toutes ses frontières entravait ses relations économiques et notamment son ravitaillement au point que le spectre de la famine et du chômage général apparaissait aux yeux de tous sous les lueurs les plus tragiques; de plus, le pays sentait très généralement sa sécurité militaire et politique mise en question par la violence de la lutte mondiale à laquelle il ne pouvait opposer que les digues trop fragiles de sa neutralité reconnue et de sa puissance militaire. Et d'autre part, la guerre ne paraissait pas moins menaçante pour la paix intérieure de la nation suisse composée de races diverses dont les sympathies, les espoirs et les craintes étaient nettement divergents.

Plus la guerre bouleversait et déchirait la Suisse en sapant ainsi sa vitalité même, plus les vœux du peuple helvétique tendaient vers une paix durable fondée sur la justice. Il n'est donc pas étonnant que dès l'été 1914, l'opinion en Suisse ait suivi avec une attention et avec une sympathie passionnées toutes les initiatives privées et toutes les déclarations officielles tendant à l'établissement dans le monde d'une institution destinée à empêcher le retour de la guerre universellement maudite. Cet intérêt et cette sympathie se manifestèrent, avec une intensité croissante au cours des années, dans toutes les parties du pays et dans toutes les couches de la population. Il semble cependant qu'ils aient été cultivés avec une ardeur particulière dans deux ordres de groupements.

Comme on pouvait s'y attendre, la préoccupation d'un ordre international nouveau s'affirma très tôt et très nettement dans les milieux maçonniques et au sein de la Société suisse de la Paix qui leur était étroitement apparentée. C'est ainsi, pour n'en citer qu'un exemple frappant, que dès le mois de septembre 1915, un des chefs de ce mouvement à Genève, M. Louis Favre, présenta à ses collègues une étude où la nécessité d'une Société des Nations ou plutôt, comme l'appelait son auteur, d'une Fédération des États européens, était fortement affirmée.¹⁾ Il n'est pas sans intérêt de signaler que dans cette étude restée inédite, M. Louis Favre appelait de ses vœux le désarmement progressif, la reconnaissance du droit des nationalités de disposer d'elles-mêmes et la création d'une Fédération pacifique dont les organes centraux devaient être établis à Genève même. Ce travail, qui n'eut au moment de sa présentation d'autre effet que de provoquer de l'étonne-

¹⁾ Louis Favre, La Mission de la Franc-Maçonnerie dans les problèmes actuels. Mémoire manuscrit.

ment et de susciter des discussions, mérite, à cause de ses vues prophétiques, d'être rappelé à l'attention des historiens de l'avenir.

Deux ans plus tard, le 20 et le 21 octobre 1917, la Société suisse de la Paix, la plus ancienne des sociétés de la Paix du Continent européen, se réunit à Olten et sous l'inspiration d'idées semblables à celles développées dans le mémoire de M. Favre, adressa au Gouvernement fédéral une lettre dont il paraît utile de citer l'extrait suivant :

“Considérant que la création d'une fédération des peuples apparaît à l'heure actuelle la seule solution capable non seulement d'assurer désormais la sécurité du monde et de rétablir entre les nations des relations normales, mais même de hâter l'heure de la paix,

La Société suisse de la Paix

demande au Conseil fédéral :

1. — de bien vouloir instituer sans retard une commission extra-parlementaire composée des hommes d'Etat, des juristes et des économistes les plus éminents du pays, en vue d'étudier les conditions auxquelles la Suisse pourrait entrer dans une pareille fédération ;

2. — de faire, si possible, dans la prochaine session des Chambres, des déclarations publiques qui fixent la position de la Suisse sur cette question, et qui, frayant la voie à des déclarations semblables des autres pays neutres, permettent aux belligérants de savoir dans quelle mesure ils peuvent d'ores et déjà compter sur la participation des pays neutres à la Société des Nations.

Nous prions respectueusement le Conseil fédéral de bien vouloir prendre en considération la requête qui lui est adressée et qui a pour but à la fois de servir les intérêts de notre chère Patrie et, pour autant que cela dépend du Gouvernement suisse, de donner corps enfin à cette admirable conception de la Société des Nations que les pacifistes suisses ont de tout temps considérée comme la solution idéale du problème de la paix entre les peuples.”¹⁾

La Société suisse de la Paix et la franc-maçonnerie qui en était le principal soutien, continuèrent pendant toute la période subséquente à étudier les problèmes de la Société des Nations. Au cours même de la Conférence de la Paix, ils émis des vœux en faveur d'une organisation internationale fondée sur les principes de l'universalité, du libéralisme et de la démocratie.²⁾

L'intérêt porté à ces problèmes par des associations essentiellement internationalistes et pacifistes dans leurs visées n'est pas pour surprendre. Il est peut-être plus inattendu de constater que certains groupements dont les membres se recrutaient dans les milieux les plus consciemment patriotes et nationaux en Suisse ne le cédaient en rien dans leur ardeur pour la Société des Nations aux cercles dont nous venons de parler. Si cette constatation peut étonner ceux pour lesquels la Suisse n'est qu'un petit pays semblable à tous les autres, elle s'explique fort bien

¹⁾ Lettre de la Société de la Paix au Conseil fédéral du 24 octobre 1917.

²⁾ Voir “l'Alpina”, organe central de l'Union des Loges suisses. XLIVe et XLVe années. Passim.

si l'on songe à sa composition ethnique et à son organisation fédérative. En effet, la cause de la Société des Nations trouvait en Suisse, dans le patriotisme helvétique et dans le souci de la dignité, de l'indépendance et de la sécurité du pays, un appui non moins ferme que dans l'internationalisme de certains de ses habitants. La guerre, en mettant aux prises les nations voisines de la Suisse, c'est-à-dire ceux en qui ses habitants devaient fatalement reconnaître des frères par le sang et par la culture, menaçait d'une atteinte mortelle le principe même de la concorde germano-latine sur laquelle reposait l'édifice de la Confédération helvétique. En Suisse donc, le patriotisme le plus conscient, qui ailleurs se manifeste souvent sous la forme d'un chauvinisme nationaliste hostile à toute collaboration intime entre les peuples, recommandait et continue à recommander l'adhésion à la Société des Nations.

Ainsi, la Nouvelle Société Helvétique, qui avait été fondée peu avant la guerre avec un programme nettement national, discuta et adopta en juillet 1917 les propositions qui lui avaient été soumises dès le mois de janvier par le groupe de Genève et d'où j'extraits les passages suivants :

"Posons tout d'abord en principe que nous souhaitons, pour la Suisse, l'organisation juridique (arbitrage obligatoire avec sanctions) et politique (fédération) des nations du monde. Dans un tel système universellement désiré par les peuples, l'ancienne notion d'équilibre européen tel qu'il a été défini historiquement disparaîtrait, et de même notre neutralité céderait la place à un autre genre de garantie Notre intérêt national réclame qu'après la guerre le droit offensé reprenne sa place, qui est la première. Il demande que la figure du monde prochain soit à l'image de notre patrie. Pourrions-nous longtemps maintenir notre régime intérieur s'il était désavoué au delà de nos frontières, si notre valeur morale, peut-être la plus précieuse, était tournée en dérision dès qu'il s'agirait d'organiser les relations futures entre les Etats?"¹⁾

La Nouvelle Société Helvétique, à laquelle se joignirent dans la suite plusieurs autres associations du même ordre, poursuivit pendant les années suivantes, une active campagne de propagande en faveur de la Société des Nations dont elle devint ainsi un des pionniers principaux en Suisse.

Le Gouvernement fédéral n'était demeuré ni sourd aux appels qui lui avaient été adressés de plusieurs côtés par l'opinion helvétique, ni indifférent aux déclarations relatives à l'établissement d'une Société des Nations, qui, dès le début de la guerre, avaient été faites par divers hommes d'Etats des Puissances belligérantes. Il avait notamment accueilli, avec un intérêt particulièrement sympathique, les messages historiques du Président Wilson et la note mémorable du pape Benoît XV, du 1^{er} août 1917.

Dès le mois d'octobre de cette année, le Conseil fédéral avait entrepris l'étude d'un vaste programme embrassant les principales questions d'ordre politique, économique et social qui pouvaient se poser lors de l'établissement de la paix. Il

¹⁾ Bulletin mensuel de la Nouvelle Société Helvétique — Juillet 1917 — No. 24.

reconnut notamment l'extrême importance des problèmes relatifs "au droit international, aux sanctions à prendre pour empêcher le retour d'une guerre semblable à la guerre mondiale, ainsi qu'au régime futur des pays, en vue du maintien de la paix". Ces études se rattachaient tout naturellement aux travaux préparatoires en vue de la troisième Conférence de la Paix que le Conseil fédéral avait confiés par décision du 13 décembre 1913, à M. le professeur Max Huber et qui avaient été interrompus par la guerre.¹⁾

Aussi la lettre de la Société de la Paix que nous avons citée plus haut, trouvait-elle le Gouvernement suisse bien préparé pour y répondre. En date du 22 novembre 1917, le Conseil fédéral exprima à la Société de la Paix son désir de voir se développer le principe de l'arbitrage obligatoire et de la limitation des armements. Il ajouta que sa sympathie était également acquise à l'idée que les destinées des peuples ne sauraient être réglées d'une manière conforme à la justice si l'on ne tenait pas compte, dans la mesure du possible, de leurs aspirations.

Parmi les membres du Conseil fédéral suisse, M. Félix Calonder était celui qui, le plus tôt et avec la foi la plus communicative, avait embrassé la cause de la Société des Nations. Dans un discours public prononcé le 24 novembre 1917 à Berne à un congrès du parti libéral démocratique, M. Calonder avait, dans les termes suivants, défini la mission internationale de la Suisse :

"La Providence nous a confié une tâche internationale d'un ordre particulier. Nous avons à promouvoir la paix et l'amitié entre les peuples et à démontrer au monde qu'une population, composée de groupes linguistiques et ethniques divers, peut s'unir en une nation heureuse sur la base de la confiance réciproque. Paix et amitié au dedans et au dehors, fondées sur la liberté et l'égalité, voilà notre devise En notre qualité de petit Etat pacifique, nous accueillons naturellement avec la sympathie la plus chaleureuse, l'idée d'un ordre international nouveau. Nous appuierons de toutes nos forces les efforts tendant au développement de l'arbitrage international et à une réduction générale des armements militaires."²⁾

Le bonheur voulut que M. Calonder fût, dès le début de l'année 1918, appelé à diriger la politique étrangère de la Suisse en qualité de Président de la Confédération et de Chef du Département politique. Un de ses premiers soins fut de s'assurer la collaboration, en qualité de juriconsulte du Département politique, de M. Max Huber qui, dès le début de l'année 1918 voua à la cause de la Société des Nations toutes les ressources de son expérience et de sa vaste érudition ainsi que tous les trésors de son généreux et clairvoyant idéalisme.

La politique inaugurée par M. Calonder fut bien accueillie par les Chambres

¹⁾ D'après une communication que je dois à l'obligeance de M. Paul Ruegger de la division des Affaires étrangères du Département politique fédéral. Je suis heureux de saisir cette occasion pour exprimer mes très vifs remerciements à M. Ruegger et à ses collègues, ainsi qu'à leur chef, M. Paul Dinichert, ministre plénipotentiaire, pour la bienveillance avec laquelle ils n'ont cessé d'accueillir les demandes d'information que j'ai été amené à leur adresser au cours de la préparation de la présente étude.

²⁾ Ce discours a été publié in extenso dans les principaux quotidiens suisses.

fédérales ainsi qu'en témoigne l'extrait suivant du rapport de la Commission du Conseil national sur la gestion du Conseil fédéral en 1917 :¹⁾

"La question de la fondation d'une Société des Nations en vue d'assurer la paix future et la question de savoir si et à quelles conditions la Suisse pourrait entrer dans une ligue de ce genre forment l'objet d'un examen attentif de la part de la commission et du chef du département politique.

On peut constater avec satisfaction que celui-ci a déjà voué son attention à l'étude de cette question et cela pour de bonnes raisons. Car ce ne sont pas seulement les grandes puissances mais aussi et surtout les petits Etats qui ont le plus grand intérêt à ce que la paix du monde soit placée, à l'avenir, sous la forte protection d'une Ligue des nations, et à ce que celle-ci crée les organes et les institutions de nature internationale nécessaires pour préciser, accommoder et trancher les futurs conflits internationaux.

Les Etats neutres peuvent dès maintenant préparer sans scrupule ces questions, car tous les Etats civilisés sont appelés à collaborer à leur examen et à leur solution : les hommes d'Etat les plus illustres des deux groupes belligérants ont indiqué la Société des Nations comme un but à rechercher. Ce n'est que sur cette base qu'un désarmement général sera possible et réalisable.

Il serait donc très désirable que le Conseil fédéral, seul ou d'accord avec d'autres gouvernements neutres, entreprit les démarches nécessaires pour éclaircir les questions connexes à la fondation d'une Ligue des Nations."

A cette époque, la question de la Société des Nations, tout en étant l'objet de conversations et de spéculations nombreuses dans les milieux politiques suisses, n'avait pas encore revêtu un caractère d'actualité tel que ses adversaires aient pu prendre ouvertement parti contre elle. Ainsi que le reconnut plus tard l'un de ces derniers, le conseiller national Schär, de Bâle-Ville, personne en Suisse, au cours de l'été 1918, n'avait encore songé à attaquer la Société des Nations. Il est vrai qu'on l'avait toujours conçue comme devant être universelle dans sa composition et plus juridique que politique dans sa structure et dans ses fonctions.

Non content d'avoir chargé un juriconsulte spécial de l'étude de la Société des Nations, le Gouvernement suisse se préoccupait à cette époque de constituer une Commission extra-parlementaire spéciale pour collaborer à cette tâche. Le but poursuivi en cela paraît avoir été double. Il s'agissait, d'une part, de faire examiner par des représentants autorisés de tous les partis politiques, de tous les milieux sociaux et de toutes les régions ethniques du pays, le problème de la Société des Nations dans son ensemble et, en particulier, la question de la collaboration de la Suisse neutre à la grande entreprise de solidarité internationale. Et d'autre part, il s'agissait d'assurer à la politique favorable à la Société des Nations que le Conseil fédéral était disposé à adopter l'appui de l'opinion dans le pays tout entier. La constitution de cette Commission extra-parlementaire donna lieu, au sein du

¹⁾ Rapport de la Commission du Conseil national sur la gestion du Conseil fédéral en 1917, du 14 mai 1918.

Gouvernement fédéral, à plusieurs discussions au cours de l'été 1918. Elle fut finalement arrêtée au mois de septembre et la Commission composée comme suit :

M. Achille Borella, conseiller national, Mendrisio; M. Charles Borgeaud, professeur à l'Université, Genève; M. W. Burckhardt, professeur à l'Université, Berne; M. Forrer, conseiller national, Saint-Gall; M. V. Gottofrey, juge au Tribunal fédéral, Lausanne; M. Eugène Huber, professeur à l'Université, Berne; M. U. Lampert, professeur à l'Université, Fribourg; M. le Ministre Ch. Lardy, Châtillon; M. W. Merz, juge au Tribunal fédéral, Lausanne; M. A. de Meuron, conseiller national, Lausanne; M. Paul Moriaud, professeur à l'Université, Genève; M. Gustave Müller, conseiller national, Berne; M. le Ministre A. de Planta, Reichenau; M. W. Rappard, professeur à l'Université, Genève; M. H. Scherrer, conseiller aux Etats, Saint-Gall; M. Scherrer-Fülle-mann, conseiller national, Saint-Gall; M. F. Studer, conseiller national, Win-therthur; M. Adalbert Wirz, conseiller aux Etats, Sarnen. — Le Secrétaire de la Commission: M. O. Nippold, professeur à Thoune.

La commission comprenait ainsi 11 Suisses allemands, 6 Suisses romands et 1 Suisse italien; 8 parlementaires, 6 professeurs d'Université, 2 magistrats judiciaires et 2 diplomates. Tous les partis politiques y étaient représentés, l'extrême-gauche par deux socialistes choisis parmi ceux dont l'ardeur révolutionnaire était la moins véhémente et l'esprit le plus positif.

La première session de cette commission eut lieu du 4 au 8 novembre 1918. Elle discuta à cette occasion, sous la présidence de M. le Conseiller fédéral Calonder, des problèmes généraux relatifs à la Société des Nations, sur la base d'un mémoire qui avait été rédigé par M. Max Huber.¹⁾ Ce mémoire et les délibérations de la Commission consultative auxquelles il donna lieu, montrent que l'on comptait à ce moment sur la convocation des puissances neutres à la Conférence internationale où devait être élaborée la constitution de la Société des Nations. Ils montrent aussi que l'on admettait la participation immédiate à l'organisme nouveau non seulement de toute l'Entente et de tous les Empires centraux, mais aussi des puissances restées neutres au cours du conflit de la guerre mondiale. On admettait que le principe de l'égalité juridique des Etats devait être scrupuleusement respecté. On était unanime à penser enfin que la Suisse devrait adhérer à une pareille Société des Nations, tout en donnant à la procédure de son adhésion un caractère d'amendement constitutionnel.

2. De l'armistice à la signature de la paix. (11 novembre 1918—23 juin 1919.)

La première session de la Commission était à peine close que l'Armistice fut signé à Rethondes le 11 novembre 1918, et qu'éclatait en même temps en Suisse une grève générale à caractère nettement révolutionnaire.

En date du 20 novembre 1918, la Suisse adressa aux Puissances une note pour

¹⁾ Ce mémoire est reproduit in extenso dans le document intitulé "Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale, concernant la question de l'accession de la Suisse à la Société des Nations". Berne 1919, pages 171 et suivantes.

leur demander d'être admise à participer aux négociations et aux décisions auxquelles donnerait lieu la fin de la guerre pour autant qu'il s'agirait de questions l'intéressant spécialement ou de problèmes d'importance générale, tels que celui de la Société des Nations. Le même jour, le représentant spécial que le Gouvernement suisse avait jugé bon d'envoyer à Washington eut avec le Président Wilson une entrevue qui fut comme une réponse négative à cette note. Le Président Wilson déclara, en effet, qu'à son sens la Société des Nations, qui n'avait pu naître avant la fin des hostilités sous peine de devenir une arme de guerre plus qu'un instrument de paix, ne pouvait pas davantage naître après la fin des négociations de paix, qui laisseraient sans doute après elles trop d'amertume et trop d'ambitions déçues, pour permettre la constitution sur des bases justes, d'une Société des Nations durable. Celle-ci devait donc, poursuivit le Président Wilson, naître de la paix et son Pacte fondamental devait faire partie du Traité même qui mettrait fin à l'état de guerre. Or, conclut-il logiquement, les Puissances qui avaient participé à la guerre pouvaient seules être admises aux négociations de paix. Le Président Wilson ajouta cependant que la participation des Puissances neutres à la Société des Nations lui paraissait hautement désirable. Leur collaboration à la rédaction du Pacte pourrait, pensait-il, être assurée par des conversations et des pourparlers officiels.

Ces déclarations du Président Wilson qui, dès le mois de novembre 1918, établissaient ainsi tout le programme de l'année suivante, ne furent pas sans causer à Berne une très vive déception. Le Conseil fédéral n'en décida pas moins, le 6 décembre 1918, d'approuver dans leurs grandes lignes les résolutions de portée générale que la Commission consultative lui avait soumises à la suite de sa première session. Sur la base de ces résolutions, M. Max Huber fut chargé de rédiger un projet de charte pour la Société des Nations, ainsi que diverses thèses relatives à des questions d'ordre politique en rapport avec ce problème. Ce projet et ces thèses furent discutés par la Commission consultative au cours d'une session qui eut lieu du 7 au 13 janvier à Territet.

Dans cette session, la Commission arrêta le texte d'un "Avant projet de Pacte fédéral et statut constitutionnel de la Ligue des Nations".¹⁾

Ce document peut être considéré comme l'expression des vœux des autorités suisses en matière de Société des Nations. Sans viser à l'élaboration d'une constitution qui eût donné aux partisans du pacifisme intransigeant une satisfaction intégrale et qui eût apporté au problème des relations entre les peuples une solution idéale, la Commission, assurée de l'appui du Gouvernement et de l'opinion helvétiques chercha à y insérer le maximum de garanties et de réformes qui lui paraissent immédiatement réalisables. Il n'est donc pas inutile de l'analyser brièvement.

Ce document est divisé en deux parties: en un Pacte, dont la volonté unanime des parties contractantes aurait seul pu modifier les termes, et en un statut constitutionnel, qu'une majorité spéciale des membres aurait pu amender. Les auteurs espéraient ainsi concilier le besoin de sécurité des Etats membres qui, en adhérant à la Société des Nations, devaient n'assumer que des obligations immuables sans

¹⁾ Ces documents sont reproduits dans le Message cité ci-dessus, pages 247 et suivantes.

Gouvernement fédéral, à plusieurs discussions au cours de l'été 1918. Elle fut finalement arrêtée au mois de septembre et la Commission composée comme suit :

M. Achille Borella, conseiller national, Mendrisio; M. Charles Borgeaud, professeur à l'Université, Genève; M. W. Burckhardt, professeur à l'Université, Berne; M. Forrer, conseiller national, Saint-Gall; M. V. Gottofrey, juge au Tribunal fédéral, Lausanne; M. Eugène Huber, professeur à l'Université, Berne; M. U. Lampert, professeur à l'Université, Fribourg; M. le Ministre Ch. Lardy, Châtillon; M. W. Merz, juge au Tribunal fédéral, Lausanne; M. A. de Meuron, conseiller national, Lausanne; M. Paul Moriaud, professeur à l'Université, Genève; M. Gustave Müller, conseiller national, Berne; M. le Ministre A. de Planta, Reichenau; M. W. Rappard, professeur à l'Université, Genève; M. H. Scherrer, conseiller aux Etats, Saint-Gall; M. Scherrer-Fülle-mann, conseiller national, Saint-Gall; M. F. Studer, conseiller national, Win-therthur; M. Adalbert Wirz, conseiller aux Etats, Sarnen. — Le Secrétaire de la Commission: M. O. Nippold, professeur à Thoune.

La commission comprenait ainsi 11 Suisses allemands, 6 Suisses romands et 1 Suisse italien; 8 parlementaires, 6 professeurs d'Université, 2 magistrats judiciaires et 2 diplomates. Tous les partis politiques y étaient représentés, l'extrême-gauche par deux socialistes choisis parmi ceux dont l'ardeur révolutionnaire était la moins véhémente et l'esprit le plus positif.

La première session de cette commission eut lieu du 4 au 8 novembre 1918. Elle discuta à cette occasion, sous la présidence de M. le Conseiller fédéral Calonder, des problèmes généraux relatifs à la Société des Nations, sur la base d'un mémoire qui avait été rédigé par M. Max Huber.¹⁾ Ce mémoire et les délibérations de la Commission consultative auxquelles il donna lieu, montrent que l'on comptait à ce moment sur la convocation des puissances neutres à la Conférence internationale où devait être élaborée la constitution de la Société des Nations. Ils montrent aussi que l'on admettait la participation immédiate à l'organisme nouveau non seulement de toute l'Entente et de tous les Empires centraux, mais aussi des puissances restées neutres au cours du conflit de la guerre mondiale. On admettait que le principe de l'égalité juridique des Etats devait être scrupuleusement respecté. On était unanime à penser enfin que la Suisse devrait adhérer à une pareille Société des Nations, tout en donnant à la procédure de son adhésion un caractère d'amendement constitutionnel.

2. De l'armistice à la signature de la paix. (11 novembre 1918—23 juin 1919.)

La première session de la Commission était à peine close que l'Armistice fut signé à Rethondes le 11 novembre 1918, et qu'éclatait en même temps en Suisse une grève générale à caractère nettement révolutionnaire.

En date du 20 novembre 1918, la Suisse adressa aux Puissances une note pour

¹⁾ Ce mémoire est reproduit in extenso dans le document intitulé "Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale, concernant la question de l'accession de la Suisse à la Société des Nations". Berne 1919, pages 171 et suivantes.

leur demander d'être admise à participer aux négociations et aux décisions auxquelles donnerait lieu la fin de la guerre pour autant qu'il s'agirait de questions l'intéressant spécialement ou de problèmes d'importance générale, tels que celui de la Société des Nations. Le même jour, le représentant spécial que le Gouvernement suisse avait jugé bon d'envoyer à Washington eut avec le Président Wilson une entrevue qui fut comme une réponse négative à cette note. Le Président Wilson déclara, en effet, qu'à son sens la Société des Nations, qui n'avait pu naître avant la fin des hostilités sous peine de devenir une arme de guerre plus qu'un instrument de paix, ne pouvait pas davantage naître après la fin des négociations de paix, qui laisseraient sans doute après elles trop d'amertume et trop d'ambitions déçues, pour permettre la constitution sur des bases justes, d'une Société des Nations durable. Celle-ci devait donc, poursuivit le Président Wilson, naître de la paix et son Pacte fondamental devait faire partie du Traité même qui mettrait fin à l'état de guerre. Or, conclut-il logiquement, les Puissances qui avaient participé à la guerre pouvaient seules être admises aux négociations de paix. Le Président Wilson ajouta cependant que la participation des Puissances neutres à la Société des Nations lui paraissait hautement désirable. Leur collaboration à la rédaction du Pacte pourrait, pensait-il, être assurée par des conversations et des pourparlers officiels.

Ces déclarations du Président Wilson qui, dès le mois de novembre 1918, établissaient ainsi tout le programme de l'année suivante, ne furent pas sans causer à Berne une très vive déception. Le Conseil fédéral n'en décida pas moins, le 6 décembre 1918, d'approuver dans leurs grandes lignes les résolutions de portée générale que la Commission consultative lui avait soumises à la suite de sa première session. Sur la base de ces résolutions, M. Max Huber fut chargé de rédiger un projet de charte pour la Société des Nations, ainsi que diverses thèses relatives à des questions d'ordre politique en rapport avec ce problème. Ce projet et ces thèses furent discutés par la Commission consultative au cours d'une session qui eut lieu du 7 au 13 janvier à Territet.

Dans cette session, la Commission arrêta le texte d'un "Avant projet de Pacte fédéral et statut constitutionnel de la Ligue des Nations".¹⁾

Ce document peut être considéré comme l'expression des vœux des autorités suisses en matière de Société des Nations. Sans viser à l'élaboration d'une constitution qui eût donné aux partisans du pacifisme intransigeant une satisfaction intégrale et qui eût apporté au problème des relations entre les peuples une solution idéale, la Commission, assurée de l'appui du Gouvernement et de l'opinion helvétiques chercha à y insérer le maximum de garanties et de réformes qui lui paraissent immédiatement réalisables. Il n'est donc pas inutile de l'analyser brièvement.

Ce document est divisé en deux parties: en un Pacte, dont la volonté unanime des parties contractantes aurait seul pu modifier les termes, et en un statut constitutionnel, qu'une majorité spéciale des membres aurait pu amender. Les auteurs espéraient ainsi concilier le besoin de sécurité des Etats membres qui, en adhérant à la Société des Nations, devaient n'assumer que des obligations immuables sans

¹⁾ Ces documents sont reproduits dans le Message cité ci-dessus, pages 247 et suivantes.

leur consentement et les exigences de l'évolution, qui appelait une forme d'organisation plus souple.

Le Pacte lui-même contient, d'une part, des "déclarations solennelles" et d'autre part, des stipulations prévoyant la conclusion entre les parties d'une "alliance indissoluble" sur la base de quelques dispositions précises.

Les "déclarations solennelles" sont de simples vœux. Ils tendent à l'accroissement de l'influence populaire dans la politique étrangère, à l'établissement de l'égalité civile et politique, de la liberté de conscience et du libre usage des langues nationales, à l'extension de la législation internationale du travail, à la limitation des armements et à la reconnaissance de certaines libertés économiques.

L'alliance, d'autre part, dont le Pacte est l'acte constitutif, repose sur la base de la renonciation absolue à la guerre, de la réglementation pacifique de tous les différends internationaux et de la publicité de tous les traités. Aux termes de ce Pacte, ses signataires, Membres de la Ligue des Nations ainsi constituée, sont divisés en deux catégories. Les uns, tels que la Suisse, expressément mentionnée, qui, aux termes du Pacte "par leur histoire et leur politique de paix offrent également des garanties durables d'impartialité", doivent héberger les institutions permanentes de la Ligue. Leur territoire doit être reconnu inviolable. Les autres, au contraire, pourront être appelés, le cas échéant, à mettre leurs forces réunies au service de la Ligue. Ils reçoivent, en échange, une situation conforme aux charges internationales qu'ils sont prêts à assumer.

Le statut constitutionnel de la Ligue des Nations se présente sous la forme d'une annexe au Pacte fédéral. Les 65 articles qu'il comporte définissent les organes de la Ligue des Nations et la procédure pour assurer le maintien de la paix. Ils prévoient de plus la compétence de l'ensemble des Membres réunis en conférence des Etats, indiquent les sanctions de la Ligue contre les Etats récalcitrants et réglementent enfin la procédure de révision.

Sans analyser ici ce statut, nous nous bornons à signaler quelques uns des points sur lesquels il se distingue du Covenant actuellement en vigueur. La structure de la Ligue des Nations est assez semblable à celle de la Société actuelle. La présente Assemblée y est représentée par une Conférence des Etats, le Secrétariat, par une Chancellerie, et la Cour internationale de Justice, par une institution qui porte le même nom. A la place du Conseil, d'autre part, il est prévu un Conseil de médiation dont les délégués doivent résider au siège du Conseil. Ce Conseil doit comprendre un Bureau de trois membres au moins, une Délégation permanente se composant du Bureau et des représentants des Etats qui se déclareront prêts à garantir par tous les moyens dont ils disposent l'exécution des sentences obligatoires de la Ligue, et des commissions de conciliation particulières. En fait, dans ce système, le Conseil de médiation est une réunion de plénipotentiaires de tous les Membres de la Société, qui délègue les principales compétences qui appartiennent aujourd'hui au Conseil de la Société des Nations, à son Bureau ainsi qu'à la Délégation permanente d'où les Etats à territoire inviolable restent exclus. Outre les organes susmentionnés, le statut constitutionnel prévoit une Cour des conflits composée de trois membres du Conseil de médiation et de quatre membres de la Cour

internationale de Justice. Cette Cour doit, à défaut d'entente entre les parties, déterminer l'instance devant qui seront portés leurs différends.

Le maintien de la paix, aux termes du statut, est assuré par trois procédures diverses: une première procédure, nécessairement préalable, de conciliation et d'enquête, une voie judiciaire pour les contestations reconnues comme étant d'ordre juridique et une médiation pour les différends de nature politique.

Les décisions de la Ligue, pour devenir exécutoires, seront proposées au Conseil de médiation à la majorité des voix, et approuvées par celui-ci par une majorité des $\frac{2}{3}$ des Etats représentant en même temps une majorité des $\frac{2}{3}$ des populations.

Une majorité analogue était requise pour assurer la révision du statut constitutionnel.

Si j'ai cru devoir analyser brièvement ici ce document, auquel tous les juriconsultes reconnaîtront au moins le mérite d'une grande ingéniosité, c'est tant à cause de son intérêt historique qu'en vue de la valeur qu'il peut posséder pour l'avenir. Il représente à coup sûr un effort intéressant pour concilier le principe de l'égalité juridique des Etats avec la réalité, dans laquelle les Etats ne sont égaux ni au point de vue du danger qu'ils présentent pour la paix du monde, ni au point de vue de l'action qu'ils peuvent exercer pour empêcher la guerre.

Ce projet élaboré par la Commission consultative fut soumis au Gouvernement fédéral. Celui-ci, sans lui donner la sanction de son autorité officielle, ce qu'il n'eût guère pu faire sans consulter le Parlement; n'hésita pas cependant à le communiquer aux Etats représentés à la Conférence de Paris. Le Gouvernement suisse fut ainsi le premier à livrer à la publicité un document de cette espèce, comme M. Calonder le fit remarquer plus tard au Conseil national.¹⁾

Ce projet de Pacte, ainsi qu'un memorandum relatif à la neutralité de la Suisse qui avait été communiqué à la Conférence de la Paix trois jours auparavant²⁾, ne purent évidemment retenir longtemps l'attention des hommes d'Etat dont l'esprit était absorbé par des soucis autrement considérables. La Commission, qui, sous la présidence du Président Wilson, élaborait le projet du Covenant, put d'autant moins en tenir compte que la première ébauche de ce document allait être publiée. C'est le 14 février, en effet, que fut communiqué à la presse pour être soumis à l'épreuve de l'opinion le premier projet de Pacte de la Société des Nations, élaboré par la Conférence de Paris.

Bientôt après, les Etats neutres furent invités par les Puissances alliées à faire connaître officiellement leurs vœux dans une réunion convoquée pour le 20 mars. Cette convocation trouva le Gouvernement suisse bien préparé pour y répondre, grâce aux travaux du Département politique et aux délibérations de la Commission consultative. Avant d'envoyer à Paris la délégation qui devait représenter la Suisse à cette occasion, le Conseil fédéral, dans sa séance du 10 mars, adopta une série de thèses qui servirent de base à une nouvelle note destinée à la Conférence de Paris.

Dans cette note³⁾, la Suisse, sans dissimuler les regrets que lui avaient inspirés

¹⁾ Le 11 juin 1919, en répondant à une interpellation de M. Winiger.

²⁾ Ce document est reproduit à la page 348 du Message du Conseil fédéral cité ci-dessus.

³⁾ Page 289 du Message du Conseil fédéral cité ci-dessus.

certain éléments du projet de Pacte du 14 février, émit quelques vœux d'amendement. On y déplorait l'exclusion de la Société des Nations de certains Etats et exprimait l'espoir qu'il "devrait être positivement établi que la Ligue accueillera tous les Etats qui présenteront les garanties nécessaires pour l'accomplissement des devoirs qui résultent de la participation à la Ligue des Nations." En second lieu, le principe de la neutralité helvétique, déjà posé dans le memorandum du 8 février fut de nouveau affirmé, d'autant plus fortement que le projet de Pacte ne comportait pas une interdiction absolue de la guerre. En troisième lieu, les auteurs de la note insistèrent sur l'importance du principe de l'arbitrage obligatoire dont ils pensaient que, toujours plus généralement reconnu, il pourrait combler peu à peu les lacunes laissées dans le Pacte par la prudence de ses rédacteurs. Ensuite, le Gouvernement suisse, "sans méconnaître l'importance des grandes Puissances en ce qui concerne l'efficacité de la Ligue des Nations," exprimait le désir de voir mieux sauvegarder le principe de l'égalité des Etats et souhaitait voir ce principe intégralement maintenu dans le domaine de l'organisation de la justice internationale. Les dernières observations contenues dans la note se référaient aux compétences de la Société des Nations, que l'on aurait voulu voir fixées d'une manière plus précise, aux clauses relatives à la dénonciation et à la révision du Pacte et enfin à la procédure suivie par la Conférence de la Paix qui excluait les neutres d'une participation effective à l'élaboration du Pacte.

Ce furent ces vœux, ainsi que des propositions plus précises, que la délégation suisse apporta à Paris. Cette délégation était présidée par M. le Conseiller fédéral Calonder qui, ayant quitté la présidence de la Confédération, restait cependant à la tête des Affaires Etrangères. Elle comprenait, en outre, M. le Conseiller national Alfred Frey et les professeurs Max Huber et W. Rappard. M. Paul Logoz remplissait les fonctions de Secrétaire de la délégation. En arrivant à Paris le 17 mars, la délégation s'empressa d'entrer en contact avec les représentants des autres puissances neutres. Au cours de conversations tout officieuses, qui eurent lieu avant la Conférence à l'Hôtel Meurice, elle put se rendre compte que ses vœux, comme ses regrets, étaient partagés par les délégués de toutes les autres puissances convoquées à la Conférence du 20 mars. Celle-ci se réunit à l'Hôtel Crillon et fut présidée par Lord Robert Cecil. Elle permit aux délégués suisses de développer leurs propositions d'amendements au projet de Pacte et de constater, en même temps, que des suggestions semblables aux leurs avaient déjà toutes été discutées par la Commission de la Conférence de la Paix.

Il serait téméraire de prétendre que la Suisse plus qu'aucun des autres Etats neutres ait pu exercer, au cours de cette conférence, une influence appréciable sur la rédaction définitive du Pacte. Il est certain, cependant, que l'intérêt très averti que la délégation helvétique put témoigner à l'organisme en gestation, renforça la situation internationale de la Suisse et facilita, en particulier, les pourparlers relatifs au siège de la Société des Nations, qui se poursuivaient depuis quelque temps. Au cours de son séjour à Paris, M. Calonder saisit l'occasion qui s'offrait à lui pour adresser au Président de la Conférence de la Paix et au Président Wilson, qui témoignait à la Suisse un intérêt particulièrement sympathique, une note pour

les informer que "la Suisse considérerait comme un grand honneur de pouvoir offrir l'hospitalité de son territoire pour le cas où la Société des Nations voudrait fixer son siège" dans ce pays.

Le 29 mars, les représentants des puissances neutres furent convoqués à une nouvelle séance qui eut lieu à l'Hôtel Astoria et où ils furent informés de la manière dont leurs diverses propositions avaient été prises en considération et des suggestions auxquelles elles avaient donné lieu.

Pendant les trois mois qu'avaient duré les négociations relatives au Pacte, le Gouvernement suisse s'était maintenu en contact avec les milieux où s'élaborait cet instrument. Il s'était servi pour cela d'un représentant officieux, qui dut à la bienveillance de plusieurs personnalités influentes, et notamment du Président Wilson, du Colonel House, de Lord Robert Cecil et de leurs conseillers juridiques, de pouvoir suivre de très près le progrès des événements et d'en rendre compte à Berne par des messages presque quotidiens. De plus, une mission spéciale, composée de M. les Colonels Favre et Vuilleumier, chargée spécialement de justifier aux yeux des auteurs du Pacte et de leurs conseillers militaires les vœux du Gouvernement fédéral au sujet du maintien de la neutralité de la Suisse, séjourna pendant plusieurs jours à Paris au début du mois d'avril et put utilement s'acquitter de sa tâche. Enfin et surtout M. le Conseiller fédéral Calonder et M. Gustave Ador, Président de la Confédération, au cours des séjours qu'ils firent à Paris en février, mars et avril 1919, ne manquèrent pas d'exposer aux principaux représentants des Puissances alliées à la Conférence de la Paix la situation particulière de la Suisse et les nécessités politiques qui en résultaient.

Malgré ses efforts la Suisse ne peut évidemment se vanter d'avoir joué dans toutes ces négociations un rôle de premier plan, auquel rien ne l'autorisait d'ailleurs à aspirer. Elle s'en est consolée d'autant plus aisément qu'elle pût constater que son sort à cet égard n'était guère moins enviable que celui des petites Puissances dites "à intérêts limités" qui furent représentées à la Conférence de la Paix.

Le texte définitif du Pacte, qui ne se distinguait que sur quelques points secondaires du projet du 14 février, fut arrêté le 11 avril et adopté en séance plénière de la Conférence de la Paix, en date du 28 du même mois.

Entre temps, les termes de la partie XIII du Traité de Versailles, relative à l'organisation internationale du travail furent aussi arrêtés.

La Suisse y était intéressée à un double titre. L'importance considérable que possède la grande industrie d'exportation pour un pays dont l'agriculture n'occupe et ne nourrit qu'un quart environ de la population oblige tout naturellement son gouvernement à suivre avec une vigilance particulière tout ce qui concerne la réglementation internationale du travail. De plus, la Suisse avait, dès l'origine de cette réglementation internationale, soit depuis près de trente ans pris une part spéciale à son élaboration, comme siège et comme centre de préparation technique des conférences qui s'y étaient consacrées.

La position exceptionnelle qu'occupait en cette matière la République helvétique était généralement reconnue. Aussi l'offre de collaboration faite par le Gouvernement suisse sur l'initiative de M. le Conseiller fédéral Schulthess trouva-t-elle

dans les milieux de la Conférence de la Paix spécialement chargés de la rédaction de la Partie XIII du Traité un accueil très favorable. Grâce à l'intérêt sympathique témoigné à la Suisse par les principaux représentants des Puissances en matière de législation ouvrière, et notamment par M. Barnes, Sir Malcolm Delevingne, M. Samuel Gompers et le Professeur Shotwell, le Gouvernement helvétique put être également très bien renseigné sur la marche des pourparlers dans ce domaine. Cet intérêt et cette sympathie s'affirmèrent d'une façon éclatante lorsque la Suisse fut invitée à se faire représenter aux côtés des cinq Principales Puissances alliées et associées et de la Belgique au Comité d'organisation qui prépara la première Conférence internationale du travail de Washington au cours de l'été 1919.

II. LA PREPARATION POLITIQUE ET DIPLOMATIQUE.

3. Le message du Conseil fédéral et le premier débat parlementaire (Juin—Novembre 1919.)

Le Traité de Paix fut signé le 28 juin 1919. Dès cette date, la question de l'entrée de la Suisse dans la Société des Nations, qui, comme nous venons de le voir, avait déjà préoccupé le Gouvernement fédéral depuis plus d'une année, se trouva nettement posée devant l'opinion publique.

Aux termes de l'article final du Traité de Versailles, il est prévu que le Traité entrerait en vigueur dès que l'Allemagne et trois des Principales Puissances alliées et associées l'auraient ratifié. D'autre part, il est disposé à l'article premier du Pacte que les Etats non signataires du Traité mais invités à adhérer à la Société des Nations devraient signifier leur acceptation à cette invitation dans les deux mois qui suivraient l'entrée en vigueur du Traité et, par conséquent, du Pacte.

Nul ne pouvait prévoir, à la fin de juin 1919, la date à laquelle la Suisse aurait à prendre sa décision. L'on pensait assez généralement cependant que celle-ci ne pourrait être ajournée au delà de l'automne de la même année. Le Gouvernement, conscient à la fois de l'importance et de l'urgence de l'action qu'il allait engager, ne tarda pas à assumer ses responsabilités et à définir son attitude à l'égard du Pacte.

La première occasion qui s'offrit à lui pour cela fut le dépôt, en date du 20 mai, d'une interpellation au Conseil des Etats. M. Winiger, à qui s'étaient joints MM. Böhi et Bolli, avait en effet demandé "à interpellier le Conseil fédéral sur les démarches qu'il a faites en vue de l'entrée de la Suisse dans la Société des Nations et sur l'état actuel de la question". M. Winiger développa son interpellation dans la séance du 11 juin. Il exposa, en termes très modérés d'ailleurs, les préoccupations que pouvait inspirer à tout patriote suisse l'adhésion de son pays à la Société des Nations et les dangers qui pourraient en résulter pour le principe de la neutralité. Sans combattre cette adhésion, il se borna à prier le Conseil fédéral d'étudier le problème sous toutes ses faces et de ne prendre aucune décision irrévocable avant que le peuple tout entier n'ait eu l'occasion de se prononcer par un plébiscite.

En réponse à cette interpellation, M. Calonder, au nom du Gouvernement, fit l'exposé des démarches qui avaient été entreprises et des pourparlers qui avaient eu lieu à Paris et n'eut pas de peine à montrer que le Gouvernement avait voué à la question soulevée par les interpellateurs la sollicitude la plus éclairée et la plus vigilante. Il ne cacha nullement les regrets qu'avaient inspirés au Gouvernement comme à toute la nation suisse certains éléments du Pacte. Il répéta, au sujet de l'universalité nécessaire de la Société des Nations les déclarations que le Gouvernement suisse avait déjà faites à plusieurs reprises auparavant et que depuis il n'a manqué aucune occasion de renouveler, notamment au cours des trois premières Assemblées de la Société.

L'insistance même qu'ont apportée à la défense de cette opinion tous ceux qui se sont succédé aux affaires en Suisse depuis 1918 témoigne de l'importance que le peuple helvétique est presque unanime à y attacher.

Dès le 11 juin 1919, M. Calonder s'exprimait à ce sujet dans les termes suivants :

“Par sa nature même, la Société des Nations est une organisation universelle. En principe, elle doit être ouverte à tout Etat qui observe les engagements imposés à ses membres. Pour la Suisse, en particulier, la question de savoir si, avec le temps, la Société des Nations comprendra tous les Etats qui l'avoisinent, est de la plus grande importance. Le peuple suisse reste entièrement dans la ligne de sa politique séculaire de paix, de neutralité et de solidarité internationale en désirant vivement que dès la conclusion de la paix, tous les Etats qui sont ses voisins puissent être admis dans la Société des Nations. Si cet espoir ne devait pas se réaliser, il n'y aurait nullement là un motif pour nous de refuser sans autres d'entrer dans la Ligue. Mais dans ce cas, si la Suisse se décide à adhérer à la Société des Nations comme membre originaire, dans le délai fixé par le Pacte, elle le fera sans doute seulement dans l'idée très nette que tous ses voisins pourront y être admis à une époque relativement peu éloignée. Car une Société des Nations dont un ou plusieurs des Etats voisins de la Suisse seraient exclus pour un temps prolongé pourrait non seulement nous exposer à des dangers particuliers, mais être hors d'état d'assurer le paix à l'Europe tant éprouvée.”

Le discours de M. Calonder montra aux plus méfiants que le Gouvernement fédéral partageait pleinement les préoccupations de l'opinion et que les pourparlers diplomatiques qu'il avait engagés ne l'avait nullement aveuglé sur les difficultés et les dangers possibles d'une participation de la Suisse à la Société des Nations. Cependant, dans sa péroraison, M. Calonder ne cacha pas ses préférences personnelles pour une politique d'adhésion. Il conclut en effet en ces termes :

“malgré les imperfections de cette Ligue dans sa forme présente — imperfections dont la situation historique actuelle est la cause et l'explication — quels que soient les doutes et les critiques auxquels cette Ligue peut donner lieu, n'oublions pas que le Pacte de Paris est la première tentative pratique qu'on ait jamais faite dans l'histoire pour mettre des bornes à la violence

dans les relations entre Etats souverains. Que chacun s'en souvienne et y réfléchisse, avant de juger et de condamner. La possibilité de jeter les bases d'une organisation efficace pour le maintien de la paix ne s'offrira peut-être plus à nous. C'est la détresse des temps actuels qui nous l'offre."

M. Calonder eut l'occasion de renouveler et de préciser davantage encore ces déclarations au cours de plusieurs entrevues qu'il accorda aux représentants de la presse convoqués à ce sujet à Berne à la fin de juin et au début de juillet 1919. La convocation de ces réunions de journalistes — procédé tout à fait inusité en Suisse où il n'existe aucune organisation régulière pour assurer le contact entre le Gouvernement et la presse — indiquait que le Gouvernement avait pleinement conscience à la fois des difficultés qu'il aurait à vaincre pour obtenir du peuple un verdict affirmatif et de la grande importance nationale de la question qui allait lui être posée.

L'opinion personnelle de M. Calonder, qui avait été pour la Société des Nations un ami de la première heure et dont l'idéalisme avait d'emblée fait un adepte convaincu des idées wilsoniennes, ne surprit personne en Suisse. Les partisans de l'adhésion se demandaient d'autre part, non sans quelque anxiété, si le Gouvernement fédéral allait suivre le chef du Département politique dans la campagne publique qu'il venait d'inaugurer. Ils furent éclairés et entièrement rassurés par le grand discours que prononça à ce sujet, à Saint-Gall, le 12 juillet suivant, M. le Conseiller fédéral Schulthess.

Ce discours marqua le début de la campagne populaire que le Conseil fédéral allait engager avec une énergie et une conviction unanimes qui impressionnèrent d'autant plus l'opinion qu'elles étaient plus inusitées. M. Schulthess, attiré à la politique d'adhésion par des mobiles tout à fait étrangers à ceux qui avaient déterminé l'attitude de M. Calonder, apporta à sa défense des arguments d'un ordre tout différent. Le 9 juillet encore, M. Calonder avait déclaré aux représentants de la presse: "Il s'agit ici avant tout d'un grand problème moral. Je ne veux pas examiner si nous servons mieux nos divers intérêts économiques en entrant dans la Ligue ou en restant à l'écart. Ce ne sont pas des intérêts matériels qui sont en jeu." Trois jours plus tard, son collègue M. Schulthess insistait au contraire sur les considérations économiques qui obligeaient la Suisse, dans son intérêt bien entendu, à adhérer à la Société des Nations. Un pays très industrialisé comme la Confédération, qui dépend si étroitement de l'étranger pour son ravitaillement, son approvisionnement en matières premières et pour ses débouchés ne pouvait, disait-il, sans compromettre sérieusement son avenir, se tenir à l'écart d'une association qui allait grouper les plus grands et les plus puissants pays du monde.

Moins de huit jours après que M. Schulthess eut prononcé ce discours mémorable la Commission extra-parlementaire se réunit une dernière fois à Berne, pour examiner la question de l'attitude de la Suisse à l'égard du Covenant et pour émettre son opinion définitive à l'intention du Conseil fédéral.

La grande majorité de ses membres se prononcèrent pour l'adhésion de la Suisse à la Société des Nations. La plupart d'entr'eux obéirent en cela à leur foi en les destinées de l'organisme nouveau et à leur désir d'y associer leur pays. Quelques

uns justifèrent leur préavis favorable par leur crainte des conséquences que risquerait d'entraîner pour la Suisse son refus d'accepter l'invitation qui lui était adressée par les maîtres de l'heure. Deux de ses membres seulement, se montrèrent résolument contre l'adhésion. L'un d'entr'eux, qui ne dissimulait pas ses sympathies germanophiles, par méfiance radicale à l'égard des intentions impérialistes qu'il attribuait aux puissances victorieuses, auteurs du Pacte; l'autre, socialiste convaincu, par hostilité doctrinaire envers un Traité et un Pacte en lesquels il ne voulut voir qu'une manifestation malsaine du capitalisme bourgeois.

Le Gouvernement suisse, à la fin de juillet, ayant pris connaissance de ce préavis, soumit enfin la question à une dernière délibération de principe et arrêta les termes de son Message à l'Assemblée fédérale, concernant la question de l'accession de la Suisse à la Société des Nations. Ce Message parut le 4 août 1919. Dû dans sa plus grande partie à la plume savante de M. le Professeur Max Huber, il contient un exposé historique de l'idée de la Société des Nations et un commentaire très pénétrant des dispositions du Pacte. Il contient, en outre, une rapide discussion des conclusions des mémoires que le Département militaire avait demandés à la Commission de défense nationale et du préavis qu'avait soumis au Département d'Economie publique la Commission spéciale chargée d'examiner la question de l'adhésion de la Suisse à la Société des Nations du point de vue économique. Alors que cette dernière Commission s'était prononcée nettement en faveur de l'accession, les chefs de l'armée, qui composaient la Commission de défense nationale, furent divisés entre eux.

Ayant examiné la question sous toutes ses faces, le Conseil fédéral conclut, dans son Message, en engageant l'Assemblée fédérale à adopter l'arrêté fédéral suivant :

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE
de la
CONFÉDÉRATION SUISSE.

Après avoir pris connaissance d'un Message du Conseil fédéral en date du 4 août 1919;

Constatant que la neutralité perpétuelle de la Suisse, reconnue notamment par l'Acte du 20 novembre 1815, est envisagée par l'article 435 du traité de paix conclu, le 28 juin 1919, entre les Puissances alliées et associées et l'Allemagne, comme un engagement international pour le maintien de la paix, et que la neutralité perpétuelle de la Suisse doit, conformément à l'article XXI du Pacte de la Société des Nations, être considérée comme n'étant incompatible avec aucune des dispositions du dit Pacte,

décrète :

I. Un chapitre quatrième (Société des Nations) sera ajouté à la Constitution fédérale du 29 mai 1874. Il comprendra l'unique article suivant (art. 124) :

«La Suisse accède au Pacte de la Société des Nations adopté, le 28 avril 1919, par la Conférence de la paix réunie à Paris.

“Les dispositions de la Constitution fédérale concernant la ratification de traités internationaux sont applicables à la ratification des amendements apportés au dit Pacte et à l’approbation des conventions de tout genre qui sont en rapport avec la Société des Nations.

“Les décisions relatives à la dénonciation du Pacte ou à la sortie de la Société des Nations doivent être soumises au vote du peuple et des cantons.”

II. Le présent arrêté fédéral sera soumis au vote du peuple et des cantons.

III. Le Conseil fédéral est chargé de l’exécution du présent arrêté.

Ce Message qui, avec de volumineuses annexes, parut quelques temps après sous forme d’un volume de plus de quatre cents pages constitue le document fondamental où partisans et adversaires puisèrent leurs principaux arguments au cours de la campagne populaire qui allait s’engager. Il fut publié non seulement dans les langues nationales de la Suisse, mais aussi en édition anglaise. Sous cette forme, il fut porté à la connaissance des membres du Congrès des Etats-Unis au cours des débats duquel il fut cité à plusieurs reprises. Aujourd’hui encore, le Message du Conseil fédéral reste un des meilleurs commentaires du Pacte qui aient été publiés jusqu’ici.

Bientôt après la publication du Message, la Commission du Conseil national, à qui était réservée la priorité de l’examen de la question de l’accession de la Suisse à la Société des Nations, se réunit à Wengen. Après plusieurs séances, cette Commission importante se prononça en grande majorité en faveur de la politique d’adhésion. Des 28 membres comprenant les parlementaires les plus influents du pays qui participèrent à ses travaux, 21 se prononcèrent pour l’adhésion; 4, dont 2 socialistes, proposèrent l’abstention de la Suisse et 3 autres recommandèrent l’ajournement de la décision jusqu’au moment où la situation internationale serait éclaircie.

Etant donné l’incertitude qui régnait encore au sujet de l’action des parlements des Principales Puissances alliées et associées, la majorité de la Commission demanda cependant au Conseil fédéral de renvoyer de quinze jours la date de la réunion de l’Assemblée fédérale qui avait été fixée au 8 septembre. Le 27 août, le Conseil fédéral décida de donner à ce voeu une satisfaction partielle en prorogeant au 15 septembre l’ouverture de la session parlementaire.

Dès le début de cette session, les partisans de l’adhésion se heurtèrent à de nouveaux obstacles, dus aux retards qu’avaient subis les discussions parlementaires relatives à la ratification du Traité de Versailles dans les pays alliés et associés.

Lorsque l’Assemblée fédérale se réunit aucune ratification n’était encore acquise. En conséquence, la pression des événements extérieurs, qui avait déterminé la convocation à une session extraordinaire des Chambres fédérales, parut moindre. Or dès la réunion des Chambres, les deux groupes politiques les plus importants du Conseil national décidèrent d’ajourner les débats sur la Société des Nations. Ces circonstances déterminèrent la Commission, par 14 voix contre 10, à prendre une décision analogue.

Les débats qui s’ouvrirent donc le 19 septembre roulèrent, non pas sur la question de l’accession de la Suisse, mais sur la proposition d’ajournement formulée

par la majorité de la Commission. Le Président de la Commission, M. Spahn, rapporta au nom de cette majorité. Ayant rappelé l'attitude hésitante des parlements français, italien et américain et la décision des deux partis politiques suisses contraires à un débat immédiat, il proposa de faire imprimer et distribuer aux membres des deux Chambres les rapports de majorité et de minorité de la Commission du Conseil national et d'ajourner l'entrée en matière à la session ordinaire suivante du mois de novembre. Il ajouta, au nom de la majorité de la Commission, que cette proposition d'ajournement ne constituait nullement une manifestation d'hostilité ou de méfiance à l'égard de la Société des Nations, et, au nom de la Commission unanime, qu'en tout état de cause, le Parlement et le peuple devraient être mis en mesure de se prononcer sur la question de l'accession avant l'échéance des deux mois pendant lesquels les puissances neutres pouvaient, aux termes même du Pacte, y adhérer en qualité de membres originaires.

Les propositions de la majorité de la Commission provoquèrent une opposition très vive chez les partisans les plus convaincus de l'adhésion et notamment parmi les représentants de la Suisse romande. M. de Meuron, rapporteur français de la Commission, les combattit avec la plus grande vivacité et proposa l'ouverture immédiate de la discussion sur le fond de la question. Il s'appuya pour cela sur des considérations de politique intérieure et extérieure. Au point de vue des relations de la Suisse avec les Principales Puissances alliées, il redoutait qu'un ajournement du débat apparût comme un acte de méfiance à l'égard de la Société des Nations. Il craignait aussi qu'il fut interprété de la même façon par l'opinion suisse. Une circonstance particulière tendait d'ailleurs à aggraver les inconvénients d'un ajournement. En effet, le Conseil national devait subir un renouvellement intégral par des élections générales prévues pour le 26 octobre. Comme ces élections devaient, pour la première fois dans l'histoire du pays, avoir lieu d'après le principe nouveau de la représentation proportionnelle, il pouvait en résulter une modification profonde de la composition du Parlement. Or, le nouveau Parlement devait, d'après la Constitution, n'entrer en session qu'en date du 1er décembre 1919. Ne serait-il pas extrêmement regrettable, demanda M. de Meuron, de confier à des députés dont les successeurs auraient déjà été choisis une décision aussi grave que celle qu'appelait la question en discussion ?

Malgré l'intervention dans les débats de M. Calonder, la Chambre se prononça par 98 voix contre 58 en faveur de l'ajournement proposé par la majorité de la Commission et combattue par la minorité appuyée par le Gouvernement.

Le facteur qui détermina le vote de la majorité du Conseil fut incontestablement l'attitude hésitante du Sénat américain. Comme l'avait déclaré M. Spahn "les regards du monde entier étaient fixés sur le Sénat des Etats-Unis". Or, le Gouvernement fédéral, comme d'ailleurs tous les autres partisans de l'adhésion, estimait à ce moment que la collaboration des Etats-Unis à l'oeuvre de la Société des Nations était essentielle.

Dans son Message, le Conseil fédéral avait déclaré en effet :

"Il paraît impossible que la Société des Nations existe en fait avant que le

Traité de paix et, avec lui, le Pacte aient été ratifiés par les cinq Principales Puissances alliées et associées. Il résulte de l'article IV du *Covenant* que leur participation est indispensable à son fonctionnement. La première réunion du Conseil et de l'Assemblée doit avoir lieu sur convocation du Président des Etats-Unis. Si donc, par suite d'événements improbables et imprévisibles, l'un des Etats représentés au Conseil d'une façon permanente devait renoncer à faire partie de la Société, de nouvelles négociations devraient être entreprises, car il serait nécessaire de modifier le Pacte lui-même."

Au cours du débat du 19 septembre, M. de Meuron avait déclaré de même: "Si nous décidons d'adhérer à la Société des Nations, c'est sous la réserve expresse que la Société sera constituée par la ratification des cinq grandes Puissances alliées et associées." De plus, M. Calonder avait confirmé à son tour cette même opinion en déclarant que "l'Assemblée fédérale devra sans doute prendre sa décision avant de savoir si les cinq grandes Puissances accèderont au Pacte, mais elle la prendra sous la réserve expresse que la question devrait être soumise à un nouveau débat si l'une quelconque de ces Puissances devait s'abstenir."

La décision d'ajournement qui, envisagée dans la perspective des événements subséquents, paraît aujourd'hui très naturelle et très sage eut à cette époque pour effet de causer une vive déception et un certain malaise parmi les partisans de l'accession en Suisse.

4. Le deuxième débat parlementaire (Novembre 1919.)

Lorsque le Conseil national se réunit à nouveau le 11 novembre 1919, il eut à reprendre immédiatement la discussion sur la Société des Nations dont il avait renvoyé la suite par la décision que nous venons de rappeler.

Dans l'intervalle entre les deux sessions, il s'était produit deux faits importants qui étaient de nature à influencer sur les débats: les élections générales du 26 octobre et la ratification par quatre Principales Puissances alliées du Traité de Versailles.

Les élections avaient eu pour effet de faire entrer dans le Conseil national qui allait se réunir dès le début de décembre 70 membres nouveaux et d'apporter ainsi une atteinte incontestable à l'autorité de l'ancienne Chambre. Celle-ci, dont plus d'un tiers des membres s'étaient retirés ou avaient été éliminés par la volonté populaire s'exprimant selon le mode de la représentation proportionnelle, était naturellement consciente de l'affaiblissement qui en résultait pour elle.

D'autre part, la ratification du Traité de Versailles par les autorités compétentes en France, en Grande Bretagne, en Italie et au Japon faisait prévoir comme imminente l'entrée en vigueur du Pacte de la Société des Nations. Il suffisait en effet du dépôt officiel des ratifications au Ministère des Affaires étrangères à Paris pour que le délai de deux mois au cours desquels les Puissances neutres avaient à se prononcer sur leur accession commençât à courir. Or les journaux annonçaient que ce dépôt devait s'effectuer le 25 novembre, et le Gouvernement fédéral crut pouvoir confirmer cette nouvelle. Comme partisans et adversaires de la Société des Nations

s'accordaient à reconnaître qu'il convenait de permettre au Gouvernement de communiquer la décision de la Suisse dans le délai prescrit, c'est-à-dire avant le 25 janvier 1920, il y avait incontestablement urgence à ouvrir le débat.

Les deux circonstances que nous venons de rappeler plongèrent le Gouvernement suisse dans un cruel embarras. Alors, en effet, que des considérations d'ordre intérieur l'engageaient à réserver au Parlement nouvellement élu l'examen d'une question d'une si haute importance pour le pays, les exigences de la politique extérieure le poussaient au contraire à obtenir de l'ancien Parlement encore en session une décision immédiate.

Le Conseil fédéral, avant l'ouverture de la session, s'était prononcé à l'unanimité en faveur de la discussion immédiate. Il appartenait du reste au Parlement lui-même de trancher la question en dernier ressort. Avant d'aborder le fond du débat, sur l'accession de la Suisse, il eut à cet effet à examiner une motion d'ordre déposée le 10 novembre par M. Buri, député non réélu. Cette motion était ainsi conçue :

“Le Conseil national actuel, dont les fonctions expirent le 30 novembre prochain, n'entre pas en matière sur la question de l'entrée de la Suisse dans la Société des Nations.”

Cette motion qui, dans l'esprit de son auteur, ne s'inspirait pas d'une opposition irréductible à la politique d'adhésion, fut appuyée par le groupe socialiste dont on connaissait l'hostilité intransigeante à l'égard de la Société des Nations. Comme elle fut très vivement combattue, cependant, par M. Gustave Ador, Président de la Confédération, par M. Calonder, chef du Département politique et par M. de Meuron, rapporteur de langue française de la Commission, le vote qui intervint à son sujet put être considéré comme fort significatif. A quelques exceptions près, les 105 députés qui rejetèrent la proposition d'ajournement étaient, en effet, partisans de la Société des Nations, alors que la plupart des 49 qui votèrent en sa faveur étaient adversaires de l'institution nouvelle.

Cette première escarmouche, au cours de laquelle les partisans de la Société l'emportèrent sur leurs adversaires par une majorité de plus de deux contre un fut accueillie avec satisfaction par l'opinion favorable à la politique d'adhésion. Toutefois le combat promettait d'être rude, car, pour obtenir ce premier succès, il avait fallu l'intervention très énergique et inusitée en Suisse de deux membres du Gouvernement. On savait, de plus, que la nouvelle Chambre, dans laquelle le parti socialiste allait, grâce à l'application de la représentation proportionnelle, être plus fortement représentée, contiendrait plus d'adversaires de la Société des Nations que l'ancienne.

Après ce combat d'avant garde, le gros des troupes s'affronta.

La Chambre se trouvait en présence de quatre propositions.

La majorité de la Commission lui proposait d'accepter l'arrêté fédéral prévoyant l'accession de la Suisse tel qu'il avait été proposé par le Gouvernement, avec quelques modifications de forme. Ces modifications étaient les suivantes :

La Commission proposait d'ajouter à la fin du préambule de l'arrêté dont nous avons rappelé le texte plus haut le paragraphe suivant :

“Espérant aussi que la Société des Nations actuelle s'élargira dans un avenir non éloigné de manière à devenir universelle.”

Elle estimait de plus qu'il ne convenait pas d'assurer l'accession de la Suisse par une modification de la Constitution, mais se bornait à prévoir que sa propre décision, à laquelle elle voulait conserver par ailleurs un caractère législatif, serait automatiquement soumise au vote du peuple et des cantons.

Quant aux amendements qui viendraient par la suite à être apportés au Pacte, le Conseil fédéral proposait qu'ils soient assimilés, au point de vue de la ratification par la Suisse, à des traités internationaux. Il entendait, par conséquent, les soumettre à la procédure du referendum facultatif dans le cas où ils comporteraient pour la Suisse des engagements d'une durée indéfinie ou d'une durée de plus de 15 ans. La Commission, d'autre part, proposait d'appliquer purement et simplement à ces amendements les dispositions de la Constitution fédérale concernant la promulgation des lois fédérales; c'était prévoir le referendum facultatif dans tous les cas.

Enfin, la Commission, d'accord avec le Conseil fédéral pour estimer que les décisions relatives à la dénonciation du Pacte ou à la sortie de la Société des Nations devaient être soumises au vote du peuple et des cantons, proposait de rendre l'article de la Constitution fédérale concernant l'initiative populaire applicable à cette matière. C'était offrir la possibilité au corps électoral de demander par une pétition présentée par 50.000 citoyens suisses à se prononcer sur la dénonciation du Pacte.

Ces propositions de la Commission furent acceptées par le Conseil fédéral qui, par l'organe de M. Calonder, déclara qu'il n'y avait entre son projet et celui de la Commission que “des différences de pure rédaction”. En fait, il est difficile d'y voir autre chose. Le Conseil fédéral et la Commission tenaient en effet l'un et l'autre à concilier dans la mesure du possible le respect de la Constitution avec le désir d'éviter jusqu'aux apparences d'une méfiance quelconque à l'égard de l'opinion publique. Or, cette conciliation était impossible. En bonne logique, la décision d'accéder au Pacte de la Société des Nations ne comportait pas de révision constitutionnelle puisque cette décision ne violait aucun article de la Constitution existante. En proposant d'assimiler le vote sur l'entrée de la Suisse dans la Société des Nations à la conclusion d'une alliance ou d'un traité, la Commission était évidemment dans la vérité constitutionnelle. Elle en sortait, cependant, en prévoyant que sa décision devait être soumise obligatoirement au vote du peuple et des cantons, puisqu'aux termes de la Constitution suisse cette procédure n'est applicable qu'en matière de révision constitutionnelle. Le Conseil fédéral, d'autre part, pour demeurer fidèle sur ce dernier point à la charte fondamentale de l'Etat, avait proposé une révision de la Constitution, ce qui paraissait à la Commission être une “complication inutile”, ainsi que le déclara son rapporteur français, M. de Meuron.

Ce qu'il importe de relever à l'occasion de cette légère divergence de vues, c'est l'unanimité avec laquelle on envisageait la nécessité de faire ratifier l'entrée de la Suisse dans la Société des Nations par la majorité des électeurs et par la majorité des cantons.

A la proposition d'accession, présentée au nom de 21 membres de la Commission, s'opposaient trois propositions contraires. La première, présentée au nom d'une minorité de 4 membres, comportait le refus pur et simple d'adhérer à la Société des Nations. La seconde, présentée au nom de 3 membres, prévoyait le renvoi de l'adhésion à une époque indéterminée. La troisième, enfin, présentée par un membre de la seconde minorité demandait que la décision sur l'accession fût réservée jusqu'au moment où le Conseil fédéral aurait pu faire clairement reconnaître par les Puissances intéressées la neutralité militaire et économique de la Suisse, la neutralité de la Savoie et la réglementation satisfaisante de la question des zones franches des environs de Genève qui était soulevée dans l'article 435 du Traité de Versailles.

Conformément à la décision que le Conseil national avait prise dans sa précédente session, les rapports de la Commission avaient été distribués avant l'ouverture du débat. Ces rapports étaient au nombre de cinq. Trois partisans de l'adhésion, MM. Spahn, de Meuron et Borella y faisaient, en allemand, en français et en italien, l'historique de la question de la Société des Nations et l'exposé des motifs qui militaient en faveur de l'accession.

M. Bueler, député conservateur catholique de Schwyz, et M. Müller, député socialiste de Berne, y opposaient, chacun de son point de vue particulier, les raisons qui rendaient partisans de l'abstention.

Après que les rapporteurs eurent résumé leurs rapports le débat s'engagea et se poursuivit pendant 8 séances. Il suscita 46 discours. 26 orateurs, dont 14 de langue allemande, 10 de langue française et 2 de langue italienne parlèrent en faveur de l'adhésion, et 20 orateurs, dont 18 de langue allemande et 2 socialistes de langue française furent d'un avis opposé.

Sans faire de tous les discours prononcés un résumé qui comporterait nécessairement beaucoup de redites, je voudrais chercher à exposer très rapidement les arguments principaux qui y furent développés.

Les partisans de l'accession se divisaient, d'après leurs mobiles dominants, en deux groupes principaux. Les uns acclamaient avec confiance la Société des Nations comme la réalisation d'un idéal auquel leur pays ne saurait demeurer ni insensible ni étranger. Les autres, sans dissimuler les déceptions et les appréhensions que leur inspirait l'oeuvre de Paris, estimaient cependant que la Suisse se devait à elle-même, par souci de son intérêt bien entendu, de s'engager dans la voie où l'appelaient les auteurs du Pacte.

L'opinion des premiers est très clairement et très simplement exprimée dans le passage suivant que j'extrai du discours prononcé, dès le début du débat le 11 novembre, par le Conseiller national Bersier, représentant du Canton de Vaud:

"Je tiens à dire que nos populations, comme nous-mêmes, sont guidées dans leur opinion par le désir qu'elles ont de voir la Suisse collaborer à l'action pacifique que la Société des Nations s'est donnée pour tâche, en cherchant à résoudre les conflits internationaux sans effusion de sang, sans action militaire et en créant une procédure qui recule les possibilités de guerre à leurs dernières limites. Et notre population ne comprendrait pas, qu'alors que la

Suisse a réalisé elle-même une Société des Nations en petit et qu'elle a réussi à montrer au monde que des peuples très différents dans leur race, leur langue, leur religion et leur mentalité pouvaient vivre en paix dans un même idéal de démocratie et de patriotisme, elle refuse de collaborer à la grande tentative pacificatrice et humanitaire qui a été élaborée par la Conférence de la paix."

Cette opinion, qui était incontestablement celle de l'immense majorité de la Suisse romande trouva aussi des défenseurs éloquents et convaincus dans la partie allemande du pays. C'est ainsi qu'un des hommes les plus influents du Parlement, M. Alfred Frey, député radical de Zürich, déclara, le 13 novembre, son adhésion convaincue à l'institution nouvelle dans l'un des discours les plus impressionnants qui marquèrent ce mémorable débat. Ayant rappelé les pourparlers de Paris auxquels il avait participé comme représentant de la Suisse, il se déclara partisan de la Société des Nations en sa triple qualité de chrétien, d'homme et de citoyen suisse.

M. Robert Forrer, député de Saint-Gall, et président du groupe radical au Conseil national s'exprima le même jour en des termes analogues. Son discours est particulièrement intéressant en ce qu'il témoigne de l'évolution psychologique qu'avait subie son auteur, comme tant d'autres, au cours de la guerre.

"Il est peut-être permis, dit-il, de rappeler que nous autres Suisses, nous avons longtemps vécu à l'ombre de la science allemande et des conceptions de droit international qui avaient cours dans l'Empire voisin. Nous étions tous, naguère, beaucoup trop sous l'influence de certaines idées scientifiques dont, pour ma part, j'avais recueilli l'expression de la bouche même de Treitschke, alors que je fus son élève. D'après ces idées, la guerre avait quelque chose de sacré, et la politique de force et la volonté de puissance étaient la loi suprême des peuples et de l'Etat. Je me souviens bien de ce que, rapporteur de la Commission du Conseil national sur la Convention de La Haye, j'étais moi-même imbu de cette mentalité et je défendais les idées contenues dans le Message du Conseil fédéral de 1904 d'après lesquelles la Suisse, tout en étant prête à collaborer à l'établissement de relations internationales paisibles, reconnaissait cependant qu'il y avait pour elle aussi des problèmes qui ne pouvaient être résolus que par l'épée. J'ajoutais alors, d'accord avec le Conseil fédéral, que la Suisse ne pouvait se décider à soumettre au jugement d'un arbitre étranger des questions qui touchaient à sa souveraineté ou à ses intérêts vitaux. Telle était alors la conception du Conseil fédéral, et telle, l'opinion incontestée du Parlement. Quelles sont les modifications qu'a subies cette conception sous la pression des formidables événements de ces dernières années? Une révolution s'est produite dans les esprits, et, pour autant qu'elle ne s'est pas encore produite, elle est devenue absolument nécessaire. Une transformation du jugement politique, une orientation nouvelle des hommes d'Etat et de la législation s'impose aujourd'hui en face de la catastrophe mondiale dont nous avons à assurer encore la liquidation. Il a fallu qu'un monde fût ruiné, que des millions d'êtres humains périssent sur un front de combat qui

s'étendait sur le monde entier pour déterminer un réveil de la conscience humaine et pour assurer une réalisation effective dans les faits d'une idée que des penseurs et des philosophes avaient discutée depuis des siècles. Des peuples entiers ont dû souffrir de la faim et être terrassés par des privations qui diminuèrent pendant des générations leurs forces et leurs possibilités de développement avant que cette pensée ait pu finalement s'imposer, puissante et persuasive, à la conscience de l'humanité et inspirer les hommes d'Etat responsables et les législations."

Aux côtés de ceux qui puisaient dans leur idéalisme instinctif ou dans les leçons de la guerre mondiale la foi nécessaire en la Société des Nations, se dressait la phalange, plus nombreuse peut-être, de ceux auxquels l'accession de la Suisse s'imposait comme une nécessité politique et économique.

Dans le grand discours qu'il prononça vers la fin du débat, le 18 novembre, M. le Conseiller fédéral Schulthess examina les répercussions possibles que pouvait exercer sur la vie économique de la Suisse son refus de collaborer à l'oeuvre nouvelle. Il n'eut pas de peine à montrer les inconvénients et même les risques auxquels s'exposerait le pays en prenant une attitude qui ne manquerait pas d'indisposer contre lui les Etats qui étaient à la fois les principaux clients de son industrie et les fournisseurs des denrées alimentaires et des matières premières sans lesquelles il ne pouvait vivre.

En plaidant par de tels arguments la cause de l'intérêt national, M. Schulthess se défendait du reste d'obéir à des préoccupations mercantiles :

"Ce n'est pas au nom d'un intérêt commercial, au nom d'un intérêt capitaliste que je parle, dit-il, mais au nom de la vie économique du pays dans son ensemble, de toutes ses industries et de tous ses travailleurs, partant aussi dans l'intérêt idéal du peuple tout entier, lorsque je dis qu'il faut éviter tout ce qui pourrait contribuer à augmenter la crise de chômage qui menace notre pays. Le travail seul, en effet, peut sauver la Suisse dans cette crise et la préserver des malheurs dont elle est menacée."

Se tournant vers les socialistes, adversaires de la Société des Nations, il leur reprocha de mal défendre les intérêts dont ils avaient la charge. En privant les ouvriers du bénéfice qui pouvait résulter pour eux de la participation à l'Organisation internationale du Travail, et surtout en préconisant une politique qui risquait de paralyser le pays au point de vue économique, les socialistes compromettaient le bien-être et la vie même de leurs électeurs.

Ces déclarations, qui impressionnèrent profondément les esprits au Parlement et dans la population tout entière, étaient l'expression d'une opinion sincère et d'ailleurs très répandue en Suisse. La meilleure preuve en est donnée par le fait que les adversaires mêmes de l'adhésion ne dissimulaient pas l'appréhension que leur inspiraient les conséquences d'ordre international que pouvait entraîner pour la Suisse son abstention de la Société des Nations. C'est ainsi que M. le Conseiller national Bopp, représentant des petits agriculteurs du canton de Zürich, au cours

de son discours du 18 novembre, où il combattit les propositions de la majorité de la Commission, s'écria :

“ Que ceux qui ne se sentent pas capables de supporter éventuellement des privations votent oui ! ”

A l'extrémité de l'aile des partisans de la Société des Nations qui l'acceptaient en la subissant plus qu'en l'accueillant, on peut citer le député thurgovien Ullmann qui, le 17 novembre, commença un plaidoyer en faveur de l'accession de la Suisse, en se mettant au bénéfice de la maxime cicéronienne “ e duobus malis minus eligendum ”.

Quant aux adversaires de l'accession, ils étaient, eux aussi, inspirés par des mobiles divers.

Un seul d'entre eux, M. le Conseiller national Gelpke de Bâle, dès le 11 novembre, eut la témérité, ou la franchise, de se déclarer “ adversaire de principe de l'idée même de toute Société des Nations ”. Cet original courageux justifiait son opposition intransigeante à toute organisation de collaboration pacifique entre les peuples par des considérations tirées d'une philosophie de l'histoire qui n'était qu'une biologie sociologique désabusée.

A côté de cet isolé quelque peu compromettant se rangeait la masse compacte des socialistes révolutionnaires. Seuls de tous les partis politiques, ils avaient décidé de prendre nettement position contre la politique du Conseil fédéral et de la majorité de la Commission. Deux députés socialistes modérés, MM. Sigg et Frei, qui avaient refusé d'accepter ce mot d'ordre furent désavoués et excommuniés par l'orthodoxie socialiste.

Celle-ci combattait la Société des Nations comme une “ tentative de consolider les conquêtes du capitalisme impérialiste ” ainsi que la définissait le 14 novembre, le député Müller, de Berne, et comme une “ dictature que le capitalisme mondial voulait imposer à tous les peuples ”, ainsi que le déclara, le 18 novembre, son collègue Schmid, d'Oltén.

Outre ces adversaires qui combattaient la Société des Nations pour des raisons d'ordre général, il y en avait beaucoup qui, sans nier la possibilité d'une meilleure organisation juridique de la vie internationale et sans reprocher au Pacte de Paris d'être l'oeuvre d'hommes d'Etat antirévolutionnaires, examinaient le problème de l'accession de la Suisse et le tranchaient par la négative en se plaçant au point de vue strictement national. Était-il conforme à la tradition séculaire et aux intérêts futurs de la Suisse d'adhérer à la Société des Nations ? Telle était l'unique question à leurs yeux. Assurés de l'appui d'une partie très notable de l'opinion en Suisse allemande, ces hommes ne craignaient pas de répondre à cette question par un “ non ” catégorique.

Celui d'entre eux qui exprima cette thèse peut-être avec le plus de force, tout en faisant preuve d'une grande modération à l'égard de ses adversaires, était le Conseiller national Bueler, de Schwyz, premier rapporteur de la minorité de la Commission. Dès le début du débat, le 11 novembre, il posa le problème en ces termes :

“A mon avis, la question à laquelle nous avons à répondre est la suivante : Est-ce que notre entrée dans la Société des Nations justifie les prodigieux sacrifices qu'elle nous impose en nous faisant renoncer à la neutralité et à notre pleine souveraineté ? Oui ou non ?

Et si non, les circonstances sont-elles de nature à nous obliger tout de même à accéder au Pacte ?”

Après avoir examiné avec soin les relations entre la neutralité et la solidarité internationale en citant un passage du Message du Conseil fédéral où il était reconnu que théoriquement neutralité et Société des Nations étaient des notions contradictoires, M. Bueler conclut en ces termes :

“La Société des Nations peut se passer de nous, car son but et son objet tels qu'ils sont défini dans le Pacte sont depuis longtemps les nôtres, en tous points conformes à notre mission historique, à notre passé et à notre Constitution, et ils resteront les nôtres tant qu'il y aura une Suisse.

D'autre part, la Société des Nations ne nous offre rien. Les Puissances signataires de l'an 1815, ont formellement et solennellement reconnu à perpétuité notre neutralité et l'inviolabilité de notre territoire, qui ont d'ailleurs été confirmées par nos voisins belligérants au cours de la guerre mondiale ainsi que par le Traité de paix lui-même.

En accédant au Pacte, nous nous mêlons de disputes extérieures, nous renonçons aux avantages particuliers de notre position de liberté parmi les peuples de la terre, à notre neutralité historique et perpétuelle qui a subi heureusement l'épreuve du feu au cours de la dernière guerre mondiale pour le plus grand bonheur de notre pays.

Cela étant, mon choix est fait. Je veux rester ce que j'étais, un Confédéré libre et indépendant.”

Ayant ainsi tranché la première des questions qu'il s'était posées à lui-même, il répondit en ces termes à la seconde :

“La peur a toujours été mauvaise conseillère. La Confédération helvétique est un produit du courage, de la force et de la confiance en soi, et non pas d'une sagesse craintive et de prévisions timides.

La voie large peut paraître plus agréable et plus facile ; comme Confédérés conscients de leur dignité et de leur force, nous suivrons la tête haute le vieux chemin où nous mène notre histoire et notre cœur, le chemin de l'indépendance et de la liberté.”

En prononçant ces paroles, M. Bueler, digne représentant des frères populations de la Suisse primitive, exprimait à coup sûr un sentiment d'une noblesse incontestable. Il savait d'ailleurs que ses déclarations trouveraient un écho sympathique dans des milliers de foyers en Suisse allemande.

Nous n'avons pas ici à examiner le problème de la neutralité dans ses rapports avec la Société des Nations tel qu'il fut discuté au cours du débat dont nous rendons compte. Il suffit de noter que ce fut cette neutralité, principe fondamental de la politique extérieure de la Suisse, qui le domina tout entier pour les adversaires

de la Société des Nations. Bornons nous à rappeler, outre la crainte de voir ce principe s'effriter au contact de la Société des Nations, quelques unes des critiques secondaires qu'on retrouve dans la plupart des discours des adversaires.

Tous reprochèrent au Pacte d'être l'oeuvre d'une alliance de vainqueurs qui, en refusant à la Société des Nations les bienfaits de l'universalité, sacrifiaient l'idéal pacifique à des considérations d'intérêt particulier. A cette objection, les partisans même de la Société des Nations opposèrent des explications et des excuses plutôt que des réfutations. Tous regrettaient que la Société des Nations ne put être universelle dès ses origines et tous exprimèrent l'espoir que les vaincus de la guerre mondiale y seraient bientôt admis. Ne servons-nous pas mieux l'idéal de l'universalité qui nous est commun, répliquèrent-ils, en entrant dans la Société des Nations et en y travaillant à l'admission des Etats qui en sont momentanément exclus, qu'en nous en excluant nous-mêmes?

Les adversaires de l'accession reprochaient aussi à la Société des Nations son caractère oligarchique, particulièrement accusé dans la composition du Conseil, qui fut déclaré contraire au principe de l'égalité des Etats et à la démocratie internationale. Pour répondre à cette objection, les partisans de l'accession s'empresèrent de signaler l'analogie frappante que présentait avec la composition du Conseil de la Société des Nations celle du Conseil fédéral, au sein duquel les trois cantons les plus importants du pays jouissent traditionnellement d'une représentation permanente.

Enfin le blocus prévu à l'article 16 du Pacte fournit aux adversaires de l'accession un argument de sentiment particulièrement impressionnant dans la patrie de la Croix-Rouge, qui venait d'être témoin des effets terrifiants de la famine et de la sous-alimentation dans toutes les parties de l'Europe.

Quant au fait que le Pacte prévoyait l'établissement à Genève du siège de la Société des Nations il ne joua pas dans le débat un rôle aussi important qu'on pourrait peut-être se l'imaginer au dehors.

Sans doute, la Suisse entière, la Suisse romande en particulier et Genève très spécialement étaient heureuses et fières de l'honneur qui leur était offert et dont un refus de participer à la Société des Nations aurait tout naturellement eu pour effet de les priver. D'autre part, cependant, la crainte qu'il put résulter de l'établissement de la Société des Nations en terre helvétique un amoindrissement de la souveraineté nationale et une dénationalisation de l'esprit public contrebalançait pour beaucoup les avantages escomptés et l'honneur entrevu. Les adversaires de l'accession ne furent pas seuls, d'ailleurs, à envisager avec quelques appréhensions la venue dans nos murs de ce que le Conseiller national Knellwolf appela dans son discours du 18 novembre un "cheval de Troie".

Après huit jours de discussion acharnée, on procéda au vote sur la prise en considération du projet d'arrêté fédéral proposé par la majorité de la Commission et par le Gouvernement.

124 députés se prononcèrent en faveur de l'entrée en matière, 45 de leurs collègues s'y opposèrent.

On procéda ensuite à la discussion des articles de ce projet d'arrêté. Sans entrer

dans les détails de ces discussions, je ne signalerai en passant que trois questions nouvelles qui surgirent à ce propos.

La première ne présente guère qu'un intérêt de curiosité. M. Gelpke, sans doute pour faciliter la tâche de ceux qui, comme lui, combattaient la Société des Nations comme une institution étrangère à la tradition helvétique dans des assemblées populaires, proposait de substituer au terme de "Völkerbund", dans le texte allemand du projet d'arrêté, celui de "Gesellschaft der Nationen". Il déclara que c'était là une traduction plus fidèle de "Société des Nations" ou de "League of Nations". Il est permis de douter cependant que ce fut un souci de précision linguistique qui inspira sa proposition, rejetée d'ailleurs par 113 voix contre 4.

Une suggestion plus intéressante fut faite par le député Schär de Bâle-Ville, autre adversaire de la Société des Nations. Il proposait d'ajouter à l'arrêté d'adhésion un alinéa aux termes duquel: "la nomination, la révocation et l'instruction des représentants de la Suisse dans les organes de la Société des Nations seraient confiées, non pas au Gouvernement, mais aux Chambres". Cette proposition fut énergiquement combattue par le Gouvernement qui revendiquait, comme organe responsable de la politique extérieure de la Suisse, le droit de nommer ses délégués et de les munir des directives nécessaires. Elle trouva cependant un appui inattendu chez deux des partisans les plus convaincus de la Société des Nations, MM. Forrer et Micheli. Tout en reconnaissant qu'il devait appartenir au Gouvernement seul d'élaborer les instructions des délégués de la Suisse à l'Assemblée et dans les autres organes de la Société de Nations, ils estimaient qu'il était conforme aux principes démocratiques d'en confier la nomination et la révocation au pouvoir législatif. Par 78 voix contre 73, le Gouvernement fut mis en minorité sur ce point par le Conseil national, qui adopta la proposition Schär, amendée par MM. Forrer et Micheli.

Enfin, la majorité de la Commission elle-même ajouta, au cours du débat, au projet d'arrêté qu'elle avait proposé aux suffrages du Conseil, une clause aux termes de laquelle cet arrêté ne serait soumis à la ratification du peuple et des cantons que "aussitôt que les cinq grandes Puissances auront adhéré au Pacte".

M. de Meuron, rapporteur français de la majorité de la Commission informa le Conseil qu'une minorité de la Commission aurait préféré rédiger cette clause de la façon suivante: "aussitôt que les cinq grandes Puissances auront fait connaître leur décision", "afin, dit-il, de ne pas faire dépendre en quelque sorte le sort de la votation populaire de l'adhésion ou de la non-adhésion des Etats-Unis." Il ajouta, cependant, que la minorité de la Commission, afin de ne pas compliquer la situation et la votation, s'était ralliée à la rédaction de la majorité.

M. de Meuron qui, en sa qualité de partisan convaincu de l'accession, ne pouvait accueillir l'adjonction proposée qu'avec inquiétude, ajouta que la Commission:

"prend acte de l'engagement pris par Monsieur le représentant du Conseil fédéral qui a déclaré qu'au cas, improbable, d'ailleurs, où les Etats-Unis n'adhéreraient pas et finiraient pas émettre un vote négatif, le Conseil fédéral reviendrait devant les Chambres et que l'on examinerait à nouveau la situation."

L'adjonction proposée, bientôt désignée sous le nom de "clause américaine" devait donner lieu à des débats prolongés au cours des mois suivants.

Tout à la fin du débat, M. Spahn annonça que la Commission qu'il avait présidée avait prié le Gouvernement de bien vouloir s'assurer à Paris par la voie diplomatique que la Suisse ne perdrait pas sa qualité de membre originaire de la Société des Nations si la ratification de son accession par le peuple et les cantons n'intervenait qu'après le délai de deux mois prévu par le Pacte. Il s'agissait, dans l'esprit de la Commission, de se prémunir par avance contre toute pression extérieure qui pourrait plus tard obliger le Conseil fédéral à précipiter la consultation populaire. Celui-ci, sur la proposition du Département politique, accepta cette suggestion.

Après la discussion article par article, la votation sur l'ensemble de l'arrêté fédéral donna le résultat suivant: votèrent en faveur de l'arrêté, comportant l'adhésion de la Suisse à la Société des Nations 128 députés, dont 83 représentants de la Suisse allemande et 45 de la Suisse latine; rejetèrent l'arrêté, 43 députés, dont 38 de la Suisse allemande et 5 socialistes de la Suisse romande.

Ces chiffres révélèrent, dès le premier vote parlementaire sur l'accession de la Suisse à la Société des Nations, l'importance du facteur linguistique. Alors que les neuf dixièmes des représentants de la Suisse française et italienne se déclarèrent favorables à la Société des Nations, un tiers des députés de langue allemande se prononcèrent en sens contraire.

La décision du Conseil national intervint le 19 novembre 1919 à dix heures et demie du matin. Dès quatre heures de l'après-midi du même jour, le débat s'ouvrit devant la chambre haute du Parlement helvétique, soit au Conseil des Etats où chaque canton est représenté par deux députés.

La hâte avec laquelle le Conseil des Etats fut invité par le Gouvernement à discuter le projet d'arrêté fédéral adopté par le Conseil national suscita tout naturellement un sentiment de vif mécontentement. La Commission du Conseil des Etats avait été constituée depuis quelque temps, il est vrai, et un grand nombre des membres de la chambre haute avait assisté aux délibérations du Conseil national. Cependant, il était tout à fait inusité d'engager dans un des Conseils un débat sur une matière aussi importante sans que sa Commission compétente ait eu matériellement le temps de délibérer.

Le malaise et la mauvaise humeur des membres du Conseil des Etats s'exprimèrent, non seulement dans les discours, mais aussi par diverses propositions dilatoires. M. Legler, représentant du canton de Glaris, déclara notamment le 19 novembre:

"La Commission n'a pas encore discuté une seule fois la question de fond qui nous est soumise. Je ne veux faire de reproche à personne, mais ce matin, à la séance de la Commission, le résultat des délibérations du Conseil national n'était pas encore connu. Nous n'avons reçu le texte du projet qu'il y a quelques minutes et maintenant, nous devons tout de suite dire "oui et amen". Ce n'est là ni le sens ni l'intention du système bicaméral".

La première séance consacrée par le Conseil des Etats à la discussion sur la Société des Nations fut en grande partie absorbée par des discours relatifs aux rapports confidentiels que la Commission de la défense nationale avait soumis au

Conseil fédéral. Ces rapports avaient été communiqués par le Gouvernement aux membres des Commissions des deux Chambres, mais non pas aux Chambres elles-mêmes.

Après de stériles récriminations à ce sujet, M. Legler déposa au nom de six de ses collègues une proposition d'ajournement. Il fallut un long débat et une énergique intervention du Gouvernement pour faire écarter par 20 voix contre 15 cette suggestion.

Lorsque le Conseil des Etats se réunit le lendemain matin, il se trouva en présence de quatre propositions. La majorité de la Commission recommandait l'adoption, avec une légère modification, du projet d'arrêté voté par le Conseil national. Une minorité de quatre membres proposait de soumettre tout de suite la question de l'accession au vote populaire avec un préavis négatif de l'Assemblée fédérale. Deux autres propositions soumises par des membres individuels du Conseil tendaient à compliquer et à ralentir encore la procédure d'adhésion.

Le débat fut ouvert par un très remarquable discours du rapporteur de la majorité de la Commission, M. Isler, député radical d'Argovie. Ce discours, comme son auteur le disait lui-même, fut adressé moins à ses collègues "qu'au peuple de la Suisse allemande, de qui dépend la décision, et qui tourne et retourne la question générale dans son esprit sans arriver à la résoudre."

M. Isler, sans analyser le texte du Pacte, définit dans ses grandes lignes la position internationale de la Suisse au lendemain de la guerre. Il insista longuement sur les liens de sympathie qui unissaient tout naturellement ses concitoyens de la Suisse allemande à leurs frères de race et de culture de l'Empire voisin déchu. Il déplorait avec eux que la Société des Nations se présentât sous l'apparence "d'un arc de triomphe" plutôt que "comme un monument de la réconciliation des peuples". Il rappela longuement aussi quelle avait été l'attitude hésitante de la Suisse lorsqu'un siècle auparavant elle avait été invitée à s'associer à la Sainte-Alliance. Sans prononcer en faveur de la Société des Nations une seule parole de confiant enthousiasme qui, pensait-il sans doute, eut irrité et inquiété ses adversaires au lieu de les convaincre, il conclut cependant en faveur de l'accession. Au sein de la Société, dit-il, la Suisse défendra les principes d'humanité et continuera ainsi dans la paix l'oeuvre de conciliation qu'elle avait poursuivie pendant la guerre.

Ce singulier plaidoyer, destiné à persuader par sa modération même, se termina par la déclaration suivante :

"Les puissants de ce monde ne règlent pas leur conduite sur les vœux des faibles, et les faibles ne sauraient, d'ailleurs, le leur demander. Rappeler cela, ce n'est pas faire preuve de crainte ou de pusillanimité mais, au contraire, de pondération et de sagesse. Il ne s'agit pas d'oublier notre histoire. S'il le fallait jamais, nous ferions encore ce que firent nos ancêtres. Mais il s'agit de ne pas détourner les yeux du monde tel qu'il est aujourd'hui et de ne pas se complaire dans la contemplation d'illusions qui ne sont plus.

Aujourd'hui où la moitié de l'humanité s'unit pour fonder une alliance paci-

fique et nous invite à nous y associer, nous ne pouvons pas nous tenir à l'écart et répondre: "Nous restons chez nous, car nous possédons déjà ce que vous recherchez." Notre tâche est bien plutôt de participer à cette communauté et d'en renforcer le caractère pacifique, tout en y faisant l'apport de notre patrimoine national qui doit y trouver et y garder sa place particulière. Faisons cela aujourd'hui et ne nous abstenons pas dans l'aéropage des peuples! Nous défendrons alors, non pas pour nous-mêmes seulement, mais pour tous, l'idée que la force ne doit pas suffire aux hommes, et qu'elle ne se justifie que lorsqu'elle est mise au service d'un principe qui la dépasse de beaucoup: la justice. Notre voix est peut-être faible et sera d'abord peu écoutée, je l'admets. Mais l'idée est forte qui doit nous guider. Les hommes viennent et les hommes s'en vont, mais les idées restent et triomphent. Voilà l'espoir de l'humanité sans lequel la vie serait sans valeur. Gardons à jamais cet espoir!"

En réponse à ce discours, M. Brügger, député catholique des Grisons, et président du Conseil des Etats, parla au nom de la minorité de la Commission. M. Brügger avait été pendant la guerre l'adjudant général de l'armée et ses sympathies ardemment germanophiles n'étaient un secret pour personne. Il attaqua la Société des Nations avec une véritable violence. Il protesta tout d'abord contre la pression britannique et la pression gouvernementale qui avait, prétendait-il, obligé le Parlement suisse à discuter du Pacte avant que la question ne fût vraiment mûre. Invitant les débats au Sénat américain, il déclara:

"Il me paraît évident que si l'Amérique reste en dehors de la Société des Nations, il ne saurait être question de notre participation, car sans les Etats-Unis, cette Société des Nations parisienne deviendra encore beaucoup plus qu'elle ne l'est déjà une alliance unilatérale de quelques nations européennes contre les autres. Si les Etats-Unis restent à l'écart, ou s'ils n'entrent dans la Société qu'au bénéfice de réserves importantes, il ne saurait être question non plus de la participation de l'Allemagne ni de la Russie, même si ces Etats étaient admis, ce qui n'est pas sûr encore. Cela montre que sans la collaboration américaine toute l'affaire est condamnée nécessairement à une faillite complète."

S'adressant ensuite à ses collègues, M. Brügger les interpella en ces termes:

"Qui donc d'entre vous, dans cette salle, est heureux, vraiment heureux, du projet de cette Société parisienne des Nations? Je ne sais pas combien il en est d'entre vous. Je m'imagine que la plupart diront ce que l'on entend dire dans tout le pays: "C'est un mal, mais un mal nécessaire, c'est un mal moindre que l'isolement auquel nous exposerait notre abstention". Voilà la base sur laquelle se poursuit la discussion publique. On n'apprécie nullement cette Société des Nations, car elle est aux antipodes de l'idéal que l'on avait entrevu d'une Société universelle et sincère des peuples."

La seconde séance que le Conseil des Etats consacra le 20 novembre à la session débuta par un discours de M. le Conseiller aux Etats Pierre de Meuron,

représentant du canton de Neuchâtel. La déclaration suivante qu'il fit en prenant la parole montre que l'opinion de M. Brügger n'était pas partagée par la Suisse romande. M. de Meuron déclara, en effet :

"Je crois qu'il est bon qu'un des membres romands de la Commission expose son point de vue sur ce sujet important et dise quelles sont les raisons qui font qu'à nos yeux il faut adopter le projet du Conseil fédéral. Vous avez entendu ce matin la parole autorisée de M. Isler qui nous a exposé son point de vue qui est, peut-on dire, celui de la résignation. M. Usteri nous a fait entendre une autre cloche. M. Wirz a fait de son adhésion en quelque sorte un acte de foi et nous avons entendu le réquisitoire passionné de notre président contre la Ligue des Nations. Ces diverses opinions reflètent sans doute fidèlement celles des populations que représentent ici ceux qui les ont soutenues. Pour nous, Suisses romands, la situation est différente. L'immense majorité, pour ne pas dire la presque totalité de notre population, accueille avec joie, je dirai presque avec enthousiasme, l'entrée de la Suisse dans la Société des Nations et cette entrée la remplit d'espérance et de confiance en l'avenir. Ce sentiment n'est pas dû, comme on pourrait le croire, aux sympathies que nous avons eues pour une des parties pendant la guerre. Il faut y voir plutôt le sentiment profond de la justice et du droit et la conviction que les fondateurs de la Société des Nations n'ont en vue que la substitution du règne du droit à celui de la force et désirent extirper de l'humanité le fléau de la guerre. Malgré toutes les imperfections qui ont été signalées, et que chacun reconnaît dans ce traité, nous assistons à la première tentative sérieuse qui ait été faite dans le monde, pour établir le règne du droit."

Après deux jours de discussion, le texte proposé par la majorité de la Commission favorable à l'accession de la Suisse fut adopté par 33 voix contre 6. Les 33 acceptants comprenaient les 10 députés romands et tessinois qui participèrent au vote. Les 6 députés qui repoussèrent l'adhésion représentaient donc tous des cantons de la partie allemande du pays.

Le texte ainsi adopté par le Conseil des Etats ne se distinguait que sur un point de celui qui avait été accepté par la majorité du Conseil national. Le Conseil des Etats proposait de supprimer la clause relative à la nomination et la révocation par l'Assemblée fédérale des représentants de la Suisse auprès de la Société des Nations.

Le Conseil national, saisi à nouveau de la question, sur la proposition de MM. Spahn et de Meuron, rapporteurs de la majorité de sa Commission, se rallia le 21 novembre au texte du Conseil des Etats. M. Gustave Ador, Président de la Confédération, intervint dans ce court débat pour obtenir cette concession de la majorité du Conseil national. Il reprit pour cela les arguments d'ordre constitutionnel que M. Calonder avait précédemment développés pour s'opposer à l'insertion de cette clause dans le projet d'arrêté. Il insista, en outre, sur les inconvénients qu'il y aurait à prolonger sur un point secondaire une discussion entre les deux Conseils. Il accepta enfin au nom du Gouvernement d'examiner à nouveau

la question du mode de nomination des délégués auprès de la Société des Nations sur laquelle la Commission du Conseil national avait tenu très spécialement à attirer l'attention du Conseil fédéral.

**5. Négociations relatives à la neutralité et au referendum.
(Décembre 1919—février 1920.)**

Le vote par les deux Chambres de l'arrêté fédéral décrétant l'accession de la Suisse à la Société des Nations ouvrait les voies à l'action diplomatique et à la campagne plébiscitaire qui, comme nous le verrons plus bas, avaient du reste déjà commencé.

Pour que l'accession de la Suisse put être signifiée au Secrétariat de la Société il ne fallait plus que l'entrée en vigueur du Pacte par le dépôt des ratifications de trois des Principales Puissances alliées et associées. Pour que le peuple et les cantons suisses pussent trancher la question en dernier ressort, il fallait, en outre, l'adhésion au Pacte des cinq grandes Puissances, c'est-à-dire de celles qui avaient déjà adhéré et des Etats-Unis.

En attendant le premier de ces deux événements, il fallait cependant encore éclaircir le droit de la Suisse de garder sa qualité de membre originaire de la Société des Nations tout en ajournant son plébiscite à une date postérieure à l'échéance du délai de deux mois prévu à l'article 1er du Pacte. Pour cela, déférant au voeu qui avait été exprimé par la Commission du Conseil national, le Conseil fédéral, en date du 6 décembre 1919, adressa aux Puissances devant faire partie de la Société des Nations l'aide-mémoire suivant :

« Bien que le dépôt des ratifications du Traité de Paix, du 28 juin 1919, n'ait pas encore été effectué et qu'en conséquence le Conseil fédéral suisse n'ait pas davantage été officiellement invité à déclarer que la Suisse accédera à la Société des Nations, conformément aux termes de l'article premier du Pacte du 28 avril 1919, le Conseil fédéral suisse a l'honneur de faire connaître au Gouvernement de _____ que l'Assemblée fédérale suisse s'est décidée, le 21 novembre 1919, en faveur de l'entrée de la Suisse dans la Société des Nations, décision dont le texte est annexé au présent aide-mémoire.

Le Conseil fédéral se réserve de faire parvenir en temps utile au Secrétariat général de la Société une déclaration formelle au sujet de l'accession de la Suisse. Pour satisfaire à un désir exprimé par la Commission du Conseil national suisse, il tient cependant à faire connaître, d'ores et déjà, son opinion que la votation du peuple et des cantons suisses sur l'arrêté fédéral du 21 novembre 1919 qui se fera aussitôt que les circonstances le permettront, ne doit pas, nécessairement, avoir lieu dans le délai visé à l'article premier du Pacte de la Société des Nations. Il serait absolument contraire aux usages constitutionnels de la Suisse de soumettre au peuple un projet d'arrêté dont les bases juridiques n'ont pas encore été établies, la réalisation de la Société des Nations dépendant de l'accession de tous les Etats auxquels le Pacte

accorde, par égard à leur importance politique spéciale, une représentation permanente au Conseil de la Société.

Le Conseil fédéral ne doute pas qu'une notification de la décision de l'Assemblée fédérale suisse, faite dans les deux mois après l'entrée en vigueur du Traité de Paix, aura pour effet d'assurer à la Suisse — sans préjuger de la décision finale du peuple et des cantons — tous les droits d'un Etat invité à accéder à la Société des Nations en qualité de membre originaire. La Suisse est le seul pays où le principe de la consultation populaire dans la question de l'accession à la Société des Nations, soit une nécessité constitutionnelle; mais ce principe étant absolument conforme à l'esprit du régime international que veut consacrer la Société des Nations, le Conseil fédéral a la ferme conviction qu'il ne pourrait résulter aucun désavantage pour la Suisse du caractère démocratique de son droit constitutionnel."

Comme le Gouvernement le signala plus tard aux Chambres, cet aide-mémoire auquel, pour plus de clarté, le texte de l'arrêté fédéral du 21 novembre avait été joint en annexe "se rapportait exclusivement à la question du délai; il ne soulevait ni directement ni indirectement la question qui se rattache à la neutralité perpétuelle de l'Etat." Cette question pour le Gouvernement comme pour l'opinion suisse paraissait résolue. L'article 435 du Traité de Versailles en effet prévoyait que les Traités de 1815 portant reconnaissance de la neutralité suisse étaient considérés comme "des engagements internationaux pour le maintien de la paix". Il avait paru évident, dès lors, que ces traités, aux termes de l'article 21 du Pacte, n'étaient incompatibles avec aucune des autres dispositions du Pacte même.

La surprise égala donc la déception lorsque fut connue la réponse qu'en date du 2 janvier 1920 le Conseil Suprême adressa au Gouvernement fédéral. Aux termes de cette réponse, il était dit:

"qu'une déclaration d'accession qui serait subordonnée au résultat du referendum ne saurait être considérée comme une accession sans réserve".

C'était ou priver la Suisse du droit d'entrer dans la Société des Nations en qualité de Membre originaire, ou l'obliger à renoncer à la consultation populaire, ou lui imposer l'organisation du plébiscite dans le délai de deux mois après l'entrée en vigueur du Pacte, trois solutions également inacceptables.

De plus, la note du 2 janvier accrut encore l'inquiétude et la consternation en annonçant que le Conseil Suprême se réservait l'examen de la compatibilité du maintien de la neutralité suisse avec l'accession au Pacte.

Il était évident pour tous les amis clairvoyants de la Société des Nations en Suisse que la note du Conseil Suprême était un arrêt de mort pour leurs aspirations. Ou ses conclusions devaient être modifiées, ou la Suisse devait rester à l'écart de la Société des Nations. Telle était la vérité qui s'imposa d'évidence au Gouvernement, au Parlement et au peuple suisses.

Comme il est dit dans la déclaration susmentionnée dont le Président de la Confédération donna lecture aux Chambres le 3 février 1920: "Placé dans cette

situation, le Conseil fédéral ne pouvait s'enfermer dans le silence. Son devoir impérieux était de parler et de s'expliquer."

Il le fit en adressant au Conseil Suprême une réponse sous forme de memorandum en date du 13 janvier et en envoyant à Paris une mission extraordinaire confiée à M. Gustave Ador, qui venait de quitter le Gouvernement, et à M. le professeur Max Huber. Le Gouvernement suisse reconnaissait, en ce qui concerne le moment et la forme de la déclaration d'accession que l'interprétation rigoureusement littérale du Conseil Suprême était évidemment exacte, mais, poursuivait le memorandum :

"Le Conseil fédéral avait été et demeure d'avis qu'il serait conforme à l'esprit du Pacte de la Ligue de tenir compte aussi, dans l'application de cette disposition des institutions démocratiques de la Suisse. Jamais encore un peuple n'a eu à se prononcer directement sur un traité international d'une pareille envergure. Les électeurs suisses, gardiens jaloux de l'indépendance de leur pays, tiennent à examiner avec soin le projet qui leur est soumis. Le travail qui tend à éclairer le peuple avant le vote ne peut se faire d'une manière utile et efficace que lorsque la mise en vigueur du traité de paix aura créé un état de droit bien défini.

L'Assemblée fédérale, en prenant sa décision du 21 novembre, pouvait espérer que la ratification par toutes les cinq Grandes Puissances se produirait assez tôt pour que le vote populaire pût avoir lieu dans le délai de deux mois, ou tout au moins peu de temps après. Si cette attente devait être déçue, les Chambres fédérales seraient appelées à examiner la question de savoir si, malgré le fait que leurs prévisions ne se soient pas réalisées, elles maintiennent leur arrêté ou le modifient. Le Conseil fédéral se rend parfaitement compte que la Suisse et cela notamment en considération du très grand honneur qui lui a été fait par le choix de Genève comme siège de la Société des Nations, ne peut pas renvoyer à une date indéterminée sa décision au sujet de l'accession à la Société aux termes de l'article du Pacte. Elle fera connaître sa décision définitive aussitôt que sa situation constitutionnelle spéciale le lui permettra."

Quant à la question de neutralité, le Gouvernement fédéral défendait énergiquement sa thèse de la reconnaissance nécessaire des traités de 1815. Le memorandum se terminait par la déclaration suivante :

"Le Conseil fédéral saisit cette occasion pour proclamer à nouveau qu'une Société des Nations établie sur la plus large base possible constituée, à ses yeux, une nécessité de la politique internationale et qu'il forme le voeu le plus ardent de contribuer, pour autant que cela dépend de lui, à la création de cette oeuvre magnifique et nécessaire. S'il demande instamment que la situation spéciale de la Suisse soit prise en considération en ce qui concerne le délai de la déclaration d'accession définitive et s'il insiste sur la reconnaissance de la neutralité perpétuelle de la Suisse au sein de la Ligue, il est persuadé de ne rien demander qui puisse, en quoi que ce soit, nuire aux intérêts de la Société des Nations.

Le Conseil fédéral ne croit pas s'écarter de la vérité en affirmant que, dans aucun pays, le peuple et les autorités n'ont voué à cette question un intérêt plus passionné et une étude plus consciencieuse. La politique suisse se nourrit tout entière des idées de Paix et de Droit qui forment la substance même du nouvel ordre international. Ces constatations suffisent à éliminer toute ombre de malentendu sur le sens général et la portée de la déclaration du Conseil fédéral."

Les délégués du Conseil fédéral furent entendus par le Conseil Suprême le 20 janvier 1920. En date du 26 janvier, M. Alexandre Millerand, Président du Conseil des Ambassadeurs adressa à la délégation suisse la note suivante :

"Monsieur le Président,

Vous avez bien voulu exposer devant le Conseil Suprême, à la date du 20 janvier, le point de vue du Gouvernement Suisse en ce qui concerne la compatibilité de la neutralité perpétuelle de la Suisse avec son entrée dans la Société des Nations.

Le Conseil suprême, tout en reconnaissant à l'unanimité de ses membres présents, qui comptaient parmi eux les chefs des trois Gouvernements britannique, français, et italien, que les Puissances alliées et associées sont et demeurent liées en ce qui concerne la neutralité perpétuelle de la Suisse par l'article 435 du Traité de Versailles, a estimé, dans sa dernière séance, qu'il appartenait au Conseil de la Société des Nations de se prononcer sur les observations présentées par votre Gouvernement.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, les assurances de notre très haute considération.

(sign.) *Millerand.*"

Cette note fut accueillie avec un vif soulagement par le Gouvernement et l'opinion helvétique. La thèse du Conseil fédéral, en ce qui touchait la compatibilité de la neutralité de la Suisse et son entrée dans la Société des Nations, était expressément confirmée. D'autre part, la question du délai était renvoyée au Conseil de la Société des Nations. Sur ce dernier point, de nouvelles négociations devenaient donc nécessaires.

En conséquence le Conseil fédéral demanda que le Conseil de la Société des Nations voulut bien inscrire à l'ordre du jour de sa prochaine réunion les questions intéressant la Suisse. De plus, il adressa, en date du 30 janvier 1920, à toutes les Puissances représentées au Conseil de la Société une note demandant que le Conseil voulut bien préciser "dans une déclaration explicite la situation juridique de la Suisse dans le cadre de la Ligue". Il chargea enfin MM. Ador et Huber de se rendre à Londres pour exposer verbalement les vues du Gouvernement helvétique.

Les délégués furent entendus par le Conseil de la Société des Nations dans la journée du 11 février. En date du 13, le Conseil adopta une résolution donnant toute satisfaction au Gouvernement suisse tant en ce qui concerne la neutralité qu'en

ce qui touche la question de l'accession. Sur ce dernier point il s'exprimait comme suit :

"Le Conseil de la Société des Nations, ayant en vue la constitution tout à fait particulière de la Confédération suisse, est d'avis que la notification basée sur la décision de l'Assemblée fédérale et effectuée dans le délai de deux mois à partir du 10 janvier 1920, date de l'entrée en vigueur du Pacte de la Société des Nations, pourra être acceptée par les autres membres de la Société comme la déclaration exigée par l'article 1er pour l'admission comme membre originaire, à condition que la confirmation de cette déclaration par le peuple et les cantons suisses soit effectuée dans le plus bref délai possible."

6. Troisième et dernier débat parlementaire (février—mars 1920.)

La nouvelle de cette décision fut accueillie dans toute la Suisse par les partisans de la Société des Nations avec des manifestations de joie qui rappelaient celles dont Genève avait été le théâtre au lendemain du jour où la Conférence de la Paix l'avait définitivement choisie comme siège de l'institution nouvelle.

Comme il est dit dans le "Message complémentaire en ce qui concerne l'accession de la Suisse à la Société des Nations" que le Conseil fédéral adressa aux Chambres en date du 17 février: "Il serait difficile d'exagérer l'importance historique de la décision de Londres." "Il n'est que légitime, poursuivait le Gouvernement dans son Message, de mettre la déclaration du Conseil de la Société des Nations en parallèle avec la déclaration contenue dans l'acte portant reconnaissance de la garantie de la neutralité perpétuelle de la Suisse et de l'inviolabilité de son territoire en date du 20 novembre 1815."

La Suisse avait donc reçu pleine et entière satisfaction dans ses revendications principales. Le Conseil de la Société des Nations l'autorisait à accéder au Pacte tout en restant au bénéfice de sa neutralité militaire. Il l'autorisait de plus à y accéder en qualité de membre originaire tout en renvoyant son plébiscite à une époque postérieure à l'échéance du délai de deux mois. Toutefois, le Conseil avait justement estimé que la confirmation de la déclaration d'accession par le peuple et les cantons suisses devait être effectuée "dans le plus bref délai possible". Or, d'après l'arrêté d'accession adopté par les Chambres fédérales le 21 novembre 1919, la ratification populaire ne devait intervenir qu'après que les cinq grandes puissances auraient adhéré au Pacte. L'adhésion des Etats-Unis devenant de plus en plus aléatoire, le Conseil fédéral proposa donc aux Chambres de "modifier l'arrêté et de lui permettre d'ordonner le vote du peuple et des cantons sans attendre que les Etats-Unis aient pris une décision définitive".

La Commission du Conseil national fit siennes cette proposition et se borna à ajouter, en date du 23 février 1920, au passage du préambule de l'arrêté d'accession relatif à la compatibilité de la neutralité perpétuelle de la Suisse avec le Pacte, la clause suivante :

"Ainsi que le Conseil de la Société des Nations l'a solennellement reconnu dans sa déclaration de Londres, en date du 13 février 1920."

Trois jours après, le 26 février, le débat sur cette proposition s'ouvrit au Conseil national. Théoriquement et juridiquement, la Chambre n'était appelée qu'à confirmer sa décision d'accession du mois de novembre précédent et à se prononcer sur la suppression proposée de la fameuse clause américaine. En fait, le débat prit une ampleur qui dépassa de beaucoup la portée de cette clause. La composition du Conseil national, en effet, ainsi que celle de sa Commission, avait subi un profond renouvellement par suite des élections de 1919. De plus, le Gouvernement lui aussi avait changé. M. Motta avait remplacé M. Gustave Ador à la présidence de la Confédération et M. Calonder à la tête du Département politique. Malgré les changements survenus dans la position du problème ainsi que dans la composition des Conseils, le débat de février 1920 fut, dans ses grandes lignes, la répétition de celui de l'année précédente.

Ceux qui avaient été partisans de l'accession en novembre 1919 le demeurèrent en 1920, et ceux qui avaient combattu l'adhésion avec la clause américaine la combattaient naturellement avec une ardeur accrue maintenant que cette clause devait disparaître. Moralement et politiquement, la position relative des deux partis en présence ne s'était guère modifiée. Les adversaires de la Société des Nations avaient sans doute trouvé un nouvel et très sérieux argument dans l'échec de la politique wilsonienne aux Etats-Unis et dans l'abstention de la grande puissance que l'on considérait en Suisse comme la plus désintéressée en matière européenne. Mais cet avantage était largement compensé par diverses circonstances : par la satisfaction qu'éprouvait le peuple tout entier à constater l'incontestable succès diplomatique que son Gouvernement avait enregistré à Londres; par son désir instinctif de ne pas se montrer indigne de la bienveillance et de la confiance qui venaient de lui être témoignées; par la constitution effective de la Société des Nations enfin et par l'attitude favorable qu'avaient déjà adoptée à son égard les parlements hollandais et scandinaves.

L'ancien président de la Commission, M. Spahn, ne faisant plus partie de la nouvelle Chambre, c'est à M. Robert Forrer qu'incombait la tâche de présenter en allemand la thèse des partisans de la suppression de la clause américaine. Il le fit dans un discours très applaudi où il est intéressant de relever qu'il présentait la Société des Nations plus comme un organe de collaboration internationale que comme une institution destinée en première ligne à empêcher la guerre. M. Forrer chercha tout naturellement à diminuer l'importance de la clause américaine. Il rappela que l'année précédente elle n'avait pas fait partie des premières propositions de la majorité de la Commission. Il ajouta qu'elle avait été introduite après coup pour des raisons d'opportunisme politique par les partisans de l'accession dans l'intention de favoriser un vote affirmatif du peuple.

Sur ce point, M. von Streng, l'un des chefs du parti conservateur catholique et l'un des adversaires les plus convaincus de l'accession, lui répondit en ces termes, dans la même séance du 26 novembre :

“ Je déclare, au contraire, que la grande majorité de la Commission pensait alors, que, sans la collaboration des Etats-Unis, la Société des Nations serait mort-née.”

Le débat se poursuivit pendant cinq séances au cours desquelles il ne fut pas prononcé moins de 32 discours. Les députés romands parlèrent avec encore plus d'enthousiasme et de passion que trois mois auparavant en faveur de l'accession. M. Aloys de Meuron, qui s'était succédé à lui-même comme rapporteur de langue française de la majorité de la Commission, s'écria dans la première séance :

"Si, après toutes les concessions qui nous ont été faites à Londres, après toute la bienveillance qui nous a été témoignée, nous refusions encore d'entrer dans la Société des Nations et de nous associer à cette oeuvre et à cette action humanitaire, notre refus ne serait compris par personne. J'ajoute que le rôle de la Suisse, en matière internationale, serait fini."

Le mouvement qui entraînait la Suisse romande vers la Société des Nations était si puissant que même les députés socialistes de langue française, tout en obéissant au mot d'ordre de leur parti, eurent manifestement de la peine à résister au courant populaire. C'est ainsi que le député GrosPierre déclara, dans la séance du 27 février :

"Personnellement, je crois, Messieurs, que la Suisse agricole, que la Suisse commerçante, que la Suisse industrielle, que la Suisse capitaliste, en un mot, ne pourra se dispenser d'entrer dans la Société des Nations. Je crois que si elle n'y adhérerait pas elle paierait assez lourdement les conséquences matérielles qui en résulteraient pour elle."

Ce sont des intérêts purement capitalistes qui sont en jeu. Nous le répétons, vous auriez tort de le méconnaître, mais pour nous, quand bien même nous voudrions voter l'entrée dans la Ligue des Nations, si tel n'était pas l'intérêt de la Suisse capitaliste, nous serions dans l'incapacité de vous y faire adhérer, de sorte que notre responsabilité est très limitée. Au contraire, nous ne faisons que de vous le signaler en vous disant que nous ne pouvons pas à ce point de vue jouer un rôle dans l'internationale capitaliste."

L'obscurité de ces propos trahit assez quel était l'embarras des socialistes romands. Cela ne les empêcha pas de voter contre l'adhésion entraînés par leurs camarades de la Suisse allemande dont la violence ne connut plus de limite.

"Nous considérons, s'écria le 27 février le Conseiller national Schneider du canton de Bâle-Ville, le combat qui se livre actuellement dans notre Parlement suisse comme un incident dans la lutte qui soulève aujourd'hui le monde, comme un incident dans la lutte entre deux philosophies qui s'inspirent de deux principes économiques contraires. L'effort de nos adversaires, après la catastrophe terrible que le principe capitaliste a subi dans la guerre mondiale, tend à l'application de nouvelles méthodes. Nous sommes témoins de leur acharnement à maintenir ce principe dans l'avenir, malgré sa défaite, malgré la catastrophe. Le principe que les représentants bourgeois défendent ici au Conseil représente la philosophie du passé, celle qui a fait fiasco dans la guerre et qui a valu non seulement à l'Europe, mais au monde tout entier, la misère et le dénuement dont il souffre. La conception que nous défendons

comme socialistes est le principe de l'avenir, le principe de la nouvelle reconstruction, la philosophie qui naît de ce principe économique. Ici, comme ailleurs, la question peut se résumer en une formule lapidaire : capitalisme ou socialisme.

Je constate que la Société des Nations telle qu'elle se présente à nous sous sa forme parisienne n'est pas autre chose que la réalisation du principe de la dictature capitaliste qui s'affirme en elle avec une force provocante que l'on n'aurait pas pu prévoir avant la guerre."

Aux adversaires de droite et de gauche le Gouvernement répondit par la voix toute vibrante de passion éloquente de M. Motta et par celle inspirée du souci réaliste de la prospérité matérielle du pays de son collègue M. Schulthess. Dans le discours le plus noblement oratoire de tout le débat, M. Motta, après avoir défini l'esprit du Pacte et exposé les espoirs que fondait sur ce document l'humanité accablée adressa, dans sa péroraison, au pays et, en particulier, à sa majorité germanique l'admirable appel que voici :

"C'est la Suisse allemande, il faut savoir le proclamer bien haut, à la veille du jour où le peuple prendra une de ses décisions les plus importantes, c'est la Suisse allemande qui a fondé la Suisse. C'est la Suisse allemande qui nous a souvent retenus lorsque nous risquions de glisser. Elle ne veut pas nous retenir le jour où nous aspirons à monter, elle ne veut pas et elle ne peut pas nous empêcher de nous développer, de grandir et de prospérer.

Il y a — vous me pardonnerez cette citation — dans le 26ème chant de l'Enfer du Dante, une scène admirable. Le poète rencontre Ulysse. Ulysse vient des pays de l'Orient. Il est arrivé avec ses compagnons dans la Méditerranée occidentale. Il se trouve au détroit que nous appelons aujourd'hui le détroit de Gibraltar, que les Anciens appelaient les Colonnes d'Hercule, et pour lesquelles ils avaient forgé le célèbre "nec plus ultra". Ulysse veut aller au delà du détroit, il veut naviguer dans un monde qu'il ne connaît pas encore. Ses compagnons hésitent. Il se tourne alors vers eux et les entraîne par ces mots qui sont parmi les plus beaux de la Divine Comédie, qui en connaît de sublimes. Je vous les citerai en italien parce qu'il n'y a que la langue italienne qui leur confère toute la signification dont ils sont remplis :

Considerate la vostra semenza,
Fatti non foste a viver come bruti
Ma per seguir virtute e conoscenza!

Considérez vos raisons de vivre et d'agir, pensez quelle est votre semence. Vous n'êtes pas condamnés à vivre la vie des bêtes, votre mission, c'est de rechercher la science et la vertu. En bien, les raisons de vivre de la Suisse sont dans le respect du droit, dans le culte de la solidarité. Placée devant une humanité sanglante et meurtrie, il me semble que la Suisse ne peut rester passive ; si elle l'était, elle renierait les raisons les plus profondes de sa constitution et de son histoire. Le Grütli n'est point seulement, à mes yeux, une

prairie solitaire où nos pères se sont réunis pour sceller leur première alliance devant Dieu. Le Grütli est un idéal humain de solidarité et de droit, d'autant plus grand qu'il est sorti de coeurs et d'âmes simples. Je suis aussi un peu de la Suisse primitive, parce qu'il coule dans mes veines un peu du sang de mes ancêtres d'Uri. En bien, en prenant l'attitude que je prends ici, en vous demandant un vote de solidarité internationale, je suis persuadé de demeurer fidèle à l'esprit de mes pères et à la tradition de mes aïeux !"

Ce discours, comme tous les autres, se ressentait de la campagne populaire qui battait déjà son plein. S'adressant comme M. Motta aux simples citoyens bien plus qu'aux membres du Conseil qui l'écoutaient, M. Schulthess, après avoir montré une fois de plus les dangers auxquels s'exposerait la Suisse en s'isolant, déclara dans le dernier discours du débat, le 2 mars :

"Dans quelle situation les adversaires nous placent-ils, nous, membres du Conseil fédéral. Nous sommes, j'ose bien le dire, parmi la petite minorité de citoyens suisses qui ont l'occasion d'étudier et de suivre de près la vie économique de notre pays. Nous nous déclarons forts de l'appui de tous ceux qui travaillent avec nous dans ce domaine : pour l'avenir économique de la Suisse, son accession à la Société des Nations est nécessaire. Et d'autres, qui sont étrangers à ces affaires nous répondent : "Cela ira tout de même. A vous de nous tirer malgré tout de l'embarras"

Puisque le peuple suisse a exigé avec raison de pouvoir se prononcer en dernier ressort sur cette question, il faut aussi qu'il assume la responsabilité de sa décision. Chacun qui se rendra aux urnes doit avoir conscience du fait que sa voix peut décider de l'avenir du pays. Il ne faut pas que l'on se dise que le résultat sera tout de même affirmatif et que par conséquent il est légitime de suivre son instinct sans se laisser guider par des considérations rationnelles. Non, au jour du vote, chaque citoyen suisse doit aller aux urnes pleinement conscient de sa lourde responsabilité comme si la décision dépendait de lui seul."

Le Gouvernement lui-même était loin d'escompter avec certitude un résultat favorable du vote populaire. Il était évident à tous ses membres qui avaient pris la parole dans des assemblées populaires dans la partie allemande du pays que, outre l'opposition compacte des éléments d'extrême gauche, sa politique d'adhésion se heurtait à la résistance tenace du fond même de la population. Cette opposition semblait avoir son foyer le plus ardent au berceau même du pays, parmi les paysans et les pères catholiques de la Suisse primitive. C'est en leur nom que M. Müller, député conservateur de Lucerne, parla, le 1er mars, en ces termes :

"Je suis adversaire de l'accession de la Suisse à la Société des Nations quoique je ne sois ni fournisseur de guerre, ni militaire de profession, ni communiste. Ceux qui divisent les ennemis de la Société des Nations dans ces trois catégories oublient la grande masse des adversaires silencieux. Je

songe au simple citoyen, en particulier à notre paysan suisse-allemand. J'ai eu souvent l'occasion, ces derniers temps, de parcourir notre Suisse primitive et j'ai partout, chez notre population paysanne, rencontré la plus grande méfiance et le plus grand éloignement à l'égard de ce Pacte.

Ces adversaires ne sont guère sensibles qu'à un seul argument, celui des conséquences économiques possibles de notre abstention. Sans vouloir nier les inconvénients qui pourraient résulter pour nous de notre refus d'accéder au Pacte, j'estime qu'il ne faudrait cependant pas s'exagérer ce danger. Je voudrais surtout me permettre de demander à mon tour: "Qui est-ce qui nous garantit qu'en entrant dans la Société des Nations ses membres nous traiteraient avec bienveillance lors de la conclusion de traités de commerce?"

Et quant à l'isolement politique, est-ce vraiment pour nous un si grand malheur? Est-ce même un malheur tout court? Un certain isolement n'est-il pas la condition même de notre indépendance politique? N'est-ce pas celui que la Suisse a recherché depuis des siècles, depuis le jour où le vénérable Nicolas de Flüe prononça sa maxime: "Ne vous mêlez pas de disputes étrangères?"

J'ai réservé cette citation pour la dernière car elle exprime très fidèlement la pensée politique des descendants des fondateurs de la Suisse. Leur opposition à la Société des Nations était tout simplement la manifestation d'un instinct séculaire de méfiance ombrageuse et d'indépendance républicaine.

A la votation finale qui intervint le 2 mars, 115 députés, dont 77 de langue allemande se prononcèrent en faveur de l'accession de la Suisse et pour la suppression de la clause américaine; 55 députés, dont 11 socialistes romands exprimèrent un avis contraire.

Si l'on compare ces chiffres avec les résultats de la votation finale du Conseil national au mois de novembre précédent, on constate que la majorité favorable à la Société des Nations est tombée de 128 à 115 et que le nombre des adversaires s'est accru de 43 à 55. Ces différences s'expliquent par la composition du nouveau Conseil national où, grâce à l'introduction du principe de la représentation proportionnelle, l'extrême gauche avait vu le nombre de ses membres passer de 19 à 41. Les 22 voix qu'elle avait gagnées aux élections de l'automne de 1919 vinrent renforcer d'autant le contingent des adversaires de la Société des Nations, composé maintenant pour les trois quarts de députés socialistes.

Au lendemain même du vote du Conseil national, le Conseil des Etats aborda à son tour la discussion relative à la suppression de la clause américaine. La question fut introduite par M. Isler qui avait conservé ses fonctions de rapporteur de la majorité. Fidèle à la méthode qu'il avait suivie lors du précédent débat, il commença par se déclarer très sensible à tous les scrupules et à toutes les hésitations des adversaires de la Société de Nations. L'abstention des Etats-Unis était, à ses yeux, un fait d'une gravité incontestable.

"Dans des milieux étendus de notre peuple, dit-il dans cette séance du 4 mars, on tenait particulièrement à la collaboration de l'Union américaine, car on y voyait pour la Société des Nations, la meilleure garantie d'une action

conciliante, juste et tutélaire en particulier à l'égard des légitimes aspirations des petits peuples. Cela est tout à fait compréhensible. Les Etats-Unis sont, après la Suisse, la plus ancienne des républiques. Comme la Suisse elle-même, ils sont le produit de l'amour de l'indépendance qui les a arrachés à leur ancienne patrie. C'est à l'Amérique que la Suisse a emprunté sa constitution. C'est en l'Union américaine, depuis qu'elle est devenue une grande Puissance, que la Suisse a appris à voir une soeur sympathique dans les heures de l'adversité et du danger. Qu'y a-t-il de plus naturel que le désir d'entrer dans la Société des Nations à ses côtés? Cependant, ces considérations ne sauraient pas nous faire oublier les motifs principaux qui doivent nous dicter notre conduite."

M. Isler conclut en recommandant chaleureusement la politique d'accession comme celle conforme à la mission historique de la Suisse.

Il est intéressant de noter à ce propos qu'il se réclamait de ce même Nicolas de Flûe, sauveur de la patrie au 15^{ème} siècle, dont on avait invoqué l'autorité au Conseil national pour préconiser la politique d'abstention.

"Lorsque je parle de notre mission, déclara M. Isler à la fin de son court mais très impressionnant discours, je songe à une scène de notre histoire. Je pense à la journée de Stanz et à l'homme qui réussit alors à ramener les négociateurs ennemis à la compréhension mutuelle et à la concorde. Ce n'était qu'un homme au milieu de beaucoup d'autres, un faible au milieu d'une foule de puissants. Mais c'est précisément parce qu'il ne disposait d'aucune force et parce que les uns et les autres se rendirent compte qu'il n'élevait la voix que pour le bien du pays dans son ensemble et que ses conseils ne tendaient qu'à l'intérêt général, qu'ils se laissèrent convaincre. C'est ainsi qu'en cette journée mémorable à Stanz, une voix a guidé les esprits et les coeurs.

Transportez, Messieurs, cet incident de notre histoire, de notre pays, sur le plan de l'histoire universelle et de la Société des Nations, et vous y trouverez l'indication de la mission de la Suisse dans le monde. Au nom de la grande majorité de la Commission, je vous engage à adhérer à l'arrêté fédéral accepté par le Conseil national."

Dans la suite du débat, M. Brügger renouvela ses véhémentes attaques contre la Société des Nations et contre la politique du Gouvernement qui, disait-il, tendait à l'imposer à la nation. M. Motta lui répondit avec vivacité en se déclarant très nettement solidaire avec ses prédécesseurs contre lesquels M. Brügger avait décoché quelques flèches.

Après deux jours de discours, le Conseil des Etats confirma la décision du Conseil national sans y apporter la moindre modification. La majorité favorable à l'accession fut sensiblement la même que celle qui s'était manifestée dans la même enceinte au mois de novembre de l'année précédente. 30 députés, dont 9 représentants de la Suisse latine se déclarèrent favorables à la Société des Nations. 6 de leurs collègues, tous de langue allemande, y furent hostiles.

Par la décision du Parlement helvétique, le Conseil fédéral était autorisé à faire, en temps utile, la notification d'accession au Secrétariat de la Société. En date du 8 mars, la Légation suisse à Londres adressa au Secrétaire général l'acte officiel d'adhésion rédigé dans les termes suivants :

"Le Conseil fédéral de la Confédération suisse, en se référant à la note que Monsieur Clemenceau, Président de la Conférence de la Paix, lui a adressée en date du 10 janvier 1920, ainsi qu'aux notes échangées entre le Conseil Suprême et le Conseil Fédéral, et, notamment, à la résolution du Conseil de la Société des Nations en date du 13 février 1920,

déclare

que la Suisse accède à la Société des Nations, conformément à l'article premier du Pacte.

Le vote du Peuple et des Cantons sur l'arrêté fédéral du 5 mars 1920 ci-annexé est fixé au 16 mai de cette année.

Berne, le 5 mars 1920.

Au nom du Conseil Fédéral Suisse :

Le Président de la Confédération,

(sign.) *Motta*.

Le Chancelier de la Confédération,

(sign.) *Steiger*.

A cette déclaration fut jointe l'aide-mémoire suivant destiné à expliquer le choix de la date du 16 mai 1920 à laquelle le Conseil fédéral avait décidé de fixer le plébiscite :

"Par déclaration en date d'aujourd'hui, le Conseil fédéral suisse notifie au Secrétaire Général de la Société des Nations l'accession de la Suisse à la Société, conformément à l'article 1^{er} du Pacte.

Le Gouvernement fédéral a l'honneur de communiquer dans cette même déclaration que le vote du peuple et des cantons qui doit intervenir aux termes du chiffre 2 de l'arrêté fédéral du 5 mars 1920, est fixé au dimanche 16 mai prochain.

En choisissant cette date, le Conseil fédéral s'est inspiré de la déclaration contenue dans la Résolution prise le 13 février dernier par le Conseil de la Société, en vertu de laquelle la confirmation par le peuple et les cantons de la décision des Chambres fédérales devrait être effectuée dans le plus bref délai possible. Le 16 mai 1920 représente, en effet, la date la plus rapprochée à laquelle il paraisse possible, pour des raisons d'ordre technique, de fixer le vote du peuple suisse sur une question d'une pareille importance. Les lois fédérales suisses prescrivent, d'une manière formelle, qu'un vote populaire ne peut avoir lieu que trente jours après la distribution aux citoyens suisses des documents relatifs au vote. D'autre part, la préparation de ces documents et leur distribution à 900.000 citoyens exigent toujours un laps de temps d'à peu près cinq semaines, de sorte que la date choisie par le Conseil fédéral doit être considérée comme étant à la limite de ce qui est pratiquement réalisable.

Mais, même abstraction faite de ces considérations d'ordre technique, il semble impossible pour des raisons qui s'expliquent par le caractère fédéraliste qui est à la base de la Constitution suisse, de fixer le vote à une date plus rapprochée. Les jours du 18 et du 25 avril ont été réservés, dans différents cantons, pour des votes cantonaux et pour des élections importantes dont la coïncidence avec le vote sur l'arrêté fédéral concernant l'accession à la Société des Nations ne pourrait qu'être défavorable. Dans d'autres cantons encore, le dernier dimanche d'avril et le premier dimanche de mai sont prévus par une tradition séculaire pour l'assemblée du peuple dans les "Landsgemeinden", auxquelles ne peuvent être traitées que des questions rentrant dans la compétence de ces cantons. Enfin, l'Assemblée fédérale suisse, qui doit se réunir à nouveau entre le 19 et le 30 avril 1920, empêcherait les députés de parler à leurs électeurs sur la question de l'entrée de la Suisse dans la Société des Nations, à l'époque décisive de la campagne populaire. Tenant compte aussi de la propagande à faire, le Conseil fédéral est d'avis que la date du 16 mai est la plus indiquée par les circonstances.

Pour toutes ces considérations, le Gouvernement fédéral estime — et il ne doute pas que le Secrétariat général ne partage son opinion — qu'en fixant le vote du peuple et des cantons suisses à la première date pouvant être pratiquement envisagée, il a agi conformément à la lettre et à l'esprit de la Résolution prise le 13 février à Londres par le Conseil de la Société des Nations. Le 5 mars 1920."

III. LA CAMPAGNE PLEBISCITAIRE

7. La Société des nations devant le peuple.

Par la signification de l'accession de la Suisse à la Société des Nations, le problème de politique étrangère qui avait préoccupé depuis près de deux ans le Gouvernement suisse était résolu. Les négociations et les délibérations auxquelles il avait donné lieu et dont nous venons de retracer les péripéties nombreuses et parfois émouvantes, avaient été laborieuses et délicates. La tâche qui s'imposait maintenant au Conseil fédéral ne l'était pas moins. Il s'agissait en effet de préparer le plébiscite, étape finale et décisive de l'action politique engagée à Washington en novembre 1918 et poursuivie à Paris, Londres et Berne au cours des mois suivants.

Dès l'origine, comme nous l'avons vu, partisans et adversaires de l'accession de la Suisse à la Société des Nations s'étaient accordés, au prix même de quelque irrégularité constitutionnelle, à réserver au peuple et aux cantons helvétiques la décision suprême. En cela, les uns et les autres obéissaient à des motifs divers. Les adversaires espéraient naturellement du plébiscite le désaveu de la politique qu'ils avaient combattue au Parlement. Quant au Gouvernement et à la majorité favorables à l'accession, ils tenaient tout d'abord à éviter toute apparence de pression et de méfiance à l'égard de l'opinion publique. De plus, ils savaient que la paix intérieure du pays serait sans doute moins menacée par la décision, quelle

qu'elle fût, si elle était imposée par la démocratie directe. Une longue expérience montrait, en effet, qu'en Suisse les vaincus s'inclinaient toujours avec plus de résignation devant un verdict populaire que devant un arrêté du Parlement. Enfin, le Gouvernement, faisant preuve en cela d'une grande clairvoyance et d'une haute sagesse politique, avaient justement estimé que, pour placer définitivement l'adhésion de la Suisse à la Société des Nations à l'abri de toute velléité de réaction, il n'y avait d'autre moyen que de la sceller par un plébiscite.

Avant de rappeler les efforts de propagande déployés par partisans et adversaires de la Société des Nations pour préparer cette consultation populaire, il sera peut-être utile de chercher à esquisser en quelques traits l'état de l'esprit public en Suisse au début de la campagne.

Notre compte-rendu des trois débats parlementaires et, en particulier, les extraits des déclarations les plus frappantes et les plus caractéristiques que nous y avons insérées nous dispensent de longs développements à ce sujet. Les arguments des législateurs en effet, ne différaient naturellement guère de ceux de leurs électeurs. Résumons-les sommairement.

On peut dire tout d'abord que dans la Suisse entière l'horreur de la guerre et le désir de collaborer aux efforts tentés pour la combattre prédisposaient les esprits en faveur de la Société des Nations.

En second lieu, le besoin de solidarité internationale et le danger de l'isolement politique et économique étaient très généralement ressentis. Le premier de ces deux mobiles agissait sans doute avec plus de force en Suisse romande et le second frappait peut-être davantage les esprits pondérés et prudents de la Suisse allemande.

A ces deux principaux motifs venait s'ajouter en troisième lieu chez beaucoup de patriotes dans toutes les parties du pays le souci de l'unité nationale. On savait, en effet, que la Suisse romande attachait un tel prix à l'entrée du pays dans la Société des Nations qu'après les tristesses et les déceptions qu'avait souvent été pour elle l'attitude des Confédérés de langue allemande au cours de la guerre, elle supporterait malaisément une décision contraire à ses aspirations fondamentales. L'on savait, d'autre part, que l'hostilité à la Société des Nations ne revêtait pas, en Suisse allemande, un caractère aussi intransigeant. Il en résultait qu'un verdict affirmatif présentait pour l'unité du pays un danger beaucoup moins menaçant qu'une décision négative. Cette dernière eut très probablement provoqué, en Suisse romande, un mouvement de désaffection et peut-être même de séparatisme.

En quatrième lieu, l'attitude très ferme et très énergique du Conseil fédéral unanime fut peut-être pour beaucoup d'hésitants en Suisse allemande une circonstance déterminante. De mémoire d'homme, et même depuis l'origine de la Confédération moderne, on n'avait jamais vu, en effet, le Gouvernement intervenir dans une discussion populaire avec une pareille ardeur.

En cinquième lieu, facteur d'ordre sentimental plus que rationnel, la cause de l'accession bénéficiait de la sympathie dont l'Entente avait joui en Suisse latine pendant la guerre et dont le Président Wilson avait été l'objet dans le pays tout entier. Sans doute l'étoile de ce dernier avait pâli et un an après la conclusion du

Traité de Versailles le prestige de l'Entente n'était plus ce qu'il avait été aux jours tragiques de la guerre où sa victoire se confondait aux yeux de beaucoup avec le triomphe du droit et le salut de l'indépendance helvétique. Cependant, le fait que la Société des Nations était l'oeuvre des puissances libérales et démocratiques la recommandait encore à beaucoup de Suisses, notamment dans la partie latine du pays.

Enfin ses adeptes en Suisse eurent la bonne fortune de la voir féroce ment attaquée par les deux éléments de la population qui inspiraient à l'opinion moyenne la répulsion la plus vive: les militaristes et les communistes. Le Général Wille en particulier, et tous ceux qui se réclamaient de sa doctrine tout imprégnée de l'esprit de Potsdam déployèrent contre la Société des Nations par la plume et par la parole une activité qui galvanisa l'enthousiasme de ses amis tout en lui attirant la sympathie de beaucoup d'indifférents. A ces sentiments, que les orateurs populaires ne manquèrent pas d'exciter et même d'exaspérer en Suisse romande surtout, s'ajoutait l'aversion de toute la bourgeoisie suisse contre les auteurs de la grève générale à inspiration moscovite et à caractère nettement révolutionnaire qui avait failli bouleverser le pays en novembre 1918. Comme ces éléments d'extrême-gauche étaient tous hostiles à la Société des Nations, celle-ci, en vertu de la maxime que "les ennemis de nos ennemis sont nos amis", gagna en sympathie dans tout le pays.

Nous croyons avoir énuméré ainsi les principaux facteurs d'ordre politique, économique, moral et sentimental favorables à l'action des partisans de la Société des Nations en Suisse. Aux arguments tirés des considérations que nous venons d'énumérer, les adversaires opposèrent en première ligne celui de la neutralité. Il est incontestable que c'était là l'écueil de beaucoup le plus dangereux qui barrait l'entrée du port de l'accession. Sauf dans quelques milieux en Suisse romande, on s'accordait à penser que la neutralité helvétique devait à tout prix rester le principe fondamental de la politique internationale du pays. Il fallut toute l'ingéniosité dialectique de M. Max Huber, toute la fermeté inébranlable sur ce point du Conseil fédéral et toute la bienveillante générosité du Conseil de la Société des Nations, auteur de la déclaration de Londres, pour triompher des difficultés qui en résultaient pour les partisans de l'accession.

A cet attachement à la neutralité constitutionnelle de la Suisse se liait très étroitement l'hostilité traditionnelle à toute politique d'alliance et d'intervention conçue comme un danger pour l'indépendance d'un petit pays entouré de grands voisins. La manque d'universalité de la Société des Nations fut ainsi un second obstacle très redoutable à l'entrée de la Suisse. Les sympathies dont l'Allemagne avait toujours joui dans un pays à deux tiers germanique de langue avait certainement fléchi lors du début de la guerre. Mais si l'Allemagne de 1914, violatrice des neutralités et victorieuse à force de préparation technique et de férocité scientifique, avait inquiété la Suisse allemande, l'Allemagne de 1920, ruinée, sous-alimentée, dépeçée, et accablée d'un fardeau de dettes manifestement insupportable, regagna par la pitié beaucoup de sympathies qu'elle s'était aliénées par son arrogance.

L'incorporation du Pacte de la Société des Nations au Traité de Versailles, dont beaucoup de dispositions étaient généralement condamnées par l'esprit public en

Suisse, lui nuit incontestablement. Il était facile aux adversaires de l'accession de reprendre les arguments des ennemis du Président Wilson au sujet de l'article 10. Ils ne s'en firent pas faute et en adjurant leurs concitoyens de ne pas associer la Suisse à une politique qui pourrait l'obliger à défendre des frontières iniques et à réprimer des révoltes justifiées, ils touchaient une corde très sensible de l'âme helvétique.

Dans certains milieux de la Suisse primitive, le Pacte souffrait aussi de ses origines mêmes qui le recommandaient par ailleurs à la Suisse romande. La Société de Nations, à laquelle le Pape demeurait étranger, et dont la paternité revenait au protestantisme anglo-saxon et à la France de MM. Clemenceau et Klotz, ne pouvait qu'inspirer une certaine méfiance aux populations très catholiques du centre du pays. Cette méfiance était particulièrement sensible dans les vallées où elle s'alliait au ressentiment contre la France, né du souvenir encore vivace des invasions de l'époque napoléonienne.

Enfin, nous nous bornons à rappeler ici l'opposition systématique que firent à la Société des Nations les chefs du socialisme helvétique. Dans un pays aussi industrialisé que la Suisse et dans un milieu aussi politiquement discipliné que le prolétariat ouvrier, cette opposition n'était rien moins que négligeable.

L'esprit public présentait donc une apparence extrêmement bigarrée, sollicité qu'il était en sens contraires par des considérations fort diverses. La complexité de cette situation se reflétait dans l'attitude des partis politiques. Un seul d'entre eux, l'extrême gauche socialiste, prit une part active à la campagne. Les partis bourgeois, officiellement favorables à l'accession, étaient paralysés par les divergences de vues de leurs adhérents. Les chefs les plus notoires s'étaient presque sans exception prononcés pour l'accession, mais beaucoup de meneurs locaux, dans les milieux catholiques et agricoles surtout, y étaient hostiles. C'est ainsi qu'il fut à peine question de la Société des Nations au cours de la campagne politique qui précéda les élections d'octobre 1919, chose très curieuse, étant donné l'intérêt que l'on portait déjà à cette question en Suisse à ce moment.

A défaut de l'action générale et concertée des partis politiques, la propagande pour et contre la Société des Nations s'organisa donc par d'autres moyens.

Dès l'été 1919, des articles commencèrent à se multiplier dans les principaux journaux, destinés à faire connaître l'organisme nouveau et à y intéresser l'opinion. Bientôt quelques brochures parurent sur le même sujet et diverses conférences publiques, organisées spontanément dans la plupart des villes suisses, y furent consacrées. A mesure que l'on se rendait mieux compte de l'importance du problème, on éprouva tout naturellement le besoin de remplacer ou plutôt de compléter cette action de quelques francs-tireurs par un mouvement général de propagande organisée.¹⁾

¹⁾ Je suis redevable à l'extrême obligeance de M. S. Zurlinden, ancien Secrétaire du Comité suisse pour la Société des Nations, d'une documentation volumineuse relative à la campagne populaire. C'est dans les dossiers fort bien classés qu'il a bien voulu me communiquer, contenant des coupures de journaux et des publications de toutes sortes, que j'ai puisé la plupart des renseignements qui suivent et que j'ai pu compléter sur certains points par des souvenirs personnels. Après la campagne le Comité pour la Société des Nations fit paraître une brochure

Les amis de la Société des Nations semblent avoir en cela devancé leurs adversaires. Le 1er août 1919 un manifesté parut intitulé "Exposé du Comité national constitué à Berne pour l'étude de la question de l'entrée de la Suisse dans la Société des Nations". Cet appel était l'oeuvre d'un groupement constitué par le professeur Nippold, auteur d'une des premières brochures sur la Société des Nations, et présidé par M. Comtesse, ancien Président de la Confédération. Il portait une soixantaine de signatures d'intellectuels et d'hommes politiques connus pour l'intérêt qu'ils avaient d'emblée manifesté pour l'institution nouvelle.

Malgré le talent de beaucoup de ses membres ce Comité était cependant inapte à la besogne de propagande populaire qui s'imposait aux amis de la Société des Nations. Son fondateur, en effet, et beaucoup des co-signataires de l'exposé du 1er août avaient, pendant la guerre, manifesté leur sympathie pour l'Entente avec une telle vivacité que leurs noms étaient de nature à inquiéter plus qu'à gagner l'opinion de la majorité suisse-allemande du pays. De plus, ce Comité ne semblait guère disposé à entreprendre lui-même le grand travail pratique qu'allait exiger la préparation du plébiscite. En conséquence la plupart de ses membres, pleinement d'accord en cela avec les milieux politiques et parlementaires, estimaient qu'il convenait de créer pour la propagande à l'intérieur une nouvelle association, tout en réservant à l'ancien Comité le soin de représenter la Suisse dans la fédération internationale des associations pour la Société des Nations.

C'est ainsi qu'après plusieurs pourparlers à Berne, fut fondé à Zurich, le 3 novembre 1919, le Comité national pour l'entrée de la Suisse dans la Société des Nations (Schweizerisches Aktionskomitee für den Völkerbund). Ce Comité fut présidé par M. Paul Usteri, Conseiller aux Etats, un des parlementaires les plus respectés et les plus expérimentés de toute la Suisse. Membre influent du parti radical, qui représentait les vœux de la grande majorité des électeurs bourgeois du pays tout entier, il était également apprécié dans toutes les régions de la Suisse.

Le Comité se subdivisa en quatre Commissions. La première, dite Commission exécutive, fut chargée de la direction générale. Elle fut présidée par M. Usteri qui eut à ses côtés comme Vice-présidents deux hommes dont chacun était une grande force pour le mouvement. C'étaient le conseiller national Baumberger, publiciste catholique dont le journal s'était signalé pendant toute la guerre par une attitude nettement germanophile, et le professeur Ernest Bovet, directeur de la revue bilingue "Wissen und Leben", Vaudois établi à Zurich, et orateur d'une généreuse éloquence, s'exprimant avec un égal talent dans les trois langues nationales.

Pour subvenir aux frais considérables qu'allait exiger le travail entrepris, il fallut son origine, son organisation et son activité sont excellemment exposées par la plume de M. Zurlinden ("Schweizerisches Aktionskomitee für den Völkerbund, *Schlussbericht des Leitenden Ausschusses*" Zurich 1920.)

Quant à l'organisation de propagande contre la Société des Nations, elle n'a rien publié au sujet de son organisation, ainsi qu'a bien voulu m'en informer dans une lettre du 4 avril 1922 M. Louis Odermatt, Secrétaire du "Vorort des Volksbundes für die Unabhängigkeit der Schweiz." ¶ Je tiens à exprimer ici à MM. Zurlinden et Odermatt mes très vifs remerciements pour l'aimable empressement qu'ils ont bien voulu mettre à répondre à mes demandes de renseignements.

lait des ressources financières importantes. On chargea du soin de les réunir une Commission financière dont M. le Conseiller national Syz, de Zürich, fut l'infatigable et très habile président.

Un appel général fut adressé à la population et un effort spécial tenté dans les principales villes du pays. Il paraissait juste et légitime que la Suisse romande et Genève, notamment, fissent en faveur de la campagne un effort particulier. A Genève, comme sans doute dans plusieurs autres villes, on s'adressa donc aux diverses catégories professionnelles de la population. Malgré la situation économique générale, les efforts de M. Syz et de ses collaborateurs furent couronnés de succès. Quoique l'on se soit scrupuleusement imposé de solliciter et de n'accepter pour les besoins de la propagande en faveur de la Société des Nations que de l'argent de source incontestablement suisse, les partisans eurent, comme nous le verrons, au cours de toute la campagne à se défendre contre les soupçons que leur valut l'état bien garni de leur caisse, dont les adversaires s'exagérèrent d'ailleurs beaucoup les ressources. Le grand déploiement de moyens de propagande fut certainement dû bien plus à l'enthousiasme désintéressé des amis de la Société des Nations qu'aux subsides que la Commission financière, présidée par M. Syz, put mettre à leur disposition.

La troisième Commission, présidée par M. Baumberger, fut chargée de nouer et d'entretenir des relations avec la presse qui était naturellement pour les amis de la Société des Nations un instrument d'action indispensable.

Enfin, une quatrième Commission, présidée d'abord par M. le Conseiller national Meyer et ensuite par M. L. Schneller, fut chargée de l'organisation de conférences.

A l'organisme ainsi constitué, fut adjoint un Secrétariat confié à M. S. Zurlinden, publiciste de grand talent et d'une admirable conscience qui était universellement estimé, même par ses adversaires, à cause de la parfaite droiture et de la grande abnégation avec laquelle il avait servi pendant toute sa carrière les causes à la défense desquelles l'appelaient ses convictions. M. Zurlinden qui se chargea des travaux de rédaction et de correspondance fut secondé par M. Locher, dont l'intelligence, la jeunesse et l'enthousiasme faisaient un admirable animateur des organisations locales.

Les tâches de ce Comité étaient multiples. Il s'agissait en premier lieu de susciter la création de Comités cantonaux et locaux là où elle ne s'était pas produite spontanément. Il s'agissait de mettre les ressources intellectuelles et matérielles des parties les plus ardentes de la population au service de celles qui manifestaient de la tiédeur. Il s'agissait de grouper les bonnes volontés, de former des conférenciers et d'alimenter la presse de nouvelles et d'articles utiles à la cause.

Outre ce travail de propagande proprement dite, il fallait, en second lieu, assurer à toute l'action l'uniformité de direction et de méthode que commandait l'économie et que permettait l'opportunité. Très sagement, le Comité reconnut d'emblée qu'il y avait tout à gagner à laisser les Comités locaux suivre leur propre inspiration et à n'intervenir que là où le besoin ou la nécessité s'en faisait sentir.

Le Comité devait enfin se tenir en contact étroit avec le Gouvernement, sans aliéner sa liberté d'action à son égard. Comme le Conseil fédéral était unanime à favoriser l'entrée de la Suisse dans la Société des Nations, mais qu'il ne pouvait et ne devait oublier qu'il représentait un pays profondément divisé, il accueillit avec une vive reconnaissance la collaboration d'un grand organisme qui plaçait au service de sa politique des moyens d'action qu'il devait s'interdire à lui-même.

C'est à dessein que le Comité fut fondé à Zürich et que ses organes d'action furent composés exclusivement de citoyens habitant cette ville. Il était important, en effet, que le siège du mouvement fut situé dans le plus grand centre intellectuel et économique de la Suisse allemande. Et il était important, aussi, pour permettre une action rapide et féconde, que ses membres pussent se réunir journellement. Pour assurer le caractère national du Comité, des demandes d'adhésion furent adressées à un très grand nombre de citoyens de toutes les parties du pays, de toutes les couches de la population et de toutes les opinions politiques et religieuses dont on connaissait les sentiments favorables à la Société des Nations. Vers la fin d'avril, ce comité se composa ainsi de plus de 500 citoyens. Des groupes étaient nés ou avaient été créés dans presque tous les cantons, dans beaucoup de districts des grands cantons et même dans un grand nombre de communes.

Avant d'examiner l'action exercée par tous les Comités, il convient de dire quelques mots de l'organisation de la propagande contraire.

Elle se distingua de celle des amis de la Société des Nations par plusieurs traits essentiels. En premier lieu, alors que le Comité national pour la Société des Nations était un groupement synthétique, sinon unitaire, l'organisation des ennemis de la Société des Nations était caractérisée par un dualisme très net. Le Comité national pour la Société des Nations ne songea jamais à se substituer à tous les groupements politiques ou professionnels qui travaillaient au même but que lui. C'est au contraire dans un esprit de confiance et amicale collaboration qu'il s'employa à soutenir toutes les initiatives parallèles. Précisément à cause de cette unité de vues des amis de la Société des Nations, le Comité chargé de diriger sa propagande fut généralement reconnu et accepté comme guide bénévole, comme inspireur et comme collaborateur matériel. Les ennemis de la Société des Nations, au contraire, étaient divisés en deux camps parfaitement distincts qui, pour des raisons tant théoriques que pratiques, évitaient jusqu'aux apparences de collaboration.

Le parti socialiste qui mit tous ses orateurs et toute sa presse au service de la politique d'abstention évita jalousement toute compromission avec ses alliés bourgeois. Ces derniers mirent non moins d'ardeur à se désolidariser très nettement de l'extrême-gauche. N'étaient admis, dans le Comité expressément constitué pour combattre la Société des Nations que des éléments hostiles à l'internationalisme révolutionnaire, ce qui n'excluait pas les socialistes modérés et légalitaires. Si les adversaires de la Société des Nations décidèrent de marcher à l'assaut de leur ennemi commun sous des bannières distinctes, c'est qu'ils se recrutaient à l'extrême-droite et à l'extrême-gauche de la population.

En second lieu, l'organisation des ennemis de la Société des Nations se distinguait de celle de ses amis par une moins grande publicité. Alors que ceux qui se proposaient de voter "oui" le 16 mai étaient les alliés du Gouvernement et avaient

tout à gagner à faire connaître la constitution et l'action de leur Comité, les adversaires poussèrent la discrétion jusqu'à se donner parfois des allures de conspirateurs.

Au début, les ennemis de droite constituèrent sous le nom sybillin de "Comité indépendant pour l'étude de la Société des Nations" un groupement dont le siège même était inconnu. Ce ne fut qu'en date du 23 février 1920 qu'ils révélèrent publiquement leur identité en s'adressant aux Chambres fédérales, alors réunies pour discuter de la suppression de la clause américaine, en un appel en deux langues: "au nom des Comités cantonaux contre l'entrée de la Suisse dans la Société des Nations de Versailles". A ce moment, ces Comités cantonaux étaient au nombre de cinq, recrutés dans les cantons d'Argovie, de Bâle-Ville, de Berne, de Glaris et de Zurich. Aux signatures des représentants de ces cinq Comités se joignaient celles d'un grand nombre de citoyens du reste de la Suisse allemande. L'on n'y trouve aucun nom socialiste ni aucun nom de la Suisse romande ou italienne.

A la fin de mars, Zurich semble avoir été reconnue comme chef-lieu du mouvement sans que le fait ait jamais été expressément annoncé, pour autant que nos informations nous permettent de l'affirmer. Le 3 avril 1920, une réunion eut lieu à Olten où l'on put annoncer la constitution de nouveaux "comités contre l'entrée de la Suisse dans la Société des Nations de Versailles" dans les cantons de Bâle-Campagne, Saint-Gall, Schwyz, Soleure, Uri, Appenzell (Rhodes-Extérieures), Lucerne, Fribourg et Schaffhouse.

Enfin il y eut une certaine différence dans le recrutement social des organismes favorables et hostiles à la Société des Nations. Dans le premier, on avait cherché et réussi à atteindre des représentants de toutes les professions et de tous les partis politiques, sauf l'extrême-gauche révolutionnaire. Dans le second, les représentants des professions libérales semblaient particulièrement nombreux. Ce furent pour la plupart des ecclésiastiques, des avocats, des publicistes, des médecins, des architectes et des militaires. Le monde de la grande industrie, du grand commerce et de la banque en paraissait exclu.

Cette circonstance s'explique aisément par le fait que les grandes entreprises, ayant de nombreuses relations avec l'étranger et notamment avec l'Entente, tenaient à ne pas passer pour hostiles à un mouvement de solidarité internationale. Elle semble avoir eu pour effet à la fois de priver les ennemis de la Société des Nations de ressources financières aussi abondantes que celles dont disposaient ses amis et de porter les éléments bourgeois parmi eux à s'attribuer un caractère plus strictement national qu'à leurs adversaires.

Enfin il faut noter qu'on ne saurait parcourir la liste des chefs de la fraction bourgeoise hostile à la Société des Nations, sans être frappé par l'importance des éléments notoirement germanophiles parmi eux. Il serait sans doute aussi injuste de dire que tous les amis du Deutschtum étaient hostiles à la Société des Nations que de prétendre que tous les ennemis de cette dernière étaient germanophiles. Le chroniqueur impartial doit à la vérité cependant de relever les relations incontestables qui existaient en Suisse entre les mouvements favorables à l'Allemagne et hostiles au Covenant au cours de la campagne populaire.

Les deux armées qui allaient s'affronter le 16 mai différaient donc par leur organisation intérieure, par leur recrutement et par l'esprit qui les animait. Les méthodes, cependant, qu'elles employèrent l'une et l'autre pour agir sur l'esprit public étaient sensiblement les mêmes. La propagande pour et contre la Société des Nations se fit par trois moyens : la parole, la plume et l'image.

Dans le plan de campagne que la Commission exécutive du Comité pour la Société des Nations arrêta le 6 mars 1920, il était fait une très grande place à la propagande parlée. Le Comité soumettait à tous les groupements locaux une liste de conférenciers, tout en engageant ses adhérents à recourir de préférence à des orateurs recrutés dans la région même de leur auditoire. La Commission exécutive prévoyait aussi des cours destinés à former et à documenter des conférenciers à l'usage desquels plusieurs brochures avaient été spécialement rédigées. Il convient de signaler en particulier celle que le professeur Paul Moriaud avait rédigée à cette fin et fait paraître déjà en octobre 1919 sous les auspices de la Société suisse de la Paix. Dans ses recommandations du 6 mars, la commission estimait que ces cours préparatoires devaient se terminer le 10 avril. Après cette date jusqu'au 15 mai des conférences et des séances de discussion publiques devaient être organisées dans toutes les communes du pays. Ces recommandations furent suivies avec d'autant plus d'entrain et de conviction qu'elles répondaient à un besoin universellement ressenti. Des assemblées furent organisées dans les églises, les théâtres, les salles de gymnastique, les manèges, les auberges, les cinémas ainsi qu'en plein air. Dans la première partie de la campagne, ces assemblées étaient en général contradictoires alors que dans les derniers jours, chaque parti préféra s'adresser seul à ses propres auditoires.

Tous les membres du Gouvernement et notamment M. le Conseiller fédéral Motta donnèrent l'exemple du dévouement civique en participant d'une façon extrêmement active à ces manifestations oratoires. Leur exemple fut suivi par une foule de parlementaires, de publicistes et d'intellectuels qu'il serait trop long d'énumérer ici. Il convient, cependant, de mentionner expressément les services rendus par le professeur Ernest Laur, chef incontesté des paysans suisses qui, pendant toute la campagne, ne marchandait pas ses efforts au service de la cause de l'accession de la Suisse. Il y eut d'autant plus de mérite que la population agricole de la Suisse allemande était naturellement hostile à la Société des Nations et qu'à contrecarrer ainsi les vœux de la majorité de ses fidèles, M. Laur risquait incontestablement sa situation personnelle. Sans son intervention énergique et persévérante, il est très douteux qu'il se fût trouvé le 16 mai une majorité aux urnes pour sanctionner l'accession. Parmi les autres orateurs dont le dévouement fut particulièrement inlassable et l'action particulièrement heureuse, il convient de citer les professeurs Max Huber, Ernest Bovet et Egger.

Du côté des adversaires, ce furent surtout les chefs de l'opposition parlementaire à l'accession de la Suisse qui menèrent le combat dans les assemblées populaires. Ils furent secondés par plusieurs officiers supérieurs et par quelques intellectuels, dont le professeur Beck paraît avoir été un des plus actifs.

Outre ces manifestations collectives, il s'organisa dans beaucoup de communes

républicain du peuple suisse contre le "Preussentum" des militaristes et en particulier du Général Ulrich Wille-von Bismarck, qui avait prit une part active à la campagne contre l'accession de la Suisse.

Une autre feuille porte le texte suivant :

"Qu'est-ce que pensent quelques chefs militaires et leurs suivants ?

Ils pensent ceci :

La Suisse doit tout de même, tôt ou tard, entrer dans la Société des Nations,

Plus tard, elle devra solliciter son accession.

Et alors, il ne sera plus question de cette neutralité militaire et territoriale qui est aujourd'hui reconnue à la Suisse dans la Société des Nations.

Alors, nous serons les hommes du jour !

Suisses Confédérés,

Nous ne sommes pas de cet avis. Entrons aujourd'hui, et gardons notre neutralité, donc

Ja, dem Völkerbunde !"

Je cite ce texte car il montre clairement l'attachement du peuple suisse à sa neutralité traditionnelle. Cet attachement est en effet si fervent que les partisans de l'accession durent présenter la Société des Nations comme destinée moins à remplacer la neutralité par des garanties nouvelles qu'à lui servir de gardienne.

Un autre appel, signé "Les représentants du monde ouvrier au sein du Comité suisse pour la Société des Nations", était intitulé "La Société des Nations et les ouvriers. Une parole grave en un moment grave". On cherchait à y démontrer que l'intérêt des ouvriers industriels était de voter "oui" le 16 mai en insistant particulièrement sur les avantages qu'ils pourraient retirer de la réglementation internationale du travail. Une autre brochure signée des membres catholiques du Comité suisse pour la Société des Nations protestait contre l'insinuation que l'institution nouvelle était d'inspiration franc-maçonne. On y opposait l'opinion de M. Motta et d'autres catholiques notoires aux vues des socialistes révolutionnaires préconisant "une Société des Nations bolchéviste, à la cocarde Lénine-Trotzki".

Les adversaires répliquèrent par des armes de même calibre. C'est ainsi, par exemple, qu'ils publièrent dès le mois de février 1920 un pamphlet illustré intitulé "Der Völkerhund". La première page montrait une Helvétie défendue par de braves Confédérés, armés de piques et de hallebardes, contre les attaques d'un féroce bouledogue, image du Völkerhund en question. Un autre pamphlet était intitulé "Suisse ou Société des Nations". Un autre encore, qui fut distribué à la sortie des églises catholiques le jour de Pentecôte, le 13 mai 1920, représente le vénérable Nicolas de Flüe portant un crucifix et adressant à ses Confédérés, en dialecte suisse allemand, son conseil : "Ne vous mêlez pas de disputes étrangères !"

Un autre factum ridiculisait une des affiches des partisans, où l'on voyait un pâtre suisse tenant le drapeau national dans son bras gauche et offrant la main droite aux autres membres de la Société des Nations. Le geste vigoureux et con-

fiant du bras droit du pâtre, qui faisait la force de l'affiche des partisans, était transformé en un mouvement de sollicitation et le "Ja, dem Völkerbund" qui l'ornait était remplacé dans la caricature par le texte suivant: "Nous sommes prêts à emballer notre drapeau en échange d'un bon pourboire".

Citons enfin un tract intitulé "Nos 14 points" dans lequel le parti socialiste opposait les postulats de sa doctrine révolutionnaire au Pacte wilsonien.

Les publications de tout caractère et de toute inspiration furent extrêmement nombreuses, car il s'agissait de convaincre l'esprit du pâtre dans sa chaumière comme celui de l'ouvrier dans son usine, celui du boutiquier villageois comme celui du commis voyageur.

Les affiches, par contre, destinées à frapper l'imagination du peuple tout entier furent beaucoup moins diverses. Les partisans de l'accession concentrèrent leurs efforts sur l'affichage de deux tableaux. Dans l'un et l'autre, l'artiste avait cherché à faire appel à l'honneur et aux sentiments de confiante générosité du peuple suisse qui lui interdiraient de repousser l'idéal de pacification par le droit représenté par la Société des Nations. Les adversaires, au contraire, en présentant sur leurs affiches une Helvétie enchaînée et un Guillaume Tell libérateur, en appelaient au sens de l'indépendance et à la tradition des ancêtres au col roide, refusant de s'incliner devant les puissants du monde.

Pendant plusieurs jours, la Suisse entière fut ainsi ornée de milliers de grandes affiches multicolores adressant leurs appels du haut des portes de granges dans les moindres hameaux, comme des murs des gares dans les grandes villes. Malgré que la passion populaire se fût vivement échauffée au cours de la lutte, ces affiches furent en général respectées par le public. On signalait seulement que dans quelques villages suisses allemands, les affiches des partisans avaient été lacérées et que dans quelques autres leur texte: "Ja, dem Völkerbund!" (Oui, pour la Société des Nations) avait été mutilé pour devenir: "Ja, kein Völkerbund!" (Surtout pas de Société des Nations!). S'il ne paraît pas s'être produit d'incident semblable en Suisse romande, c'est que les adversaires, sachant leur cause perdue d'avance dans cette partie du pays, ne s'étaient pas mis en frais pour la recommander aux populations de langue française par voie d'affiches.

La propagande par l'image se poursuivit encore au moyen de cartes postales illustrées dont plusieurs centaines de milliers furent publiées par les deux partis. Ces cartes étaient, soit la reproduction en format réduit des affiches principales, soit des caricatures ridiculisant l'adversaire.

Avant de terminer cet exposé de la campagne populaire, il convient de signaler quelques uns des innombrables incidents qui en marquèrent le cours.

Le mouvement des partisans de la Société des Nations venait d'être lancé, en novembre 1919, lorsque la note du Conseil Suprême, du 2 janvier 1920, remettant en question à la fois la neutralité helvétique et la consultation populaire, vint jeter le désarroi parmi eux. La propagande fut brusquement interrompue pendant

et confondre les adversaires de la politique d'accession. Depuis lors jusqu'à la date du scrutin, la propagande gagna en intensité de semaine en semaine. Pendant les derniers jours de la campagne, elle devint si intense et si générale qu'il est permis d'affirmer que la Société des Nations formait l'objet principal des préoccupations et des conversations dans tous les foyers suisses d'un bout à l'autre du pays.

Au début d'avril, le Comité contre l'accession fit paraître un communiqué signalant que l'activité déployée par leurs adversaires "dépassait la mesure de la propagande habituelle et faisait penser à un vaste effort organisé de l'étranger pour influencer l'opinion suisse". L'insinuation contenue dans ce communiqué provoqua des protestations énergiques de la part des partisans et finalement une rectification de M. Curti-Forrer, président du "Comité cantonal zurichois contre l'accession de la Suisse à la Société des Nations de Versailles".

L'opulence relative du Comité pour la Société des Nations fournit à ses adversaires un motif d'attaque que les socialistes parmi eux exploitèrent avec une véhémence particulière. C'est ainsi que la Berner Tagwacht, organe des révolutionnaires de la capitale, annonça le 12 mai sous le titre "D'où vient l'argent?" qu'une société industrielle française venait d'envoyer au Comité pour la Société des Nations un chèque de 10.000 francs, payable dans une banque de Berne. Cette nouvelle fut affichée partout avec un avis annonçant la publication imminente d'un fac-simile du document en question. Le Comité pour la Société des Nations eut beau opposer à cette information le démenti le plus indigné, il est certain que la calomnie porta quelque fruit. Jeter la suspicion sur le désintéressement des amis de la Société des Nations et insinuer surtout qu'ils étaient à la solde de l'Entente, c'était naturellement exciter contre eux d'une façon particulièrement efficace la masse du peuple et notamment ses éléments germanophiles.

Une autre arme dont la propagande hostile se servit pour détourner de la Société des Nations les populations catholiques fut la diffusion du bruit que le Vatican exclu de la Société des Nations serait heureux d'une issue négative du plébiscite. A ce bruit, M. Motta, au congrès du parti conservateur catholique réuni à Lucerne le 15 avril 1920, opposa une vive protestation et un démenti catégorique. Il s'éleva contre toutes les immixtions ecclésiastiques dans la campagne en cours et se déclara autorisé à affirmer que le Saint-Siège tenait expressément à laisser aux citoyens suisses une liberté absolue en ce qui concernait leur attitude à l'égard de la Société des Nations. Il ajouta que le délégué du Vatican en Suisse avait en son nom personnel déclaré publiquement qu'il estimait que l'accession de la Suisse constituerait un bienfait pour la Société des Nations et pour la pacification générale des esprits. Ces affirmations très nettes du représentant du parti catholique au sein du Gouvernement fédéral produisirent sans doute une grande impression. Elle ne suffirent pas cependant à empêcher que jusqu'à la fin de la campagne la Société des Nations fut attaquée du haut de certaines chaires catholiques comme une oeuvre de francs-maçons et de libres penseurs.

Enfin, il n'est pas inutile de rappeler qu'au cours de toute la campagne on chercha à amener contre la Société des Nations les sympathies qu'éprouvait pour l'Alle-

magne vaincue une très grande partie du peuple suisse. Chaque acte de sévérité des vainqueurs et notamment l'occupation momentanée de la rive droite du Rhin par les troupes françaises fut le signal du renouvellement des attaques contre la Société des Nations, oeuvre et instrument de l'Entente. Pendant les derniers jours de la campagne des bruits particulièrement révoltants sur l'attitude des autorités militaires françaises et sur la moralité des troupes de couleur en territoires occupés furent colportés par des adversaires de la Société des Nations. Malgré un démenti immédiat du Département politique fédéral et malgré un communiqué officiel de l'ambassade de France, ces bruits trouvèrent dans des milieux étendus de la population une créance dont la Société des Nations dut faire les frais.

La veille du plébiscite, le verdict demeurait encore incertain. On savait que la Suisse romande et italienne se prononcerait en faveur de l'accession, mais on ignorait si la participation au scrutin et si la majorité dans ces cantons seraient assez fortes pour contrebalancer la majorité négative prévue dans plusieurs régions de la Suisse allemande et notamment de la Suisse primitive catholique.

8. Le plébiscite et ses résultats¹⁾.

Le dimanche 16 mai 1920 fut marqué par une agitation passionnée dans tout le pays. Dès le matin les cloches des églises annoncèrent à tous l'ouverture du scrutin. Des motocyclettes et des automobiles portaient partout les derniers appels des comités de propagande et seule une interdiction fédérale empêcha la distribution de feuilles volantes par avions qui avait été prévue. Des automobiles dans les villes et des chars à bancs à la campagne réquisitionnés par amis et adversaires de la Société des Nations amenaient aux lieux de vote les électeurs hésitants ou retardataires. Des vieillards et des malades s'y firent transporter en grand nombre malgré leurs infirmités. Tout le peuple sentit qu'il s'agissait d'une décision grave pour les destinées du pays.

Lorsque les premiers résultats furent publiés l'agitation grandit encore. La décision de Bâle-Ville, qui repoussa l'accession à une très faible majorité fut accueillie avec soulagement par les partisans qui avaient escompté une grosse majorité négative dans ce canton. Les résultats fortement négatifs de Zurich et notamment de Saint-Gall furent au contraire acclamés par les adversaires qui ne s'attendaient pas à un refus aussi net. Les heures de l'après-midi se passaient ainsi sans apporter de renseignement sûr quant à l'issue du plébiscite. Ce ne fut qu'au cours de la soirée que le verdict affirmatif des Grisons vint combler de joie les partisans en les assurant de la victoire.

¹⁾ A propos des chiffres que contient ce chapitre, je tiens à remercier ici très vivement M. Marcel Ney, Directeur du Bureau fédéral de statistique, de la grande obligeance qu'il a mise à répondre à toute mes demandes de renseignements.

Les résultats du scrutin sont indiqués par cantons dans le tableau suivant :

Votation populaire du 16 mai 1920 sur l'Accession de la Suisse
à la Société des Nations.

Cantons	Electeurs	Bulletins valables	Acceptants	Rejetants	Rejetants en % des suffrages valables	Partici- pation au vote en % des électeurs inscrits
Zürich	137,307	113,285	46,387	66,898	59,1	82,5
Berne	172,023	122,176	65,655	56,521	46,3	71,0
Lucerne	43,489	29,926	15,550	14,376	48,0	68,8
Uri	5,827	4,425	1,008	3,417	77,2	75,9
Schwyz	14,789	11,042	2,546	8,496	76,9	74,7
Unterwald (Obw.)	4,475	3,069	1,802	1,267	41,3	68,6
Unterwald (Nid.)	3,437	2,407	1,389	1,018	42,3	70,0
Glaris	8,590	6,813	2,289	4,524	66,4	79,3
Zoug	8,085	5,966	2,842	3,124	52,4	73,8
Fribourg	35,167	26,243	20,125	6,118	23,3	74,6
Soleure	33,135	24,904	9,895	15,009	60,3	75,2
Bâle-Ville	31,846	22,747	10,693	12,154	53,0	71,4
Bâle-Campagne	19,296	14,704	5,548	9,156	62,3	76,2
Schaffhouse	12,688	10,921	4,362	6,559	60,1	86,1
Appenzell (Rh. Ext.)	13,783	10,955	5,573	5,382	49,1	79,5
Appenzell (Rh. Int.)	3,128	2,538	1,265	1,273	50,2	81,1
Saint-Gall	67,809	56,820	26,474	30,346	53,4	83,8
Grisons	28,983	23,140	12,343	10,797	46,7	79,8
Argovie	57,865	50,955	17,846	33,109	65,0	88,1
Thurgovie	32,904	27,689	16,225	11,464	41,4	84,2
Tessin	42,192	18,531	15,709	2,822	15,2	43,9
Vaud	83,472	68,587	63,924	4,663	6,8	82,2
Valais	33,296	25,226	19,172	6,054	24,0	75,8
Neuchâtel	34,798	27,158	23,034	4,124	15,2	78,0
Genève	39,943	30,362	25,214	5,148	17,0	76,0
La Suisse ...	968,327	740,589	416,870	323,719	43,7	76,5

La première observation que suggère l'étude de ce tableau est relative à la participation au vote. Plus des $\frac{3}{4}$ des électeurs inscrits exercèrent leur droit de citoyen le 16 mai 1920.

C'est là une proportion très forte et qui n'avait jamais été atteinte dans les plébiscites antérieurs au cours du XX^{ème} siècle.¹⁾ Depuis que les statistiques permettent de l'établir, elle n'avait été légèrement dépassée que deux fois, en 1882 et en 1898. Dans la première de ces occasions le peuple suisse avait repoussé l'in-

¹⁾ Tout récemment, le 3 décembre 1922, lors d'un referendum sur un projet socialiste de prélèvement sur la fortune, repoussé par 736.952 "non" contre 109.702 "oui", la participation électorale fut encore sensiblement plus forte. Elle dépassa à cette occasion le 86 %.

Intervention du pouvoir fédéral en matière scolaire et dans la seconde il avait décidé la nationalisation de ses principaux réseaux de chemins de fer. Il n'est pas étonnant que ces deux votations précédentes, sur des questions de politique intérieure et qui touchaient de très près la vie quotidienne de tous, aient suscité, en leur temps, un très vif intérêt populaire. Lors d'élections contestées la participation au scrutin est toujours en Suisse, plus forte qu'à l'occasion de referenda. Elle avait dépassé 80% à l'occasion du renouvellement du Conseil national au mois d'octobre 1919.

On estimait cependant en Suisse qu'en atteignant 76 $\frac{1}{2}$ % le 16 mai 1920, à propos d'une question de politique étrangère, la participation constituait de la part du corps électoral une preuve d'intérêt exceptionnel.

Elle fut d'ailleurs très inégale. Des sept cantons où elle dépassait 80%, cinq étaient hostiles à la Société des Nations. On ne saurait donc trouver dans ces chiffres la confirmation de l'opinion généralement répandue dans le pays selon laquelle l'ardeur des partisans de la Société dépassait celle de leurs ennemis. Il faut noter toutefois que les cantons où la proportion de votants fut la plus forte le 16 mai 1920 furent en général ceux dans lesquels l'intérêt pour la chose publique se manifeste toujours le plus vivement aux urnes. De plus, il était naturellement plus facile d'assurer une très forte participation au vote dans des cantons où la décision, très contestée, était douteuse que dans ceux où le résultat était prévu d'avance.

Dans un seul canton, le Tessin, plus d'un tiers des électeurs s'abstinrent de voter. Cette participation extraordinairement faible de la Suisse italienne paraît s'expliquer par deux raisons principales. En premier lieu, le Tessin comme l'Italie voisine, est un pays à très forte migration temporaire. Or, grâce à une disposition spéciale de la constitution tessinoise, les citoyens absents du pays restent inscrits sur les rôles électoraux. Par conséquent, la proportion entre les votants effectifs et les électeurs inscrits y est toujours plus faible que dans les autres cantons. En second lieu, on peut estimer qu'une moitié environ des électeurs socialistes, hésitant entre leur sympathie instinctive pour la Société des Nations et leur fidélité au mot d'ordre de leur parti avaient marqué leur embarras en refusant de participer au vote.

Toute la Suisse fut frappée par les chiffres du canton de Vaud où avec une participation de plus de 82% des électeurs inscrits, les "oui" dépassaient les "non" dans les urnes dans une proportion de plus de dix à un.

Une seconde observation générale qu'il convient de faire à propos des résultats généraux du plébiscite touche à l'importance du facteur de race ou de langue. Si l'on divise, en effet, les cantons suisses en trois catégories, ceux de langue latine, ceux de langue allemande et les cantons mixtes, on obtient les résultats suivants: Les 4 cantons de langue française et italienne votèrent tous en faveur de la Société des Nations et affirmèrent leur volonté d'accession par une majorité de 111.000 voix. Les 4 cantons mixtes furent également tous au nombre des acceptants et augmentèrent la majorité affirmative des cantons latins d'un contingent de 37.000 voix. Des 14 cantons germaniques, d'autre part, 10 $\frac{1}{2}$ se prononcèrent

contre la Société des Nations et cela à une majorité de 63.000 voix sur 323.000 votants environ.

Il résulte de ces calculs approximatifs que la Suisse allemande, dont la population dépasse les deux tiers de la population totale se montra nettement hostile à la Société des Nations.

Ce vote est d'autant plus significatif qu'en agissant ainsi la majorité des électeurs désavouaient, non seulement leurs représentants unanimes au sein du Conseil fédéral, mais aussi la majorité de leurs représentants au Parlement.

Cette constatation est confirmée par l'analyse détaillée du résultat du scrutin dans les cantons mixtes. C'est ainsi que le canton de Berne ne dut sa majorité affirmative de 9.000 voix environ qu'à la majorité écrasante qui se prononça en faveur de l'accession dans sa partie française. La ville fédérale elle-même repoussa la Société des Nations par 12.666 "non" contre 7.777 "oui". Dans le Valais, l'opposition ne fut pas moins nette. Alors que le Bas-Valais, de langue française, accepta la Société des Nations par 17.192 voix contre 631, la majorité négative dans le Haut-Valais, de langue allemande, fut de près des trois quarts. Dans le canton de Fribourg, le seul district de langue allemande, celui de la Singine, protesta contre la décision affirmative du canton dans son ensemble en votant "non" à une majorité de 2.749 voix contre 668.

Un seul canton fit exception à cette règle à cet égard. Aux Grisons, ce fut la majorité langue allemande qui se prononça en faveur de la Société des Nations, alors que la minorité romanche manifesta la préférence contraire. Cette anomalie apparente s'explique par des raisons confessionnelles et politiques. La plupart des radicaux protestants, fidèles à la voix de leur chef, l'ancien Conseiller fédéral Calonder votèrent "oui", alors que les conservateurs catholiques, en majorité dans la partie romanche du pays, suivirent dans l'opposition leur représentant au Conseil des Etats, le Colonel Brügger.

Une troisième conclusion générale qui se dégage du tableau cité ci-dessus est la faiblesse relative de l'action de la politique de parti. Dans une partie notable de la Suisse allemande la majorité radicale et conservatrice refusa de suivre le mot d'ordre affirmatif de ses chefs, alors qu'en Suisse romande, l'indiscipline électorale des socialistes fut également remarquable. Aussi est-il évident que le "Volk", journal socialiste de Soleure, affirmait une absurdité en imprimant, au lendemain du scrutin: "La démocratie suisse se dissout. Les messieurs vont à Paris, les ouvriers à Moscou."

Si l'on avait voulu à tout prix résumer en une formule lapidaire les résultats du scrutin au point de vue social, il eût été moins faux de dire: "Les paysans vont à Paris, les ouvriers à Moscou." En effet, des 14 $\frac{1}{2}$ cantons où la population agricole de nationalité suisse dépasse le 27 %, chiffre moyen pour tout le pays, 9 se montraient favorables à l'accession et 5 $\frac{1}{2}$ hostiles. D'autre part, des 7 $\frac{1}{2}$ cantons les moins agricoles de la Suisse, 2 $\frac{1}{2}$ seulement acceptèrent l'adhésion.

Le fait est encore plus frappant si l'on élimine de ces calculs les cantons latins. Des 10 $\frac{1}{2}$ cantons agricoles germaniques, 5 acceptèrent et 5 $\frac{1}{2}$ refusèrent l'acces-

sion. Des $5\frac{1}{2}$ cantons non agricoles germaniques, 5 rejetèrent la Société des Nations et $\frac{1}{2}$ seulement se prononça en sa faveur.

Cependant la principale leçon sociologique qui se dégage de cette votation fut la prépondérance des sympathies de race sur la solidarité de classe. "La Sentinelle", journal socialiste de la Chaux de Fonds avoua franchement sa déception en constatant avec tristesse que "beaucoup de camarades ont voté en faveur de la Société des Nations bourgeoise". Dans la "Tagwacht" de Berne, rédigée par l'un des chefs du socialisme suisse la déception fut doublée par une violente colère contre les ouvriers romands dont le 16 mai avait trouvé en défaut la conscience de classe. En sens inverse, la "Nouvelle Gazette de Zurich", principal organe bourgeois du plus grand canton de la Suisse, écrivait le 17 mai: "Le fait qu'il se soit trouvé 30.000 bourgeois pour s'associer aux 35.000 internationalistes rouges en déposant un bulletin négatif dans l'urne est une énigme pour tout le monde".

L'énorme majorité négative du canton de Zurich fut en effet une déception inattendue pour les amis de la Société des Nations et une consolante surprise pour ses ennemis. Chacun s'attendait à ce que la lutte fût chaude dans ce canton, dont la capitale était un des foyers les plus ardents du socialisme révolutionnaire. Mais que le canton, dans son ensemble, siège central de l'organisation pour la Société des Nations, patrie de son président, M. Usteri, d'un des principaux artisans de l'accession, M. Max Huber et d'un membre influent du Conseil fédéral, M. Haab, qui venait d'y prononcer un grand discours en faveur de la Société des Nations, pût donner une majorité négative de plus de 20.000 voix confondit tout le monde. La joie que ce résultat inspira sûrement au Général Wille fut sans doute atténuée par la constatation que le district de Meilen où il habitait fut, avec celui de M. Max Huber, un des rares qui donna une majorité affirmative. Cette observation n'est suggérée que par le désir de montrer que ce ne fut certainement pas par amour du militarisme mais bien plutôt malgré sa répugnance pour lui que les électeurs zurichois adhérèrent à la thèse de son principal défenseur. Le fait que Zurich comptait parmi ses électeurs une proportion particulièrement forte de naturalisés d'origine allemande fut sans doute moins étranger au résultat du vote, ainsi que M. Usteri le constatait dans la "Nouvelle Gazette de Zurich", le 18 mai.

Quant au facteur confessionnel, son action n'est pas nettement indiquée par la statistique électorale. Si l'on divise, en effet, au point de vue religieux les cantons en trois groupes comme nous l'avons fait au point de vue de la langue, et si l'on considère comme cantons mixtes ceux dans lesquels aucune des deux confessions ne compte plus de 80% des habitants, on obtient le résultat suivant:

Des $4\frac{1}{2}$ cantons protestants, 1 refusa et $3\frac{1}{2}$ acceptèrent l'accession.

Des $8\frac{1}{2}$ cantons catholiques, $3\frac{1}{2}$ refusèrent et 5 acceptèrent.

Des 9 cantons mixtes, enfin, 6 donnèrent une majorité négative et 3 une majorité affirmative.

En serrant les chiffres de plus près et en examinant les résultats des cantons mixtes par districts on arrive à la conclusion quelque peu conjecturale que, toutes choses égales d'ailleurs, l'influence protestante fut probablement plus favorable à

l'accession que l'influence catholique. Mais les choses furent précisément très loin d'être égales. D'une part, en effet, trois des cantons catholiques, Fribourg, Valais et Tessin sont des cantons très nettement latins par la langue, et d'autre part, le socialisme révolutionnaire a ses foyers principaux dans les cantons protestants. On peut en conclure que les facteurs de la race, et dans une beaucoup plus faible mesure, du parti politique et de la classe sociale, neutralisèrent l'action du facteur religieux au point de dissimuler dans les statistiques son effet réel.

Une dernière observation s'impose à celui qui analyse les résultats de la votation du 16 mai. Comme elle concerne le droit public helvétique et non pas la Société des Nations, nous nous bornons à la mentionner ici. Le fait qu'il faut, en Suisse pour l'adoption d'une mesure constitutionnelle la double majorité du peuple et des cantons peut exposer le pays à des crises redoutables. Les patriotes en eurent très vivement conscience au début de la soirée du 16 mai, lorsqu'ils pouvaient craindre que, malgré une majorité populaire, leur pays serait peut-être empêché d'accéder au Pacte, à cause de l'opposition de la majorité des cantons ou simplement à cause de l'égalité des voix cantonales. Il se trouve que jusque'ici, dans les plébiscites organisés sous l'empire du régime actuel, la majorité populaire et la majorité cantonale ont toujours coïncidé. Le conflit possible entrevu le 16 mai 1920 pose cependant un problème qui n'est pas sans inquiéter les patriotes et les juristes suisses.

Comme le constatait le principal journal Saint-Gallois favorable à l'accession au lendemain du scrutin, la très forte opposition qui s'était manifestée n'est peut-être pas sans avantage pour les amis mêmes de la Société des Nations. Elle oblige, en effet, les représentants de la Suisse au sein de ses organes à déployer tous leurs efforts pour améliorer sans cesse le Pacte en vue de le conformer toujours davantage aux vues de l'opinion helvétique.

CONCLUSION.

Les conditions dans lesquelles la Suisse entra dans la Société des Nations expliquent l'attitude qu'elle y a prise et l'action qu'elle a cherché à y exercer.

C'est à grand-peine et malgré l'opposition de la majorité de l'élément germanique du pays, le plus ancien et le plus nombreux, que le Conseil fédéral réussit à assurer l'accession de la Suisse. Les obstacles qu'il avait eu à surmonter pour cela résidaient dans l'attachement passionné du peuple à la neutralité intégrale, dans son évidente hésitation à s'associer à une entente internationale qui ne fut pas universelle et dans sa méfiance instinctive et traditionnelle à l'égard de la grande politique européenne.

C'est pour ces raisons qu'une fois Membre de la Société des Nations, la Suisse ne manqua pas une occasion d'insister sur la nécessité d'y admettre tous les Etats qui voulaient y adhérer. C'est pour ces raisons qu'elle crut devoir s'opposer au passage à travers son territoire des troupes dont le Conseil avait prévu l'envoi dans la région de Vilna au printemps 1921. C'est pour ces raisons que ses repré-

sentants firent ce qui dépendait d'eux pour atténuer les rigueurs de l'article 16 du Pacte. C'est pour ces raisons enfin que, tout en donnant son adhésion enthousiaste et cordiale à l'institution juridique de la Cour permanente de Justice internationale, l'opinion suisse a toujours marqué une certaine réserve à l'endroit des délibérations politiques du Conseil.

Sur la plupart de ces points l'intérêt de la Confédération helvétique se confond avec l'intérêt de la Société des Nations dans son ensemble. Nul ne conteste que l'intérêt de cette dernière exige impérieusement qu'elle devienne universelle aussitôt que les circonstances le permettront. Tous les amis de la paix sont d'accord pour souhaiter que les décisions politiques du Conseil soient toujours inspirées par le seul souci de l'équité.

Quant à la neutralité intransigeante et intégrale, d'autre part, elle est assurément inconciliable avec le fonctionnement normal d'une Société des Nations parfaite. Mais pour être parfaite, la Société des Nations doit englober tous les Etats de la terre, interdire absolument la guerre et mettre sans réserve les ressources économiques et militaires de tous ses membres au service du droit, interprété par un tribunal dont la compétence et l'impartialité soient incontestables et incontestées.

En l'état actuel des choses, et en attendant que la Société des Nations soit en mesure d'assurer absolument le règne pacifique de la justice dans le monde, la Suisse reste fermement attachée à sa neutralité qu'elle considère toujours comme la garantie fondamentale de sa sécurité et de son indépendance. En cela il y a une antinomie évidente entre sa politique et celle de la Société des Nations. Mais à examiner le problème de près, tous les Etats ne sont-ils pas tous peu ou prou dans la même situation à cet égard? Ne sont-ils pas les uns et les autres ballottés entre leur intérêt national immédiat, qui les pousse à faire abstraction de celui de leurs voisins, et l'intérêt permanent de la collectivité internationale, qui commanderait la subordination inconditionnelle de tous au tout?

Hâter le perfectionnement de la Société des Nations pour permettre aux patriotes de tous les pays de sacrifier sans scrupule et sans regret la préoccupation de l'égoïsme sacré sur l'autel de la justice, de la paix et de la concorde universelles, voilà donc le devoir de tous les Suisses, amis et adversaires de l'institution nouvelle, voilà la tâche commune aux hommes de bonne volonté du monde entier!

L'ENTRÉE DE LA SUÈDE DANS LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

PAR
ERNST TRYGGER

Il suffit de considérer que, depuis plus de cent années, la Suède n'a pas pris les armes, pour se rendre compte que les siècles antérieurs de son histoire lui ont rendu la guerre odieuse et appris à voir toujours plus nettement dans la paix le seul fondement assuré du progrès et de la prospérité nationale. A cet égard, on peut affirmer sans exagération que dans notre pays l'opinion publique est à peu près unanime. Aussi la Suède devait elle offrir un terrain particulièrement favorable aux idées pacifistes qui, durant les dizaines d'années qui précédèrent la grande guerre, se répandaient avec une force croissante à travers le monde civilisé.

On s'étonne, dès lors, que les partis de gauche suédois aient cru pouvoir revendiquer pour eux-mêmes le monopole exclusif de l'attachement à ces idées et représenter toute la droite, sinon comme le parti de la guerre, du moins comme indifférente à la solution pacifique, par la voie des accords ou de l'arbitrage, des litiges internationaux. Il y a lieu de croire, il est vrai, qu'ils consentiraient aujourd'hui à reconnaître que les divergences existant entre eux et leurs adversaires portaient, en réalité, non sur l'idée même de la paix, mais sur les conditions du maintien de l'indépendance et de la souveraineté nationales.

En raison de son expérience plus longue des affaires publiques, la droite suédoise avait appris à ne pas confondre ses espérances et ses vœux avec leur réalisation. La gauche, au contraire, dans l'enthousiasme de la jeunesse, avait quelque peine à comprendre que la cause de la paix, si essentielle au bonheur des peuples, pût ne pas triompher, à une époque surtout où elle trouvait de si précieux appuis dans les multiples liens qui unissent les nations sur le terrain économique. On ne prêtait pas, de ce côté de l'horizon politique, une suffisante attention aux nuages annonciateurs de l'orage prochain qui s'amoncelaient, en dépit de tout, sur l'Europe et sur le monde.

La cause profonde de la catastrophe qui s'est abattue sur l'humanité me paraît devoir être cherchée dans un fait dont une juste intelligence aurait dû conduire aux efforts les plus énergiques en vue de la conjurer. Ce qui aggravait de jour en jour, entre les grandes Puissances, la tension de leurs rapports, c'est la difficulté croissante qu'éprouvaient les hommes d'Etat à maintenir les conditions d'existence de leurs populations respectives, dont le chiffre allait en augmentant sans cesse, au niveau élevé où elles étaient peu à peu montées. Pour y parvenir, toutes les grandes

Puissances revendiquaient leur place au soleil, et celles qui l'avaient obtenue déjà se sentaient menacées dans leur possession si une autre prétendait au même privilège. Au lieu d'ajuster les prétentions nouvelles aux anciennes, dans le sentiment de la solidarité de leurs intérêts, elles cédèrent de plus en plus à un esprit de défiance mutuelle, qui s'exprima dans cette course aux armements dont la guerre devait être l'aboutissement fatal.

A quels périls les conflits armés des grands et des puissants exposent les petits Etats, l'histoire l'a montré en mainte occasion. La droite suédoise, incapable d'échapper à l'idée que la guerre mondiale approchait à grands pas, jugea qu'il était de son devoir de ne pas laisser notre peuple s'endormir dans une fausse sécurité, mais de l'amener au contraire, à prendre les mesures militaires nécessaires pour manifester à tous les yeux sa ferme volonté de sauvegarder au besoin par les armes la neutralité du pays. Qu'elle se soit inspirée d'une vue exacte de la situation, c'est ce qu'il n'est plus guère possible de contester aujourd'hui. Si dans la crise grave que traversait le monde, la Suède a eu la bonne fortune de n'être point entraînée dans la mêlée, elle le doit sans aucun doute, non seulement à son immuable résolution d'observer une stricte neutralité, mais aussi, et à un degré éminent, au fait qu'elle s'était mise en meilleur état de défense.

Il ressort de ce qui précède que l'attachement à la paix et la volonté de résoudre autrement que par la voie des armes les différends internationaux existaient avec la même force chez tous les partis politiques de la Suède, lesquels ne différaient entre eux à cet égard que par la façon d'envisager la situation politique d'avant guerre. En même temps que s'étendait le conflit, englobant l'un après l'autre de nouveaux Etats et manifestant davantage de jour en jour l'horreur de son action dévastatrice, l'idée de la paix gagna du terrain aussi et les voix se firent plus nombreuses et plus pressantes à la fois qui demandaient que les relations internationales, désormais placées sous l'égide d'une Société des Nations, fussent fondées, non sur la force brutale, mais sur la justice et sur le droit. Rien de surprenant à ce que cet impératif moral ait surtout captivé les esprits dans les pays neutres : le fait même qu'ils étaient restés à l'écart du conflit ne facilitait-il pas à ceux-ci un jugement impartial sur la conduite des deux groupes de belligérants avant et pendant la guerre ?

La lutte battait encore son plein que déjà les trois pays scandinaves engageaient entre eux des pourparlers en vue de la sauvegarde des intérêts des Etats neutres à la conclusion de la paix et dans l'après-guerre, et pour l'élaboration d'une organisation juridique internationale. Des Commissions spéciales nommées par les gouvernements suédois, danois et norvégien élaborèrent de concert un avant-projet de convention relative à une organisation juridique internationale. Le 21 décembre 1918, la Commission suédoise soumit au gouvernement son rapport accompagné du dit avant-projet. Ce document prévoyait — et c'était là la principale de ses propositions — le renvoi des différends internationaux au jugement d'un tribunal ou du moins à l'examen d'une commission d'enquête et de conciliation, ainsi que des mesures ayant pour objet le développement du droit international. Il instituait un Conseil International chargé d'exercer la haute surveillance dans le domaine en

question, et se complétait par une étude relative au problème des sanctions internationales et à celui de la limitation internationale des armements. Avant même l'achèvement de cette étude, la question de la création, à la conclusion de la paix, d'une Société des Nations avait pris une telle actualité que les trois pays scandinaves, estimant qu'elle était pour tous les Etats civilisés d'une importance capitale, crurent devoir demander à prendre part aux travaux préparatoires qui se poursuivaient à Paris en vue de sa solution. Leur demande ne reçut pas, toutefois, un accueil favorable. La question de la Société des Nations, comme celle du traité de paix en général, était considérée comme relevant exclusivement de la compétence des Puissances alliées et associées. Un projet de Pacte élaboré par une Commission désignée par la Conférence de la Paix et que présidait le Président Wilson, fut déposé le 14 février 1919. Certains Etats neutres, parmi lesquels la Suède, furent invités, il est vrai, à prendre part à une conférence privée, où ce projet devait être discuté. Cette façon de procéder était de nature à enlever au Pacte, dès le début, le caractère d'universalité, fondé sur l'égalité des Etats, qui lui eût assuré une haute autorité morale. Il risquait d'apparaître, au contraire, comme un instrument forgé par les vainqueurs en vue de l'exécution du Traité de paix de Versailles, dont il constituait, d'ailleurs, la première partie. Mais l'idée de la Société des Nations éveillait en Suède un intérêt si puissant, que le gouvernement suédois, avalant la pilule, comme les gouvernements d'autres pays neutres, se déclara disposé à se faire représenter à la conférence non officielle en question. Les instructions de ses représentants leur prescrivaient de demander certaines modifications au projet de Pacte. Ces modifications visaient à développer la Société des Nations dans le sens de l'universalité, à accroître l'influence des petits Etats au sein du Conseil, à faire insérer dans le Pacte des dispositions relatives à l'organisation de la Cour de justice internationale, à régler la procédure d'enquête et de conciliation d'une façon plus conforme à l'avant-projet scandinave, à donner plus de souplesse aux dispositions concernant les sanctions économiques et plus de précision à celles qui prévoyaient l'obligation des Etats de s'associer à des sanctions militaires, à renforcer les dispositions relatives à la limitation des armements et le contrôle de leur application, enfin à faire adopter éventuellement une déclaration générale d'adhésion aux principes énoncés dans les quatorze points du Président Wilson, relativement, par exemple, au droit des nationalités et à la liberté du commerce dans les colonies. La coopération des Etats neutres à la rédaction définitive du Pacte paraissait toutefois si dénuée d'importance que l'on n'attendit même pas l'arrivée des délégués suédois, obligés pour se rendre à Paris de faire un long voyage et qui durent se contenter d'exposer leurs vues du mieux qu'ils purent devant quelques membres de la commission du Pacte. Il est juste de reconnaître pourtant que le texte définitif tint compte, dans une certaine mesure au moins, de quelques-uns des desiderata formulés par les neutres. Mais en raison même des circonstances ici relatées, il reste et devait rester, en ce qui concerne ses dispositions essentielles, tel qu'il avait été primitivement élaboré. Adopté en séance plénière le 28 avril 1919, il fut, comme il a été dit plus haut, inséré dans le Traité de Versailles du 28 juin de la même année et en constitue la première partie. Cette

partie est accompagnée, on le sait, d'une annexe énumérant les Etats invités à adhérer, outre les Puissances signataires, à la Société des Nations en qualité de membres originaires. Au nombre de ces Etats figurait la Suède.

Le traité de Versailles entra en vigueur le 10 janvier 1920. A cette date commençait à courir aussi le délai de deux mois imparti aux Etats invités et désireux d'entrer dans la Société pour faire connaître leur adhésion sans réserve au Pacte. La Suède fut informée du fait, en date du même jour, par un télégramme de M. Clémenceau, président de la Conférence de la paix, et par une lettre de Sir James Eric Drummond, secrétaire général de la Société des Nations. La disposition du Pacte dont il s'agit ici témoigne du même manque d'égards envers les neutres dont ceux-ci avaient été déjà les objets lors des délibérations relatives à la rédaction de ce document. Les Puissances signataires du traité conservaient le droit de faire partie de la Société des Nations, même dans le cas où elles différaient leur ratification, et rien ne les empêchait dès lors d'exiger préalablement l'examen des réserves qu'elles pouvaient avoir à formuler. Les neutres, par contre, favorisés d'une invitation, se voyaient contraints de prendre une décision inconditionnée et définitive le 10 mars 1920 au plus tard, c'est-à-dire avant même de savoir exactement lesquelles des Puissances signataires entreraient dans la Société ni si toutes les grandes Puissances, appelées à siéger de droit dans le Conseil, deviendraient membres de la nouvelle association. Combien une telle prétention était peu équitable, et pour tout dire peu raisonnable, on s'en rend mieux compte encore à cette heure, où il apparaît que les Etats-Unis, dont le Président est chargé aux termes du Pacte de convoquer et a convoqué effectivement la première Assemblée de la Société des Nations, à laquelle son pays n'appartenait pas, et la première session du Conseil, n'ont pas encore ratifié le Traité de paix ni, par suite, le Pacte.

La Société des Nations ayant été ainsi fondée dans une atmosphère de guerre, où les Etats se trouvaient classés en trois groupes, les dignes, les moins dignes et les indignes, le premier comprenant tous ceux — tels les républiques d'Haiti et de Libéria ou l'Hedjaz — qui avaient pris part au conflit du côté des vainqueurs, le deuxième constitué par les neutres, quels qu'ils fussent, et le troisième qui était celui des vaincus, il était assez naturel que dans bien des esprits la question se posât de savoir si cette Société était vraiment celle qu'avaient rêvée les amis de la paix et de la réconciliation des peuples, ou s'il ne fallait pas y voir plutôt un moyen habilement imaginé par les Puissances victorieuses pour associer les pays neutres aux mesures destinées à assurer l'exécution du traité, dont elles venaient de dicter les conditions écrasantes à leurs adversaires de la veille. Le gouvernement suédois n'en crut pas moins devoir demander au Riksdag l'autorisation de faire une déclaration d'adhésion de la Suède au Pacte. L'exposé des motifs qui accompagnait cette demande contenait, avec l'historique complet de la question, un commentaire détaillé des dispositions du Pacte, où l'on retrouvait la trace des hautes qualités d'intelligence et de pénétration d'esprit de M. le baron E. Marcks von Wurtemberg, qui avait pris une part importante aux travaux préparatoires. Le Ministre des affaires étrangères, s'exprimant avec l'assentiment du cabinet tout entier, y relevait les objections et les hésitations que devaient éveiller chez les

neutres les conditions dans lesquelles la Société des Nations avait pris naissance. Il n'estimait pas toute fois qu'elles dussent tenir la Suède à l'écart, pas plus que les lacunes du Pacte ni l'imprécision de certaines de ses dispositions. Selon lui, la raison déterminante pour la Suède d'y donner son adhésion était l'impérieuse obligation, qui s'imposait au monde civilisé tout entier, de chercher à créer une organisation juridique internationale, en vue de prévenir de nouvelles guerres, de résoudre par des voies pacifiques les différends survenus entre les Etats et de reprendre, pour la développer, la coopération de tous à l'oeuvre commune. A cette tâche, dont une guerre effroyable venait de démontrer l'urgence et l'importance capitale pour l'humanité, tous les peuples civilisés avaient le devoir, chacun à sa place et selon ses moyens, d'apporter leur contribution. L'organisation envisagée limitait, il est vrai, dans une certaine mesure la liberté d'action que chaque Etat avait possédée jusqu'alors en vertu de sa souveraineté, et entraînait pour lui de nouvelles obligations. Mais c'était là une condition inéluctable de son efficacité. Si la Suède entrait dans la Société des Nations, ce serait avec le désir de travailler à faire de celle-ci une association réellement universelle, conformément à l'idée qui avait présidé à sa création, et dans l'espoir d'une admission prochaine des Etats européens, notamment, non encore invités à y accéder. Comme le démontrait l'examen attentif de certaines dispositions essentielles du Pacte, la neutralité restait possible pour les membres de la Société, non il est vrai dans les cas où, en raison d'une agression effectuée en violation du Pacte, celle-ci procédait, en vertu des articles 16 et 17 de ce document, à une action directe, qui les obligerait à participer au blocus économique de l'Etat fautif et à donner éventuellement passage sur leur territoire aux forces armées de la Société, mais toutes les fois qu'une guerre ne serait pas directement contraire au Pacte. Le refus de la Suède d'entrer dans la Société entraînerait, d'ailleurs pour elle, des dangers qui ne seraient guère moindres que ceux résultant de son adhésion au Pacte.

Le Riksdag suédois, vu l'importance de la question, la renvoya à l'examen d'une commission spéciale de 24 membres présidée par M. Branting, le président actuel du Conseil des Ministres. Cette commission déposa son rapport le 1^{er} mars 1920. La majorité, forte de 15 membres, recommandait l'adoption de la proposition gouvernementale. Un membre de la minorité demandait au Riksdag d'en voter l'ajournement en déclarant que la Suède ne pouvait prendre de résolution définitive sur la question avant que les Etats-Unis n'aient décidé s'ils désiraient entrer dans la Société, et à quelles conditions. Les 8 autres membres de la minorité concluaient au rejet pur et simple du projet en question.

Le rapport de la commission, tel que le formulait sa majorité, reproduisait pour l'essentiel l'argumentation de la proposition gouvernementale. Il constatait l'atteinte portée par le Pacte au caractère universel de la Société des Nations, dont l'adhésion des Etats-Unis, encore hésitants, était d'ailleurs la condition nécessaire. Il exprimait l'espoir que ce pays ne tarderait pas à adopter une attitude affirmative et que les Etats européens non admis dans la Société dès le début ne se verraient pas soumis à une trop longue attente. Il croyait avoir lieu de penser, en effet, qu'une évolution se produirait dans le sens de l'universalité, à mesure que s'apaiserait l'irritation

née de la guerre et que s'exercerait la bienfaisante action de l'esprit démocratique, qui semblait gagner du terrain en tous pays. Il ne s'effrayait même pas des dispositions du Pacte assurant une influence prépondérante aux grandes Puissances, parce qu'il y voyait un progrès sur le système appliqué jusqu'alors et dans lequel celles-ci se réservaient généralement à elles-mêmes le règlement des différends politiques. Il critiquait, par contre, le défaut de précision et les lacunes du Pacte, mais se rassurait par une interprétation qu'il estimait exacte de certaines dispositions essentielles. Il formulait enfin les vœux dont la réalisation lui paraissait devoir être poursuivie par la Suède avec une particulière énergie et dont les principaux étaient les suivants :

“ Admission aussi prompte que possible dans la Société des Etats non encore invités à y entrer ;

création d'un système plus satisfaisant de représentation des petits Etats dans le Conseil ;

détermination plus précise des règles relatives aux sessions et au mandat de l'Assemblée, et des attributions des divers organes de la Société ;

organisation aussi prompte que possible de la Cour permanente de justice internationale et développement de la procédure de conciliation et d'arbitrage prévues par le Pacte ;

enfin, et surtout, mise en train immédiate et exécution vigoureuse des mesures destinées à réaliser la limitation universelle et effective des armements nationaux promise par l'article 8 du Pacte.”

Au terme de son argumentation, la commission s'exprimait comme suit : “ La commission estime que la Suède ne doit pas manquer parmi les nations civilisées qui entrent dans la Société en vue d'une action commune pour le maintien de ses principes. En devenant membre de la Société, elle assumera, il est vrai, des obligations en quelque mesure plus étendues. Mais si les nouveaux principes juridiques qui inspirent le Pacte doivent triompher, ce ne pourra être qu'à la condition pour notre pays d'accepter à l'avance des obligations à l'égard desquelles, dans l'état antérieur des choses, elle avait la liberté de prendre position après examen dans chaque cas déterminé. C'est là une conséquence nécessaire des nouvelles idées, qui établissent un lien étroit entre le maintien des intérêts nationaux et l'établissement d'un régime juridique international. La Suède qui, avec ses traditions pacifiques de plus d'un siècle, a pris une part si active aux efforts tendant à développer le droit international, se trouve aujourd'hui placée en face d'une tâche historique, qui consiste à coopérer dans les conditions déterminées par les exigences des temps nouveaux et selon la mesure de ses forces, à l'édification du régime juridique que vise à réaliser la Société des Nations”.

Comme on l'a dit plus haut, 8 membres de la commission conclurent au rejet de la proposition gouvernementale. L'un exprimait sa sympathie pour les efforts ayant pour objet de créer un régime international fondé sur le droit et jugeait que la Suède devait coopérer à la fondation d'une Société des Nations ouverte et susceptible d'assurer le maintien de la paix, mais justifiait ses conclusions en alléguant les périls que ferait courir au pays l'abandon de sa politique séculaire de neutralité,

maintenue même pendant la grande guerre, périls qui contrebalançaient et au delà l'accroissement de sécurité que l'adhésion de la Suède au Pacte lui procurerait à l'égard d'une agression étrangère. La Société ne semblait plus guère d'ailleurs, pouvoir répondre à de légitimes exigences, en raison du fait que les Etats-Unis paraissaient n'y point vouloir entrer, du moins sans des réserves telles qu'elles affaibliraient singulièrement l'intérêt qu'ils auraient à s'opposer à des mesures de la Société préjudiciables aux petits Etats.

L'autre, porte-parole des socialistes de gauche, estimait que la Suède avait sujet assurément de saluer avec satisfaction la formation d'une Société des Nations, mais non de celle instituée par le Pacte, à laquelle faisait défaut l'esprit démocratique et populaire qui aurait dû présider à sa fondation. Cette lacune apparaissait déjà dans le fait que, ni les peuples ni leurs représentants n'avaient exercé aucune influence sur les délibérations qui avaient précédé à Paris l'adoption définitive du Pacte. Une poignée de dictateurs tout-puissants avaient arrêté les statuts de la société dans laquelle les peuples étaient invités à entrer.

Les six autres membres de la minorité, parmi lesquels le signataire de la présente étude, firent une déclaration commune, dont voici les termes :

"La nation suédoise a accueilli avec un ardent espoir l'idée d'une Société des Nations, qui aurait pour tâche de fonder les rapports mutuels des Etats sur l'empire, non de la force mais de la justice et du droit. La guerre apparaît à notre pays avec une force croissante comme une ennemie de la civilisation. Cette manière de voir, le peuple de Suède l'a manifestée énergiquement par une politique de neutralité plus que séculaire. Il lui a été d'autant plus aisé de le faire que des liens innombrables d'estime, d'amitié et de gratitude l'unissent aux Etats civilisés du globe. Aujourd'hui qu'on l'invite à adhérer au Pacte de la Société des Nations, nous avons pris connaissance avec la plus vive reconnaissance des principes qui s'expriment dans le préambule de ce document comme étant destinés à servir de règle à la nouvelle Société. Fonder les relations internationales sur l'honneur et la justice, reconnaître les prescriptions du droit international comme la règle de conduite effective des Gouvernements, prévenir la guerre autant que possible, faire régner la justice et le respect des obligations des traités dans les rapports mutuels des Etats, voilà certes un beau programme, qu'une véritable Société des Nations pourrait avec raison mettre sa fierté à réaliser. Ces principes sembleraient devoir donner à la Suède au moins la garantie que notre peuple pourra, librement et sans crainte d'être mal compris, examiner la question de savoir si le Pacte auquel on nous convie à adhérer remplit les conditions indispensables à notre avis pour que la Société soit en mesure de remplir sa haute mission.

Toutefois, la façon même dont la Société a été créée soulève déjà de graves objections. Tandis que les Puissances alliées et associées, qui ont pris part à la guerre mondiale, les Puissances dites signataires du Traité ont eu seules le droit de discuter et d'élaborer sur un pied d'égalité les diverses dispositions du Pacte, on a mis la Suède en demeure de décider à bref délai si elle veut accepter cet accord, et cela lors même qu'à l'époque fixée pour notre décision, une des principales Puissances signataires, les Etats-Unis d'Amérique, n'eût point encore tranché définitivement

la question de savoir si et à quelles conditions elle veut entrer dans la Société. Cette circonstance et le fait que le droit d'adhérer à la Société n'a pas encore été reconnu à des Etats comprenant la moitié de la population européenne, contribuent à accroître pour nous la difficulté de savoir si le souci du bien de la Suède nous permet d'enchaîner notre pays à cette nouvelle association. Car celle-ci, en raison même des dits faits, a bien plutôt le caractère d'une alliance dirigée par les grandes Puissances victorieuses que d'une Société des Nations en vue du bien de l'humanité. L'exactitude de notre manière de voir à cet égard est attestée déjà, sans aucun doute, par le fait que le Pacte constitue la première Partie du Traité conclu entre les Etats dits de l'Entente et l'Allemagne.

Les raisons déterminantes de notre résolution doivent être cherchées toutefois dans les dispositions du Pacte. Que celles-ci imposent certaines restrictions au droit de la Suède de régler elle-même ses affaires, dans les conditions où elle l'a fait pour ainsi dire depuis que le Royaume existe, et de persévérer dans sa politique de neutralité, c'est là une conséquence de la nature même d'une Société des Nations. Mais tout dépend de l'étendue de ces restrictions et des avantages que l'entrée dans la Société nous procurera en échange. A cet égard, le Pacte souffre d'une lacune, dont l'importance, pour un petit Etat notamment, est capitale, à savoir l'imprécision et l'ambiguïté de ses dispositions. Nous nous trouvons de ce fait hors d'état de voir clairement ni quels droits la qualité de membre de la Société assurerait à notre pays, ni quelles obligations nous imposerait le Pacte. On peut se demander ainsi, surtout quand on se rappelle certaines déclarations, si son entrée dans la Société ne mettrait pas notre pays dans la position d'une sorte de garant de l'exécution des autres clauses du Traité de paix. L'obligation, au moins, de maintenir contre toute agression du dehors le régime territorial fixé par ce traité semblerait pouvoir se déduire avec une certaine raison du texte de l'article 10. En outre, l'article 16 ne dit pas clairement si, dans le cas d'une guerre engagée en violation du Pacte, nous devrions coopérer avec des forces militaires à l'action entreprise contre l'Etat en rupture de Pacte. La même incertitude règne évidemment quant à notre droit, dans le cas où nous serions nous-mêmes attaqués, à une assistance militaire de la part des autres membres de la Société. Il est manifeste qu'une telle situation est de la plus haute importance, en égard aux charges militaires que nous devons nous imposer pour pouvoir sauvegarder notre indépendance.

Quoiqu'il en soit, d'ailleurs, ce qui ne fait pas de doute, c'est que nous serions obligés, en cas de guerre, de rompre immédiatement toutes relations commerciales et financières avec l'Etat violateur du Pacte, d'interdire tous rapports entre les habitants de notre pays et ceux de l'Etat en question, et de faire cesser toutes communications financières, commerciales ou personnelles entre les habitants du dit Etat et ceux de tous autres Etats, que ceux-ci appartiennent ou non à la Société. Ces dispositions semblent avoir incorporé le blocus dit de la faim au nouveau droit international, comme une institution juridique en quelque sorte, ce qui est en contradiction avec la conscience juridique de notre peuple. De plus, toutes ces mesures entraînent manifestement pour celui-ci le danger d'être impliqué dans de graves conflits armés. Cette conséquence se produira d'autant plus aisément que

nous serons tenus, en outre, de faciliter le libre passage sur notre territoire des forces militaires d'autres membres de la Société combattant l'Etat en rupture de Pacte. Il n'y aura plus place, dès lors, dans une pareille situation, pour notre neutralité traditionnelle. Contrairement à nos intérêts et à nos vœux, nous pourrions nous voir entraînés dans une guerre, sur notre propre territoire peut-être, et cela, comme il a été dit précédemment, sans posséder le droit incontestable et clair à l'assistance de ceux dont les mesures auront peut-être provoqué la rupture de Pacte contre laquelle l'action militaire sera dirigée.

Mais les imperfections des dispositions du Pacte n'entrent pas seules en considération. Beaucoup dépendra encore de la question de savoir à qui appartiendra l'influence décisive lorsqu'il s'agira d'appliquer ces dispositions. A ce point de vue, il serait évidemment de la plus haute importance de savoir quels seront les membres de la Société, quelles Puissances y occuperont une situation prépondérante — c'est ce qui fait de l'incertitude où l'on est, quant à l'attitude que les Etats-Unis adopteront à l'égard de la Société, une question singulièrement importante — et surtout quelles chances notre pays aurait d'y faire valoir son opinion.

Les principaux organes de la Société sont le Conseil et l'Assemblée. Contrairement à ce qui devrait être le cas, le Conseil est pour ainsi dire tout-puissant, tandis que l'Assemblée a été reléguée à un plan assez reculé. Dans cette Assemblée, chaque membre de la Société est représenté, et la majorité y est constituée, chose singulière, par des Etats situés hors d'Europe et des colonies autonomes. Ce Conseil, de son côté, se compose des cinq principales Puissances alliées et associées ou, si l'Amérique n'entre pas dans la Société, des quatre autres. Quatre Etats de moindre importance y ont, en outre, des représentants. Pour occuper cette place, le Pacte a désigné la Belgique, le Brésil, l'Espagne et la Grèce. Ces quatre Etats siégeront au Conseil jusqu'à ce que l'Assemblée en désigne d'autres parmi ses membres. Mais on ne sait pas bien quelle majorité est nécessaire pour un tel changement. S'il faut l'unanimité, aucun des autres Etats ne pourra guère espérer entrer au Conseil. Celui-ci devant, dans la règle, prendre ses décisions à l'unanimité, il y a lieu de penser aussi qu'on ne tiendra pas extrêmement à opérer des modifications dans la composition du Conseil. On doit craindre, dès lors, qu'il ne soit tenu un compte excessif, pour la détermination de la politique du Conseil, des intérêts des Puissances représentées dans ce corps. Le caractère d'alliance, que nous avions déjà cru découvrir dans la Société, en sera considérablement renforcé. La Suède a peu de chance d'obtenir un siège au Conseil, si ce n'est pour l'examen d'une question qui touche spécialement ses intérêts. Le fait que d'autres petits Etats, tels que le Danemark, la Hollande, la Norvège et la Suisse, qui peuvent comme notre pays prétendre à être comptés parmi les Etats les plus civilisés et les plus pacifiques du monde, resteront également en dehors du Conseil sera évidemment préjudiciable au développement de la Société dans la bonne direction.

Le Conseil de la Société possède, comme il a été dit, des attributions fort étendues. Il est vrai qu'il n'a pas le pouvoir d'empêcher l'Assemblée d'admettre de nouveaux membres dans la Société à la majorité des deux tiers. Mais sans son assentiment, l'Assemblée ne peut pas donner à une Puissance le droit d'être

représentée en permanence au Conseil ni d'accroître le nombre des membres élus du Conseil qui y jouissent du droit de représentation. C'est le Conseil qui décide par son invitation si une question touche spécialement les intérêts d'un membre de la Société non représenté dans son sein et auquel appartiendra par suite le droit de prendre part à l'examen de la dite question. C'est le Conseil qui élabore des plans seulement, il est vrai, de limitation des armements, mais qui, lorsqu'un Etat a déterminé la force de sa défense nationale, décide si une modification que le souci de sa sécurité fera juger nécessaire à cet Etat, pourra être effectuée. C'est le Conseil qui possède l'initiative dans la question de savoir quelles entreprises particulières pourront fabriquer des armes et du matériel de guerre. C'est le Conseil qui, en cas d'agression ou de danger d'agression contre l'intégrité territoriale et l'indépendance politique d'un membre de la Société, examinera comment les autres membres devront s'acquitter de l'obligation qui leur incombe, aux termes de l'article 10, de sauvegarder cette intégrité et cette indépendance. C'est le Conseil qui, dans tous les cas de guerre ou de menace de guerre, paraît avoir à prendre les mesures propres à assurer la paix entre les Etats. C'est le Conseil qui propose les mesures ayant pour objet l'exécution d'une sentence arbitrale. C'est le Conseil qui décide s'il sera tenu compte ou non de l'objection d'un Etat affirmant que le droit international remet à sa propre décision le règlement de telle question litigieuse. C'est le Conseil dont l'avis unanime sur un différend, soumis à son examen, fait du membre de la Société qui attaque celui auquel le Conseil a donné gain de cause un Etat violateur du Pacte, avec toutes les conséquences prévues par l'article 16. Il faut le vote des membres du Conseil pour que, lors du renvoi d'un différend à l'Assemblée et de son règlement par celle-ci à la majorité des voix, la décision ainsi intervenue ait la même force que si elle avait été prise par le Conseil. C'est le Conseil qui, en cas de guerre entreprise en violation du Pacte, propose et peut-être même détermine en fait les mesures militaires, navales et aériennes au moyen desquelles les divers membres de la Société participeront à l'action de celle-ci contre l'Etat perturbateur de la paix. C'est le Conseil qui décide de l'exclusion d'un membre de la Société qui, selon lui, a agi d'une façon contraire à l'une des obligations découlant pour lui du Pacte. C'est le Conseil qui exerce le contrôle des Etats mandataires, en ce qui concerne les colonies et les territoires placés sous l'autorité de la Société. Il faut enfin le vote favorable des Etats représentés au Conseil pour rendre valable l'adoption par la majorité de l'Assemblée d'un amendement au Pacte.

Ce qui vient d'être dit au sujet des attributions du Conseil montre clairement au bénéfice de qui aurait lieu la limitation de notre souveraineté qui résulterait de l'entrée de la Suède dans la Société des Nations. Ce n'est pas à la Société elle-même, représentée par l'Assemblée, mais au Conseil — c'est-à-dire aux Puissances qui y sont représentées, que reviendrait l'autorité dont auraient été dépossédés les pouvoirs publics suédois. Si l'on ajoute que le Pacte attribue aux Puissances siégeant dans le Conseil une position qui doit leur assurer en fait une influence considérable même sur des questions qui ne sont pas proprement de leur ressort, telles que les questions économiques et financières, il apparaît

bien que les dispositions du Pacte relatives aux organes de la Société et à leurs attributions sont de nature à porter une atteinte excessive à la souveraineté et à la liberté d'action des Etats. L'entrée de la Suède dans la Société, telle que l'a constituée le Pacte aurait donc pour effet, selon nous, d'ébranler les fondements mêmes de l'indépendance nationale que le peuple suédois a toujours possédée et affirmée par un labeur séculaire et qu'il a maintenue jusqu'à ce jour au prix des plus grands sacrifices. Notre droit d'autodisposition, notre neutralité et notre indépendance, en un mot tout ce que nous avons de cher et de précieux, notre patrie, serait assujéti au bon plaisir de Puissances étrangères et mis au service de leurs intérêts, si nous écrivions notre nom au bas du Pacte auquel on nous convie à adhérer. On a fait observer, il est vrai, que si nous restions en dehors de la Société, notre indépendance et notre liberté d'action, loin d'échapper au danger, couraient au contraire des risques plus grands. Nous n'aurions par conséquent pas à choisir entre un bien et un mal, mais entre deux maux, dont il s'agirait d'accepter le moindre. Ce raisonnement témoigne d'une méfiance à l'égard de l'esprit de la Société, qui va bien au delà d'un pessimisme même très accentué. Les mêmes hommes, qui estiment que l'on peut entrer dans la Société en abandonnant tranquillement à ceux qui la dirigent l'interprétation de dispositions obscures relatives à nos obligations et à nos droits, prétendent que la Société rendrait notre position intenable si nous usions de notre droit incontestable de rester en dehors de la Société, et alors même que nous remplirions consciencieusement nos obligations internationales. Nous n'allons pas aussi loin, en ce qui nous concerne, dans notre défiance vis-à-vis de l'action future de la Société. Une longue expérience a d'ailleurs établi que l'attachement profond de notre peuple à la paix et son accomplissement scrupuleux de ses devoirs envers les autres Etats lui ont conservé, même dans les circonstances les plus difficiles, la liberté et l'indépendance. Confiants dans la puissance de la vérité et du droit, nous attendons de l'avenir aussi les mêmes résultats. Nous préférons affronter le danger les yeux ouverts, plutôt que de nous laisser conduire par d'autres, les yeux bandés, vers des malheurs que nous-mêmes peut-être nous aurions pu prévenir par notre vigilance et notre sagesse.

On a allégué enfin en faveur de notre entrée dans la Société des Nations une grande raison de principe, à savoir que l'idée qui, malgré tout, a trouvé dans la Société une réalisation au moins partielle, est un des plus nobles desseins de l'humanité et que nous pourrions, en adhérant à la Société, bien mieux qu'en nous tenant à l'écart, contribuer à transformer celle-ci de manière à ce qu'elle devienne, au lieu de ce qu'elle est aujourd'hui, ce qu'elle devrait être dans l'intérêt de la civilisation. Nous répondrons à cela que les hommes qui ont rendu de si brillants services à leurs pays par l'énergie avec laquelle ils défendirent les intérêts de ceux-ci dans la guerre mondiale auraient eu peut-être, en raison même de ce fait, quelque peine à organiser une Société des Nations dans laquelle une place suffisante fût réservée aux intérêts légitimes des autres Etats. Selon nous, d'ailleurs, la Suède a envers elle-même comme envers l'humanité le devoir de déclarer que le Pacte qui nous est soumis paraît substituer à l'ancienne politique d'équilibre,

non un régime juridique international satisfaisant, mais une dictature internationale. Cette déclaration, nous ne pourrions la faire en termes plus nets qu'en refusant d'adhérer au nouveau groupement de Puissances. Au cours de son histoire, notre pays a, sans se laisser arrêter par les risques inouïs de l'entreprise, mis en jeu le salut même de la nation pour conserver à l'humanité son droit le plus précieux, la liberté de conscience. Et ce ne serait pas faire acte de présomption si notre génération, s'inspirant de cette noble tradition, s'efforçait de conserver aux peuples, sous l'égide d'une organisation juridique internationale, la liberté assurée jusqu'ici à l'individu dans une société organisée.

Le jour où l'occasion nous sera donnée d'entrer dans une Société des Nations qui tende, en tenant un juste compte de la liberté des nations et de l'égalité, observée dans toute la mesure du possible, des peuples civilisés, à associer ceux-ci dans une commune action en vue du maintien de la paix et de l'établissement d'un régime juridique international permanent, nous serons prêts à faire, avec reconnaissance et un joyeux espoir, de grands sacrifices à cette création du sentiment de solidarité et de fraternité des peuples. Mais nous nous éloignerions de ce but, si nous adhérons au Pacte qui nous est actuellement soumis."

La discussion du rapport de la commission prit deux jours à la première Chambre, un jour à la deuxième. La question avait été étudiée d'une façon trop approfondie pour qu'on pût s'attendre à des arguments bien nouveaux. Les orateurs reprirent donc les arguments déjà connus et l'étude des dispositions du Pacte en vue de justifier les diverses conclusions en présence. Le vote final porta, dans les deux Chambres, sur la proposition de la commission, tendant à l'adoption du projet du gouvernement, et sur celle des six membres de la minorité concluant à son rejet. La seconde Chambre, qui vota la première, se prononça pour la proposition de la commission par 152 voix contre 57. Dans la première Chambre, cette proposition réunit également une majorité de 86 voix, tandis que 47 voix allaient aux conclusions de la minorité.

Les pouvoirs publics suédois estimaient, par conséquent, que des raisons majeures militaient en faveur de l'entrée du pays dans la Société des Nations. L'obligation s'en suivait pour tout citoyen suédois d'agir, pour autant qu'il dépendait de lui, en vue du développement de la Société dans le sens où elle pourra le mieux réaliser la haute pensée qui doit l'inspirer.

DAS DEUTSCHE VOLK UND DER VÖLKERBUND.

VON
HANS WEHBERG

I. DIE HOFFNUNG DES DEUTSCHEN VOLKES NACH DEM ZUSAMMEBRUCH.

Deutschland hat sich verhältnismässig spät dem Völkerbundgedanken zugewandt. Seine Haltung in der Vorkriegszeit, insbesondere auf den Haager Friedenskonferenzen, ist zu bekannt, als dass sie irgend einer Darstellung in diesem Zusammenhange bedürfte. Man kann sagen, dass im grossen und ganzen die Regierung und die herrschenden Klassen in der Zurückhaltung gegenüber dem Pazifismus einig waren. Daran änderte auch der Kriegsausbruch, so schwerwiegend seine Folgen waren, nichts. Wenn der deutsche Reichskanzler am 9. November 1916 erklärte, Deutschland sei bereit, an die Spitze eines Völkerbundes zu treten, so handelte es sich hier um eine grosse Geste, nicht etwa um ein aus innerster Seele kommendes Bekenntnis. Der Canossa-Gang der Mehrheit des deutschen Volkes in dieser Hinsicht fand — so traurig dies Geständnis ist — erst an dem Tage statt, als die deutsche Front vor dem Ansturm der Gegner zu wanken begann. Erst da griff man zu dem Rechtsgedanken gleichsam wie zu dem letzten Rettungsmittel. Es entstand der Erzberger'sche Völkerbundentwurf sowie der Völkerbundentwurf der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, und in der Presse fanden die einst verspotteten Ideen des Völkerbundes zum ersten Male grössere Anerkennung.

Diese Zuneigung zu der Völkerbundidee wurde geradezu ein Völkerbundtaumel in den ersten Wochen, ja Monaten nach dem Waffenstillstande. Es stand jetzt klar vor den Augen des deutschen Volkes, das mit der Machsidee nichts mehr anzufangen war und dass Deutschland von einem siegreichen Gegner nur etwas erwarten konnte, wenn der Frieden auf den Ideen des Rechts aufgebaut wurde.

Doch es wäre ein Irrtum zu glauben, dass dieser Wandel in der Seele des deutschen Volkes nur auf die militärische Niederlage zurückzuführen sei. Die Regierung ging mit der Revolution auf die linksstehenden Parteien über, vor allem auf die Sozialisten, die längst für den Völkerbund eingetreten, aber im wilhelminischen Zeitalter von der Regierung ausgeschlossen gewesen waren. Der deutsche Arbeiter war stets eben so pazifistisch gesinnt wie seine Kameraden in den anderen Ländern.

Hand in Hand mit den Sozialisten gingen damals die aufrichtigen Demokraten und die Anhänger christlicher Weltanschauung, die schon vorher grösstenteils der preussischen Staatsauffassung kritisch gegenübergestanden hatten. Die besten Kreise der bürgerlichen Intelligenz erinnerten sich jetzt an die grossen deutschen Traditionen eines Kant und Alexander v. Humboldt, die für die Idee eines Völkerbundes eingetreten waren. Unter der Knute der preussischen Generalkommandos hatte man vier Jahre lang kaum sagen dürfen, dass doch ein solches Völkermorden unbedingt mit einem Völkerbunde enden müsse. Jetzt fanden die, die gleich Schücking schon seit 10 Jahren die Völkerbundidee vertreten hatten, zahlreiche Gefolgschaft. Sie sahen das Resultat der bisherigen Politik klar vor Augen: Millionen von Toten und Verwundeten, Unterernährung und Verwahrlosung der noch Lebenden, wirtschaftlichen Zusammenbruch, und, was viel schwerer wog, den Hass, ja die Verachtung eines grossen Teiles der Welt. Nur eine völlige Umkehr, ein tiefer innerer Wandel, ein Bekenntnis früherer Schuld konnte den Anfang neuen Lebens bilden. Der Reichsminister des Auswärtigen Graf Brockdorff-Rantzau erklärte am 14. Februar 1919 in der Nationalversammlung in Übereinstimmung mit der Meinung des Volkes: „Wir erkennen an, dass die Stellung, die Deutschland auf den Haager Friedenskonferenzen in den beiden grundlegenden Fragen der Schiedsgerichtsbarkeit und der Rüstungsbeschränkung eingenommen hat, eine historische Schuld in sich schloss.“¹⁾ Ein anderer Mitarbeiter der alten Regierung, der damalige Ministerialdirektor Simons, äusserte im Januar 1919 zu einem holländischen Journalisten, die deutsche Politik in der Schiedsgerichts- und Abrüstungsfrage sei eine der wesentlichen Ursachen des Kriegsausbruches von 1914 und der deutschen Niederlage; es habe die Welt mit Misstrauen erfüllt, dass Deutschland die Entscheidung seiner Streitfragen nicht auf dem Wege der Gerechtigkeit, sondern auf der Spitze des Schwertes suche.²⁾ Diese Worte waren sicherlich ehrlich gemeint, entsprachen auch der Auffassung der Mehrheit des Volkes. Nur die ganz rechtsstehenden Kreise neigten sich, wenn überhaupt, allein aus Opportunismus vor dem Völkerbundgedanken; sie glaubten, dass die Machtpolitik in Deutschland lediglich einen vorübergehenden Schlag erlitten habe und dass das alte, auf zahlreichen Schlachtfeldern siegreiche Deutschland wieder erstehen werde. Zur Zeit des Zusammenbruches war die Zahl dieser Personen nicht allzu gross.

Nichts vermag die damalige Situation besser zu illustrieren als die Tatsache dass am 24. Januar 1919 in einer von der Berliner Ortsgruppe der Deutschen Friedensgesellschaft veranstalteten Versammlung Vertreter aller grossen deutschen Parteien, mit Ausnahme der Deutschnationalen und der Kommunisten, der am weitesten rechts sowie der am weitesten links stehenden Gruppe, zu Gunsten des Völkerbundes sprachen.³⁾ Es wurde einstimmig die Resolution gefasst, die Nationalversammlung wolle dem Gedanken des Völkerbundes, der jetzt alle Nationen erfülle, nicht nur zustimmen, weil er einen Ausweg aus der augenblicklich drückenden Not eröffne; sie wolle vielmehr den Plan des Völkerbundes mit allen ihr zu Gebote stehenden Mitteln

¹⁾ De Jong, Der Völkerbund, Bern 1919 S. 34.

²⁾ a. a. O. S. 23.

³⁾ Der Völkerfriede, Zeitschrift der Deutschen Friedensgesellschaft, Stuttgart 1919 S. 33.

fördern, weil er die Verwirklichung des Ideals der Gerechtigkeit und des allgemeinen kulturellen Fortschritts der Menschheit darstelle. Früher wäre es nicht möglich gewesen, dass ein rechtsstehender Parlamentarier überhaupt in einer Friedensgesellschaft das Wort ergriffen hätte und dass einer so weit gerichteten Resolution allseitig zugestimmt worden wäre. Ähnliche Versammlungen fanden damals in Deutschland und auch in Berlin häufiger statt.

In ihr Parteiprogramm konnte daher die Deutsche Demokratische Partei, die grosse neue Partei der Mitte, die damals gegründet wurde, das entschiedene Bekenntnis zum Völkerbund aufnehmen, ohne Gefahr zu laufen, die Wähler vor den Kopf zu stossen. Die sozialistischen Parteien waren längst Anhänger der Völkerversöhnung, wobei allerdings zu bemerken ist, dass namentlich die unabhängigen Sozialisten einen Bund zwischen Staaten als ein materialistisch-imperialistisches Bündnis betrachteten, daher den Völkerbund, wie er damals zur Debatte stand, mit starken Vorbehalten ansahen. Da der Völkerbundgedanke weiter ein wichtiger Programmpunkt der Zentrumspartei, der Anhänger christlicher Weltanschauung, war und die Deutsche Volkspartei, die Partei der gemässigt-rechtsstehenden Kreise, wenigstens das Ideal eines Völkerbundes nicht ablehnte, so standen dem Gedanken feindselig damals nur die Deutschnationalen, die nur etwas von einer nationalen Erhebung erwarteten, sowie die Kommunisten, die das Heil in einer Welträterepublik sahen, gegenüber. Die ersteren wie die letzteren gewannen erst später grösseren Einfluss.

Die deutsche Regierung konnte daher in Übereinstimmung mit dem ganzen Volke den neuen Völkerbund aufrichtig begrüessen. Freilich sah man besonders nach den schweren Waffenstillstandsbedingungen der Art der Verwirklichung des neuen Bundes nicht ohne Sorge entgegen. Ministerpräsident Scheidemann erklärte in der deutschen Nationalversammlung am 13. Februar 1919, der Friede solle das harmonische Zusammenleben aller Völker auf dem Boden einer Weltanschauung begründen, die allen Völkern gleiche Rechte verleihe; in diesem Sinne sei das Programm des Präsidenten Wilson von der deutschen Regierung aus innerster Überzeugung angenommen worden. Das deutsche Volk habe sich das Selbstbestimmungsrecht nach furchtbaren Kämpfen errungen; wie sollte es anders als treu dem Grundsatz huldigen, dass Völker und Volksteile nicht wie Bauern auf dem Schachbrett verschoben werden dürfen. Aber es dürfe auch keine neue Sklaverei aufgerichtet werden.¹⁾ Ebenso aufrichtig erklärte am folgenden Tage an derselben Stelle der Staatssekretär des Äusseren Graf Brockdorff-Rantzau:

„Der Gedanke der Liga der Nationen, der vor kurzem noch als ein Traum bild ideologischer Schwärmer erschien, rückt jetzt in das klare Licht der Wirklichkeit... Deutschland ist entschlossen, an der Ausgestaltung dieses Bundes rückhaltslos mitzuarbeiten. Wir haben allerdings allen Grund anzunehmen, dass die anderen, die sich jetzt über den Plan des Völkerbundes schon einigen, uns nur mit tiefem Misstrauen zulassen werden; und dass der Bund in erster Linie gegründet wird, um Deutschland an der Fortsetzung einer kriegerischen Politik, die uns doch völlig fern liegt, zu hindern. Wir werden ver-

¹⁾ De Jong, a. a. O. S. 31.

suchen müssen, das Misstrauen allmählich dadurch zu überwinden, dass wir Beweise unserer aufrichtigen Friedensliebe geben. Ein solcher Beweis wird zunächst in unserer entschlossenen Abkehr von der Rüstungspolitik liegen. — Die äussere Abrüstung allein genügt aber nicht. Es muss eine geistige Abrüstung mit ihr Hand in Hand gehen, und die Nation, die ihrer Jugend die edleren Ziele zeigt, wird sicherlich nicht am schlechtesten dabei fahren.“¹⁾

Nicht nur die äussere, sondern auch die innere Mitarbeit an dem grossen Gedanken des Völkerbundes stellte das deutsche Volk damals in Aussicht. Um diese Mitwirkung so fruchtbar wie möglich zu gestalten, war freilich eine Erziehung der deutschen Öffentlichkeit zum Völkerbundgedanken unentbehrlich. Es war also nötig, sowohl populär aufklärend zu wirken, als auch wissenschaftlich das Problem zu verarbeiten. Wenn man die Gesamtarbeit verfolgt, die von dem Zusammenbruche an bis zur gegenwärtigen Stunde in Deutschland geleistet worden ist, so hat man eine Vorstellung davon, mit welcher Hingabe und welchem Eifer die wahren Führer des deutschen Volkes den Gedanken des Völkerbundes aufnahmen.

Besonders die pazifistischen Organisationen entfalteten eine lebhafte Tätigkeit. Die im Jahre 1892 durch Alfred H. Fried gegründete „Deutsche Friedensgesellschaft“, die vor dem Kriege etwas unter 10,000 Mitglieder gehabt hatte, deren Zahl aber während des Krieges auf 6000 gesunken war, begann unter Führung Quiddes eine lebhafte Tätigkeit. Es gelang ihr, bis zum Jahre 1922 ihre Mitgliederzahl auf 16,000 und die Zahl der Ortsgruppen auf 101 zu erhöhen.²⁾ Ebenso stark traten jetzt auch die pazifistisch gesinnten Studenten hervor. Der „Pazifistische Studentenbund“ umfasste schon bald 10 Ortsgruppen an den deutschen Hochschulen. Der im Oktober 1914 gegründete Bund „Neues Vaterland“, eine Arbeitsgemeinschaft, die zwar eine geringe Mitgliederzahl aufzuweisen, aber sich stets durch Rührigkeit hervorgetan hatte, nahm seine Tätigkeit wieder auf, nachdem die Verbote der Generalkommandos keine Gültigkeit mehr hatten. Persönlichkeiten wie Graf Arco, von Tepper-Laski, Hellmuth v. Gerlach, Helene Stöcker, Hans Paasche, v. Beerfelde, Elisabeth Rotten und Karl Kautsky arbeiteten in ihm mit. Sein eifriger Generalsekretär war nach wie vor Lehmann-Russbüldt. Weniger hervor trat die „Zentralstelle Völkerrecht“, die nach der Unterdrückung des Bundes „Neues Vaterland“ 1916 während des Krieges gegründet worden war und sich schon bald (Juni 1919) mit der „Deutschen Friedensgesellschaft“ verschmolz. Gemeinsam veranstalteten diese pazifistischen Organisationen u. a. am 8. Dezember 1918 eine grosse Kundgebung im Berliner Opernhaus, in der Walter Schücking, Helene Stöcker und Elisabeth Rotten unter stürmischem Beifall für den Völkerbund eintraten. In einer Resolution forderten die Versammlung und mit ihr die Verbände unter Hinweis darauf, dass sie schon zur Zeit deutscher Machtentfaltung für die Idee des Rechtsfriedens gekämpft hätten, die ehrliche Durchführung von Wilsons allseitig angenommenen Bedingungen: „Wir stellen dies Verlangen aus unserer sittlichen Überzeu-

¹⁾ De Jong, a. a. O. S. 37.

²⁾ Vergl. Mitteilungen der Deutschen Friedensgesellschaft 1921 S. 70, 1922 S. 58 in Verbindung mit dem „Völkerfrieden“ 1914 S. 75.

gung im Namen des Weltgewissens und rufen alle pazifistischen Organisationen im gegnerischen wie neutralen Auslande auf, unsere Sache bei allen Menschen guten Willens zu unterstützen.“¹⁾ Besonders rührig war auch die im April 1915 gegründete deutsche Sektion der „Internationalen Frauenliga für Frieden und Freiheit“ unter der Führung von Gustava Heymann.²⁾ Dagegen konnte der „Verband für internationale Verständigung“ (mit dem Sitz in Frankfurt/Main), der im Jahre 1911 von Nippold und Schücking gegründet worden und auch schon während des Krieges wenig hervorgetreten war, keine lebhaftere Tätigkeit entfalten.

Es schien aber nützlich, neben diesen Verbänden, die vor allem die rein pazifistischen Ideen pflegten, eine neue Vereinigung ins Leben zu rufen, die sich mehr der praktischen Völkerbundarbeit widmete und ihr besonderes Interesse speciell dem neuen durch den Friedensschluss ins Leben zu rufenden Völkerbund zuwandte. Es musste versucht werden, wie es in den ersten Aufrufen der Völkerbundliga hiess, „das deutsche Volk mit dem wahren Gehalt des Völkerbundgedankens zu erfüllen, damit aus einem Schlagwort eine wirkliche Erkenntnis, ein vorstellbares Ziel und ein fester Wille werde.“ Am 16. Dezember 1918 fand in Berlin die Gründung der „Deutschen Liga für Völkerbund“ statt, der sich sogleich Männer und Frauen aller politischen Richtungen, der Wissenschaft, der Kunst und des Wirtschaftslebens anschlossen. Unabhängige Sozialisten wie Bernstein und Haase stellten ihre Mitarbeit der Liga ebenso zur Verfügung wie frühere Nationalliberale z. B. Frhr. von Richthofen, Heinze usw. Die führenden Parteien der Mehrheitssozialisten, der Demokraten und des Zentrums waren durch zahlreiche Namen vertreten. Erzberger übernahm das Präsidium, Graf Bernstorff, Dernburg, Schücking nahmen besonders eifrigen Anteil an den Beratungen. Gelehrte wie Mendelssohn Bartholdy, Niemeyer, Wolzendorff, Kraus, Ebers, Beer und Zorn widmeten sich unter den Völkerrechtlern mit Begeisterung der neuen Liga. Der Geschäftsführende Vorsitzende war Prof. Jäckh, Generalsekretär Dr. Hans Simons, der Sohn des späteren Ministers Walter Simons. Da die neue Regierung gewillt war, für die gleichen Ziele einzutreten wie die Deutsche Liga für Völkerbund, so bewilligte sie ihr eine jährliche Subvention von etwa 450,000 Mark. Das ermöglichte der Liga, wenigstens in der ersten Zeit, als der Geldwert noch nicht in solchem Masse gesunken war, ihre Aufgaben in der grosszügigsten Weise anzupacken. Nicht weniger als 8 Spezialabteilungen wurden ins Leben gerufen. Eine völkerrechtliche Abteilung arbeitete Hand in Hand mit den meisten deutschen Völkerrechtslehrern, um die Fragen des Völkerrechts und des Völkerbundes wissenschaftlich zu durchdringen und diese Probleme gleichsam zu popularisieren; eine sozialpolitische und eine wirtschaftliche Abteilung wandten den Fragen des Arbeits- und des Wirtschaftsrechts innerhalb des Völkerbundes im Zusammenhang mit deutschen Sozial- und Wirtschaftspolitikern ihr Interesse zu; die Abteilung für Erziehung unter Leitung von Elisabeth Rotten widmete sich den grundlegenden Problemen internationaler

¹⁾ Vergl. „Durch zum Rechtsfrieden, ein Appell an das Weltgewissen“, 2. Flugschrift des Bundes „Neues Vaterland“, Berlin 1919.

²⁾ Siehe über die Tätigkeit der Liga nach dem Kriege die Schrift „Völkerverwöhnende Frauenarbeit“, November 1918—Dezember 1920, Stuttgart, Verlag Friede durch Recht.

Erziehung, während die Abteilung für Schulwesen speciell die Einwirkung auf die Schule und die Lehrerschaft, die zuständigen Ministerien und Körperschaften erstrebte. Die Bearbeitung der öffentlichen Meinung durch Vorträge, Versammlungen, Gründung von Ortsgruppen einerseits sowie durch Bearbeitung der Presse andererseits lag zwei anderen Abteilungen, der Organisations- sowie der Presseabteilung, ob. Ein gross angelegtes Archiv diente als Sammelpunkt für alle die Völkerbündprobleme berührenden Materialien. In ihm sowie der Völkerbündbibliothek konnte sich jeder über die Völkerbündfragen informieren, sei es dass er sich über den Völkerbünd als solchen eine Meinung bilden, sei es dass er speziellen Fragen nachgehen, einen Aufsatz, ein Buch oder eine Doktordissertation über Völkerbündfragen schreiben wollte.

Die Veröffentlichung wertvoller wissenschaftlicher Werke wurde von der Liga sofort in Angriff genommen, so z. B. der Protokolle der Verhandlungen über den Völkerbündentwurf der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht.¹⁾ Prof. Valentini wurde beauftragt, ein Werk über die „Geschichte des Völkerbündgedankens in Deutschland“²⁾ zu schreiben. In Flugschriften wurden die Vorschläge Erzbergers³⁾, die Ansichten Grey's zum Völkerbünd⁴⁾ sowie eine Zusammenstellung von Interviews namhafter Deutscher zur Völkerbündfrage⁵⁾ verbreitet.

Um den anderen pazifistischen Verbänden keine Konkurrenz zu machen, betrachtete sich die Liga vor allem als Arbeitsgemeinschaft und betrieb keine Mitgliederwerbung im üblichen Sinne. Sie setzte sich aus etwa 1000 ordentlichen und ausserordentlichen Mitgliedern zusammen, die wirklich an den Zielen der Liga mitarbeiteten. Ausserden traten ihr über 10 grössere Verbände mit einer Mitgliederzahl von etwa 10 Millionen bei, u. a. der Deutsche Beamtenbünd, der Verband deutscher Handlungsgehilfen, der Allgemeine Deutsche Gewerkschaftsbünd, der Verband deutscher Gewerksvereine, der Gesamtverband der christlichen Gewerkschaften usw.

Noch eine zweite Vereinigung mit einem weiteren Programm wurde damals gegründet, nämlich am 3. Februar 1919 in Heidelberg von dem Prinzen Max v. Baden unter den Titel „Arbeitsgemeinschaft für Politik des Rechts“. Auch sie trat für den Völkerbündgedanken ein. Von grosser Bedeutung ist aber diese Vereinigung nie gewesen.⁶⁾

Von literarischen Erzeugnissen in der ersten Zeit sind besonders die Schriften von Mendelssohn Bartholdy⁷⁾, Montgelas⁸⁾, Trautmann⁹⁾, und Wolzendorff¹⁰⁾ sowie

¹⁾ Der Völkerbündentwurf der Deutschen Gesellschaft f. Völkerrecht, Monographien zum Völkerbünd Nr. 1, Berlin 1919.

²⁾ Das Buch erschien 1920 bei Hans Robert Engelmann in Berlin.

³⁾ Der Völkerbünd als Friedensfrage, 1. Flugschrift der Deutschen Liga für Völkerbünd, Berlin 1919.

⁴⁾ Edward Grey's Stellung zum Völkerbünd, 2. Flugschrift der Deutschen Liga für Völkerbünd, Berlin 1919.

⁵⁾ Deutschlands Recht im Völkerbünd, 3. Flugschrift der Deutschen Liga für Völkerbünd, Berlin 1919.

Vergl. auch die Aufsätze Schückings und Graf Bernstorffs in den „Mitteilungen der Deutschen Liga für Völkerbünd“ vom 1. Februar 1919.

⁶⁾ Vergl. Prinz Max v. Baden, Völkerbünd und Rechtsfriede, Berlin 1919, G. Stilke.

⁷⁾ Der Völkerbünd als Arbeitsgemeinschaft, Leipzig 1919, Der Neue Geist Verlag.

⁸⁾ Beiträge zur Völkerbündfrage, Leipzig 1919, Der Neue Geist Verlag.

⁹⁾ Der Völkerbünd, Berlin 1918, Verlag der Grenzboten.

¹⁰⁾ Deutsches Völkerrechtsdenken, München 1919, Musartion-Verlag; Derselbe, der Völkerbündgedanke und die deutsche Staats- und Rechtsidee, Deutsche Politik, 1919, Heft 6, Sonderabdruck.

die Materialiensammlung von Rühlmann¹⁾ hervorzuheben. Sie sind alle völkerbundfreundlich. Kritische oder feindliche Stimmen gegenüber dem Völkerbunde wurden damals nur gelegentlich in der Presse laut.

Mit solchem Eifer waren alle Kräfte in Deutschland für den Völkerbund tätig, als am 14. Februar 1919 in Paris der erste Völkerbundentwurf der Friedenskonferenz veröffentlicht wurde.

II. DIE ENTTÄUSCHUNG NACH DER VERÖFFENTLICHUNG DES PARISER VÖLKERBUNDENTWURFES.

Die Veröffentlichung der ersten Fassung des Völkerbundentwurfes durch die Pariser Friedenskonferenz am 14. Februar 1919 brachte zweifellos allen, die in der Schaffung einer Völkerbundorganisation ein grosses Ideal der Kulturnüchtheit erblicken, eine tiefe und schmerzliche Enttäuschung. Die grossen Vorbilder der zahlreichen Völkerbundentwürfe, die von Regierungen und Privatpersonen feindlicher und neutraler Länder sowie auch von deutscher Seite geschaffen worden waren, standen allen vor Augen. Die feierlichen Worte Wilsons sowie anderer alliierter und assoziierter Staatsmänner hatten die Erwartungen der Welt aufs äusserste gespannt. Deutschland war militärisch so zu Boden geschlagen, dass man ohne Furcht vor neuen Sabotagen des Friedensgedankens von dieser Seite sein konnte. An dem guten Willen der Pariser Friedenskonferenz lag es also, ob sie den Traum vieler Jahrhunderte erfüllen wollte.

Bei der Ausarbeitung des Völkerbundentwurfes vom 14. Februar 1919 hatte man zweifellos einige grundlegende Fehler begangen. Man hatte die am Kriege unbeteiligten Staaten sowie die besiegten Mächte nicht zu den Verhandlungen zugezogen, hatte es also versäumt, schon in den Vorverhandlungen den Geist wahrer Zusammenarbeit und wahrer Versöhnung zu bekunden. Man hatte auf eine Fortbildung des Werkes vom Haag verzichtet und an seiner Stelle eine ganz neue Organisation errichtet. Auch das konnte nur den Verdacht bestärken, dass man eine Art Allianz der Sieger schaffen wollte und weit entfernt war von einem wahren Bunde aller Völker. Im einzelnen wurden besonders die Zusammensetzung des Rates, in dem nur die alliierten und assoziierten Grossmächte dauernd vertreten sein sollten, die Beschränkung des Mandatsystems auf die Kolonien der Zentralmächte sowie der vorläufige Ausschluss der Zentralmächte aus dem Bunde bekämpft.

Demgemäss wurde von der deutschen Presse der Entwurf sofort scharf angegriffen. Man sprach von einer heiligen Allianz der alliierten und assoziierten Mächte, einem Bunde der Sieger, einer Verewigung der Entente. Auch die durchaus liberalen und sozialistischen Organe vertraten diese Auffassung. Die Frankfurter Zeitung schrieb am 18. Februar 1919: Der Vertrag stelle ein Kompromiss zwischen dem Programm Wilsons und dem eine Sicherung der Siegesbeute und der Verewigung der jetzt antideutschen Koalition erstrebenden Ziele der französischen Regierung dar. Aber es wurde trotz aller scharfen Kritik von den Organen der Mehr-

¹⁾ Der Völkerbundgedanke, Berlin 1919, Hans Robert Engelmann.

heitsparteien insgesamt zugegeben, dass der Entwurf eine Grundlage für die Weiterentwicklung bilden könne, besonders wenn es bei den Verhandlungen gelänge, eine Modifikation des Entwurfes zu erreichen.¹⁾

Das war auch die Auffassung der Reichsregierung. Graf Brockdorff-Rantau, der Reichsminister des Auswärtigen, erklärte in einem Interview vom 25. Februar 1919: Deutschland müsse, wenn irgend möglich, in positiver Arbeit die Entwicklung fördern, die sich durch den vorläufigen Abschluss des Wilsonschen Völkerbundes angebahnt habe. Man müsse versuchen, mit Hilfe der öffentlichen Meinung die der Satzung anhaftenden Mängel zu beseitigen.²⁾ Am 16. März 1919 wandte sich der Reichsminister Erzberger in einer grossen Rede besonders gegen die Tatsache des Ausschlusses Deutschlands aus dem Bunde: Wenn der Völkerbund Gerechtigkeit und Recht in die Welt hineinbringen und zur Grundlage der Völkerbeziehungen machen wolle, so dürfe er nicht mit einer Vergewaltigung und Ausschliessung Deutschlands beginnen. Solle die Welt auch in Zukunft in zwei feindliche Lager gespalten sein? Wolle man, dass der Geist der Brüderlichkeit und Menschlichkeit alle Völker wieder eine? Die Stunde sei so ernst wie noch nie. In wenigen Wochen würde sich das Schicksal der Welt entscheiden. Eine ungeheure Verantwortung laste auf der Entente. Noch sei es Zeit, dass sie sich der Folgen ihrer Entschlüsse voll bewusst werde. Das deutsche Volk appelliere zum letzten Male an das Gewissen der Alliierten.³⁾ Weiterhin erklärte Ministerpräsident Scheidemann am 10. April 1919 in der Deutschen Nationalversammlung: Deutschland brauche das grosse Weltbündnis, den Völkerbund, in dem gleichberechtigte Völker sich frei entwickeln könnten, ohne die alten Fesseln der Rüstungen und ohne die neuen Lasten bolschewistischer Bürgerkriege.⁴⁾ Die Deutsche Regierung stellte sich also zu dem neuen Völkerbunde zwar stark kritisch, lehnte ihn aber keineswegs ab. Das muss umso mehr hervorgehoben werden, als schon in jenem Augenblicke die Härte der zu erwartenden Friedensbedingungen aus Andeutungen der Entente-Prese zu ersehen war und die Blockade Deutschlands noch fort dauerte.

In den öffentlichen Kundgebungen der damaligen Zeit wurde denn auch der Völkerbund mit den anderen Bestimmungen des Vertrages immer wieder in Verbindung gebracht, was natürlich die Schärfe der Kritik erhöhte und ein gerechtes Urteil erschwerte. Man war überzeugt, dass die Gründung eines wahren Bundes der Völker nicht mit einem Gewaltfrieden beginnen könne. In diesem Zusammenhange verdient besonders eine machtvolle Kundgebung der Deutschen Liga für Völkerbund vom 16. März 1919 erwähnt zu werden, die nach dem Berichte der Deutschen Allg. Zeitung vom 17. März 1919 schon eine Stunde vor Beginn von so vielen Menschen besucht war, dass eine grosse Parallelversammlung abgehalten werden musste. Bei dieser Gelegenheit wurde eine Resolution angenommen, worin es hiess: „Jetzt steht ein Gewaltfriede bevor. — — — In der öffentlichen Mei-

¹⁾ Vergl. „Mittellungen der Deutschen Liga für Völkerbund“ 1919, Archivmaterial Nr. 7.

²⁾ Wilsons Völkerbundsplan. Die Akte der Pariser Konferenz von 14. Februar 1919 mit einem Interview von Reichsminister Graf Brockdorff-Rantau, mit einer kritischen Einleitung von Dr. Hans Wehberg, Berlin 1919, 5. Flugschrift der Deutschen Liga für Völkerbund.

³⁾ De Jong a. a. o S. 16 ff.

⁴⁾ De Jong a. a. o S. 65.

nung der alliierten Völker werden Forderungen an Deutschland vorgelegt, deren Verwirklichung das Ende des deutschen Volkes bilden würde. — — — Das deutsche Volk appelliert an das Gewissen aller derer, denen das Schicksal der Menschheit am Herzen liegt. Vergewaltigung und Isolierung sind der Tod des Völkerbundes. Der wirkliche Völkerbund kann nur bestehen zwischen freien und gleichberechtigten Völkern als Rechtsorganisation im Geiste der Menschheit und Brüderlichkeit. Noch ist es Zeit, das Steuer zu drehen, dass das Schiff der Menschheit in den Hafen dauernden Friedens und des wirklichen Friedens einläuft.¹⁾

Von verschiedenen Seiten wurde der Völkerbund in der Gestalt vom 14. Februar 1919 völlig abgelehnt, nicht etwa nur von einem deutschnationalen Abgeordneten wie Graf Westarp²⁾, sondern auch von einem Manne wie Alfred H. Fried.³⁾ Letzterer nannte den Pariser Völkerbundentwurf in seinem „Kriegstagebuch“⁴⁾ eine bittere Enttäuschung und betrachtete ihn als „entwicklungsfähig mehr nach der Richtung der Desorganisation, des Versagens, der völligen Sprengung im entscheidenden Moment, denn nach der Richtung einer vollkommenen Sicherung gegen neue Kriege.“ Er sagte weiter, das Friedenswerk sei in der Werkstatt des Krieges geschmiedet worden und trage den Stempel seines Ursprungs an der Stirn. Es sei von Misstrauen errichtet und vermöge daher Vertrauen, die eiserne Grundlage aller Friedenssicherung, nicht einzuflößen. Er wandte sich weiter besonders gegen die Beschränkung der Rüstungen „unter besonderer Berücksichtigung der geographischen Lage jedes Landes“ und gegen das Mandatsystem; er schloss seine Kritik mit den Worten: „Ist das die erhoffte Erlösung, ist das das Endergebnis dieser Katastrophe? Dann können wir unsere Hoffnungen begraben und uns auf den grinsenden Triumph der Kriegshetzer, der Schwerindustrie und der Giftgaspresse gefasst machen.“ Diese Kritik schoss zweifellos über das Ziel hinaus; sie war aber charakteristisch für die Enttäuschung, die viele aufrichtige Pazifisten damals ergriff.⁵⁾

Dem Pariser Völkerbundentwurf wurden in Deutschland besonders die Entwürfe Erzbergers sowie der „Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht“ gegenübergestellt. Aber natürlich wurden nach der Veröffentlichung des Pariser Entwurfes noch weitere Völkerbundvorschläge gemacht, solche, die an den Pariser Entwurf anknüpften und seine Umwandlung bezweckten, und andere, die eine völlig verschiedene Grundlage hatten. Als die durch de Jong van Beek en Donk einberufene Berner Völkerbundversammlung im März 1919 zu dem ersten Pariser Statut Stellung nahm, beteiligten sich zahlreiche deutsche Völkerrechtslehrer und Sozialpolitiker an dieser Tagung, ich nenne von ihnen nur Brentano, Francke, Mendelsohn Bartholdy und Schücking. Man forderte in einer Depesche an die Friedenskonferenz vom 17. März 1919 die Schaffung eines aus direkten Volkswahlen hervorge-

¹⁾ de Jong a. a. o. S. 47 ff.

²⁾ „Deutschland im Völkerbund“, Berlin 1919, Deutschnationale Schriftenvertriebsstelle.

³⁾ Fried war von Geburt Österreicher; er wirkte aber ebenso sehr in Deutschland selbst, wo er die Deutsche Friedensgesellschaft gegründet und lange Zeit auch die Friedenswarte herausgegeben hat.

⁴⁾ Zürich 1920, IV S. 374 ff.

⁵⁾ Vergl. auch die Ausführungen „Rechte und Pflichten im Völkerbund“ in der bereits erwähnten Schrift von Montgelas, Beiträge zur Völkerbundfrage.

henden Weltparlaments sowie einer unparteiischen Vermittlungsinstanz, die Teilnahme aller Staaten sowie auch des Papstes, wirkliche Abrüstung, Ausdehnung des Mandatsystems auf alle Kolonien, Sicherung des Selbstbestimmungs- und des Minderheitenrechts usw.¹⁾ Da auf der Berner Völkerbundkonferenz vor allem Mitglieder der Zentralmächte vertreten waren, obwohl sie sich nach aussen hin als eine internationale Konferenz konstituiert hatte, so war ihr Einfluss sehr gering.

Die Idee eines Weltparlamentes, die durch die Berner Völkerbundkonferenz propagiert wurde, fand auch in anderen deutschen Kreisen starke Unterstützung. Graf Kessler trat für einen Weltrat aller wirtschaftlichen Organisationen ein, der die Kernzelle eines Völkerbundes bilden sollte. Davon ausgehend, dass es vor allem darauf ankomme, die wirtschaftliche Wiederherstellung der Welt vorzubereiten, hielt er den Zusammenschluss der universellen wirtschaftlichen Gruppen für wichtiger als den der Staaten. Er dachte dabei an die Arbeiterorganisationen und Verbände, die Gewerkschaften, Genossenschaften, die Organisationen, die dem Handel, der Finanz, dem Verkehre und der Schifffahrt dienen, insbesondere an die grossen Kartelle, Trusts und Syndikate, oder die das geistige, künstlerische und wissenschaftliche Schaffen schützen, an die Religionsgemeinschaften usw., vorausgesetzt, dass ihre Zwecke nicht national begrenzt seien und mindestens ein Drittel ihrer Mitglieder Angehörige eines anderen Staaten wären. Aus dem Weltrate sollte man die Exekutive des Völkerbundes und den Weltgerichtshof schaffen.²⁾ Kessler ist derjenige gewesen, der die Idee eines Weltwirtschaftsamtes am unermüdlichsten propagiert und am schärfsten formuliert hat. Doch steht fest, dass ähnliche Ideen schon vorher in Deutschland z. B. vom Handelsvertragsverein vertreten worden sind. Insbesondere hat Borgius, der Geschäftsführer dieses Vereins, in einer besonderen Schrift die Begründung von Weltwirtschaftsamtern für die Probleme der Hochseeschifffahrt, des Post- und Telegraphenwesens, des Münzwesens, der Verteilung der wichtigsten Rohstoffe, des Handels- und Versicherungswesens, der Kolonialverwaltung, der internationalen Rechtsverfolgung, des Patentwesens, des Ausstellungswesens usw. gefordert.³⁾

Vor allem aber trat die Deutsche Regierung Ende April 1919 mit einem eigenen Völkerbundvorschlage hervor.⁴⁾ Über dessen Inhalt sowie den Versuch, den

¹⁾ De Jong a. a. o. S. 48 ff.

²⁾ De Jong a. a. o. S. 284 ff.; vergl. auch den anonymen Aufsatz „Ein Weltvölkerparlament“, in der „Deutschen Allg. Zeitung“ vom 13. April 1919, worin ein Überblick über die verschiedenen Möglichkeiten eines Weltparlamentes gegeben wird und Bedenken gegen solche Versuche geäussert sind; siehe ferner Schückings Aufsatz „Ein Weltparlament“, ebenda, 30. April 1919.

³⁾ „Der Völkerbund, seine Kultur- und Wirtschaftsaufgaben“, Berlin 1919, 9. Flugschrift des Bundes „Neues Vaterland“. Der Gedanke findet sich ferner vertreten bei Werner Daitz, „Weltwirtschaftliche Grundlagen des Völkerbundes“ in den „Mitteilungen der Deutschen Liga für Völkerbund“ vom 14. März 1919.

⁴⁾ Vergl. Wehberg, „Der Völkerbundvorschlag der Deutschen Regierung“ und Manes „Der deutsche Regierungsentwurf für ein Weltarbeiterrecht“, beide Berlin 1920, 11. und 12. Flugschrift der Deutschen Liga f. Völkerbund. Das starke Interesse, das man in Deutschland besonders auch der Regelung sozialpolitischer Fragen im Völkerbunde entgegenbrachte, ergibt sich u. a. aus den Schriften vom Manes „Sozialpolitik in den Friedensverträgen und im Völkerbund“ (Berlin 1919, Karl Siegismond) und von Umbreit „Völkerbund und internationales Arbeitsrecht“ (Berlin 1919, 4. Flugschrift der Deutschen Liga f. Völkerbund).

Pariser Völkerbundentwurf im Geiste des deutschen Regierungsentwurfes zu beeinflussen, hat Prof. Schücking an einer anderen Stelle dieses Buches berichtet.

Der Deutsche Regierungsentwurf kam gerade in dem Augenblick heraus, als man am 28. April 1919 in Paris die zweite Fassung des Völkerbundentwurfes der Öffentlichkeit übergab. Der erste Eindruck war allgemein eine starke Enttäuschung darüber, dass sie so wenig Änderungen gegenüber dem Entwurfe vom 14. Februar 1919 enthielt.¹⁾ Diese Enttäuschung steigerte sich noch, als am 7. Mai 1919 die Friedensbedingungen der Alliierten und Assoziierten den Vertretern des Deutschen Reiches in Versailles überreicht wurden.²⁾

Von diesem Augenblicke an war das allgemeine Urteil in Deutschland über den Völkerbund — man muss sagen: ein wenig voreilig — gefasst. Die Friedensbedingungen, die ohne Zweifel höchst angreifbar waren, wurden jetzt, als sich die ungünstigen Gerüchte in so starkem Masse bestätigten, noch schärfer als bisher zum Beweise dafür herangezogen, dass der Völkerbund nichts sei als eine Allianz zur Sicherung der Durchführung des Friedensvertrages und zur Niederhaltung Deutschlands. Wenn auch von weiterdenkenden Persönlichkeiten des politischen Lebens diese Auffassung keineswegs ohne weiteres geteilt wurde, so wurde sie doch leider vom 7. Mai 1919 ab immer mehr die herrschende Auffassung des ganzen deutschen Volkes. Viele, die mit hoffnungsvollem Glauben den Völkerbund als Rettung aus einer überwundenen imperialistischen Periode betrachtet hatten, wurden wankend.

In dem Versailler Notenwechsel ist die Auffassung der Deutschen Regierung zu dem Völkerbundentwurfe der Entente niedergelegt. Die Meinung eines der bedeutendsten Delegierten des Deutschen Reiches zu den Friedensverhandlungen ergibt sich aus einem Vortrage, den Schücking am 5. Mai 1919 vor der deutschen Friedensdelegation in Versailles gehalten hat³⁾ und der trotz scharfen Tadelns keineswegs zu einer völligen Ablehnung kommt. Sehr klar formulierte am 28. Mai 1919 eine von 18 Mitgliedern der „Deutschen Liga für Völkerbund“ gleichfalls in Versailles abgegebene Erklärung das Verhältnis führender deutscher Persönlichkeiten zum Pariser Völkerbunde:

„Die unterzeichneten Mitglieder der Deutschen Liga für Völkerbund, die in Versailles an den Vorarbeiten für den Frieden teilnehmen, sind der Überzeugung, dass die Deutschland von den Gegnern vorgelegte Völkerbundesverfassung noch weit davon entfernt ist, eine vollkommene Verwirklichung des Völ-

¹⁾ Eine sachliche Beurteilung der an dem ersten Entwurf der Entente vorgenommenen Änderungen wurde sogleich von der „Deutschen Liga f. Völkerbund“ als 8. Flugschrift (Berlin 1919) veröffentlicht: Mendelssohn Bartholdy „Der neue Völkerbundentwurf der Entente“. Sie hob hervor, dass die Fassung vom 28. April 1919 sieben besonders wichtige Änderungen enthalte, von denen sich sechs als Verbesserungen, die siebente aber (es war die Bestimmung des Art. 5 Abs. I gemeint, wonach die Beschlüsse der Organe des Bundes einstimmig gefasst werden müssen) als fast unübersehbare Verschlechterung des Entwurfes darstellten.

²⁾ Die scharfe Ablehnung der Bedingungen durch alle deutschen Parteien ergibt sich besonders aus der Schrift „Der Frieden, Stimmen von rechts bis links“, Berlin 1919, herausgegeben von der Deutschen Liga f. Völkerbund.

³⁾ „Ein neues Zeitalter?“ Berlin 1919, 7. Flugschrift der Deutschen Liga für Völkerbund.

kerbundgedankens zu sein. Sie halten deshalb nach wie vor fest am Völkerbund, wie ihn die Deutsche Liga bisher erstrebt und vorbereitet hat. Sie werden ihre Mitarbeit mit ungeminderter Kraft fortsetzen, im festen Vertrauen, dass ein echter Völkerbundsgeist die Völker durchdringen, zu friedlicher Arbeit zusammenführen und in einem Völkerbund vereinigen wird, der von allen Ländern mit gleicher Gesinnung begrüßt werden kann.¹⁾

Unterzeichnet war diese Erklärung u. a. von dem damaligen Ministerialdirektor Simons, dem späteren Justiziar des Auswärtigen Amtes Gaus, dem späteren deutschen Gesandten in Belgrad Geheimrat v. Keller, den Hochschulprofessoren Beer, Bonn, Delbrück und Mendelssohn Bartholdy, dem General Graf Montgelas sowie Vertretern des Wirtschaftslebens wie Generaldirektor Heineken vom Norddeutschen Lloyd, Max Warburg usw.²⁾

Ebenso deutlich predigten die Pazifisten das Festhalten am Völkerbundgedanken. „Völkerbund trotz alledem“, so überschrieb der Präsident der Deutschen Friedensgesellschaft, Prof. Quidde, einen Aufsatz in den „Mitteilungen der Deutschen Liga für Völkerbund“³⁾. Hellmuth v. Gerlach äusserte sich ähnlich: „Unsere Hoffnung ist der Völkerbund. Er ist das Beste an dem Friedensvertrag. Das Beste, freilich noch nichts Gutes, aber etwas, was gut werden kann. Klagen wir nicht über die Beschränkung unserer Souveränität. Konzentrieren wir unsere ganze Kraft darauf, dass der Völkerbund wahre Weltsoveränität erhalte, dass er, heute in erster Linie Kontrollorgan für das besiegte Deutschland, der eigentliche Beherrscher der Welt werde.“⁴⁾ Ferner fasste eine öffentliche Versammlung des Bundes „Neues Vaterland“ am 21. Mai 1919 in Berlin eine Resolution, worin gegen die Friedensbedingungen ein scharfer Protest eingelegt war und weiter gesagt wurde: wenn die Sozialisten und Pazifisten keine Änderung der Friedensbedingungen erreichten, dann sei der Völkerbund und die geistige Weltrevolution die einzige Hoffnung, obwohl der Völkerbund in der vorgeschlagenen Form sehr unvollkommen sei und ihm insbesondere Zentralorgane für eine Rechts-, Wirtschafts- und Kulturgemeinschaft fehlten.⁴⁾

¹⁾ de Jong, a. a. o. S. 294.

²⁾ vom 14. Mai 1919; vergl. auch Quiddes Rede in der Nationalversammlung am 12. Mai 1919 bei de Jong a. a. o. S. 311 ff.

³⁾ „Welt am Montag“ vom 23. Juni 1919; der Artikel ist auch abgedruckt bei de Jong a. a. o. S. 445 ff.

⁴⁾ de Jong a. a. O. S. 278 ff. Der vom 13.—15. Juni 1919 in Berlin tagende VIII. deutsche Pazifistenkongress hat sich mit dem Völkerbundproblem nicht näher befasst. Jedoch hat der Verfasser dieses Aufsatzes in seinem Referate über „Die Zukunftsaufgaben des deutschen Pazifismus“ folgendes ausgeführt:

„Wir müssen uns gegen die Auffassung wenden, die Idee des Völkerbundes und des Pazifismus sei für lange Zeit zusammengebrochen, wenn die Völkerbundbestimmungen die Lebensinteressen des deutschen Volkes gefährden. Mit aller Kraft müssen wir gegen solche Kleinigkeit an kämpfen. Es ist nicht einzusehen, warum das grosse Ziel, das uns vor dem Kriege jeder Hingabe wert schien, heute preisgegeben werden soll. Wir dürfen die Welt nicht ausschliesslich durch die deutsche Brille betrachten. Wir müssen uns die Idee der Menschheit vor Augen halten, und wir dürfen dabei überzeugt sein, das wir, indem wir die pazifistische Idee vorwärts treiben, auch gleichzeitig dem deutschen Volk den grössten Dienst erweisen. Die Idee des Pazifismus wird sich, gleichgültig wie dieser Friedensvertrag ausfällt,

Auch die Deutsche Regierung bewies die Ehrlichkeit ihrer Völkerbundgesinnung dadurch, dass sie weiterhin an dem grossen Gedanken festhielt. Ministerpräsident Scheidemann erklärte am 21. Mai 1919 in einer Protestversammlung der Mehrheitssozialisten in Berlin gegen die Friedensbedingungen: heute sei der Völkerbund keine Utopie mehr, sondern eine Notwendigkeit. Es gelte nicht, einzelne Paragraphen des Friedensvertrages zu bekämpfen, sondern seinem Geiste könne man nur entgegenwirken durch die Weltforderung nach einem einigenden Völkerbund. Die Voraussetzung für eine neue Welt, für ein neues Europa, für ein Deutschland, das weiterleben könne, sei der Völkerbund und die Aufnahme Deutschlands in diesen Bund.¹⁾ Ebenso wies der Reichsfinanzminister Dernburg gegenüber einem Mitarbeiter des Berliner Tageblatts ²⁾ darauf hin, ein auf Kooperation der Völker im Sinne des Völkerbundgedankens abgestimmter Frieden würde auch für unsere Gegner bei weitem nützlicher sein; es existiere heute nicht nur eine kontinentale, sondern eine Weltgemeinschaft der Interessen; es tauche daher das Problem der allgemeinen Finanzierung in Form einer Völkerbunganleihe auf. Stelle man den Frieden auf den Völkerbundgedanken internationaler Solidarität ab, auch auf finanziellen Gebiete, so löse man damit die Hauptschwierigkeit.

So tief interessierten sich damals die Besten für den Völkerbundgedanken, dass in der kurzen Zeit von der Veröffentlichung des zweiten Völkerbundentwurfes bis zur Festsetzung der endgültigen Fassung am 28. Juni 1919 allein zwei grössere wissenschaftliche Untersuchungen in Deutschland über den Völkerbund erschienen. Von wahrhaft hoher Warte aus beleuchtete der frühere deutsche Delegierte auf den Haager Friedenskonferenzen, Prof. Zorn, die Pariser Schöpfung, ³⁾ als er am Schlusse eines ausführlichen Vergleiches über die wichtigsten Völkerbundentwürfe das Urteil fällte: die Macht und der Wille der Welt ständen hinter der Pariser Akte. Er habe die Vorzüge hervorgehoben; sie zeichnete sich jedenfalls durch die Einfachheit und Klarheit der Organisation aus, habe aber auch schwere Bedenken und Mängel; eine ruhige und gewissenhafte gemeinsame Überprüfung des Werkes erscheine unbedingt erforderlich. Er betonte dann weiter den Charakter der Akte als eines Kompromisses zwischen den Idealen Wilsons und den Bestrebungen Clemenceaus, das das Vertrauen der Völker und Staaten zu ihm gefährde. Das würde vielleicht der Todeskeim des Pariser Bundes sein, und es müsse sich dann fragen, ob der Glaube an das Ideal des Völkerbundes noch stark genug wäre, um die Schaffung eines wirklichen Bundes der Völker zu ermöglichen. Es müsse Aufgabe aller sein, die guten Willens wären, den Tag vorzubereiten, an dem der Pariser Völkerbund durch den wahren Völkerbund ersetzt würde.⁴⁾ Weniger vom juristischen

über kurz oder lang dennoch durchsetzen, und wir würden denselben Fehler begehen, den die Deutsche Regierung in den Jahrzehnten vor dem Weltkrieg gemacht hat, wenn wir uns der Weltmeinung gegenüber, die trotz Clemenceau den Völkerfrieden will, aus angeblich nationalen Interessen heraus zurückhalten würden.* (Protokolle des 8. Deutschen Pazifistenkongresses, Charlottenburg 1920, Deutsche Verlagsgesellschaft für Politik und Geschichte, S. 50).

¹⁾ de Jong a. a. o. S. 243.

²⁾ Nr. vom 8. Juni 1919.

³⁾ „Der Völkerbund, eine Kritik der Entwürfe für die Verfassung des Völkerbundes“ Heft 5 der Monographien zum Völkerbunde, Berlin 1919, S. 66/67.

als vom politischen Standpunkte aus unterwarf Adolf Grabowsky in einer ausgezeichneten Schrift „Die Grundprobleme des Völkerbundes“²⁾ einer sorgsamten Betrachtung. Er wies besonders darauf hin, dass der Völkerbund den deutschen Ideen der Freiheit und Gerechtigkeit entspreche und dass wir weiterhin auch ein praktisches politisches Interesse für die Mitarbeit an dem Bunde hätten. Er warnte davor, wegen der harten Friedensbedingungen zu glauben, jede Aktion für den Völkerbund sei jetzt wertlos. Das gerade Gegenteil sei der Fall. Noch mehr als bisher hätten wir die Aufgabe, für eine wirkliche Völkerverständigung zu arbeiten: „Deutschland, ganz Deutschland für den Menschheitsgedanken, das allein kann unsere Zukunft verbürgen“.

Im Juli 1919 entbrannte in Deutschland der Kampf für und gegen die Annahme des Friedensvertrages. Glücklicherweise hat man damals in letzter Stunde eingesehen, dass es besser sei, zu unterzeichnen und auf die Stunde zu warten, wo der Völkerbundgedanke die Menschheit so tief erfasst habe, dass eine Revision der Friedensbedingungen vorgenommen werden würde. Viele Männer des deutschen Volkes waren ja auch der Überzeugung, dass Deutschland an der Härte der Bedingungen keineswegs unschuldig sei. Es hatte auf der Höhe des Waffenerfolges jedes wahrhaft aufrichtige Zugeständnis an die Völkerbundidee abgelehnt; es hatte versäumt, rechtzeitig die an der Entstehung des Krieges, an dem Einmarsch in Belgien und zahlreichen Völkerrechtsverbrechen Schuldigen vor ein deutsches Gericht zu stellen. Da durfte man sich nicht allzu sehr wundern über die Meinung der Alliierten und Assoziierten, in Deutschland herrsche noch immer der alte Geist und man müsse sich vor Deutschland schützen, indem man eine bewaffnete Wiedererhebung durch die Härte der Friedensbedingungen von vornherein ausschliesse. Man sah in den Deutschland feindlichen Ländern nicht, dass es damals wie heute zwei Deutschland gab, die miteinander in scharfem Kampf lagen, und dass es besser gewesen wäre, die starken idealen Kräfte des jungen Deutschland durch Aufnahme in die Völkergemeinschaft und durch milde und gerechte Friedensbedingungen zu stützen, als durch harte Bedingungen den deutschen Nationalisten die psychologische Grundlage für eine sich von Tag zu Tag steigende Agitation gegen den Völkerbundgedanken zu geben.

Als eine Umwandlung weder des Völkerbundentwurfes noch eine Änderung der Friedensbedingungen erreicht wurde und man am 28. Juni 1919 zur Unterzeichnung des Friedensvertrages schreiten musste, war die Enttäuschung grenzenlos. Charakteristisch in dieser Hinsicht ist besonders die Beratung der Nationalversammlung am 9. Juli 1919 über die Annahme des Friedensvertrages. Der Reichsminister des Auswärtigen Hermann Müller sprach die Hoffnung aus, es werde in nicht zu ferner Zeit ein wahrer Bund der Völker allen streitigen nationalen Problemen eine gerechte, d. h. eine den Willen der Bevölkerung achtende Lösung zuteil werden lassen. Die Redner der Mehrheitsozialdemokratie sowie des Zentrums beharrten im weiteren Verlaufe der Sitzung die Frage überhaupt nicht. Der demo-

²⁾ Berlin 1919, Karl Heymanns Verlag, 75 S.; die Arbeit ist abgeschlossen am 17. Mai 1919. Siehe ferner auch Strupp „Der Völkerbund als Rechtsinstitut“, Archiv für Rechts- und Wirtschaftsphilosophie, XII, Heft 3.

kratische Abgeordnete Schücking protestierte „gegen die Verletzung des Selbstbestimmungsrechtes der Völker, den Ausschluss Deutschlands aus dem Völkerbunde sowie den völligen Raub seiner Kolonien und seine heuchlerische Begründung“. Der deutschnationale Abgeordnete Traub warf im Anschluss an den Völkerbund die Frage auf, wann dem Deutschen Volke die Augen aufgingen; jede solcher Illusionen koste uns ein Stück unseres Lebens; sie seien unsere Totengräber. Der Berliner Rechtslehrer Kahl sprach im Namen der Deutschen Volkspartei, der anderen rechtsstehenden Gruppe, „von der dauernden Vernichtung der deutschen Freiheit durch einen nach Absicht und Ziel gegen Deutschland gerichteten sogenannten Völkerbund“. Auch Henke, der Redner der unabhängigen Sozialdemokratie, der einzigen grossen Partei, die im Kriege eine würdevolle, die deutschen Machthaber bekämpfende Politik betrieben hatte, bezeichnete den Völkerbund in Wahrheit als eine Allianz der imperialistischen Regierungen gegen die zum Sozialismus aufstrebenden Völker.

III. DIE WEITERARBEIT FÜR DEN VÖLKERBUNDGEDANKEN NACH ANNAHME DES FRIEDENSVERTRAGES.

Die Situation, vor der jetzt diejenigen standen, die in der Förderung des Völkerbundgedankens eine heilige Lebensaufgabe erblickten, war eine wahrhaft tragische. Vier Jahre hatten sie für die Völkerorganisation gekämpft und trotz aller Verfolgungen den Glauben an eine bessere Zukunft des deutschen Volkes und der Menschheit nicht verloren. Sie hatten ihre schönsten Hoffnungen auf eine Umwandlung der Psyche der kriegführenden Staaten gesetzt. Sie glaubten, dass ein neuer Geist nach dem Kriege die Völker beseelen und zur Zusammenarbeit bringen werde. Nun sahen sie zwar ein grosses juristisches Gebäude errichtet, in dem die Völker bei einander wohnen sollten. Aber es fehlte die internationale Gesinnung. Die während des Krieges über die Feinde allseits verbreiteten Lügen wirkten fort. Die Völker sahen ein Zerrbild von einander. Man beachtete zu wenig die guten, nach oben strebenden Kräfte, die doch schliesslich die Mehrheit bei allen Völkern bilden, hielt in Frankreich den deutschen Nachbar für revanchelustig und die Unabhängigkeit Frankreichs in naher Zukunft bedrohend; auf der anderen Seite wollte man nicht die furchtbaren Zerstörungen Frankreichs in ihrer ganzen Bedeutung erkennen und hielt für Imperialismus, was in Wahrheit Angst vor dem Deutschland vor und nach 1914 war.

„Arbeiten und nicht verzweifeln“, musste unter diesen Umständen die Lösung sein. Dass der Völkerbund bald ins Leben treten würde, war ohne jeden Zweifel ein gewaltiger Fortschritt. An ihn musste also jede weitere Entwicklung anknüpfen. Die Deutschen, die nicht aus rein idealen Motiven heraus die Völkerorganisation erstrebten, musste man darauf hinweisen, dass der Völkerbund die einzige Möglichkeit biete, um später einmal auf friedlichem Wege allzu harte Forderungen zu mil-

dern. Mit solchem Programm gingen die Völkerbund- und Friedensorganisationen an ihre Arbeit.

In dem Jahresbericht 1919 ¹⁾ der „Deutschen Liga für Völkerbund“ heisst es deutlich: „Darum ist das wichtigste Ziel die Revision dieses Friedensvertrages geworden, sei es unmittelbar, sei es auf dem Wege des Völkerbundes, der schon jetzt Revisionsmöglichkeiten vorsieht, aber zu ihrer Durchsetzung auch selbst noch verändert werden muss. Darauf ist unsere Arbeit vom ersten Tage ab eingestellt gewesen.“ Angesichts der Enttäuschung der öffentlichen Meinung Deutschlands war schon damals in den breiten Massen des Volkes nur etwas zu erreichen, wenn man auf die rein praktische Bedeutung des Völkerbundes hinwies. So ist es denn selbstverständlich, dass gleich zwei der wichtigsten Arbeiten der Deutschen Liga für Völkerbund veröffentlicht wurden, die den Völkerbund vom Standpunkte des Realpolitikers aus betrachteten, die Bestrebungen Grabowskys weiterführten und in nüchternen Beweisführung dem deutschen Volke die Notwendigkeit darlegten, den Genfer Völkerbund, sobald er ins Leben getreten sei, zu unterstützen. Guttman, Korrespondent der Frankfurter Zeitung, legte in seiner klaren Schrift „Soll Deutschland in den Völkerbund?“ ²⁾ dar, dass dem Völkerbund Aufgaben von der grössten Bedeutung zufallen würden und dass es Torheit wäre, diese tatsächliche Macht des Völkerbundes einfach zu ignorieren. Realpolitik treiben, heisse an dem Völkerbund mitarbeiten und ihn besser machen, vor allem, weil er allein imstande sei, den Friedensvertrag zu revidieren. In einem anderen Aufsatz „Deutschlands Interesse am Völkerbund“ ³⁾ wies der Professor der Rechtswissenschaft an der Universität Freiburg i. Br., Kantorowicz, mit Recht darauf hin, wieviel günstiger es sei, dass nicht den bisherigen Feinden Deutschlands, sondern dem Völkerbunde bestimmte Entscheidungen und Funktionen im Friedensvertrage zugewiesen worden seien. Der Völkerbund werde über das Saarbecken verfügen, Danzig vor den Polen schützen, die ehemaligen Kolonien, statt sie bedingungslos den früheren Feinden zu überantworten, in eigene Verwaltung nehmen; er werde, anstelle von Belgien, über Eupen und Malmedy entscheiden usw. „Wer also das Zustandekommen des Völkerbundes oder Deutschlands Eintritt verhindern würde, der würde unsere Brüder in Eupen-Malmedy den Belgiern, würde das Saarbecken den Franzosen, Danzig den Polen und Österreich den Tschechen und Serben ausliefern; der würde uns schutzlos zerfleischen lassen von Franzosen, Polen, Tschechen, sobald es ihnen beliebt, über uns herzufallen, der würde den Schmachfrieden von Versailles verewigen und unsere Arbeiterschaft in die überwundene Lohnklaverei und damit in den Aufruhr treiben. Er besorgt also das Geschäft unserer unversöhnlichen Feinde, wie Frankreich und Belgien, die ebenfalls Deutschlands Eintritt in den Bund am liebsten dauernd verhindern möchten.“ Charakteristisch in den beiden Schriften von Guttman und Kantorowicz ist zunächst, dass sie offenbar beide, wie alle Anhänger des Völkerbundes, damals nicht damit gerechnet haben, dass die Aufnahme Deutschlands in den Völkerbund sich noch jahrelang — gleichviel aus

¹⁾ S. 4. ff.

²⁾ Berlin 1919, 9. Flugschrift der Deutschen Liga für Völkerbund.

³⁾ Sonderdruck der Deutschen Liga für Völkerbund, Nr. 10, 1919.

welchen Gründen — verzögern würde. Weiter betonen beide die starke Gegnerschaft, die der Völkerbund in Deutschland gefunden hat. Guttmann sagt einmal: In Deutschland hegten einflussreiche Kreise die Meinung, dass der Völkerbund in der bisherigen Form wertlos sei und dass er, was uns betreffe, ebenso gut verschwinden könne,¹⁾ während Kantorowicz seine Ausführungen mit den Worten beginnt: „Die Gegner des Völkerbundes in Deutschland sind mannigfach.“ In der Tat, sie waren so zahlreich, dass eine grosse, von der Deutschen Liga für Völkerbund einberufene Versammlung am 14. November 1919 von nationalistischen Kreisen gesprengt wurde.²⁾

Die „Deutsche Liga für Völkerbund“ unterstützte den Völkerbundgedanken keineswegs nur aus Gründen der Realpolitik. Man sah zwar ein, dass augenblicklich weite Kreise lediglich aus praktischen Erwägungen heraus für den Völkerbundgedanken zu erwärmen seien, wünschte aber andererseits eine Erfüllung des deutschen Volkes mit dem wahren Völkerbunde, um es zur Mitarbeit an dem Bunde vorzubereiten. Bereits am 15. Juli 1919 unterbreitete die „Deutsche Liga für Völkerbund“ dem preussischen Unterrichtsministerium den Antrag, auf den pr. Universitäten und Hochschulen Einrichtungen zu schaffen und durch Gewährung von Mitteln zu unterstützen, welche eine stärkere Verbreitung völkerrechtlichen Wissens und völkerrechtlichen Verständnisses im deutschen Volke zu bewirken geeignet seien. In einer eingehenden, von Prof. Liepmann ausgearbeiteten Denkschrift³⁾ wurde diese Auffassung näher begründet: wir hätten bisher das völkerrechtliche Wissen viel zu gering eingeschätzt, und wir könnten zu Ansehen und neuer Kraft nur gelangen, wenn wir mit geistigen Waffen die Völker zu erobern versuchten, wie in der Blütezeit des deutschen Humanismus, wenn wir die Macht völkerverbindender Ideen zu solcher Kraft propagierten, dass sie den Welt-hass gegen Deutschland überwänden und die anderen Völker wieder Vertrauen zu uns fassten. Erste Vorbedingung dazu sei, dass wir das Fundament zu einer möglichst tiefen und breiten völkerrechtlichen Bildung des ganzen Volkes legten. An den Universitäten müsste die Bedeutung des internationalen Rechtes ganz anders zum Ausdruck kommen als bisher. Der völkerrechtliche Unterricht müsse vom Grund aus reformiert werden. Dazu gehöre die Verwirklichung folgender Forderungen: 1) Schaffung besonderer Völkerrechtsprofessuren an allen grösseren Universitäten, 2) Erteilung von Lehraufträgen für Völkerrecht an geeignete Dozenten, 3) Allgemeinverständliche Vorlesungen über Völkerrecht für Studierende im ersten Semester, 4) Besondere Vorlesungen über einzelne Fragen und Gebiete des Völkerrechts, 5) Anerkennung des Völkerrechts als eines regulären Prüfungsfaches, 6) Ausstattung aller juristischen Seminarien mit dem unbedingt zur Orientierung und Ausbildung erforderlichen völkerrechtlichen Handwerkszeuge. Ferner wurde angeregt, dass die neu gegründeten Volkshochschulen das Völkerrecht in den Rahmen ihres Lehrplanes aufnehmen sollten. Diese Anregung hatte leider keinen unmittel-

¹⁾ S. 10.

²⁾ Es sollte an jenem Abend ein Vortrag von Prof. Goetz über „Nation und Völkerbund“ gehalten werden, der später als 10. Flugschrift der Deutschen Liga für Völkerbund (1920) erschien.

³⁾ „Die Pflege des Völkerrechts an den deutschen Universitäten“, Heft 6 der Monographien zum Völkerbund, Berlin 1919.

telbaren Erfolg. Der Unterrichtsminister stimmte in seiner Antwort vom 9. Februar 1920 zwar allen Forderungen grundsätzlich zu, meinte aber, dass mit Rücksicht auf die finanzielle Lage des Staates die Errichtung besonderer Professuren für Völkerrecht vorläufig zu seinem lebhaften Bedauern nicht in Betracht kommen könne. In einer zweiten Denkschrift vom 19. Januar 1920 wurde unter Bezugnahme auf Art. 148 der Reichsverfassung bei dem preussischen Unterrichtsministerium und dem Reichsministerium des Innern beantragt, schon in den höheren Schulen und Volkshochschulen den rechten Sinn für die völkerrechtlichen Probleme unserer Zeit zu wecken: die Reform dürfe sich nicht darauf beschränken, auf die Studenten einzuwirken, sondern müsse Verständnis bei dem ganzen deutschen Volk zu erwecken suchen. Es erscheine deshalb angezeigt, bei der Ausbildung der künftigen Lehrer für Staatsbürgerkunde dem Völkerrecht die ihm zukommende Berücksichtigung zu sichern, sowie bei der allgemeinen Prüfung (Kulturprüfung) der Oberlehrer auch völkerrechtliche Kenntnisse zu verlangen. Da man hierdurch nur die zukünftigen Lehrer, und zwar wesentlich nur die Lehrer höherer Lehranstalten, erreiche, nicht aber die Volksschullehrer, so bedürfe es zum mindesten für die Übergangszeit einer Ergänzung: zwei- bis dreiwöchentlicher staatsbürgerlicher Kurse, und zwar mit Einschluss und mit besonderer Betonung des Völkerrechts für die jetzt schon im Amte befindlichen Lehrer. Aber auch ausserhalb des rein staatsbürgerlichen Unterrichts müsse man versuchen, den Sinn der Jugend auf Fragen des Völkerrechts zu lenken, wozu besonders der Unterricht in Geschichte, Geographie und Sprachen vielfach Veranlassung gebe. Auf diese Denkschrift antwortete der Unterrichtsminister am 23. März 1920, dass die Ausführungen ganz in der Richtung seiner eigenen Bestrebungen lägen und deshalb Berücksichtigung finden würden.

Die beiden soeben genannten Denkschriften gingen von der völkerrechtlichen Abteilung der Deutschen Liga für Völkerbund aus. Gleichzeitig waren die Abteilungen der Liga für Erziehung und Schulwesen in ähnlichem Sinne tätig. Man strebte nach einer Stärkung des pazifistischen Elements in den schon bestehenden pädagogischen Reformvereinen und gab vom 1. Januar 1920 ab ein besonderes Organ „Internationale Erziehungsrundschau“ heraus. Man machte ferner Eingaben an das Unterrichtsministerium über die Umgestaltung der Lehrbücher. Das Unterrichtsministerium wies u. a. auch durch einen Runderlass die Schulen an, Räume und Zeit für Rezitation oder Vorträge, die die Liga veranstaltete, zur Verfügung zu stellen. Weiter ist noch hervorzuheben, dass ein besonderer Esperantoausschuss für die Verbreitung einer Weltsprache durch den Völkerbund eintrat.¹⁾

Dazu kamen zahlreiche öffentliche Unternehmungen grösseren Stils, durch die die Liga die öffentliche Meinung zu beeinflussen suchte. An Naumanns „Staatsbürgerschule“ wie an der Berliner Handelshochschule wurden Vorlesungen über den Völkerbund veranstaltet. Ferner wurde im Winter 1919/20 eine Vortragsreihe „Das neue Deutschland in der neuen Welt“ arrangiert, in der u. a. Reichspostminister Giesberts, der spätere Minister Simons, Unterstaatssekretär Becker und Ge-

¹⁾ Vergl. dazu den Erlass des Braunschweigischen Staatsministeriums v. 14. Sept. 1920 in den „Mitteilungen der Deutschen Friedensgesellschaft“ 1921, S. 18 ff.

lehrte wie Schücking und Mendelssohn Bartholdy im Sinne des Völkerbundgedankens sprachen. Der westdeutsche Bezirk der Liga für Völkerbund veranstaltete am 11. Oktober 1919 einen besonderen Kongress, auf dem namentlich die wirtschaftlichen und politischen Probleme des Völkerbundes von Männern wie Bonn, ¹⁾ Cassel ²⁾ und Wertheimer ³⁾ behandelt wurden. Zahlreiche Veröffentlichungen dienten der wissenschaftlichen Vertiefung der Völkerbundidee. ⁴⁾

Dass auch die Propagandatätigkeit der Völkerbundliga eifrig weiter betrieben wurde, geht daraus hervor, dass im Jahr 1919 nicht weniger als 10 Ortsorganisationen ⁵⁾ ins Leben gerufen wurden. Durch besondere Ausschüsse sowie ein Preisausschreiben suchte man katholische und evangelische Theologen sowie die Freimaurer zu gewinnen.

In gleicher Richtung wie die „Deutsche Liga für Völkerbund“ wirkte die Deutsche Friedensgesellschaft. In einem weit verbreiteten Aufrufe vom Juli 1919 wurde betont, der Völkerbund des Versailler Gewaltfriedens sei von dem durch die Pazifisten vertretenen Ideale weit entfernt. Aber seine Einrichtungen seien immerhin entwicklungsfähig, und man müsse mit jenen, die in allen Ländern im Sinne der internationalen Rechtsidee wirkten, an seinem Ausbau mitarbeiten. Die pazifistische Idee müsse die beherrschende Idee unserer ganzen Politik werden. ⁶⁾ Der Aufruf forderte zum Schluss zum Beitritt in die Deutsche Friedensgesellschaft auf. Als vom 24. bis 26. Oktober 1919 in Kassel eine ausserordentliche Generalversammlung der Deutschen Friedensgesellschaft tagte, ⁷⁾ wies sie daraufhin, dass eine Revision des Friedensvertrages nicht mit leeren Protesten zu erreichen sei, sondern nur im Rahmen des Völkerbundes und in engster Zusammenarbeit mit den ausländischen Gesinnungsfreunden. Sie betonte weiter, sie halte es für ihre Pflicht, über das Wesen des Völkerbundes aufzuklären und dafür zu kämpfen, dass die alte Politik der Hinterhältigkeit durch eine solche der Aufrichtigkeit ersetzt werde. Nichts könnte mehr das Ansehen Deutschland vergrössern als ein unzweideutiger Sieg des Pazifismus. Freilich war die Meinung über den Völkerbund selbst

¹⁾ „Völkerbund u. auswärtige Politik“, Gotha 1920, Fr. A. Perthes.

²⁾ „Weltwirtschaft u. Geldverkehr unter besonderer Berücksichtigung des Valutaproblems“ ebenda.

³⁾ „Wirtschaftliche Wirkungen des Friedensvertrages“, ebenda.

⁴⁾ Vergl. die Monographien der Deutschen Liga für Völkerbund; ausser den bereits genannten: Valentin: die 48er Demokratie und der Völkerbundgedanke; Schätzel, Völkerbund und Gebietswerb; derselbe, Internationale Arbeiterwanderungen; Opet, Der Schutz der nationalen Minderheiten, sämtlich Berlin 1919. Ferner wurden zur Benutzung für die Ortsgruppen und Redner des Bundes „Mustervorträge für Völkerbundredner“ veröffentlicht. Eine von der Liga veranlasste Schrift von Huth: „Völkerbund und Weltwirtschaft“ (Berlin 1919, Franz Siemenroth) suchte insbesondere die wirtschaftlichen Kreise, ein Sonderdruck eines Aufsatzes von Richter „Christentum und Völkerbund“ die evangelischen Kreise, ein Sonderdruck über den „Blutenschlussausschuss der Deutschen Liga für Völkerbund“ die Freimaurerkreise für den Völkerbundgedanken zu interessieren. Siehe ferner Schätzel, Probleme des Völkerbundes, Berlin 1919, Hans Robert Engelmann; derselbe, Nationalismus, Bolschewismus, Völkerbund, Berlin 1920, ebenda; sowie Wehberg, Die Pariser Völkerbundakte nebst den Urkunden über die Pariser Verhandlungen, dem Haager Schiedsgerichtsabkommen usw., Berlin 1919, Vereinigung wissenschaftlicher Verleger; derselbe, Führer durch die Völkerbundliteratur, dritte Ratgeberschrift des Dürerbundes, München 1919, Callwey.

⁵⁾ Ende 1920 umfasste die Organisation der Liga 12 Landesorganisationen und 8 kleinere Bezirke.

⁶⁾ De Jong a. a. O. S. 671 ff.

⁷⁾ Friedenswarte 1919 S. 170 ff.

in pazifistischen Kreisen auch damals nicht einheitlich. Alfred H. Fried, der schon in einer Zuschrift an den VIII. Deutschen Pazifistenkongress den Völkerbund als eine Karrikatur auf den wahren Völkerbund bezeichnet und erklärt hatte, man müsse alles tun, um die Deutsche Regierung vom Eintritt in diese neue heilige Allianz abzuhalten, ¹⁾ war nach wie vor ein Gegner des Genfer Bundes.

Dass die Deutsche Regierung weiterhin völkerbundfreundlich gesinnt war und die Meinung der Mehrheit der Pazifisten teilte, ergibt sich aus ihrer Erklärung vom 13. November 1919. Damals waren nämlich Gerüchte aufgetaucht, dass in der Schweiz von deutscher Seite die gegen den Völkerbund gerichtete Propaganda unterstützt werde. Die deutsche Regierung erklärte damals, sie stände dieser gegnerischen Bewegung, welche den Eintritt der Schweiz in den Völkerbund zu verhindern suche, durchaus fern. Sie glaube nach wie vor, dass der Ausbau des Völkerbundes durch den Beitritt der ihm zurzeit noch nicht angehörenden Staaten gefördert werden müsse. ²⁾

IV. DIE ERSTE TÄTIGKEIT DES VÖLKERBUNDES UND IHRE WIRKUNG AUF DIE DEUTSCHE ÖFFENTLICHKEIT.

Am 10. Januar 1920 trat nach der Ratifikation des Versailler Friedensvertrages der Völkerbund ins Leben. Die deutsche Öffentlichkeit verhielt sich im allgemeinen skeptisch zu der neuen Schöpfung, da man noch zu sehr unter dem Eindrucke der Friedensbedingungen stand. Aber mit dieser Skepsis verband sich in weiten Kreisen eine kleine, wenn auch sehr leise Hoffnung, der Völkerbund könne doch vielleicht erfreulicher und vor allen gerechter wirken, als man zuerst geglaubt hatte. Die blosse Möglichkeit, dass der Völkerbund die Härte der Friedensbedingungen mildern könne, war, wenn auch nicht unmittelbar, gegeben.

Freilich wirkte schon in dem Augenblicke der Ratifikation des Friedensvertrages das Fernbleiben Amerikas ungünstig auf das Ansehen des Völkerbundes in der öffentlichen Meinung Deutschlands. Man glaubte, — und die späteren Ereignisse in Amerika verstärkten diese Meinung mehr und mehr —, dass von Amerika aus ein neuer Bund ins Leben gerufen werden würde, der dem Ideal eines wahren Bundes der Völker entspreche. ³⁾

Die grossen pazifistischen Organisationen Deutschlands erklärten offiziell, den neuen Bund unter allen Umständen stützen zu wollen. Bemerkenswert ist besonders folgende öffentliche Kundgebung der „Deutschen Liga für Völkerbund“ vom 10. Januar 1920:

„Der Frieden ist in Kraft getreten — ein Friede nicht der Verständigung und Versöhnung, sondern der Gewalt. Aber durch den Friedensvertrag wird

¹⁾ Friedenswarte 1919 S. 114 ff.

²⁾ De Jong a. a. O. II, S. 100.

³⁾ Vgl. u. a. den Aufsatz Zorn in den „Mitteilungen der Deutschen Liga für Völkerbund“ vom 15. Oktober 1920.

zum ersten Mal in der Weltgeschichte politische Wirklichkeit, was der Königsberger Philosoph Immanuel Kant als deutschen Begriff geprägt und als Menschheitsideal gefordert hat: der Völkerbund. Freilich kein wahrer Bund von gleichberechtigten, gleichgerichteten Völkern, sondern ein Völkerbund, noch diktiert vom Misstrauen der siegreichen Übermacht, aber doch ein Anfang, der schon bald neben der heutigen Weltmacht unserer bisherigen Feinde auch die gesamten Kräfte unserer Nachbarn, der bisherigen Neutralen, in sich vereinigen wird. Dieser Völkerbund soll einen dauernden Frieden schaffen, aber er soll auch — nach ausdrücklichen Bestimmungen des Friedensvertrages selbst, diesen Frieden ändern. Die den Frieden angenommen haben, finden also im Völkerbunde die Mittel, an der Revision des Friedensvertrages zu arbeiten; die den Frieden ablehnten, erhalten im Völkerbund die einzige Waffe, die uns geblieben zum Kampf für einen wirklichen Frieden, wie ihn nicht nur Deutschland, sondern die ganze Welt braucht. Die Arbeit im und am Völkerbund ist daher die grösste politische Aufgabe der Zukunft. Wer am neuen Deutschland mitschaffen und an einer gerechten Weltordnung für alle Völker mitbauen will, der muss Völkerbundpolitik treiben.“¹⁾

Nicht alle pazifistisch orientierten Persönlichkeiten dachten freilich so wie die „Deutsche Liga für Völkerbund“. Gelehrte wie Bernhard, Kraus, Liepmann und Meurer, die an sich dem Völkerbundgedanken durchaus sympathisch gegenüberstanden, hatten nach wie vor gegen *diesen* Völkerbund die schärfsten Einwände zu erheben. In Liepmanns Schrift²⁾ wurde der Pariser Völkerbund als solcher abgelehnt und der Eintritt Deutschlands in ihn bekämpft; Kraus³⁾ und Meurer⁴⁾ liessen nur eine leise Möglichkeit zu, dass es gelingen werde, den gegenwärtigen Völkerbund lebensfähig zu gestalten, und Bernhard⁵⁾ befürwortete den Zusammentritt einer neuen Friedenskonferenz zur Schaffung eines wahren Völkerbundes. Trotz allem war in den führenden Schichten des Volkes noch ein Resonanzboden für den Völkerbundgedanken vorhanden. Das beweist vor allem eine Versammlung, die am 28. Januar 1920 von mehreren grossen Vereinigungen in der Berliner Handelshochschule veranstaltet wurde und in der führende Persönlichkeiten des Wirtschaftslebens und der Wirtschaftswissenschaft zu Gunsten des Völkerbundes sprachen.⁶⁾ Auch erschien damals der gross angelegte, geistesgeschichtliche Versuch von Veit

¹⁾ Siehe Deutsche Liga für Völkerbund, Bericht über das Jahr 1920, S. 3 ff. Dieselben Gedanken sind ausführlicher erläutert von Jäckh in den „Mitteilungen der Deutschen Liga für Völkerbund“ vom 10. Januar 1920 und in der „Deutschen Politik“ 1920, Heft 1; letzterer Artikel ist auch als Sonderdruck Nr. 8 der Deutschen Liga für Völkerbund erschienen.

²⁾ „Der Friedensvertrag und der Völkerbund“, Hamburg 1920, W. Gentz.

³⁾ „Vom Wesen des Völkerbundes“, Berlin 1920, Deutsche Verlagsge. f. Polit. und Geschichte.

⁴⁾ „Die Grundlagen des Versailler Friedens und der Völkerbund“, Würzburg 1920, Kabitzsch & Mönlich; derselbe, „Handbuch der Politik“, 3. Aufl., II, S. 302 ff.

⁵⁾ „Was wird aus dem Völkerbund? Der Ruf nach einer neuen Haager Konferenz“. Berlin 1920, J. Springer. Skeptisch ist auch die Schrift v. Thaddens „Völkerrecht und Völkerbund“ Heft 8 der Monographien zum Völkerbund, Berlin 1920.

⁶⁾ „Weltwirtschaft und Weltarbeitsrecht“, Reden von Giesberts, August Müller, Hans Kraemer, Alfred Manes, Berlin 1920, Simion.

Valentin über die „Geschichte des Völkerbundgedankens in Deutschland“, der die grossen Traditionen des deutschen Volkes auf dem Gebiete des Pazifismus und der Völkerbundidee bis zum Jahre 1890 vor Augen führte. Eine bald darauf erscheinende, gleichfalls umfangreiche Arbeit des Münchener Universitätsprofessors v. Grauert „Zur Geschichte des Weltfriedens, des Völkerrechts und der Idee einer Liga der Nationen“¹⁾ war freilich skeptischer, was um so mehr zu bedauern war, als das Buch das Ergebnis eifrigen Nachdenkens und Studiums über die Frage war. Wertvoll war schliesslich, dass die von Alfred H. Fried herausgegebene „Friedenswarte“ ihre bisherige Opposition gegen den Genfer Völkerbund aufgab, zwar nach wie vor scharfe Kritik übte, aber doch nunmehr dazu aufforderte, mitzuwirken, dass der Völkerbund die grosse moralische Macht auf der Welt werde.²⁾

Diese eifrige Arbeit der Freunde des Völkerbundgedankens erlitt einen schweren Stoss, als die Franzosen am 6. April 1920 ohne vorherige Befragung des Völkerbundes in den Maingau einrückten. Frankreich begründete sein Vorgehen damit, dass Deutschland den Art. 43 des Versailler Friedensvertrages und die im August 1919 hierzu abgeschlossenen Sonderabkommen verletzt habe, als es über die ihm gestattete Zahl hinaus Truppen ins Ruhrgebiet sandte. Es berief sich insbesondere auf Art. 44 des Friedensvertrages, wonach ein Verstoss gegen Artikel 43 als feindliche Handlung gegenüber den Signatarmächten und als Versuch einer Störung des Weltfriedens zu betrachten sei. Es kann in diesem Zusammenhange — besonders, da seitdem drei Jahre vergangen sind und die französischen Truppen inzwischen wieder zurückgezogen wurden — nicht darauf ankommen, zu untersuchen, wen damals die Hauptschuld an jenem bedeutsamen Konflikt traf. Es genügt festzustellen, dass jener Vorfall in Deutschland eine begreifliche Erregung hervorrief.

In einer eingehenden Denkschrift vom 26. April 1920 an das Sekretariat des Völkerbundes führte die „Deutsche Liga für Völkerbund“ aus, Frankreich sei nicht berechtigt gewesen, eigenmächtig die Städte Frankfurt, Darmstadt usw. zu besetzen; es hätte vielmehr den Streitfall dem Völkerbunde vorlegen müssen. Aus Art. 11 und 17 der Satzung ergebe sich, dass kein Krieg, auch nicht mit einem Nichtmitgliede, geführt werden dürfe, bevor alle friedlichen Mittel erschöpft seien. Der Einmarsch in fremdes Staatsgebiet müsse unzweifelhaft als eine kriegerische Handlung angesehen werden; denn er verletze aufs schwerste das Recht des betroffenen Staates auf Selbsterhaltung. Deutschland habe die Völkerbundsatzung mit den Friedensbedingungen angenommen; es habe daher ein Recht darauf, dass die Satzung ebenso gewissenhaft geachtet werde wie die übrigen Artikel des Friedensvertrages. Der Bund hätte die Pflicht gehabt, von Amtswegen einzugreifen, nachdem ihm Frankreich den Fall nicht unterbreitet hätte. Nachdem dies versäumt sei, wäre es erst recht Aufgabe des Bundes, sich mit dieser Frage zu befassen, zumal die Deutsche Regierung sich bereits offiziell in dieser Angelegenheit nach Genf gewandt habe.

¹⁾ München 1920, Kommissionsverlag, Herdersche Buchhandlung, herausgegeben von der Görresgesellschaft. Von wesentlich höherer Warte schrieb damals Heldmann, Universitätsprofessor in Halle über „Zwei Menschenalter deutscher Geschichte“, Leipzig 1920, Verlag Naturwissenschaft.

²⁾ Besonders charakteristisch in dieser Hinsicht ist Frieds Aufsatz „Der Weg des Völkerbundes“, Friedenswarte 1920, S. 108.

Gerade jetzt komme alles darauf an, dass der Völkerbund sein Ansehen in der Welt durchsetze. Das Vertrauen in seine politisch-wirksame Kraft könne nicht besser gestärkt werden, als wenn er über das französische Vorgehen eine Entscheidung fälle, ohne Rücksicht auf die diplomatische Erledigung durch den Obersten Rat. Die Denkschrift war unterzeichnet von Prof. Schücking. An ihr hatten eine Reihe bedeutender Völkerrechtslehrer mitgearbeitet. Irgend einen Erfolg hatte die Denkschrift leider nicht, obwohl die englische League of Nations Union dem Völkerbundsekretariate gegenüber den gleichen Standpunkt wie ihre deutsche Schwestergesellschaft vertrat.

Es ist ohne weiteres klar, dass die Untätigkeit des Völkerbundes in dieser Frage, gleichgültig ob das Vorgehen Frankreichs berechtigt war oder nicht, in Deutschland den stärksten Eindruck machte. Der Einmarsch der französischen Truppen in den Maingau erbitterte die Volksseele umso mehr, als sich gerade vorher das ganze liberale Deutschland des Kapp-Putsches erwehrt hatte und alle Gutgesinnten an der Erneuerung Deutschlands mitarbeiteten. Der Einmarsch in den Maingau stärkte die chauvinistische Agitation masslos. Sie schwächte das Ansehen der um ihre Zukunft ringenden, jungen Republik und gleichzeitig auch den Völkerbundgedanken. Viele waren jetzt noch mehr von der irrtümlichen Auffassung durchdrungen, der Genfer Völkerbund sei nur ein Bund der Sieger und daher sei es ganz selbstverständlich, dass er zu Frankreichs Vorgehen schweige. Diejenigen, die weiter blickten, erkannten allerdings an, dass der Völkerbundrat, selbst wenn er guten Willens wäre, schwerlich eine Machtprobe gegenüber dem Obersten Rat oder Frankreich gegenüber versuchen dürfe. Denn ein Misserfolg in dieser Richtung würde sein Ansehen noch mehr behindert haben. Jedenfalls trat hier auch den begeistertsten Anhängern des Völkerbundgedankens vor Augen, dass mit der juristischen Organisation als solcher noch nicht alles erreicht sei, dass man jetzt erst einmal den Erfolg des Kampfes zwischen dem Obersten Rat und dem Völkerbundrat abwarten müsse, ehe vom Völkerbunde eine praktische Betätigung in grossen Lebensfragen zu erwarten sei. In ihrer 1920 begründeten Monatsschrift „Neue Brücken“ sprach sich die „Deutsche Liga für Völkerbund“ folgendermassen über die Wirkung des schweren Zwischenfalles aus: „Die Schwierigkeit einer stetigen Arbeit am Völkerbundgedanken wird dadurch gekennzeichnet, dass wir jeden Bericht beginnen müssen mit der Feststellung eines neuen Ereignisses, das unsere Bestrebungen beeinträchtigt und den Widerhall in der öffentlichen Meinung vermindert. Der Einmarsch der Franzosen in den Maingau am 7. April hat nicht nur auf unsere dortige Ortsgruppe, sondern auch auf das Vertrauen in das Völkerbundideal überhaupt eine schlimme Wirkung gehabt.“¹⁾

Dem Zwischenfall bezüglich des Einrückens der Franzosen in den Maingau folgten eine Reihe weiterer Ereignisse, bei denen nach Ansicht der deutschen Öffentlichkeit der Völkerbund versagte. Bei dem Angriff Sowjet-Russlands gegenüber Persien wie der Bedrückung Armeniens durch die türkischen Nationalisten blieb der Völkerbund trotz der Hilfesuche Persiens und Armeniens genau so untätig wie während des polnisch-russischen Krieges. Dazu kam ein anderer, Deutschland unmit-

¹⁾ April/Mai 1920, Nr. 4/5 S. 3.

telbar betreffender Fall. Die französische Regierung stellte wegen der Herabholung der französischen Flagge durch einen Deutschen von dem Berliner französischen Botschaftspalais Forderungen, auf die die Deutsche Regierung nicht glaubte eingehen zu können. Von deutscher Seite wurde deswegen vorgeschlagen, die Frage dem Völkerbunde zu unterbreiten und der französischen Regierung eine entsprechende Note übermittelt mit der Erklärung, dass Deutschland die Bestimmungen der Artikel 12—16 der Völkerbundsatzung anerkennen wolle. In einem Gespräche mit einem Mitgliede der „Deutschen Liga für Völkerbund“ äusserte sich im Juli 1920 der Reichsminister des Äusseren Dr. Walter Simons in diesem Zusammenhange folgendermassen:²⁾

„Wir haben die Völkerbundsatzung, ohne Mitglied werden zu können, unterzeichnen und die Wirksamkeit des Völkerbundes praktisch anerkennen müssen in allen Fällen, wo er gemäss dem Friedensvertrag Aufgaben uns gegenüber übernommen hat: als Treuhänder des Saargebietes, als Schützer der freien Stadt Danzig hat er schon eine für uns schmerzliche Bedeutung gewonnen. In anderen Fällen ist seine Wirksamkeit bisher hinter den Aufgaben zurückgeblieben, die ihm durch den Friedensvertrag gesetzt sind. Ich erinnere nur an die Frage der deutschen Kolonien. Umso grösseres Interesse haben nicht nur wir, sondern alle Signatarmächte des Friedensvertrages daran, dass die guten Grundlagen, auf denen der Gedanke des Völkerbundes ruht, sich bewähren können. Die festeste Grundlage muss sein das Princip der Schiedsgerichtsbarkeit. Es zur Anwendung zu bringen, bietet sich hier im Grunde eine Gelegenheit: mit dem Prinzip kann er zugleich sich selbst durchsetzen und sein moralisches Ansehen wieder stärken, das die Ereignisse im Osten bedenklich erschüttert haben“.

Leider wurde der Vorschlag der Deutschen Regierung von der französischen Regierung nicht angenommen. Auch dieser Vorfall fand seine Erledigung erst sehr spät, nachdem er die öffentliche Meinung über alle Massen erbittert hatte.

Gleichfalls im Juli 1920 fand die Konferenz von Spaai statt, die u. a. Deutschland in zwei Protokollen Besetzung des Ruhrgebietes für den Fall der Nichterfüllung androhte. Auch diese Beschlüsse lösten erneut eine starke Gegnerschaft gegen den Völkerbund aus. In einer feierlichen Erklärung betonte die „Deutsche Liga für Völkerbund“, die einseitige Aufstellung jener Strafmassnahmen verstosse nicht nur in der Form, sondern auch dem Inhalte nach völkerrechtlich gegen die guten Sitten; nicht nur sei es unzulässig, den Schuldner haftbar zu machen auch für Fälle der Nichterfüllung des Vertrages, die er nicht zu vertreten habe; es sei ebenso unzulässig, im Frieden und angesichts des Bestehens des Völkerbundes eine schwere Gewaltmassregel anzudrohen, die mit dem Geiste der Völkerbundsatzung nicht in Einklang zu bringen sei. Noch unerträglicher werde diese Drohung da-

²⁾ „Neue Brücken“, herausgegeben von der Deutschen Liga für Völkerbund, Juli 1920 Nr. 7 S. 1. ff, dazu auch Friede Aufsatz „Der Flaggenсалut im Lichte der Völkerbundsatzung“, Münchener Post, 23. Juli 1920.

durch, dass der Gläubiger selbst darüber zu entscheiden habe, ob der Schuldner seine Verpflichtungen erfüllt habe. Durch die Völkerbundsatzung sei die Bedeutung der Schiedsgerichtsbarkeit zur feierlichsten Anerkennung gekommen. Gerade von den Begründern des Völkerbundes hätte diese Idee nicht in dem Augenblicke ausser Acht gelassen werden dürfen, wo sich eine Möglichkeit zur Verwirklichung ergeben habe. Die „Deutsche Liga für Völkerbund“ bitte daher alle Anhänger des Völkerbundgedankens, ihre Aufmerksamkeit auf diesen Punkt zu lenken.¹⁾ Indem wir diese Auffassung der „Deutschen Liga für Völkerbund“ wiedergeben, wollen wir lediglich nachweisen, wie selbst auf die Anhänger des Völkerbundes in Deutschland das Ergebnis der Verhandlungen vom Spaa wirkte.

Hatte man so wiederholt in Deutschland Gelegenheit gehabt, zu beobachten, dass die grossen europäischen Fragen ausserhalb des Kreises des Völkerbundes geregelt wurden und der Völkerbund bei wichtigen Streitfällen schwieg, so glaubte man weiterhin die Tätigkeit des Völkerbundes in den ihm durch den Friedensvertrag zugewiesenen Befugnissen scharf kritisieren zu müssen. Es wurden bereits oben die Worte des deutschen Aussenministers Simons anlässlich des Flaggenzwischenfalls wiedergegeben, in denen er sich gegen die Tätigkeit des Bundes, Danzig und die neuen Kolonien betreffend, absprechend äusserte. Man hatte vor allem erwartet, dass der Völkerbund die Mandate selbst verteilen und die Verteilung nicht den Alliierten und Assoziierten überlassen würde. Eine andere bedeutsame Entscheidung, die dem Völkerbunde durch den Friedensvertrag übertragen war, betraf das Schicksal von Eupen-Malmedy. Diese bisher deutschen Kreise waren durch den Friedensvertrag in belgische Souveränität übergegangen. Doch war der Bevölkerung das Recht zugesprochen, sich darüber zu äussern, ob sie deutsch bleiben wolle; sie sollte diesem Wunsche durch Eintragung in Listen Ausdruck geben können, die von den belgischen Behörden auszulegen waren. Von diesem Rechte machten nur 271 Bewohner von 6100 Gebrauch, worauf der Völkerbundrat durch Entscheidung von 20. September 1920²⁾ das Gebiet endgültig Belgien zusprach. In Deutschland wurde das ungünstige Ergebnis auf die Methode der Volksabstimmung zurückgeführt, die zweifellos an sich anfechtbar war, aber doch wohl nicht allein das für Deutschland geradezu klägliche Ergebnis erklären konnte. Man protestierte deutscherseits gegen die Entscheidung des Völkerbundes und wünschte, dass die Völkerbundversammlung das Verfahren nachprüfe, das dem Selbstbestimmungsrecht der Völker widerspreche. Man hatte damals — wie später in der oberschlesischen Frage — stark den Eindruck, dass hier Fehler des Friedensvertrages von der deutschen öffentlichen Meinung zu Fehlern des Völkerbundes gestempelt wurden. Denn die schriftliche Abstimmung durch Einzeichnung in ausgelegte Listen war ja durch Art. 34 des Versailler Friedensvertrages vorgesehen, und der Völkerbund hatte jedenfalls nicht die Macht, diese Bestimmung zu ändern. Sogar der IX. Deutsche Pazifistenkongress in Braunschweig sprach die Hoffnung aus, dass der Völkerbund künftig seiner in Eingang der Satzung verkündeten Aufgabe, Gerechtigkeit herrschen zu lassen, nach-

¹⁾ Neue Brücken a. a. O. S. 1.

²⁾ Journal officiel de la Société des Nations 1920, Nr. 7 S. 404 ff.

kommen und dem Selbstbestimmungsrecht der Bevölkerung Geltung verschaffen werde.“¹⁾

Zweifellos war die Art der Entscheidung über Eupen-Malmedy nicht erfreulich, und insofern war das deutsche Volk materiell doch wohl richtig beraten, wenn es in der endgültigen Überweisung dieser Kreise kein höheres Princip der Gerechtigkeit zu erblicken vermochte. Aber die Urheber des Friedensvertrages waren die Schuldigen, nicht die Organe des Völkerbundes. Trotzdem schadete die Entscheidung Eupen-Malmedy dem Völkerbundgedanken in Deutschland sehr.

Wie sich die deutsche öffentliche Meinung zu den ersten Schritten des Völkerbundes stellte, ergibt sich besonders aus dem Ergebnis einer Rundfrage, die die Deutsche Friedensgesellschaft über die Stellung Deutschlands zum Völkerbunde anlässlich der Reichstagswahlen Mitte 1920 bei den Parteien und Kandidaten des Parlaments veranstaltete.²⁾ Von den zentralen Parteileitungen schwiegen die beiden Rechtsparteien und die Kommunisten. Die Generalsekretariate der Zentrumspartei³⁾, der Demokratischen Partei und der beiden sozialistischen Parteien äusserten sich sämtlich völkerbundfreundlich. Dem entsprach die Stellung der einzelnen Kandidaten. Die zwei Antworten aus Kreisen der Deutschnationalen Volkspartei waren unbedingt ablehnend; von den drei Antworten aus Kreisen der Deutschen Volkspartei und des Bayerischen Bauernbundes waren zwei für den Eintritt Deutschlands in den Völkerbund. Die Antworten der Mitglieder der Mehrheitsparteien entsprachen der offiziellen Parteiauffassung. Bemerkenswert war nur, dass der Vorsitzende der Demokratischen Partei sowie zwei andere Demokraten den Gedanken eines Revanchekrieges nicht unbedingt verneinten. Sie erklärten: Die Revision des Versailler Friedens sei von Deutschland auf dem Wege friedlicher Verständigung mit allen Mitteln zu versuchen und zu erstreben. Sich für alle Zukunft festzulegen, auch für den Fall, dass dieser Versuch misslinge, hielten sie mit den deutschen Interessen nicht für vereinbar. Es bedarf keiner näheren Ausführung, wie bedenklich dieser Standpunkt ist und wie er Wasser auf die Mühle derer war, die in Frankreich und anderswo keinen Glauben an ein neues Deutschland hatten. Die Entwicklung in der Demokratischen Partei war in der Folgezeit zunächst so, dass man von dem pazifistischen Standpunkt mehr und mehr abrückte, wie das ja auch Petersen, der Parteivorsitzende, in der eben wiedergegebenen Erklärung schon früh getan hatte. Der tapfere Standpunkt eines Mannes wie Schücking und einiger seiner Freunde, die den linken Flügel der Demokratischen Partei ausmachen, konnte diese Ent-

¹⁾ Neue Brücken, Oktober/November 1920, Nr. 10/11 S. 2.

²⁾ Mitteilungen der Deutschen Friedensgesellschaft 1920, S. 25, 45.

³⁾ Wenn man von den sozialistischen Parteien absteht, so hat wohl das Zentrum die beste Haltung gegenüber den Problemen des Pazifismus und des Völkerbundes in der Nachkriegszeit gezeigt. Dieser Partei gehörten bzw. gehören ja auch Männer wie Erzberger und Wirth an. Nach der Grundlage der Zentrumspartei, der christlichen Weltanschauung, ist dieses Resultat nicht verwunderlich. Bemerkenswert sei an dieser Stelle, dass im Januar 1922 der Reichsparteitag des Zentrums Richtlinien aufstellte, in denen folgende Ausführungen enthalten waren: „Deutschlands Stellung zum Völkerbund und zu jeder Art von Völkervereinigung ist abhängig zu machen von der gleichmässigen Behandlung aller Staaten, unter Ausschluss jeder Vorherrschaft irgend einer Mächtegruppe. Gleiches Recht hat auch in der Abrüstungsfrage zu gelten. Deutschland muss den organischen Ausbau des Völkerrechts vertreten. Die internationale Regelung des Arbeitsrechts, der Arbeitszeit und des Arbeiterschutzes ist planmässig zu betreiben.“

wicklung vorläufig nicht hindern. Die Demokratische Partei hatte als Mittelpartei, je bedenklicher die aussenpolitische Lage Deutschlands sich gestaltete, eine umso schwierigere Situation. Sie fühlte sich veranlasst, um bei den Wählern nicht alle Sympathien zu verlieren, mehr und mehr auf die Stimmung im Lande Rücksicht zu nehmen, die mit tiefer Erbitterung die Auswirkung des Versailler Friedensvertrages auf Deutschlands Stellung in der Welt verfolgte. Die gleiche Entwicklung ist auch bei den grossen Pressorganen der Demokratischen Partei zu verfolgen. Sehr charakteristisch ist die ablehnende Haltung, die mit der Zeit das „Berliner Tageblatt“ gegenüber dem Völkerbundproblem eingenommen hat. Während es erst lange Zeit ausführliche Artikel über das Völkerbundproblem gebracht hatte, begann es allmählich den Genfer Bund zu verspotten. Dagegen wandten ihm die „Frankfurter Zeitung“ und die „Vossische Zeitung“ nach wie vor die grösste Aufmerksamkeit zu. Aber auch das Eintreten dieser einflussreichen Zeitungen für den Völkerbundgedanken konnte nicht hindern, dass die öffentliche Meinung dem Bunde gegenüber nicht nur skeptisch blieb, sondern ihn sogar lediglich als den Bundesgenossen der früheren Feinde Deutschlands betrachtete.

V. DIE BRAUNSCHWEIGER FRIEDENSKONGRESSE.

Der immer stärker werdende Skeptizismus gegen den Genfer Völkerbund hatte für die Entwicklung des deutschen Pazifismus u. a. die Folge, dass der radikale Flügel stärker wurde. Vor dem Kriege hatte es im deutschen Pazifismus kaum verschiedene Richtungen gegeben. Der von Alfred H. Fried vertretene sogenannte organisatorische Pazifismus, der von der Formel „La Paix par le Droit“ ausging, hatte von einer allmählichen Weltorganisation in der Richtung der Haager Friedenskonferenzen das Heil der Zukunft erwartet und erwartete es auch noch jetzt, nur dass man nicht mehr an das Werk vom Haag, das von den Siegern des Weltkrieges in der Hauptsache aufgegeben worden war, anknüpfte, sondern an den Genfer Völkerbund. Wir haben gesehen, dass sogar Alfred H. Fried es schliesslich für das allein Richtige hielt, für eine Fortbildung des nun einmal vorhandenen Völkerbundes einzutreten. Auch der 1919 durch Karl Vetter, Redakteur der Berliner „Volkszeitung“, ins Leben gerufene „Friedensbund der Kriegsteilnehmer“ mit anfangs mehreren tausend Mitgliedern, der durch seine gewaltigen Strassendemonstrationen „Nie wieder Krieg“ an den Jahrestagen des Kriegsbeginns 1920 und 1921 eine höchst wirkungsvolle Propaganda für den Pazifismus betrieb, stand offiziell auf dem Standpunkte des organisatorischen Pazifismus.

Daneben aber trat immer stärker die Bewegung der Kriegsdienstverweigerer hervor, die die Heiligkeit des menschlichen Lebens über alles schätzten und radikal jede Wehrpflicht sowie jeden Verteidigungskrieg ablehnten. Sie bekämpften die Völkerbundidee nicht, hielten im Gegenteil die Fortbildung des Bundes für eine der erstrebenswerten Aufgaben pazifistischer Propaganda, jedoch nicht für die in Wahrheit entscheidende. Die geistigen Führer dieser Bewegung waren von Anfang an Dr. Kurt Hiller sowie Frau Dr. Helene Stöcker. Hiller argumentierte im einzel-

nen folgendermassen: ¹⁾ Das ursprünglichste und vornehmste Recht des Individuums sei das Recht auf Leben; der Staat sei seiner Idee nach zunächst dazu bestimmt, dass Leben seiner Bürger zu schützen; alle anderen Aufgaben seien Nebensache, Nichtigkeiten im Vergleich zu dieser einen; mithin bedeute ein Staat, der Krieg mittels zwangsmässig ausgehobener Soldaten betreibe, die Perversion seiner Idee. Unbedingte, klausellose Verwerfung der sogenannten allgemeinen Wehrpflicht müsse für den Pazifisten das Selbstverständlichste vom Selbstverständlichen sein. Der Raub ganzer Länder wiege weniger schwer als der Tod eines einzigen Menschen, der leben wolle und leben könne. Es gebe kein Staatsinteresse, dessen Verletzung objektiv ein gleich grosses Übel wäre wie die Verletzung des subjektiven Interesses irgend eines seiner Mitglieder am Leben; es gebe keinen Verteidigungskrieg; denn Leben sei unter allen Umständen wertvoller als Besitz; die unschätzbaren Güter: Nationalität, Sprache, Kultur sowie Religion könne niemand einem rauben. Mit grosser Schärfe wandten sich die Anhänger dieses Links-Pazifismus besonders gegen die demokratischen Pazifisten, weil in dem Parteiprogramm der Deutschen Demokratischen Partei vom 12. Februar 1920 gefordert werde, das Stöhrerheer Deutschlands baldigst durch ein Milizsystem mit allgemeiner Wehrpflicht zu ersetzen, das zur Verteidigung der nationalen Unabhängigkeit Deutschlands geeignet sei. ²⁾

Kein Zweifel, dass die Richtung sowohl innerhalb der Deutschen Friedensgesellschaft wie innerhalb des Deutschen Pazifistischen Studentenbundes immer mehr Anhänger gewann. Das war kein Zufall; denn die Bewegung war eine Reaktion gegen die entsetzliche Vergeudung von Menschenleben im Weltkriege, und sie ruhte auf starker ethischer Grundlage. Auf der Hauptversammlung der „Deutschen Friedensgesellschaft“ am 30. Dezember 1920 kam es zu einem scharfen Aufeinanderplatzen der Geister, einem Kampfe zwischen Links- und Rechtspazifismus. Eine von Kurt Hiller im Sinne der oben skizzierten Stellung der Dienstverweigerer vorgelegte Resolution erhielt nicht weniger als 83 von 195 Stimmen, wurde also nur mit knapper Mehrheit abgelehnt. Man einigte sich schliesslich auf folgende Resolution, in der der Standpunkt der „Deutschen Friedensgesellschaft“ zur Abrüstungsfrage und zur Wehrpflicht niedergelegt war und die den Charakter des Kompromisses trug: ³⁾

„Die Deutsche Friedensgesellschaft erblickt in der durch den Friedensvertrag angebahnten allgemeinen Abrüstung, deren erstes Glied die Deutschland auferlegte Verminderung seines Heeres ist, eine der wenigen guten Bestimmungen des Friedensvertrages. Sie bedauert, dass die Deutschen Regierungen

¹⁾ Vergl. die geistvollen Ausführungen Hillers in der „Neuen Rundschau“, Berlin, Dezember 1920 S. 1357 ff. Der Aufsatz ist die Wiedergabe seiner auf der Hauptversammlung der Deutschen Friedensgesellschaft in Braunschweig am 30. September 1920 gehaltenen Rede. Siehe ferner die Schlussausführungen von Martha Steinitz, Die englischen Kriegsdienstverweigerer, Berlin 1921, Verlag Neues Vaterland, sowie Helene Stöcker in „Friedenswarte“ 1920 S. 139 ff.; schliesslich Simons, Der Pazifismus in Deutschland, „Wissen und Leben“, Zürich 1. Dezember 1921, S. 157 ff.

²⁾ Vergl. Mitteilungen der Deutschen Friedensgesellschaft 1920 S. 40 ff., sowie die Entgegnung der demokratischen Pazifisten, ebenda S. 56.

³⁾ Mitteilungen der Deutschen Friedensgesellschaft 1920 S. 61 ff.

die im Friedensvertrag festgesetzte Abrüstung hinausgezögert und dadurch Deutschlands internationale Stellung ausserordentlich erschwert haben.

Wir sehen in der möglichst raschen Abrüstung Deutschlands eine im Interesse des deutschen Volkes liegende Massnahme. Je bereitwilliger Deutschland gerade diesen Punkt ausführt, um so stärker wird die Position der Pazifisten des Auslandes, die die allgemeine Abrüstung aller Länder für eine der wesentlichsten Aufgaben des Völkerbundes halten.

Die Deutsche Friedensgesellschaft hält es für ihre Pflicht, sich jedem Versuch der Wiedereinführung der Wehrpflicht in irgend einer Form zu widersetzen. Sie appelliert an die Pazifisten aller Länder, auch bei ihnen mit aller Kraft auf die Abschaffung der Wehrpflicht zu dringen.

Die grundsätzliche Frage der Dienstverweigerung erklärt die Deutsche Friedensgesellschaft für eine von jedem einzelnen zu beantwortende Gewissensfrage. Sie erklärt aber in der Dienstverweigerung eines der wesentlichsten Mittel zur Aufrechterhaltung des Weltfriedens zu sehen.⁴

Die Deutsche Friedensgesellschaft erkannte in dieser Resolution an, dass Deutschland seit dem Friedensschluss die Abrüstung nicht energisch genug betrieben hätte. Das war ohne Zweifel richtig. Aber die öffentliche Meinung in Deutschland wies immer wieder darauf hin, dass die einseitige Entwaffnung des Deutschen Reiches ein Unrecht sei, dass man von einer allgemeinen Abrüstung nur auf dem Papiere gesprochen, in Wahrheit nur die Wehrlosmachung Deutschlands beabsichtigt habe. Die verhängnisvolle Stellung der deutschen Öffentlichkeit zur Schuldfrage wirkte auch hier wieder höchst ungünstig. Man wollte nicht einsehen, wie sehr Deutschland, wenn es auch die grosse Katastrophe vom August 1914 keineswegs vorsätzlich herbeigeführt, vor dem Kriege die Machtpolitik verherrlicht und so in erster Linie mit zu dem ungeheueren Zusammenbruch beigetragen habe, und dass deshalb die Welt gewissermassen ein moralisches Recht darauf habe, zunächst einmal vor Deutschland geschützt zu sein, bevor sie selbst entwaffe. Selbst in Kreisen der Völkerbundanhänger wurde die Resolution der Braunschweiger Hauptversammlung der Friedensgesellschaft scharf bekämpft. Graf Montgelas bezeichnete sie später in einem bedauernswerterweise von den „Mitteilungen der Deutschen Liga für Völkerbund“¹⁾ abgedruckten Aufsätze als „eine Verirrung schlimmster Art“.

Waren so im Innern der Friedensbewegung scharfe Gegensätze vorhanden, so gingen doch nach aussen Rechts- und Linkspazifisten sowie Völkerbundanhänger geschlossen vor. Im Anschluss an die Braunschweiger Generalversammlung der Deutschen Friedensgesellschaft veranstalteten 12 pazifistische Verbände (Deutsche Friedensgesellschaft, Verband für internationale Verständigung, Bund Neues Vaterland, Internationale Frauenliga für Frieden und Freiheit, Bund für radikale Ethik, Deutsche Liga für Völkerbund, Bund der Kriegsdienstgegner, Weltjugendliga, Bund der Kriegsteilnehmer, Friedensbund deutscher Katholiken, Bund religiöser Sozialisten, Deutscher Pazifistischer Studentenbund) einen gemeinsamen (IX.) Pazifi-

¹⁾ Nr. vom 18. Januar 1921.

stenkongress zu Braunschweig vom 1.—3. Oktober 1920. Der Kongress befasste sich ausschliesslich mit dem Völkerbund, und zwar in seiner Eigenschaft als Rechtsgemeinschaft, als Wirtschafts- und Arbeitsgemeinschaft sowie als Kultur-gemeinschaft.

Vom völkerrechtlichen Standpunkte sprachen Prof. Kraus ¹⁾ und Dr. Wehberg ²⁾, die, in Einzelheiten von einander abweichend, doch beide letzten Endes den Völkerbund bejahten. Kraus speziell erläuterte das Verhältnis des Bundes zu den Friedensverträgen. Nach einer längeren Debatte wurde eine Resolution angenommen, worin es hiess: Der Kongress sei sich einig in der Hoffnung auf den Sieg des Völkerbundgedankens. Er lehne die Pariser Satzung trotz ihrer allerdings erheblichen Mängel nicht grundsätzlich ab. Er erwarte, dass die Handhabung der unvollkommenen Bestimmungen, wenn nur der Völkerbund vom Geiste der auf Gerechtigkeit und Ehre gegründeten internationalen Beziehungen erfüllt sein werde, manche Mängel der Satzung ausgleichen könne. Der Kongress forderte die Erweiterung der Pariser Völkerbundakte durch den Weltschiedsvertrag, durch einen ständigen internationalen Gerichtshof, durch einen unparteiischen Obersten Vermittlungsrat und durch ein allen Staaten aufzuerlegendes Verbot der Wehrpflicht und der Herstellung von Kriegswerkzeugen. Der Völkerbund dürfe in keiner Form der organisierten Tötung Vorschub leisten. ³⁾

Also auch die Pazifisten standen im grossen und ganzen dem Völkerbund durchaus kritisch, wohl zu kritisch, gegenüber, was bereits auf der Braunschweiger Tagung Prof. Kantorowicz nicht mit Unrecht bekämpfte. Diejenigen Vorträge, die in Braunschweig das Ziel weiter spannten und auf eine grosse Wirtschafts- und Kultur-gemeinschaft hinwiesen, lösten erheblich mehr Begeisterung aus. Graf Kessler ⁴⁾ entwickelte von neuem seine bereits oben skizzierte Idee, wobei er allerdings viel mehr als früher an den Genfer Völkerbund anknüpfte. Er bezeichnete als den Störenfried der Welt den Imperialismus, der dauernde Nahrung empfangt, solange das natürliche Bedürfnis der Völker nach wirtschaftlicher Wohlfahrt nicht gestillt sei. Der Völkerbund könne, so fuhr er fort, den Frieden der Welt und ihren materiellen und ethischen Aufbau nur sichern, wenn seine Grundlage eine feste, auf den Bedarf der breiten Massen aller Völker eingestellte, den freien Wirtschaftsverkehr und die wirtschaftliche Gleichberechtigung aller Völker sichernde und von den Werk-tätigen und Verbrauchern selbst verwaltete Organisation der Wirtschaft sei. Als nächstes Ziel forderte er den Ausbau der vertraglich vorgesehenen wirtschaft-

¹⁾ Der Vortrag erschien später als selbständige Schrift „Der Völkerbund und die Friedensverträge“, Berlin 1920, Deutsche Verlagsgesellschaft für Politik und Geschichte.

²⁾ Der Vortrag ist abgedruckt in der Zeitschrift „Vivos Voco“, Leipzig März 1921, S. 32 ff. Vergl. auch die Polemik zwischen Wehberg und dem österreichischen Minister a. D. Klein im „Roten Tag“ vom 9., 19. September und 3. Oktober 1920.

³⁾ Mitteilungen der Deutschen Friedensgesellschaft 1920 S. 64 ff.

⁴⁾ Sein Vortrag ist als selbständige Schrift unter dem Titel „Der Völkerbund als Wirtschafts- und Arbeitsgemeinschaft“, Stuttgart 1920 (Verlag Friede durch Recht) erschienen. Schon vor dem Pazifistenkongress hatte Graf Kessler in grossen Arbeiterversammlungen im Rheinland und in Berlin, zum Teil in Verbindung mit dem Bunde „Neues Vaterland“, gesprochen. Vergl. Mitteilungen des Bundes Neues Vaterland, September 1920, S. 6. Vergl. auch Alfred H. Fried „Die internationale Kooperation des Völkerbundes“, Friedenswarte 1920, S. 122 ff.

lichen und sozialen Organe des Völkerbundes (Internationale Organisation der Arbeit, ständiger Finanz- und Wirtschaftsausschuss usw.) im demokratischen Sinne zu wirklichen Selbstverwaltungskörpern der Produzenten und Konsumenten. Die pazifistischen Organisationen sollten sich mit den Kopf- und Handarbeitern in Verbindung setzen, um in diesem Sinne national und international auf die Regierungen einzuwirken. Unter stürmischem Beifall wurde eine entsprechende Resolution¹⁾ einstimmig angenommen. Schliesslich sprach noch Prof. Fr. W. Foerster²⁾ über den Völkerbund als Kulturgemeinschaft. Er knüpfte an das Wort von Gentz an: „Durch Deutschland ist Europa gesunken. durch Deutschland muss es wieder steigen.“ Er rechnete schonungslos mit dem Kriegsgeiste ab, der von neuem die werdende Generation zu vergiften trachte, und forderte ein Deutschland, das sich auf die Macht des Geistes und des Rechtes stütze. Er wünschte, dass die Besiegten auf den Schlachtfeldern zu Siegern würden auf dem Kampfplatze des Rechts. Elisabeth Roten entwickelte im Anschluss daran die einzelnen Programmforderungen auf dem Gebiete des Erziehungswesens. Der Kongress forderte in einer eingehenden Resolution die Erziehung der Menschheit für den Völkerbund und durch den Völkerbund. Er wies besonders auf Art. 148 der Deutschen Reichsverfassung hin, worin, unabhängig von dem Schicksal des Völkerbundes, als Ziel der öffentlichen Erziehung gefordert werde: „Sittliche Bildung, staatsbürgerliche Gesinnung, persönliche und berufliche Tüchtigkeit im Sinne des deutschen Volkstums und der Völkerversöhnung.“ Er erklärte weiterhin, dass ein Volk, das sich zuerst und entschieden in den Dienst dieser Erziehung zu einer neuen Menschheitsgemeinschaft stelle, dadurch nicht schwächer, sondern stärker werde.³⁾ Nach Beendigung des Kongresses wurde von einem Vollzugsausschuss eine Denkschrift an das Reichsministerium des Innern sowie an die deutschen Unterrichtsverwaltungen gesandt, worin Richtlinien im einzelnen angegeben waren. Es wurde u. a. betont, man müsse dem Begriff des Rechtes im Unterricht einen breiten Raum geben; deshalb müsse man vor allem an eine Ausgestaltung und eine Umgestaltung des Geschichtsunterrichts gehen;⁴⁾ im naturwissenschaftlichen Unterricht müsse die Jugend mehr als bisher darüber belehrt werden, dass die gegenseitige Hilfe und die gemeinsame Arbeit wichtigerer Faktoren der natürlichen Entwicklung seien als der Kampf ums Dasein.⁵⁾

Bald nach den Braunschweiger Kongressen veranstaltete die Deutsche Liga für Völkerbund zusammen mit dem „Deutschen Schutzbund für Grenz- und Auslandsdeutsche“ eine Tagung für Minderheitenrechte⁶⁾ in Berlin vom 15.—17. Oktober

¹⁾ Mitteilungen der Deutschen Friedensgesellschaft 1920, S. 66 ff.

²⁾ Als selbständige Schrift erschienen unter dem Titel „Der Völkerbund als Kulturgemeinschaft“ Stuttgart 1920, Verlag Friede durch Recht.

³⁾ Mitteilungen der Deutschen Friedensgesellschaft 1920, S. 68. Die Völkerbundfrage vom ethischen Standpunkte behandelte zu derselben Zeit auch das wertvolle Buch „Menschheitswerte und Völkerbund“ (Gotha 1920, A. Perthes), in dem die Grosslogen von Deutschland das Ergebnis eines im Jahre 1918 erlassenen Preisausschreibens veröffentlichten.

⁴⁾ Dafür, dass in dieser Hinsicht wirklich ernste Versuche gemacht wurden, ist das treffliche Werk von Wuessing „Geschichte des deutschen Volkes vom Ausgang des 18. Jahrhunderts bis zur Gegenwart“ (Berlin 1921, Franz Schneider) ein trefflicher Beweis.

⁵⁾ Vergl. Mitteilungen der Deutschen Friedensgesellschaft 1921 S. 30—33.

⁶⁾ Siehe darüber „Neue Brücken“, August/Sept. und Okt./Novbr. 1920.

1920. Es wurden bei dieser Gelegenheit eine Reihe von Forderungen zur Sicherung der Minderheitenrechte auf juristischem, kulturellem und wirtschaftlichem Gebiete aufgestellt. Die Frage der Minderheitenrechte war schon in den deutschen Völkerbündentwürfen aufgerollt worden.¹⁾ Ihr wurde auch von der deutschen Rechtswissenschaft nachhaltiges Interesse entgegengebracht. In der Folgezeit wurde von der Deutschen Liga für Völkerbund ein besonderer „Ausschuss für Minderheitenrechte“ abgezweigt, der ebenso wie die Liga für Völkerbund von Reichswegen subventioniert wurde. Während es jedoch m. E. die Deutsche Liga für Völkerbund, allerdings nicht ohne Kämpfe im Innern, verstanden hat, die nationale und internationale Seite des Problems in ein richtiges Verhältnis zu bringen, hat der Minderheiten-ausschuss bisher vor allem einen nationalen Charakter getragen und die Vertretung vor allem deutscher Interessen übernommen. Es ist aber klar, dass auf die Dauer Wertvolles nur erreicht werden kann, wenn man seine Arbeit rein pazifistisch einstellt. Aus der dadurch erreichten völkerrechtlichen Neuordnung der Dinge erwachsen dann auch den Minderheiten der einzelnen Nationalitäten bessere Lebensbedingungen. Trotzdem darf nicht geleugnet werden, dass der „Ausschuss für Minderheitenrecht“ von seinem anders orientierten Standpunkte aus wesentlich zur Förderung des Problems beigetragen, insbesondere das Interesse weiter Kreise auf das Minderheitenrecht und damit auch auf den Völkerbundgedanken — denn ohne Völkerbund gibt es keinen wirksamen Schutz des Minderheitenrechts — gelenkt hat.²⁾ Z. B. hat der Ausschuss bei allen Universitäten Vorschläge für Doktorthesen über Fragen des Minderheitenrechts unterbreitet, wie das übrigens auch die Deutsche Liga für Völkerbund zwecks Bearbeitung allgemeiner Themen über den Genfer Völkerbund getan hat.

VI. DIE ERSTE VÖLKERBUNDVERSAMMLUNG UND DAS PROBLEM DES EINTRITTS DEUTSCHLANDS IN DEN VÖLKERBUND.

Inzwischen war die erste Völkerbundversammlung auf den 15. November 1920 einberufen worden und damit das Problem des eventuellen Eintritts Deutschlands in den Völkerbund akut geworden. Während Deutschland bei den Versailler Verhandlungen noch gehofft hatte, sogleich Mitglied des Völkerbundes zu werden, hatten die Alliierten und Assoziierten in ihrer Schlussantwort vom 16. Juni 1919 darauf hingewiesen, Deutschland müsse nach den Ereignissen der letzten 5 Jahre erst

¹⁾ Sowohl in dem Regierungsentwurfe wie in dem Entwurfe der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht. Vergl. auch die bereits erwähnte, von der Deutschen Liga für Völkerbund herausgegebene Schrift von Opet, Der Schutz der nationalen Minderheiten sowie Felix Meyer, Das Selbstbestimmungsrecht und das Recht der Minderheiten, Blätter für vergleichende Rechtswissenschaft und Volkswirtschaftslehre, XV, S. 1 ff.

²⁾ Vergl. besonders die wertvolle, von Johannes Tiedje herausgegebene Sammlung „Das Selbstbestimmungsrecht der Deutschen“, Berlin 1921 ff. H. R. Engelmann. Bisher erschienen 7. Hefte. Das erste enthält den grundlegenden Vortrag Wolzendorffs auf der Berliner Tagung für Minderheitenrechte. Sehr unerfreulich ist dagegen die von demselben Ausschuss herausgegebene, ebenda erschienene Sammlung „Die Vergewaltigung der Menschenrechte in Dokumenten“ (Bisher zwei Hefte).

eine Probezeit durchmachen, bevor es in den Völkerbund aufgenommen werden könne. Nach dieser kategorischen Erklärung war es natürlich, dass Deutschland nach der Unterzeichnung des Friedensvertrages zunächst keine weiteren Versuche machte, in den Völkerbund aufgenommen zu werden.

Anlässlich einer Interpellation im englischen Unterhause erklärte am 24. Juni 1920 Lloyd George, Deutschland würde zum Eintritt in den Völkerbund eingeladen werden, wenn es ernstlichen Willen zeige, seine Verpflichtungen aus dem Friedensvertrage zu erfüllen. Diese offizielle Meinung der Alliierten und Assoziierten wurde jedoch in liberalen und völkerbundfreundlichen Kreisen des Auslandes nicht unbedingt geteilt, wie u. a. bereits das Ergebnis einer Rundfrage in der Berner Zeitschrift „Der Völkerbund“¹⁾ dargetan hatte. Im Herbst 1920 veröffentlichte die englische League of Nations Union eine von Lord Selborne, Lord Grey und G. N. Barnes unterschriebene Erklärung,²⁾ worin die Überzeugung ausgesprochen war, der Weltfriede werde am besten dadurch gesichert werden können, dass alle Völker in den Genfer Völkerbund aufgenommen werden würden; je länger die ehemals feindlichen Staaten daraus ausgeschlossen würden, je schwieriger würde es für den Völkerbund sein, die vom ihm erstrebten Ziele zu erreichen. Nur wenn der Völkerbund universell sei, stelle er einen wirklichen Gegensatz zu der alten Diplomatie dar.

Da somit im In- und Auslande die Frage des Eintritts Deutschlands in den Völkerbund lebhaft diskutiert wurde, war man allgemein gespannt, welche Haltung die deutsche Regierung anlässlich der ersten Bundesversammlung annehmen würde. Am 30. September 1920 erklärte sich der Vertreter des Reichsministers des Auswärtigen, Legationsrat von Prittwitz und Gaffron, auf der Braunschweiger Pazifistensagung zu dieser Frage folgendermassen:³⁾

„Der Herr Reichsminister des Auswärtigen hat mich beauftragt, Ihnen nochmals sein Bedauern darüber auszusprechen, dass die Geschäftslage es ihm nicht gestattet hat, Ihrer liebenswürdigen Einladung zu folgen und hier zu erscheinen. Er hat jedoch besonderen Wert darauf gelegt, das Auswärtige Amt bei Ihrer Veranstaltung vertreten zu sehen.

Der Gegenstand der Tagesordnung des IX. deutschen Pazifistenkongresses erfordert die grösste Aufmerksamkeit der Leitung der deutschen Aussenpolitik. Die Frage des Eintritts Deutschlands in den Völkerbund ist immer mehr in den Vordergrund des öffentlichen Interesses getreten. Wie Sie wissen, hat die Tagespresse mehrfach Nachrichten über Vorschläge gebracht, die wegen Aufnahme Deutschlands in den Völkerbund von neutraler, selbst alliierter Seite ausgegangen sein sollen. Die deutsche Regierung hat keine amtliche Kenntnis von irgendwelchen derartigen Schritten; sie muss aber selbstverständlich damit rechnen, dass sie über kurz oder lang in dieser Angelegenheit vor eine Entscheidung gestellt wird. Umso wertvoller werden für sie die sachkundigen

¹⁾ II, S. 179 ff.

²⁾ Vergl. Neue Brücken, 1920 Nr. 10/11. S. 6.

³⁾ Vergl. Kraus, Der Völkerbund und die Friedensverträge, Berlin 1920. S. 10, 47 ff.

Erörterungen des heute beginnenden Kongresses sein, und umso dankbarer wird sie alle Anregungen entgegennehmen, die aus ihrer Mitte an sie herantreten.

Die Deutsche Regierung verkennt die Schwächen nicht, welche die Völkerbundakte des Versailler Vertrages enthält. Ich darf im einzelnen an die Denkschrift erinnern, welche die deutsche Friedensdelegation in Versailles überreicht hat; dennoch würde der Beitritt Deutschlands zweifellos auch für sie mancherlei Vorteile bieten, insbesondere auf dem Gebiete der internationalen Rechtsbeziehungen und der internationalen Wirtschaftsbeziehungen.

Aus diesem Grunde ist Deutschland für die Bemühungen seiner Freunde und der Einsichtsvollen unter seinen Gegnern dankbar, welche seinen Eintritt in den Völkerbund betreiben. Aber es liegt für Deutschland keine Veranlassung vor, sich zur Aufnahme in den jetzigen Völkerbund zu drängen. So lange in der Nähe unserer Grenzen Krieg geführt wird, könnte unsere Bindung durch die jetzt gültige Völkerbundakte eine Gefahr werden für Deutschlands stetige und entschlossene Neutralitätspolitik. So lange ferner Grossmächte wie die Vereinigten Staaten von Nordamerika und Russland nicht Mitglieder des Völkerbundes sind, bleibt der Zweckgedanke der Bundesakte verkrüppelt.

Wenn die Zeit gekommen sein wird, wo Deutschland in den Völkerbund eintritt, wird es von dem mangelhaft organisierten Völkerbund an den besser zu organisierenden appellieren. Bislang hat es mit seinen Berufungen an den Völkerbund allerdings trübe Erfahrungen gemacht: ich erinnere an die Behandlung der Frage von Eupen und Malmedy. Aber Deutschland gibt die Hoffnung auf eine gerechtere Behandlung internationaler Fragen nicht auf und sieht namentlich in der Entwicklung des Schiedsgerichtsgedankens eine wesentliche Aufgabe der künftigen Völkergemeinschaft. Zu diesem Ziele möge der bevorstehende Kongress einen entschlossenen Schritt nach vorwärts bedeuten."

In demselben Sinne äusserte sich der Reichsminister des Äussern Dr. Walter Simons persönlich am 29. Oktober 1920 im Deutschen Reichstage:

„Wir halten einen Antrag Deutschlands, wie ihn andere Staaten gestellt haben, gegenwärtig für verfrüht. Er würde der öffentlichen Meinung nicht entsprechen und würde den hartnäckigen Widerstand Frankreichs finden. Wenn unsere Nachbarn eine Gesellschaft geben und unser Nachbar sagt, er gehe nicht, wenn wir hingehen, so ist es nicht anständig, sich in die Gesellschaft zu drängen. Endlich habe ich das Bedenken, dass wir in die Konflikte hineingezogen werden könnten, mit denen der Osten jetzt bedroht ist. — Nach der Völkerbundakte kann der Antrag auf Aufnahme eines Staates auch von einem anderen Staate gestellt werden. Sollte dieser Antrag gestellt werden und eine Majorität finden und sollte der Widerspruch Frankreichs fortfallen, dann würde ich es nicht für richtig halten, nein zu sagen, aber ich würde es für richtig halten, Vorbehalte zu machen.“

Meines Erachtens war die letztere Bemerkung insofern bedenklich, als sie davon ausging, Deutschland solle eventuell mit einem Vorbehalte in den Völkerbund eintreten. Die Welt konnte wohl verlangen, dass Deutschland der Idee des Völkerbundes so viel Verständnis entgegenbringen würde, dass es sich bedingungslos einer grossen Sache anschliessen würde. Im übrigen war es zweifellos richtig, dass Deutschland anlässlich der ersten Bundesversammlung keinen Antrag zur Aufnahme in den Bund gestellt hat. Denn trotz der verschiedenen Äusserungen Pueyrredons (Argentinien), Tittonis (Italien), Brantings (Schweden), Blankenbergs (Südafrika), Lord Robert Cecil's (gleichfalls Vertreter von Südafrika), Nansens (Norwegen), Barnes' (Grossbritannien) und vor allem Mottas (Schweiz)¹⁾ wäre damals die Aufnahme Deutschlands nur nach einem harten Kampf mit Frankreich und jedenfalls unter dem unerfreulichsten Widerspruche Frankreichs möglich gewesen. Namentlich in seiner grossen Rede vom 15. Dezember 1920 in der 25. Plenarsitzung erklärte Viviani, der französische Delegierte, mit aller Entschiedenheit, dass Deutschland erst in den Völkerbund aufgenommen werden könnte, wenn es die nötigen Garantien gegeben habe. Wir wissen ja auch, dass die Aufnahme Bulgariens damals zunächst die Bedenken mehrerer Balkanstaaten herausforderte. Demnach war auf der ersten Bundesversammlung die Entwicklung noch nicht reif, um einen Antrag Deutschlands zu rechtfertigen.

Die deutsche öffentliche Meinung drängte zudem in keiner Weise die Regierung, ihre Aufnahme in den Völkerbund nachzusuchen. Sie verfolgte die Entwicklung des Bundes, wie wir oben gesehen haben, mit grosser Skepsis. „Keinem Volke wird das Bekenntnis zu dem Völkerbunde so schwer gemacht wie dem deutschen“, erklärte damals Prof. Valentin, ein eifriger Anhänger des Völkerbundgedankens in der Monatsschrift der „Deutschen Liga für Völkerbund“. ²⁾ Selbst Männer wie Dernburg wurden mehr und mehr an dem Genfer Bunde irre. ³⁾ Die Resultate der ersten Bundesversammlung konnten das allgemeine Misstrauen kritischer und skeptischer Zeitgenossen nur bestärken. In den grossen Fragen der Rüstungsbeschränkung, des Weltfriedensvertrages, der wirtschaftlichen Neugestaltung der Welt, der Hilfeleistung für Armenien usw. versagte in der Tat die erste Bundesversammlung so gut wie vollständig.

Die „Deutsche Liga für Völkerbund“ hielt es von vornherein für ihre Pflicht, die öffentliche Meinung über die Verhandlungen und Ergebnisse der ersten Bundesversammlung zu unterrichten und die Öffentlichkeit darüber aufzuklären, dass in Genf doch auch manche wertvollen Resultate wie die Schaffung des ständigen internationalen Gerichtshofes erreicht worden seien. In der Präsidialsitzung der Liga

¹⁾ Vergl. Schücking-Wehberg, Die Satzung des Völkerbundes, Berlin 1921, S. 153 ff.

²⁾ Neue Brücken, Oktober/November 1920. S. 1.

³⁾ Vergl. den wenig geschickten Brief Dernburgs an Pueyrredon, abgedruckt bei de Jong, Der Völkerbund, III, S. 66 ff, sowie Dernburgs Reichstagsrede vom 5. November 1920, worin es heisst: „Unsere Bedenken richten sich im wesentlichen dagegen, dass der Bund eben kein Völkerbund ist, dass darin nicht die Völker, sondern die Kabinette sprechen, dass das Übergewicht nicht bei einer demokratischen Versammlung, sondern bei einem inneren Rate liegt, dass bei den wichtigsten Materien keine Entscheidungen, sondern Wünsche und allgemeine Direktiven ausgesprochen werden. Aber der Herr Minister hat ganz recht, wenn er erklärt, dass nichtsdestoweniger die Frage des deutschen Beitritts die ernsteste Erwägung des deutschen Parlaments erfordere.“

am 13. November 1920 wurde beschlossen, zwei besondere Vertreter nach Genf zu entsenden und zwar mit einem Auftrag, der sich aus folgender Resolution ergibt: „Anlässlich der Genfer Völkerbundtagung versammelte sich das Präsidium der „Deutschen Liga für Völkerbund“. In dem Wunsche, nach Kräften dazu beizutragen, dass der Eintritt Deutschlands in den Völkerbund vollzogen wird, beschloss es in dieser Sitzung einstimmig, Vertreter nach Genf zu entsenden mit dem Auftrage, Nachrichten zu sammeln darüber, was für Voraussetzungen für den Eintritt international vorliegen, Nachrichten zu geben darüber, was für Schwierigkeiten dem Eintritt national entgegenstehen, um zu erreichen, dass Deutschland den Antrag auf Eintritt in den Völkerbund stellt.“¹⁾

Die Berichte dieser Vertreter wurden durch die Korrespondenz der Liga den grossen Presseorganen zugänglich gemacht und trugen viel dazu bei, die deutsche Öffentlichkeit zum Nachdenken über den Wert des Völkerbundes anzuregen.²⁾ Auch berichtete Prof. Kraus, einer der beiden Vertreter in Genf, nach seiner Rückkehr zu Berlin, in einem ausgewählten Kreise von Politikern und Journalisten über seine Eindrücke. In einer besonderen Resolution legte ferner das Präsidium der „Deutschen Liga für Völkerbund“ seine Stellung zu den Verhandlungen der ersten Völkerbundversammlung nieder; es erklärte einstimmig, zu der Auffassung gelangt zu sein, dass die Genfer Tagung, abgesehen von dem Ausbau der Völkerbundorganisationen und der Errichtung des internationalen Gerichtshofes, wesentliche unmittelbare Ergebnisse nicht gezeitigt habe; es bedauerte insbesondere die Haltung der Versammlung in den Fragen der Rüstungsbeschränkung, des Weltfriedensvertrages und der Mandate. Auf der anderen Seite verkannte das Präsidium nicht die Bedeutung der liberalen Richtung, die sich in Genf geltend gemacht hatte, und gab der Hoffnung Ausdruck, dass sich schon auf der nächsten Versammlung diese Richtung durchsetzen und positive Ergebnisse zeitigen werde.³⁾

VII. DAS NEUE ANWACHSEN DER STIMMUNG GEGEN DEN VÖLKERBUND NACH DEN LONDONER SANKTIONEN.

Inzwischen hatte freilich auf den deutschen Universitäten und überhaupt in dem gebildeten Deutschland die nationale Stimmung ihren Höhepunkt erreicht. Dieselbe Jugend und dieselben Menschen, die beim Ausbruche der Revolution die neue Zeit und den Wilsonschen Völkerbund als etwas Selbstverständliches empfunden, jedenfalls der Entwicklung keinen Widerstand geleistet hatten, fühlten sich jetzt sicher und versuchten, die junge Republik zu untergraben. Das Urteil des Berliner Senates vom 5. März 1920 gegen den bekannten Pazifisten Prof. Dr. med. Nicolai wird für immer ein dunkler Punkt in der Geschichte der deutschen Universitäten

¹⁾ Neue Brücken, Oktober/November 1920, S. 7.

²⁾ Vergl. Mitteilungen der Deutschen Liga für Völkerbund vom 11., 17., 22. und 23. Dezember 1920 sowie den zusammenfassenden Bericht in den „Neuen Brücken“, Dezember 1920, S. 1 ff.; auch die Aufsätze des Grafen Bernstorff in den „Mitteilungen der Deutschen Liga für Völkerbund“ vom 2. Dezember 1920, sowie Heiles in der Zeitschrift „Die Hilfe“ vom 22. Dezember 1920.

³⁾ Neue Brücken März/April 1921, S. 11.

bleiben. Das Urteil warf Nicolai einseitige Parteinahme zu Ungunsten Deutschlands vor, weil er, ohne die angeblich für Deutschland sprechenden Entschuldigungen berücksichtigt zu haben, den Unterseebootkrieg verwarf und Belgiens Vergewaltigung verurteilte. Es erklärte Nicolai des Lehrstuhls für unwürdig. Zwar wurde das Urteil von dem Unterrichtsminister nicht anerkannt. Aber Nicolai sah sich doch nicht in der Lage, angesichts der Opposition seine Vorlesungen fortzuführen. Er musste bis Anfang 1922, wo er einem Ruf an die argentinische Universität Cordowa Folge leistete, privatisieren. Verfasser dieses Aufsatzes wurde im Januar 1921 von einer der bekanntesten deutschen Studentenkorporationen der Mitgliedschaft für verlustig erklärt, weil er im Kriege pazifistische Gesinnung gezeigt und u. a. erklärt hatte, er habe niemals den Sieg Deutschlands gewünscht. Von den reaktionären Studenten wurden zahlreiche Versuche unternommen, um die Entwicklung der jungen Republik zu stören. Alle Widerstände gegen Entwaffnung fanden hier Unterstützung, bis die Energie der Regierung den Widerstand endlich brach.

Jede Arbeit für den Völkerbundgedanken in Deutschland wurde damals durch den Stand der Reparationsfrage unmöglich gemacht. Am 29. Januar 1921 stellte die Pariser Konferenz der Alliierten und Assoziierten in einer Note die Forderung auf, dass Deutschland 42 Jahre lang insgesamt 226 Milliarden Mark zahlen sollte.¹⁾ Für den Fall, dass Deutschland diesen Forderungen nicht nachkomme, wurden Sanktionen angedroht, insbesondere die Besetzung neuer Gebiete Deutschlands und Widerspruch gegen die Aufnahme Deutschlands in den Völkerbund. Als der deutsche Reichsminister des Aussern, Dr. Walter Simons, am 1. Februar 1921 im Reichstage auf die Sanktionen zu sprechen kam und erwähnte, dass im Falle der Nichterfüllung der Pariser Bedingungen die Alliierten der Aufnahme Deutschlands in den Völkerbund Widerstand leisten wollten, erhob sich, wie die deutschen Zeitungen berichteten, allgemein ein „schallendes Gelächter“. Das war eine tragische Stunde für den Völkerbundgedanken. Simons führte in Übereinstimmung mit der Mehrheit des Reichstages aus: „Die Entente muss mir schon gestatten, dass ich die Drohung mit der Verweigerung unserer Aufnahme in den Völkerbund so lange für verfrüht halte, als wir einen Aufnahmeantrag noch nicht gestellt haben. Ich weiss mich frei von dem Verdacht, als ob ich den grossen Gedanken eines wahren Bundes der Völker gering achte — aber in den Völkerbund, wie er jetzt besteht, einzutreten, das ist für Deutschland nicht mit soviel Lockungen verbunden, dass uns der Nichteintritt schrecken könnte.“

Es folgten dann die Londoner Verhandlungen und nach ihrem Abbruch am 7. März 1921 die Besetzung der deutschen Städte Duisburg, Ruhrort und Düsseldorf durch belgische, britische und französische Truppen sowie die Ankündigung einer eigenen Zollordnung in den besetzten Rheinlanden mit der Begründung, dass Deutschland gewisse Bestimmungen des Friedensvertrages über die Kriegsbeschuldigten, die Entwaffnung und die erste Zahlung von 20 Milliarden Mark verletzt habe. Gegen dieses Vorgehen der Alliierten protestierte die Deutsche Regierung

¹⁾ Vergl. dazu den Briefwechsel zwischen der Deutschen Friedensgesellschaft und dem Vorsitzenden der französischen Friedensgesellschaft Ruysen in der Zeitschrift „La Paix par le Droit“, 1921, S. 118 ff.

in einer Denkschrift vom 10. März 1921; sie richtete dabei das Ersuchen an den Völkerbund, „die ihm obliegenden Schritte zur Einleitung des in der Akte vorgesehenen Schlichtungsverfahrens zu tun und dafür Sorge zu tragen dass die von den Alliierten angewandten Gewaltmassnahmen sofort aufgehoben werden würden.“¹⁾ Die Deutsche Liga für Völkerbund unterstützte diesen Schritt der deutschen Regierung durch ein Schreiben vom 15. März 1921 an alle Völkerbundgesellschaften der anderen Länder.²⁾ Es wurde dargetan, der Vertrag zu Versailles lasse nur eine zeitliche Verlängerung der Besetzung deutschen Reichsgebietes zu, nicht aber eine Besetzung des bisher von der Besetzung verschonten Gebietes; auch sei die Androhung der neuen Zollordnung in den Rheinlanden nicht mit dem Vertrag zu vereinbaren; da die Deutsche Regierung unter Beweis gestellt habe, dass sie mit ihren Verpflichtungen aus dem Verträge keineswegs im Rückstande sei, so wäre es richtig gewesen, nicht mit Gewaltmassnahmen vorzugehen, sondern die Frage, wie es die deutsche Regierung vorgeschlagen habe, dem Völkerbunde zur Prüfung zu übergeben. Mehrere bedeutende ausländische Gesellschaften waren ebenfalls mit dem Vorgehen der Alliierten nicht einverstanden.³⁾

Wenn man heute rückschauend den damaligen schweren Konflikt beurteilt, der den Gedanken des Völkerbundes in Deutschland ebenso wie anderswo stark kompromittierte, so wird man nicht vergessen dürfen, dass von der Deutschen Regierung mehr guter Wille hätte gezeigt werden müssen. Die dauernde Betonung der Unmöglichkeit, zahlen zu können, musste in den alliierten Ländern, von denen besonders Frankreich noch heute unsagbar unter den Folgen des Krieges zu leiden hat, die Überzeugung wachrufen, dass es Deutschland an gutem Willen fehle. Einen loyalen Politik musste, nachdem man den Versailler Vertrag unterschrieben hatte, zu der Erklärung bereit sein, erfüllen zu wollen und alles zu tun, um dieses Wort einzulösen. Doch darf auf der anderen Seite nicht verkannt werden, dass der letzte Grund der damaligen Schwierigkeiten vor allem in den bedeutsamen Irrtümern des Versailler Vertrages zu suchen ist und Dr. Simons wie seine Mitarbeiter von der ehrlichen Meinung ausgingen, die neuen Verpflichtungen seien nicht zu erfüllen. Die damalige Regierung glaubte es damals vor allem dem eigenen Volke schuldig zu sein, so zu handeln.

Die weiteren Ereignisse führten Anfang Mai 1921 zu dem Londoner Ultimatum, dem Sturze des Ministers Dr. Simons und der Schaffung eines Kabinetts der Erfüllung unter Dr. Wirth als Reichskanzler. Es ist bekannt, dass seit diesem Augenblicke die Frage der Reparation in ein bedeutend ruhigeres Fahrwasser gelangte. Mit politischem Instinkt und gutem Willen hat Wirth seit Juli 1921 die Geschicke des Reiches gelenkt. Leider wurden die Sanktionen trotz der Annahme des Ultimatus nicht aufgehoben.⁴⁾

Als eines der wenigen Ereignisse, die in dem Dunkel jener Tage ein Lichtstrahl

¹⁾ Neue Brücken, März/April 1921, S. 10 ff.

²⁾ a. a. O., S. 7 ff.

³⁾ a. a. O., S. 8 ff. vergl. auch Graf Kessler, „Wiedergutmachung und Arbeiterschaft“, Stuttgart 1921, Verlag Friede durch Recht und die darin enthaltenen Anlagen.

⁴⁾ Anfang Juli 1921 forderte die Deutsche Friedensgesellschaft in einer öffentlichen Erklärung die Aufhebung der Sanktionen; Mitteilungen der Deutschen Friedensgesellschaft 1921, S. 44.

waren, muss die Aufnahme der „Deutschen Liga für Völkerbund“ am 7. Juni 1921 in den Weltverband der Völkerbundgesellschaften hervorgehoben werden. Diese Aufnahme war gewissermassen eine Vorstufe der mit allem Eifer zu erstrebenden Aufnahme Deutschlands in den Völkerbund. In würdiger Form und einstimmig wurde auf der Genfer Tagung der Völkerbundlichen der Beschluss gefasst. Die Berichterstatter der zuständigen Kommission beschränkten sich auf die Erklärung: „Die Kommission ist der Meinung, dass jede Diskussion über die Zulassung der Deutschen Liga unangebracht wäre, und schlägt deshalb die einstimmige Aufnahme durch Akklamation vor.“ Diese erfolgte dann unter lebhaftem Händeklatschen der Versammlung.¹⁾ Der Vorgang bewies, wie stark auch bei den vormals feindlichen Nationen der Wille zur Zusammenarbeit mit dem neuen Deutschland war. Der Beschluss war umso bedeutungsvoller, als gleichzeitig eine Resolution gefasst wurde, wonach es als im wahren Interesse des Völkerfriedens liegend bezeichnet wurde, Deutschland baldigst in den Völkerbund zuzulassen, sobald es in der Lage sei, die in der Satzung näher bezeichneten Garantien zu bieten.

VIII. DIE OBERSCHLESISCHE FRAGE UND DIE ZWEITE VÖLKERBUNDVERSAMMLUNG.

Am 20. März 1921 hatte inzwischen die Volksabstimmung in Oberschlesien stattgefunden, wobei sich 59,8%, der Stimmberechtigten für Deutschland und 40,2% für Polen entschieden hatten. Das Ergebnis war für Deutschland ungünstiger, als man im allgemeinen erwartet hatte. Trotzdem vertrat die deutsche öffentliche Meinung, unterstützt von der Regierung, die Auffassung, dass nunmehr Oberschlesien ungeteilt bei Deutschland bleiben müsse. Der Entscheidung des Obersten Rates über das endgültige Schicksal Oberschlesiens sah man daher in Deutschland mit fieberhafter Aufregung entgegen. Kein Zweifel, dass damals von nationalistischer, sowohl polnischer wie deutscher Seite, arg geschändet worden ist,²⁾ kein Zweifel, dass die interalliierte Kommission den Ehrennamen einer unparteiischen internationalen Kommission nicht verdiente und dass bei der Abstimmung ein starker polnischer Terror ausgeübt worden ist. Um so bedauerlicher war die lange Hinauszögerung der Entscheidung des Obersten Rates.

Da der Oberste Rat sich über die Grenzziehung in Oberschlesien nicht einigen konnte, erbat er in seinem Schreiben vom 12. August 1921³⁾ das Gutachten des Völkerbundesrates unter Bezugnahme auf Art. 11 Abs. 2 der Völkerbundakte. Dieser Beschluss hatte zur Folge, dass man sich in Deutschland ganz plötzlich für den Völkerbund interessierte und ihn als eine politische Realität, zum Teil nicht ohne Hoffnung für eine Deutschland günstige Lösung, ansah. Niemand zweifelte daran, dass die Überweisung an den Völkerbund eine erfreuliche Wendung in der ganzen

¹⁾ Neue Brücken, Mai/Juni 1921, S. 17; Comptes Rendus des Travaux de la V. Conférence de l'Union internationale des assoc. pour la Société des Nations 1921, S. 35, 36.

²⁾ Vgl. die Kundgebungen deutscher Pazifisten zu dem Treiben der Freikorps in Oberschlesien, Mitteilungen der Deutschen Friedensgesellschaft 1921, S. 87.

³⁾ Journal Officiel de la Société des Nations 1921, S. 982.

Angelegenheit sei. So sehr dadurch das Prestige des Bundes in der ganzen Welt gehoben wurde, so war doch andererseits von vornherein nicht zu verkennen, dass diese Überweisung auch eine Belastung des Völkerbundes bedeute; denn wie die endgültige Entscheidung auch ausfallen würde, alle konnten sicherlich nicht zufrieden gestellt werden, zumal es sich wirklich um eine sehr schwierige Aufgabe handelte.

Von Seiten der „Deutschen Liga für Völkerbund“ wurde damals in einer besonderen Denkschrift die Bedeutung der oberschlesischen Frage für den Völkerbundgedanken dargelegt. Es wurde weiter betont, dass der Rat selbst nicht die beste Instanz wäre, da in ihm Vertreter der Mächte, nicht aber nur vor ihrem Gewissen verantwortliche Persönlichkeiten sässen, dass also eine unparteiische Instanz vom Rat mit der Aufgabe betraut werden müsste. Es wurde ferner auf die Notwendigkeit möglicher Öffentlichkeit der Verhandlungen hingewiesen.

Weiterhin wurde im Zusammenhang mit dem oberschlesischen Problem von der „Deutschen Liga für Völkerbund“ die Frage aufgeworfen, ob es nicht das Beste wäre, wenn Deutschland sogleich den Antrag auf Aufnahme in den Völkerbund stellte. Die öffentliche Meinung versuchte man durch den Hinweis darauf zu gewinnen, dass Deutschland nur als Mitglied das Recht hätte, in gleicher Weise wie Polen zu den Verhandlungen zugezogen zu werden.¹⁾ Nach der loyalen Politik des Kabinetts Wirth schienen die Aussichten auf Aufnahme Deutschlands durchaus günstig, zumal man bereits im Auslande erkannt hatte, wie stark das Ansehen des Bundes durch das Fernbleiben dreier grosser Staaten, Amerikas, Deutschlands und Russlands, litt.²⁾ Literarisch wurden die Bestrebungen darauf, dass sich Deutschland um Aufnahme in den Völkerbund bemühe, durch das Erscheinen des umfangreichen Kommentars Schücking-Wehberg über „Die Satzung des Völkerbundes“,³⁾ obwohl diese Arbeit im wesentlichen einen rein wissenschaftlichen Charakter trug, unterstützt. Dagegen war das gleichzeitig erscheinende Werk von Lukas „Deutschland und die Idee des Völkerbundes“⁴⁾ zwar dem Völkerbundgedanken an sich überaus günstig, empfahl aber in der Politik „würdevolle Zurückhaltung gegenüber dem Versailler Völkerbunde.“⁵⁾

Die Deutsche Regierung glaubte es angesichts der Volksstimmung nicht verantworten zu können, den Antrag auf Aufnahme in den Völkerbund zu stellen. Der damalige Minister des Aussern, Dr. Rosen, war offenkundig ein Gegner des Völkerbundes, wie später Hellmuth v. Gerlach auf dem X. Deutschen Pazifistenkongresse nachwies. Aber selbst Wirth wollte erst einmal das Resultat der Verhandlungen über Oberschlesien abwarten, bevor er den Eintritt Deutschlands in den Völkerbund betrieb. Das war zweifellos ein schwerer psychologischer Fehler.

¹⁾ Neue Brücken, Juli/August 1921, S. 27 ff; vergl. ebendort auch die Aufsätze von Dernburg und Wehberg.

²⁾ Vergl. in dieser Beziehung die dem Eintritte Deutschlands im allgemeinen nicht ungünstigen Antworten auf eine Rundfrage in „La Paix par le Droit“ 1921, Nr. 2—7.

³⁾ Berlin 1921, Verlag Franz Vahlen.

⁴⁾ Münster i W. E. Oberbüschens Buchhandlung.

⁵⁾ Vergl. auch die den Pariser Völkerbund scharf kritisierende populäre Schrift von Schneider, Die Völkerbundsidee, Berlin-Steglitz 1921, Zentraleuropäischer Verlag.

Es wurde eine kostbare Gelegenheit versäumt, Deutschland durch den Eintritt in den Völkerbund wieder in Verbindung mit der Weltseele zu bringen.

Vom 5. September bis 5. Oktober 1921 tagte in Genf die zweite Völkerbundversammlung, man muss gestehen, unter vollkommener Teilnahmslosigkeit der deutschen Öffentlichkeit. Die oberschlesische Frage beschäftigte die Gemüter so ausschliesslich, dass man für Genf kein Interesse hatte. Trotzdem sandte auch diesmal wieder die „Deutsche Liga für Völkerbund“ einen besonderen Vertreter nach Genf, der für die deutsche Presse berichtete und nach Schluss der Völkerbundversammlung vor einem auserwählten Kreise von Politikern und Journalisten seine Eindrücke auseinandersetzte. Auch die zweite Völkerbundversammlung hat ja trotz emsigster Arbeit keines der grossen Probleme ernstlich in Angriff genommen, sodass es in der Tat schwer war, die Tagung als einen bedeutsamen Erfolg hinzustellen. Die öffentliche Meinung wollte nicht einsehen, dass solche Dinge langsam reifen und dass es im Grunde nichts weiter als die Pflicht des Deutschen Reiches war, diese grossen Keime zu fördern, nachdem man sich vor dem Kriege den schönsten Fortschritten im Haag widersetzt hatte.

Am 12. Oktober 1921¹⁾ beschloss der Völkerbundrat einstimmig eine Empfehlung betr. die Grenzziehung in Deutschland zwischen Polen und Oberschlesien und regte gleichzeitig Massnahmen an, um die Fortdauer des wirtschaftlichen und sozialen Lebens in Oberschlesien zu sichern und die Nachteile der Übergangszeit zu mildern. Dieses Gutachten, das sich der Oberste Rat am 20. Oktober 1921 mit der Modifikation zu eigen machte, dass er die Anregungen des Völkerbundrates zu einem Diktat erhob, fand in Deutschland schärfste Missbilligung und erschütterte geradezu die Stellung des Kabinetts Wirth. In einem Schreiben vom 22. Oktober 1921 bot Wirth dem Reichspräsidenten seine Demission an. In dem diesen Schritt begründenden Schreiben war folgendes ausgeführt: Fünf Monate habe das Ministerium eine Politik geführt, welche von dem Gedanken getragen gewesen sei, die Stellung des Deutschen Reiches zu den Alliierten zu regeln und durch den ersten Willen der Erfüllung vertraglicher Verpflichtungen bis an die Grenze der Leistungsmöglichkeit zur Wiedererstarkung Europas beizutragen. Es habe diese dem deutschen Volke auferlegten überaus schweren Leistungen erfüllt, insbesondere den ungeheuren Barbetrag von einer Milliarde Goldmark zum 31. August 1921 abgetragen. Die alliierten Staaten hätten die Erfüllung der deutschen Verpflichtungen, vor allem die Durchführung der Entwaffnung, die sich unter grossen Schwierigkeiten vollzogen habe, anerkannt. Es hätte erwartet werden dürfen, dass im Hinblick auf Deutschlands Anstrengungen und auf sein ernsthaftes Bestreben, den vertraglichen Verpflichtungen treu zu bleiben, die Besetzung der Ruhrhäfen restlos aufgehoben und hinsichtlich Oberschlesiens eine Lösung gefunden worden wäre, welche dem Rechtsempfinden des deutschen Volkes und der Oberschlesier sowie den künftigen friedlichen Beziehungen zwischen den europäischen Nationen entsprochen hätte. Statt dessen sei ein Diktat erfolgt, durch welches nicht nur

¹⁾ Vergl. auch die Kundgebung deutscher Pazifisten vom gleichen Tage in den „Mittellungen der Deutschen Friedensgesellschaft“ 1921, S. 89 ff. Es wurde darin vorgeschlagen, die Bevölkerung Oberschlesiens erneut zu befragen, ob sie ungetrennt zusammenbleiben oder unter Zugrundelegung der Ergebnisse der ersten Abstimmung getrennt werden möchte.

weite Flächen des oberschlesischen Landes, sondern auch blühende deutsche Städte, der weitaus überwiegende Teil aller Bodenschätze, vier Fünftel der Verarbeitungsstätten der deutschen Heimat entrissen werden würden. Ein grosser Teil der an Polen fallenden Bevölkerung sei deutschen Stammes und deutscher Sprache und solle entgegen dem Selbstbestimmungsrecht der Völker und entgegen dem klaren Ergebnis der Abstimmung unter Fremdherrschaft fallen. Niemals werde das deutsche Volk diesen Verlust, den es wehrlos hinnehmen müsse, verschmerzen. Obwohl das Kabinett nach wie vor überzeugt sei, dass nur das aufrichtige Bestreben aller Teile, die vertraglichen Verpflichtungen zu erfüllen, die politische und wirtschaftliche Wiederherstellung Europas ermögliche, sei es sich doch vollkommen klar darüber, dass die Grenzen der deutschen Leistungsfähigkeit und Erfüllungsmöglichkeit durch das schlesische Diktat sich erheblich verengert hätten und dass somit für die Politik des Reiches eine neue Lage geschaffen sei.

Dieses Demissionsgesuch wurde glücklicherweise von dem Reichspräsidenten Ebert nicht angenommen. Sein Inhalt ist aber für die damalige Situation höchst charakteristisch.

Die auf mittlerer Linie stehende Deutsch-Demokratische Partei sah in der Entscheidung des Obersten Rates einen glatten Rechtsbruch, eine Verletzung des Friedensvertrages, und zwar „wegen der offenkundigen Vergewaltigung einer überwiegend deutschen Mehrheit im ganzen und geschlossener deutscher Mehrheiten in den wichtigsten von der Abtretung betroffenen Gebieten; wegen der Missachtung der wirtschaftlichen Verhältnisse, die gemäss dem Friedensvertrag neben den geographischen Verhältnissen bei der Grenzziehung hätten berücksichtigt werden müssen; wegen der Zumutung an Deutschland, auch für die bei Deutschland verbleibenden Gebiete wirtschaftliche Bestimmungen mit Polen zu vereinbaren, deren Inhalt Deutschland in allem Wesentlichen vorgeschrieben werde und Deutschland in seiner Staatshoheit empfindlich beeinträchtige.“ Die demokratische Fraktion hielt die getroffene Entscheidung nicht bloss politisch und kulturell, sondern auch wirtschaftlich für unheilvoll, sowohl für die betroffenen Gebiete wie für Deutschland und die Weltwirtschaft; sie hielt die Deutschland vorgeschriebenen wirtschaftlichen Bestimmungen für ungeeignet, die schweren Schädigungen der willkürlichen Zerreissung eines einheitlichen Wirtschaftsgebietes auszugleichen. Nach Ansicht der Demokraten sollte Deutschland alles vermeiden, was als eine Annahme dieser willkürlichen und schädlichen Gesamtentscheidung erscheinen könnte. Die Fraktion befürwortete daher eine feierliche Rechtsverwahrung der Deutschen Reichsregierung gegenüber der oberschlesischen Entscheidung. In einer besonderen Denkschrift, an der u. a. Prof. Schücking mitarbeitete, wurde dieser Standpunkt eingehend begründet.¹⁾

Die Tatsache, dass man der öffentlichen Meinung in Deutschland vorgespiegelt hatte, eine Teilung des Landes sei ausgeschlossen, rächte sich jetzt bitter. Die deutsche Öffentlichkeit wollte nicht zugeben, dass es sich nicht um eine deutsche, sondern um eine internationale Frage handelte. Man kritisierte die Tatsache, dass der Völkerbundrat mit der Angelegenheit befasst worden sei, und behauptete,

¹⁾ Weinhausen, Demokraten und oberschlesische Krisis, Berlin 1921, Demokratischer Verlag, S. 7 ff.
La Société des Nations. I

der Oberste Rat habe unzulässigerweise seine Zuständigkeit delegiert. Man übersah, dass der Völkerbundrat das Ziel einer gerechten Entscheidung dadurch besonders gefördert hatte, dass er mit der Abfassung des Gutachtens die Vertreter der vier nicht im Obersten Rate befindlichen Mächte beauftragte. Was aber die Entscheidung über Oberschlesien in materieller Hinsicht anlangte, so durfte man nicht vergessen, dass in den ursprünglichen Friedensbedingungen von einer Volksabstimmung über Oberschlesien nicht die Rede war, sondern dass die vorbehaltlose Abtretung dieses Landes festgesetzt werden sollte. Erst auf den deutschen Widerspruch hin willigten die Alliierten darin ein, dass das endgültige Schicksal Oberschlesiens von einer Volksabstimmung abhängig gemacht würde. Alle die Gründe, die man nach dem Gutachten des Völkerbundesrates für die Zuteilung des gesamten oberschlesischen Industriegebietes an Deutschland anführte, waren schon damals vorhanden gewesen, und wenn die Alliierten trotzdem das Schicksal dieser Gebiete von einer Volksabstimmung abhängig gemacht hatten, so hatte das ganz offenbar bedeutet, dass sie die in Oberschlesien von deutscher Kultur geleistete Arbeit sowie die ungeheure Wichtigkeit der dortigen Bodenschätze für das deutsche Wirtschaftsleben nicht oder wenigstens nicht entscheidend hatten berücksichtigen wollen. Denn sonst hätten sie von einer Abstimmung ganz abgesehen und Deutschland diese Gebiete gelassen. Sehr stark hatte sicherlich zu diesem Verfahren der Entschluss beigetragen, das Selbstbestimmungsrecht der Völker radikal durchzuführen. Die geringe Begabung der deutschen Regierung zur Behandlung anderer Nationalitäten hatte zudem nicht dazu ermutigen können, die zahlreichen in Oberschlesien wohnenden Polen lediglich dem deutschen Minderheitenschutz zu unterstellen. Nach den endgültigen Friedensbedingungen sollte gemäss dem § 5 der Anlage hinter Art. 88 V. Fr. die Grenzlinie in Oberschlesien unter Berücksichtigung sowohl der Willenskundgebung der Einwohner als auch „der geographischen und wirtschaftlichen Lage der Ortschaften“ gezogen werden.

Die Volksabstimmung hatte zwar insgesamt ein erhebliches Plus für Deutschland gebracht, aber doch auch eine sehr beträchtliche Anzahl polnischer Stimmen. Nach diesem Resultate der Abstimmung hätte es unseres Erachtens gegen das Selbstbestimmungsrecht der Völker verstossen, wenn man die erhebliche polnische Majorität unter deutscher Souveränität gelassen hätte. Zwar war die Abstimmung nicht unbeeinflusst erfolgt. Aber wer die Geschichte der früheren Plebiszite in Betracht zog, musste zugeben, dass die oberschlesische Abstimmung verhältnismässig unverfälscht den Willen der Bevölkerung zum Ausdruck gebracht hatte. Fraglich konnte dabei nur erscheinen, ob sich alle Oberschlesier der Möglichkeit einer Teilung des Landes bei der Abstimmung bewusst gewesen waren, ob z. B. nicht viele polnische Stimmen deutsch abgegeben worden wären, wenn die Bevölkerung gewusst hätte, dass der grössere Teil des Landes bei Deutschland verbleiben würde. Der Völkerbundrat, den mit der Saché zu befassen, fraglos ein glücklicher Entschluss des Obersten Rates gewesen war, hatte geglaubt, dass eine neue Abstimmung kein anderes Resultat ergeben hätte.

Indem der Völkerbund sich in erster Linie an das Ergebnis der Abstimmung

gehalten hatte, hatte er seine Entscheidung gefällt. Ausserordentlich war zu bedauern, dass er die von ihm für gut befundene Grenzziehung nicht genau begründet, insbesondere nicht dargetan hatte, warum er von einer Berücksichtigung des innigen wirtschaftlichen Zusammenhanges in der Hauptsache abgesehen. Denn nachdem von deutscher Seite jene Gesichtspunkte immer wieder hervorgehoben worden waren, hätte man ihre Beiseiteschiebung erst recht begründen müssen.

Auch vom Standpunkte der Fortbildung des Völkerrechts wäre es erwünscht gewesen, das Problem der Selbstbestimmung der Völker in seiner ganzen Breite aufzurollen, alle Zusammenhänge wirtschaftlicher, ethnischer, politischer usw. Natur darzulegen, auf die es in Zukunft bei der Festsetzung neuer Grenzen ankommen sollte. Leider hatte man keinen anderen Ausweg gewusst, als sich sklavisch fast nur an die Volksabstimmung zu halten. Dass andere Auswege für Polen oder Deutschland ähnliche Unbilligkeiten enthalten hätten wie die vom Obersten Rate erfolgte Grenzziehung, durfte jedoch nicht übersehen werden. Man hatte auch nach einem Princip rein formaler Gleichheit versucht, die Grenze so zu ziehen, dass auf beiden Seiten eine möglichst gleiche Anzahl von deutschen oder polnischen Stimmen übrig geblieben war. Wollte man nicht bedenkliche Enklaven schaffen, so war allerdings, wenn man vor allem die Volksabstimmung entscheiden lassen wollte, ein anderer Ausweg schwer denkbar gewesen.

In der Absicht, die Schwierigkeiten der nun einmal auf Grund des Friedensvertrages gezogenen Grenze zu mindern, hatte der Völkerbundrat seiner Entscheidung wirtschaftliche Empfehlungen beigegeben, und der Oberste Rat hatte diktatorisch den Abschluss eines Wirtschaftsabkommens zwischen Deutschland und Polen vorgeschrieben. Die Form der Entscheidung war sicherlich anfechtbar. Man hätte doch vielleicht den Parteien zunächst eine bestimmte Frist stellen sollen, bis zu der sie sich auf friedlichem Wege hätten einigen müssen, bevor das Diktat zur Anwendung gelangte. Aber vom rein praktischen Gesichtspunkte aus war dennoch im Grunde ein sofortiges Diktat empfehlenswert, weil sonst die Einigung zwischen den Parteien sehr fraglich geworden wäre.

Die Stimmung in Deutschland gegen den Völkerbund war um so gereizter, als man auch in der Saargebietsfrage immer mehr zu konstatieren glaubte, dass der Völkerbund den zahlreichen Klagen der Bewohner des Saargebietes kein geneigtes Ohr lieh.¹⁾ In keiner Frage, die deutsche Interessen stark berührt hatte, hatte bisher der Völkerbund den Erwartungen der deutschen Öffentlichkeit entsprochen. Daher wurde der Bund allgemein aufs schärfste angegriffen.

Je stärker der Bund bekämpft wurde, um so mehr betrachtete es die „Deutsche Liga für Völkerbund“ als ihre Pflicht, ihn in der oberschlesischen Frage, soweit das berechtigt war, zu verteidigen. Sowohl in den „Mitteilungen der Deutschen

¹⁾ Vergl. in dieser Beziehung die deutsche Denkschrift „Das Saargebiet unter der Herrschaft des Waffenstillstandsabkommens und des Vertrages von Versailles“ Berlin 1921, Georg Stilke sowie die Verhandlungen des Pr. Landtages vom 23. Januar 1922. Auch die „Deutsche Liga für Völkerbund“ hielt die Klagen der Öffentlichkeit in dieser Hinsicht keineswegs für unbegründet, obwohl sie der Meinung war, dass auch die Deutsche Regierung bei der Art der Wahrung der Interessen der Bewohner der Saargebietes keineswegs eine glückliche Hand gehabt habe. Vergl. den Aufsatz „Das Saargebiet“ in den „Neuen Brücken“ Januar 1922, S. 50 ff.

Liga für Völkerbund¹⁾ wie in den in ihrer Monatsschrift erscheinenden²⁾ aufklärenden Artikeln, in denen ein von der deutschen öffentlichen Meinung wesentlich abweichender Standpunkt vertreten wurde. Auch berief die Liga ihren völkerrechtlichen Ausschuss ein, um in sachlicher Weise den Problemen gerecht zu werden. Ferner nahm besonders der Genfer Vertreter der Liga, Dr. Julius Becker, in zahlreichen Artikeln und Äußerungen gegenüber massgebenden Persönlichkeiten den gleichen Standpunkt ein.³⁾ Aber es war schwer, gegen die Irreführung der öffentlichen Meinung anzukämpfen. „Wir haben uns dadurch neue Widerstände geschaffen und die Folgen davon seitdem in unserer Arbeit häufig zu spüren bekommen“, heisst es dem Jahresberichte der Liga über das Jahr 1921⁴⁾. „Aber wir waren und sind der Meinung, dass die Auffindung der Wahrheit, soweit sie nur erkennbar war, die wichtigste Aufgabe darstellte, der gegenüber alle Nachteile in Kauf genommen und namentlich der Gegensatz zur überwiegenden deutschen Öffentlichkeit ertragen werden musste.“

Wie sehr diese Vorgänge der Arbeit der deutschen Völkerbundanhänger schadeten, ergibt sich aus den Worten an der Spitze der Januar-Nummer 1922 der „Neuen Brücken“⁵⁾, der Zeitschrift der „Deutschen Liga für Völkerbund“: „— — — Die Ereignisse des vergangenen Jahres haben es überall schwer und schwerer gemacht, für den Völkerbundgedanken zu werben. Es ist kein Wunder, dass es in den Ortsgruppen überall stiller geblieben als früher.“ Ferner heisst es an einer anderen Stelle⁶⁾: „Im Inlande dagegen zeigte sich vielfach ein Stillstand der Arbeit und eine geringe Abnahme des Mitgliederbestandes. Wenn dabei auch die wirtschaftliche Lage nicht ohne Einfluss gewesen sein mag, so liegt der Hauptgrund in der wachsenden Enttäuschung über die Leistungen des Völkerbundes.“

IX. DIE WEITERENTWICKLUNG BIS SUR KONFERENZ VON GENUA.

Dass die politischen Ereignisse in den pazifistischen Reihen eine erneute Stärkung des Links-Radikalismus zur Folge hatten, ist leicht verständlich. Das trat besonders auf der Hauptversammlung der „Deutschen Friedensgesellschaft“ in Bochum am 5. und 6. Oktober 1921 zutage.⁷⁾ Die Gruppe der Dienstverweigerer hatte einen Antrag auf die Abschaffung der Reichswehr eingebracht, und zwar mit der Begründung, dass ihre Aufrechterhaltung überflüssig und schädlich sei, ihre Beseitigung aber auf die misstrauischen Nationen der Entente den vorzüglichsten Eindruck machen und die Weltabrüstung fördern würde. Trotz harter Kämpfe der Gegner wurde die Resolution mit 135 gegen 44 Stimmen angenommen. Es ging klar daraus hervor, dass die Mehrheit der deutschen Pazifisten von der allmählichen

¹⁾ Vergl. auch den Artikel von Dr. Hans Simons in der Nr. vom 27. Oktober 1921.

²⁾ Neue Brücken, September/November 1921, S. 35 ff.; Januar 1922, S. 49.

³⁾ Vergl. Mitteilungen der Deutschen Liga für Völkerbund vom 14. November 21.

⁴⁾ S. 11. Mit dieser Nummer gingen die „Neuen Brücken“ ein.

⁵⁾ S. 46.

⁶⁾ Deutsche Liga für Völkerbund. Bericht über das Jahr 1921, S. 4.

⁷⁾ Mitteilungen der Deutschen Friedensgesellschaft 1921, S. 69 ff.

Entwicklung des Völkerbundgedankes allein keinen hinreichenden Erfolg erwartete. Der Beschluss hatte zur Folge, dass die „Deutsche Liga für Völkerbund“ auf dem im Anschluss an die Hauptversammlung tagenden X. Pazifistenkongresse wegen dieser Resolution der Friedensgesellschaft sich weigerte, eine Stellung im Präsidium des Kongresses einzunehmen.

Auf dem vom 7.—9. Oktober 1921 in Essen stattfindenden X. Deutschen Pazifistenkongresse wurde u. a. die Bedeutung der religiösen und kulturellen Gemeinschaft für die Wiederannäherung der Völker erörtert. Sodann kam Prof. Kantorowicz auf die Umgestaltung der Völkerbundsatzung zu sprechen.¹⁾ Er stellte sich in scharfen Gegensatz zu der weit über das Ziel hinausschiessenden Kritik sowohl von Seiten nationalistischer Kreise wie auch von Seiten radikaler Pazifisten. Er vertrat die Auffassung, das wesentlichste seien heute im Völkerbund nicht die Satzungen, sondern die Sitzungen, nicht der Buchstabe der Verfassung, sondern der wenig völkerbundfreundliche Geist, in dem diese Satzungen zur Anwendung gebracht würden. Jeder ernsthafte Versuch, den Krieg zu überwinden, müsse zum Völkerbund führen; aber die Gesinnung, die beim Friedensschluss geherrscht hätte, sei dem Völkerbund wenig günstig gewesen. Darum würden auch überzeugte Pazifisten damals nicht einen wesentlich anders gestalteten Völkerbund haben erreichen können, und es sei ein richtiger Gedanke von Wilson gewesen, die Satzung des Völkerbundes, um ihn überhaupt durchzusetzen, mit dem Friedensvertrag zu verbinden. Die Kritik sollte sich mit ihren berechtigten Forderungen nicht so sehr gegen die Pariser Satzung kehren, wie gegen die fortdauernde Gesinnung der Feindseligkeit und der Vergewaltigung. Völkerbundgesinnung müsse gepflegt werden, dann erst werde der Völkerbund seine Aufgabe erfüllen können; Deutschland aber müsse je eher desto lieber dem Völkerbund beitreten. Der Redner fasste seine Darlegungen in folgender, fast einstimmig angenommener Resolution zusammen:

„Der X. Deutsche Pazifistenkongress erblickt in dem jetzt bestehenden Völkerbunde einen bedeutsamen Fortschritt auf dem Wege zu einer weltumspannenden Rechts- und Friedensordnung.

Er beklagt andererseits die der Satzung und Betätigung des Völkerbundes noch anhaftenden, den Idealen des Pazifismus widerstrebenden Unvollkommenheiten, wie sie sich namentlich in der Anerkennung kriegerischer Selbsthilfe als einer Rechteinrichtung und in der bisherigen Behandlung Deutschlands und anderer Nichtmitglieder zeigen.

Der Kongress erblickt aber in diesen Unvollkommenheiten nur den Ausdruck mangelnder pazifistischer Gesinnung einzelner Bundesmitglieder und die Antwort auf die entsprechenden Strömungen bei einzelnen Nichtmitgliedern.

Er fordert demgemäss die Pazifisten aller Länder auf, ihre an sich berechtigte Kritik weniger an die Adresse des Völkerbundes als an die der Bundesvölker zu richten, in dem Völkerbunde einen tatkräftigen und stetigen Ausbau aller Einrichtungen im Sinne des Pazifismus, nicht einen Umsturz des mül-

¹⁾ Die Rede von Kantorowicz ist 1922 unter dem Titel „Verteidigung des Völkerbundes“ in der Deutschen Verlagsgesellschaft für Politik und Geschichte (Berlin) erschienen.

sam Errungenen zu fördern, in den Bundesvölkern durch tägliche erneuerte Erziehungs- und Aufklärungsarbeit eine entschieden und aufrichtig pazifistische Gesinnung zu erzeugen.

Der Kongress gelobt seinerseits, in Deutschland mit allen Kräften das gleiche zu unternehmen. Er fordert aus diesem Anlass die Reichsregierung auf, der Welt einen neuen Beweis ihrer Abkehr vom Geiste des alten Deutschland dadurch zu geben, dass sie unter Hinansetzung ihrer Bedenken sich bemühe, die Widerstände gegen die Aufnahme Deutschlands in den Völkerbund zu beseitigen, und diese Aufnahme unverzüglich beantrage.“

In der Diskussion wies Graf Kessler noch daraufhin, man könne den Eintritt Deutschlands in den Völkerbund nicht gegen den Widerspruch Frankreichs durchsetzen; er und der Reichstagspräsident Löbe vertraten ferner die Forderung des Weltparlamentes, der sich Kantorowicz widersetzt hatte. Löbe erklärte, Deutschland solle so schnell wie möglich in den Völkerbund eintreten.

Der Pazifistenkongress verhandelte weiter im Anschluss an ein Referat von Quidde über die Abrüstungsfrage. Er trat für die radikale Weltabrüstung ein, solange freilich die diesem Ziele entgegenstehenden Hindernisse nicht zu beseitigen seien, für eine weitgehende Beschränkung der Rüstungen. Er verlangte von dem Völkerbund eine energischere Behandlung dieser Frage; was bisher in dieser Richtung geschehen sei, erklärte er für durchaus ungenügend. Schliesslich begrüßte der Kongress die amerikanische Initiative zur Einberufung einer Abrüstungskonferenz.¹⁾

Von weiteren Kundgebungen deutscher Pazifisten²⁾ sind noch zu erwähnen ein Appell an die in Washington versammelten Staatsmänner, ihre Beschlüsse trotz aller Widerstände auf die Kernfrage internationaler Abrüstung einzustellen, ferner eine Stellungnahme zur Amsterdamer Abrüstungskonferenz der Gewerkschaftsinternationale vom 15. November 1921. Darin begrüßten dieselben pazifistischen Organisationen, die auch an den deutschen Friedenskongressen beteiligt gewesen waren, mit grosser Genugtuung die Absicht der Gewerkschaftsinternationale, in einer Konferenz mit den internationalen Transport-, Berg- und Metallarbeiterverbänden die Abrüstung zu beraten. Sie forderten die Konferenz auf, neben der Vorbereitung der eigenen Aktionen der Arbeiterschaft in der öffentlichen Meinung ihrer Länder und besonders bei ihren Regierungen sich für die Durchführung der Beschlüsse der zweiten Völkerbundtagung einzusetzen. Sie wiesen dabei darauf hin, dass nach der Abrüstung Deutschlands die Berufung einer deutschen Persönlichkeit des politischen, gewerkschaftlichen oder Wirtschaftslebens in die Abrüstungskommission geeignet sei, die Arbeit dieses Ausschusses zu fördern, der die Abrüstungspläne auszuarbeiten habe. Zugleich sollte die Konferenz für die Umwandlung der alliierten Militärkommissionen in den besiegten Ländern in Ausschüsse des Völkerbundes ebenso tätig sein wie für die Ausdehnung des dem Völkerbund gegenüber diesen Völkern zustehenden Rechtes zu Untersuchungen militärischer Art

¹⁾ Mitteilungen der Deutschen Friedensgesellschaft 1921, S. 81 ff.

²⁾ Vergl. auch Quidde, Völkerbund und Friedensbewegung, 3. Aufl. 1922, Flugschrift der Deutschen Friedensgesellschaft und das sehr instructive Buch Lenz-Fabian „Die Friedensbewegung. Ein Handbuch der Weltfriedensströmungen der Gegenwart“, Berlin 1922, C. A. Schwetschke & Sohn.

auf alle Völkerbundmitglieder. Die deutschen Friedensverbände erinnerten zugleich daran, dass das wirksamste Argument der Gegner einer europäischen Landabrüstung das Fehlen Deutschlands und Russlands im Völkerbunde sei und ersuchten daher die Konferenz, überall auf die Arbeiterschaft im Sinne der Universalität des Völkerbundes hinzuwirken.

Dass auch die Reichsregierung den Bestrebungen* nach einer internationalen Rechtsorganisation grösstes Interesse entgegen brachte, ergibt sich daraus, dass am 3. Dezember 1921 zwischen Deutschland und der Schweiz ein inzwischen ratifizierter Schiedsvertrag abgeschlossen wurde, der nach den ausdrücklichen Erklärungen der Regierung der Vorläufer eine ganzen Reihe von Schiedsverträgen mit europäischen Staaten sein sollte. Deutschland hatte vor 1914 nur einen einzigen Schiedsvertrag, nämlich mit England wirksam abgeschlossen, während z. B. die Vereinigten Staaten von Amerika an 22, Frankreich an 11, Grossbritannien an 14 und Italien an 18 solcher Verträge beteiligt gewesen waren. Durch den Abschluss des Schiedsvertrages mit der Schweiz, der ausserordentlich weitgehend war, bekundete Deutschland also nicht nur in Worten, sondern durch die Tat die Änderung seiner früheren Haltung in dieser Frage. In den Einleitungsworten des Schiedsvertrages wurde auf die seit Jahrhunderten zwischen den Nachbarstaaten bestehende Freundschaft hingewiesen. Diese sollte in Zukunft bewusst weitergepflegt werden. Darum sollten alle Streitigkeiten irgendwelcher Art entweder einem Schiedsgerichts- oder Vergleichsverfahren unterworfen werden. Man hat für eine möglichst weite Anwendung des Schiedsverfahrens Sorge getragen. Die gerichtsfähigen Streitigkeiten, z. B. über Auslegung eines zwischen den Parteien geschlossenen Vertrages oder eine Frage des internationalen Rechtes, sollten vor ein Schiedsgericht, die nicht gerichtsfähigen Streitigkeiten vor einen ständigen Vergleichsrat kommen. Die Vorfrage, welcher Art der Konflikt sei, sollte im Zweifel ein Schiedsgericht entscheiden. Es wurde aber auch für möglich erklärt, dass sich die Parteien verständigten, eine gerichtsfähige Streitigkeit endgültig oder unter Vorbehalt der späteren Anrufung des Schiedsgerichts im Vergleichsverfahren entscheiden zu lassen. Die grosse Schwäche der meisten früheren Schiedsverträge waren die Klauseln. In dem neuen Schiedsvertrage wurden sie beschränkt, und zwar sowohl in Bezug auf ihre Zahl wie auf ihre Wirkung. Der Einwand der Ehre oder der Interessen Dritter sollte unzulässig sein. Geltend gemacht werden können, sollten dagegen zunächst die Einreden der Unabhängigkeit, der Unversehrtheit des Gebietes oder anderer höchster Lebensinteressen. Falls die Gegenpartei die Zulässigkeit einer solchen Klausel bestritt, so sollte darüber das Schiedsgericht entscheiden. Ausserdem sollte die weitere Einrede vorbehalten sein, dass es sich um eine Angelegenheit von überwiegend politischer Bedeutung handele, die sich für die Entscheidung nach ausschliesslich rechtlichen Grundsätzen nicht eigne. Diese Einrede, für die gleichfalls ein Schiedsgericht zuständig sein sollte, sollte nicht wie eine Einrede der zuerst genannten Art mit Stimmenmehrheit, sondern nur einstimmig oder gegen eine einzige abweichende Stimme als begründet anerkannt werden dürfen. Für den Fall, dass eine Einrede durchgriff, sollte nicht ein Schiedsgericht, sondern der Vergleichsrat zuständig sein. Das Schiedsgericht sollte nach den Grundsätzen des internationalen

Rechts entscheiden. Falls das positive Recht Lücken aufwies, sollten die Prinzipien massgebend sein, die nach Ansicht des Schiedsgerichts Regeln des internationalen Rechts sein sollten. Dadurch wurde mit Bewusstsein eine wichtige Nebenaufgabe der Schiedsgerichtsbarkeit, nämlich die Entwicklung des Völkerrechts, gefördert. Zuständig sein sollte grundsätzlich das Haager Schiedsgericht. Doch wurde für die unparteiische Zusammensetzung des Tribunals eine besondere Garantie geschaffen, indem von den 5 Schiedsrichtern nur je einer von jeder Partei ernannt werden sollte, drei dagegen, unter ihnen der Obmann, von den Parteien gemeinsam. Für das Vergleichsverfahren sollte ein ständiges Organ, der Vergleichsrat, binnen sechs Monaten nach der Ratifikation des Vertrages gebildet werden. Auch war für seine möglichst unparteiische Zusammensetzung ähnlich wie bei der Bildung des Schiedsgerichts Sorge getragen. Von den zahlreichen, mit liebevollster Sorgfalt formulierten Einzelheiten seien noch besonders hervorgehoben: die Möglichkeit einstweiliger Verfügungen, die rückwirkende Kraft des Vertrages, jedoch unter Ausschluss der mit den Ereignissen des Weltkrieges zusammenhängenden Streitfragen, sowie eine sich aus der Mitgliedschaft der Schweiz am Völkerbunde ergebende Klausel für den Fall eines Streites Deutschlands mit einer dritten Macht.

In der Reichstagsverhandlung vom 16. Februar 1922 wurde dieser Schiedsvertrag¹⁾ einstimmig angenommen. Sogar Prof. Kahl, der Vertreter der Deutschen Volkspartei, der im Jahre 1899 vor der Einberufung der Haager Friedenskonferenz geäußert hatte, die alten Deutschen würden sich bei dem Gedanken an diese Friedenskonferenz im Grabe umdrehen, betonte: „Alles, was geschehen kann, um Staaten- und Völkerstreitigkeiten zu vermeiden, gewiss, das wollen wir fördern. Daher begrüßen wir diesen Anfang.“ Bemerkt sei schliesslich, dass sich die Zuneigung der neuen Deutschen Regierung zur Schiedsgerichtsbarkeit schon in ihren früheren Kundgebungen, besonders auch anlässlich des Flaggenzwischenfalles mit der Berliner französischen Botschaft, gezeigt hatte.

Inzwischen hatte sich die öffentliche Meinung in Deutschland betreffs der ober-schlesischen Frage schon wesentlich beruhigt, vor allem nachdem die deutsch-polnischen Verhandlungen betr. Oberschlesien einen günstigen Verlauf genommen hatten.²⁾ Stark unzufrieden aber war man mit den Verhältnissen, die nach wie vor im Saargebiet herrschten. Man hielt die Regierungskommission des Saargebietes nicht für unparteiisch, verlangte die Einsetzung einer neuen Kommission, Einstellung der zahlreichen offiziellen Französisierungsbestrebungen und schliesslich die Errichtung eines Saarparlamentes.³⁾ Der Völkerbundrat bestätigte aber die bisherige Kommission und setzte lediglich eine Volksvertretung mit „beratender“ Stimme neben die Kommission. Dadurch befriedigte er zwar nicht die Wünsche der Bevölkerung; immerhin schien man sich nunmehr doch ernster in Genf mit

¹⁾ Vgl. die Materialien über den Vertrag und die Parlamentsreden darüber bei de Jong a. a. O. IV S. 41 ff., 233 ff., 259 ff., 368 ff.

²⁾ Am 2. April 1922 erklärte der deutsche Bevollmächtigte zu den deutsch-polnischen Verhandlungen Schiffer auf einem parlamentarischen Abend der Hamburger Demokraten, der Völkerbund habe bei diesen Verhandlungen unparteiisch gehandelt, um im Sinne seiner Satzung endlich einmal einen Erfolg zu erzielen. Noch einmal flammte freilich die Entrüstung über die Entscheidung betr. Oberschlesien auf, als der Reichstag am 30. Mai 1922 das deutsch-polnische Abkommen genehmigte.

³⁾ Vgl. das Memorandum der Völkerbundliga bei de Jong a. a. O. IV S. 29 f ff.

dieser wichtigen Frage befassen zu wollen. Man vermutete daher in Deutschland, dass vielleicht weniger böser Wille als mangelnde Kraft des Bundes vorliege, sich den französischen Einflüssen zu widersetzen, und fasste stille Hoffnung, es werde bald mit grösserer Energie versucht werden, eine wahrhaft gerechte und der hohen Mission des Völkerbundes entsprechende Politik im Saargebiet zu ermöglichen. Das Jahr 1922 brachte auch eine weitere Entspannung auf dem Gebiete der Reparationsfrage. Das deutsche Volk erlebte ferner den Erfolg der Washingtoner Abrüstungskonferenz. Das Resultat dieses Hardingschen Planes regte doch stark zum Nachdenken an. Man erkannte, dass sich selbst die Lösung des schwierigen Problems der internationalen Rüstungsbeschränkung langsam durchsetzte. Freilich trat der Misserfolg des Völkerbundes auf diesem Gebiete dadurch nur um so deutlicher hervor. Doch zeigte die Errichtung des ständigen internationalen Gerichtshofes im Haag, dass der Bund auf einem anderen Gebiete inzwischen ein schönes praktisches Resultat zu verzeichnen hatte. Man darf freilich die Wirkung des Erfolges der Washingtoner Konferenz sowie der Errichtung des ständigen Gerichtshofes auf die deutsche öffentliche Meinung, die insgesamt wegen der Schwere der Reparationspflicht nach wie vor sehr bedrückt war und unter der ständig wachsenden Teuerung stark litt, keineswegs überschätzen.

Die Errichtung des Weltgerichtshofes wurde von pazifistischer Seite zum Anlass benutzt, um die deutsche Öffentlichkeit erneut auf den Völkerbundgedanken hinzuweisen. In einer Kundgebung der deutschen pazifistischen Verbände, die sich inzwischen zu einer dauernden Organisation, dem Deutschen Friedenskartell, zusammengeschlossen hatten, wurde am 26. Januar 1922 folgendes betont¹⁾: Die friedenspolitische Entwicklung sei zwischen Washington und Genua am Völkerbunde vorbeigegangen. Um so bedeutsamer sei die Errichtung des Weltgerichtshofes, der im Haag am 30. Januar zusammentrete. Die Pazifisten begrüßten mit Freude diesen völkerrechtlichen Fortschritt über das Haager Werk der Vorkriegszeit hinaus, den das Dasein des Völkerbundes ermöglicht habe. Deutschland gegenüber sei die Zuständigkeit des Weltgerichtshofes bereits vielfach gegeben. Die Vereinigten Staaten seien völkerrechtlich in der Lage, ihn unabhängig vom Bunde für sich anzuerkennen. Die nächste Tagung könnte Deutschland und auch Russland hierin den Vereinigten Staaten und damit den Mitgliedstaaten gleichstellen. Der Weltgerichtshof sei nicht von den Friedensverträgen geschaffen und politisch von ihren Bindungen frei; in ihm werde sich der Geist erhabener Unparteilichkeit entwickeln. Erfülle diese Bundeseinrichtung durch vorbildliche Entscheidung von Rechtsstreitigkeiten ihre Bestimmung, dann gehe von ihr neues Leben aus; die durch die Satzung gegebene Verpflichtung zur friedlichen Regelung politischer und wirtschaftlicher Weltfragen gewinne neue Kraft im Völkerbunde als der dauernden Rechtsgemeinschaft der Völker.

Wie gern man deutscherseits bereit gewesen wäre, sich an dem ständigen internationalen Gerichtshof zu beteiligen, ergibt sich aus einem Schreiben der „Deutschen Liga für Völkerbund“, unterzeichnet von Graf Bernstorff, Walter Schücking

¹⁾ Mitteilungen der Deutschen Friedensgesellschaft 1922 S. 8 ff.

und Minister a. D. Simons, an den Präsidenten des ständigen internationalen Gerichtshofes Loder von Anfang Februar 1922, das folgenden Wortlaut hatte:

„Die Deutsche Liga für Völkerbund hat den Wunsch, bei der feierlichen Eröffnung des ständigen internationalen Gerichtshofes ihrer freudigen Teilnahme an diesem für die ganze Welt bedeutsamen Ereignis Ausdruck zu geben. Gerade weil der Völkerbund noch nicht alle Staaten der Erde umfasst, sollen Worte der Begrüssung und Wünsche für ein glückliches Wirken auch aus Deutschland nicht fehlen, zumal wir hoffen, dass der Gerichtshof über die Schranken seiner Entstehung hinaus ein wirklicher Weltgerichtshof werde.

Es ist allerdings für uns schmerzlich, dass Deutschland bei der Schaffung dieser grossen ständigen Einrichtung nicht unmittelbar beteiligt gewesen ist, wenn auch die Vorschläge des amtlichen deutschen Völkerbundentwurfes über den Schiedsgerichtshof den Beratungen der Haager Juristenkommission mit zu Grunde gelegen haben. Wäre es im Kreise der an diesem hohen Werk Mitarbeitenden vertreten gewesen, so würde die neue deutsche Regierung sicherlich das Bedürfnis gehabt haben, das Zustandekommen dieser alten Sehnsucht aller Friedens- und Völkerrechtsfreunde nach ihren Kräften zu fördern. Für ihre Bereitschaft, zum Ausbau der internationalen Rechtsordnung beizutragen, hat sie soeben durch den Abschluss des deutsch-schweizerischen Schiedsvertrages ein deutliches Zeugnis abgelegt.

Der neue Gerichtshof ist berufen, allen Völkern den Segen unparteiischer Rechtsprechung zu bringen; denn Gerechtigkeit kann keine nationale Grenze kennen. Wir hoffen, dass er durch die würdigen Persönlichkeiten seiner Richter ein glückliches Gegengewicht gegen die anderen, politischen und daher beengten Einrichtungen des Völkerbundes bilden und durch seine Entscheidungen die Herrschaft des Rechts wiederherstellen helfen wird.

Wir begrüssen den Beginn einer ständigen Rechtsprechung als die Geburtsstunde eines neuen Völkerrechts; denn gerade aus der Entwicklung des deutschen Rechtslebens wissen wir, was die Tätigkeit eines höchsten, mit den besten Richtern besetzten, wom allgemeinen Vertrauen getragenen Gerichtes für die Gestaltung des Rechtes und für die Rechtsanwendung bedeuten kann. Die Entscheidungen und Gutachten des Weltgerichtshofes, hinter dem das moralische Ansehen seiner Richter und die politische Macht des Völkerbundes stehen, können das Völkerrecht mit innerem und äusserem Zwangscharakter ausstatten.

Unsere Wünsche, dass sich das Recht im Völkerleben immer stärker durchsetzen möge, gelten sowohl der politischen Schöpfung des Völkerbundes, ohne den der Weltgerichtshof nicht zustande gekommen wäre, wie auch diesem ständigen Gerichtshof selbst, ohne den dem Völkerbund seine stärkste Stütze fehlen würde; sie gelten denen, die zu dem Erfolg geholfen haben und schliesslich denen, die ohne Unterschätzung des Erreichten unermüdetlich an der Erweiterung und Verbesserung des Bestehendes nach innen und aussen arbeiten werden.“

Die Einweihung des ständigen internationalen Gerichtshofes fand in dem Augen-

blicke statt, als die Frage des Zusammentritts der Konferenz von Genua vom April/Mai 1922 die Geister stark beschäftigte. Es ist naturgemäss, dass man sich allgemein in Deutschland darüber wunderte, wie diese Konferenz unter Beiseiteschiebung des Völkerbundes vom Obersten Räte einberufen wurde. Trotzdem sah man in der Konferenz von Genua zunächst das hoffnungsvolle Anzeichen für eine internationale Zusammenarbeit auf wirtschaftlichem Gebiete und war später über ihre relativ geringen Resultate bitter enttäuscht. Man hatte übrigens in Deutschland den Völkerbund in der breiten Öffentlichkeit so stark als ein Bündnis der Sieger gegen die Zentralmächte aufgefasst, dass man sich einigermaßen wunderte, als jetzt der Völkerbund von dem Obersten Räte beiseite geschoben wurde. Als dann später Frankreich ganz mit Recht darauf hinwies, dass man den Völkerbund in Genua nicht ganz bei Seite schieben dürfe, tauchte plötzlich selbst in demokratischen Organen der Gedanke wieder auf, dass der Völkerbund nur das geduldige und gefügige Werkzeug der Entente-Diplomatie sei.¹⁾

Die Konferenz von Genua wurde von dem Deutschen Friedenskartell, dem Verbände pazifistischer Organisationen, als ein bedeutsamer Fortschritt begrüsst. Es wurde in einer Kundgebung darauf hingewiesen, dass die wirtschaftliche Erneuerung der Welt in Genua zwar in Angriff genommen, durchgeführt werden könne aber nur durch eine ständige Organisation, wie sie der Völkerbund sei, sobald er universalen Charakter trage.²⁾

Während der Konferenz von Genua schwieg die Diskussion über den Völkerbund in Deutschland, und man verhielt sich abwartend. Auch die Haltung der deutschen Sachverständigen gegenüber dem Genfer Bunde in den Kommissionen zu Genua wurde in Deutschland wenig bemerkt. Offenbar unter Führung des Deutschen Aussenministers Rathenau stellten sich nämlich die deutschen Sachverständigen in Genua zu dem Völkerbunde sehr zurückhaltend; ja, sie wandten sich gegen die Überweisung der Konferenzprobleme an den Völkerbund, dem Deutschland noch nicht angehört³⁾. Ganz offenbar handelte es sich hier nicht nur um eigenmächtige Kompetenzüberschreitungen von Ressortministern.

So war freudige Anteilnahme an dem Wirken des Völkerbundes nur in den pazifistischen Kreisen zu finden. In den breiten Massen war die Skepsis noch gross. Von den grossen Regierungsparteien übte keine einen starken Druck auf die Reichsregierung aus, um sie zum Eintritt in den Völkerbund zu veranlassen. Dabei standen sie grundsätzlich dem Völkerbundgedanken nicht ablehnend gegenüber. Wir haben oben bereits die Richtlinien wiedergegeben, die im Januar 1922 der Reichsparteitag der Zentrumsparthei aufgestellt hat.⁴⁾ Was aber die Sozialisten betrifft,

¹⁾ Vergl. z. B. „Die deutsche Nation“, März 1922, S. 168. Im Aprilheft 1922, S. 260 derselben Zeitschrift befuhrwortete Leg. Sekretär a. D. v. Bülow den Eintritt Deutschlands in den Völkerbund nur unter der Bedingung gleichzeitiger Aufnahme in den Rat des Völkerbundes. Im „Handbuch der Politik“ (3. Aufl. V, S. 53 ff) bekämpfte Leg. Rat v. Richthofen den Eintritt Deutschlands in den Völkerbund, weil darin eine Anerkennung des Versailler Friedensvertrages zu erblicken sei.

²⁾ Mitteilungen der Deutschen Friedensgesellschaft 1922, S. 21.

³⁾ Vgl. Hellmuth v. Gerlach in den Leitartikeln der „Welt am Montag“ von 8. Mai und 6. Juni 1922, abgedruckt auch bei de Jong a. a. O. IV S. 486 ff, 491 ff.

⁴⁾ Am 5. April 1922 veröffentlichte der Zentrumsabgeordnete Minister a. D. Bell in der „Vossischen Zeitung“ einen flammenden Aufruf für den Völkerbundgedanken unter dem Titel „Das Schicksal Europas“.

so hat ein einflussreiches Mitglied der Mehrheitssozialdemokratie, Löbe, der Präsident des deutschen Reichstages, in einer Unterredung mit einem auswärtigen Korrespondenten zu Beginn des Jahres 1922 folgendes geäußert¹⁾ Er möchte sich für den Eintritt der Deutschen Republik in den Völkerbund aussprechen, weil er der Ansicht sei, dass jetzt die Zeit gekommen wäre, um in Europa Ernst zu machen mit der überstaatlichen Organisation, welche die verschiedenen Friedensbündnisse in einer höheren Einheit krönten. Die Friedensverträge hätten nationale Minderheiten in den meisten der alten und neu gebildeten Staaten zurückgelassen. Der Schutz ihrer Sprache, ihrer Kultur und ihrer Rechte, der ein gegenseitiger sein müsse, werde sich in einem Völkerbunde, der alle umschliesse, am ehesten verwirklichen lassen. Der Friedensvertrag lasse auch die Vereinigung Österreichs mit dem Deutschen Reiche nach Zustimmung durch den Völkerbund zu, und diese Zustimmung werde am ehesten dann möglich sein, wenn Deutschland selbst als gleichberechtigtes Mitglied dem Bunde angehöre. Die wirtschaftlichen Notwendigkeiten erzwingen die Heranziehung Russlands und Deutschlands zu dem grossen ökonomischen Aufbaukonzern Europas. Aber diese Meinung Löbes wurde durchaus nicht von allen seinen Parteigenossen geteilt. Was schliesslich die Stellung der deutschen Demokraten anlangt, so schien es gleichfalls nicht, als ob in ihren Reihen über diesen Punkt Einigkeit herrsche. Sicher war aber, dass der linke Flügel dieser Partei, dem u. a. Walter Schücking und Graf Bernstorff angehören, den Eintritt Deutschlands in den Bund mit allem Eifer befürwortete.

X. DIE ZEIT DER DRITTEN BUNDESVERSAMMLUNG.

Inzwischen nahte der Zusammentritt der dritten Bundesversammlung des Völkerbundes, und alle Gutgesinnten waren überzeugt, dass es nun endlich Zeit sei, die Mitgliedschaft Deutschlands herbeizuführen. Vor der dritten Bundesversammlung wurde von den verschiedensten Seiten versucht, auf die deutsche Regierung einzuwirken, damit sie rechtzeitig den erforderlichen Antrag stelle. Besonders die britische Regierung hat mehrfach öffentliche Erklärungen in diesem Sinne abgegeben. Am 25. Juni 1922 betonte der britische Premierminister Lloyd George in der „Welsh Baptist Chapel“ zu London: Er wünsche Deutschland innerhalb des Bundes, und wenn ein entsprechender Vorschlag vor den Rat des Völkerbundes zu Genf kommen sollte, so würde die britische Regierung dafür stimmen.²⁾ Ebenso deutlich führte einen Monat später, am 25. Juli 1922, der britische Unterrichtsminister Fisher bei der Eröffnung des Londoner Weltfriedenskongresses im Mansion House aus: Es liege nicht im Interesse der Zivilisation, dass die Welt in zwei Lager geteilt werde, in das Lager der Sieger und das Lager der Besiegten; es sei der Wunsch der britischen Regierung, dass Deutschland dieses Jahr seine Zulassung zum Völkerbunde beantragen möge, sodass der Vorwurf, der Bund sei ein Werkzeug zum Schutze der Politik der siegreichen Nationen, endgültig aufhöre.³⁾

¹⁾ Vgl. de Jong a. a. O. IV S. 311.

²⁾ de Jong a. a. O. IV S. 501.

³⁾ Times, 26. July 1922; le Mouvement Pacifiste 1922 S. 98.

Bemerkenswert für die vor der dritten Bundesversammlung vorhandene Stimmung war auch, dass auf der Prager Tagung der Union der Völkerbundigen vom 4. bis 7. Juni 1922 Professor Aulard im Namen der französischen Delegation eine Resolution einbrachte, wonach die Konferenz im Interesse eines wahren Friedens und der Zusammenarbeit der Völker eindringlichst den Wunsch erneuere, dass Deutschland sobald wie möglich, entsprechend den Bestimmungen des Art. 1 der Satzung, in den Völkerbund aufgenommen werde.¹⁾ Ferner fasste der Londoner Weltfriedenskongress Ende Juli 1922 folgenden Beschluss: „Da der Kongress den Beitritt der Deutschen Republik zum Völkerbund als wesentlich für das Wohl der Menschheit betrachtet, nimmt er mit Genugthuung Kenntnis von der Erklärung, die der sehr Ehrenwerte Herr H. L. Fisher im Namen der Regierung Seiner Majestät in der Eröffnungssitzung des Kongresses abgegeben hat, laut welcher die britische Regierung den Wunsch äussert, dass Deutschland dieses Jahr seine Zulassung beantragt. Der Kongress gibt seiner lebhaften Hoffnung Ausdruck, dass diese Kandidatur von der nächsten Völkerbundversammlung günstig aufgenommen wird, sodass Deutschland den ihm zukommenden Platz im Völkerbund als permanentes Mitglied des Rates einnehmen kann.“

Dieser Hinweis des Londoner Weltfriedenskongresses auf die Zuweisung eines Sitzes im Rat an Deutschland im Falle seiner Aufnahme in den Völkerbund war sehr stark dadurch veranlasst, dass die deutsche Regierung in Verhandlungen mit anderen Staaten den Standpunkt vertrat, nur unter der Bedingung in den Völkerbund eintreten zu wollen, dass ihr ein Sitz im Rate bewilligt würde. Es war dies ein immerhin begrifflicher Gesichtspunkt. Aber vom Standpunkte einer Politik auf grössere Sicht wird man sagen müssen, dass diese Stellung der deutschen Regierung dem grossen Probleme nicht gerecht wurde. Vor allen Dingen ist es sicher, dass die Befürchtung, nicht sogleich einen Sitz im Rate zu erhalten, keineswegs der einzige Grund der deutschen Zurückhaltung war. Mannigfache Strömungen innerhalb der deutschen Regierung wirkten mit, um eine klare Stellungnahme des deutschen Auswärtigen Amtes zu verhindern. Die Abteilung des Amtes, die in Rapallo den bekannten Vertrag mit Sowjet-Russland geschlossen und dadurch innerhalb der Konferenz von Genua einen so unliebsamen Zwischenfall hervorgerufen hatte, befürchtete, durch den Eintritt Deutschlands in den Völkerbund ein politisches Zusammengehen mit Russland für die Zukunft zu erschweren. Merkwürdigerweise schien auch einzelnen einflussreichen deutschen Persönlichkeiten die ev. Behandlung des Reparationsproblems durch den Völkerbund keineswegs willkommen. Man kann insgesamt sagen, dass die Stellung Deutschlands zum Völkerbunde auch noch zur Zeit der dritten Bundesversammlung durchaus unklar und unentschieden blieb.

Und doch war dieser Zeitpunkt der letzte, in dem der Eintritt Deutschlands in den Völkerbund noch starken moralischen Eindruck hervorrufen und als ein bedeutsames freiwilliges Bekenntnis zur neuen Politik des Rechts angesehen werden konnte. Nicht nach dem augenblicklichen Nutzen durfte Deutschland fragen. Es musste die weisse Fahne des Pacifismus in der Welt vorantragen. Dadurch allein konnte es

¹⁾ Union internationale des associations pour la société des nations, Bulletin Nr. 4, 1922 S. 12; Bernstorff, Die Prager Tagung der Völkerbundigen, Das Demokratische Deutschland, 23. Juni 1922.

die Herrschaft des Rechts im Völkerleben und gleichzeitig seine eigene Stellung befestigen.

Wie wenig ging doch das, was der Reichskanzler Wirth vor der dritten Bundesversammlung zu dem Problem des Völkerbundes sagte, auf den eigentlichen Kern der Dinge ein! Zwei seiner Äußerungen aus jener Zeit seien hier hervorgehoben. Zunächst führte er unmittelbar nach der Ermordung des deutschen Aussenministers Rathenau am 25. Juni 1922 im deutschen Reichstage aus: „Die Entscheidung über Oberschlesien war eine wirkliche Enttäuschung für das deutsche Volk und die grösste Enttäuschung auch für den radikal gesinnten Arbeiter. Die Entscheidung über Oberschlesien war das himmelschreiendste Unrecht, das dem deutschen Volke zugefügt wurde. In Genua fragte mich Lloyd George: „Herr Reichskanzler, was denken Sie vom Völkerbunde?“ Ich habe darauf geantwortet: „Ich bin ein Freund des Völkerbundes und würde den Tag begrüssen, wo die grosse Organisation der Völker geschaffen werden könnte, um allem, was Menschenantlitz trägt, den Frieden auf der Welt zu bewahren. Aber,“ so habe ich weiter gesagt, „will man dem Völkerbund dienen in Deutschland, so muss man zur Zeit, ich unterstreiche das „zur Zeit“ — — — es war gestern vor vier Wochen in Genua, vielleicht ist heute die Situation schon anders — — —, will man diesem Völkerbunde einen Nutzen bringen, so muss man nach der Entscheidung über Oberschlesien von diesem Völkerbunde schweigen.“

Einige Wochen später sagte Wirth am 7. August 1922 zu einem Korrespondenten der Daily News¹⁾: „Erst wollen wir sehen, ob wir am Leben bleiben. Solange uns das Wasser bis zum Kinn steht und solange die Möglichkeit vorhanden ist, dass wir darin versinken, kann die Frage des Völkerbundes sehr gut bis zu einer späteren Zeit zurückgestellt werden.“ Aber wäre es nicht gerade vom Standpunkte der damals zur Diskussion stehenden Probleme von Vorteil gewesen, wenn Deutschland bereits im Völkerbunde gewesen wäre und die Reparationsfrage vor dessen Forum hätte bringen können, wie das ja Frankreich einige Wochen später auf der dritten Bundesversammlung in Genf als durchaus diskutabel bezeichnete? Auch die Weigerung Frankreichs, die schwierige Frage der im August 1922 so umstrittenen und bereits im Oktober desselben Jahres so glücklich geregelten Ausgleichszahlungen dem deutschen Vorschlage in der Note vom 12. August 1922 entsprechend durch ein internationales Schiedsgericht entscheiden zu lassen, durfte Wirth nicht an dem Gedanken des Völkerbundes irre werden lassen. Leider wurde Wirth in seiner zögernden Haltung gegenüber dem Bunde von einem Manne wie Dernburg sekundiert, der im Juli 1922 sowohl in der Contemporary Review wie in dem „Berliner Tageblatt“ zwei Aufsätze gegen den sofortigen bedingungslosen Eintritt Deutschlands in den Völkerbund schrieb. Dernburg wollte den deutschen Eintritt in den Völkerbund von der Zulassung Deutschlands in den Rat und von einer Reform des Bundes abhängig machen.

In der Tat tauchte damals der Gedanke, den deutschen Eintritt von den beiden genannten Bedingungen abhängig zu machen, mehrfach auf. Dass beide Forderungen mit einander in einem gewissen Widerspruch standen, schien den

¹⁾ Vossische Zeitung, 8. August 1922, Morgenausgabe.

meisten zu entgehen. Denn ein wahrhaft idealer Völkerbund würde doch voraussetzen, dass im Rate keine Grossmacht dauernd vertreten ist, sondern alle Staaten gleichmässig, vielleicht nach einem Rotationssystem. Auch der officiële deutsche Regierungsentwurf betr. einen Völkerbund kannte keine Bevorzugung der Grossmächte. Als zuerst ein ständiger internationaler Gerichtshof im Haag 1907 geschaffen werden sollte, beanspruchten die Grossmächte auch zunächst eine stärkere Vertretung im Tribunale. Aber man sah bei der endgültigen Errichtung des Gerichtshofes von solchem Verstoffe gegen das Princip der Staatengleichheit ab. Muss nicht auch derselbe Grundsatz wie bei der Rechtsprechung dort vertreten werden, wo es sich um Organe der Gesetzgebung und Verwaltung handelt? Deshalb konnte Deutschland nicht, wie das in Besprechungen mit Vertretern anderer Staaten offenbar geschehen ist, eine ideale Reform des Völkerbundes verlangen, gleichzeitig aber diese Reform dadurch durchkreuzen, dass es einen dauernden Sitz im Rate des Völkerbundes verlangte.

Unter diesen Umständen konnten die Bemühungen der deutschen Pacifisten, die Reichsregierung zum Eintritt in den Völkerbund zu veranlassen, keinen Erfolg haben. Bereits im Juni 1922 hatte die Deutsche Liga für Völkerbund an eine Anzahl Parteien des Deutschen Reichstages eine Denkschrift gesandt, worin gebeten worden war, die Frage des Eintritts Deutschlands in den Völkerbund zum Gegenstand einer Fraktionsbesprechung zu machen und einen Beschluss des Reichstages herbeizuführen, wodurch die Regierung zum Eintritt in den Völkerbund ermächtigt und zur sofortigen Aufnahme der dazu nötigen Vorbereitungen in der ihr geeignet erscheinenden Form aufgefordert würde.¹⁾ Aber leider befasste sich der Deutsche Reichstag nur insofern mit dem Problem, als in den Sitzungen vom 21. und 22. Juni 1922 die sozialistischen Abgeordneten Hermann Müller und Breitscheid zu Gunsten des Völkerbundes sprachen. In gleicher Weise wie die Deutsche Liga für Völkerbund bemühte sich übrigens das Deutsche Friedenskartell, die Vereinigung sämtlicher deutschen pacifistischen Verbände. Professor Quidde, der Vorsitzende des Friedenskartells, überreichte dem Reichskanzler bald darauf eine von ihm ausgearbeitete Denkschrift: „Soll Deutschland jetzt seine Aufnahme in den Völkerbund beantragen?“²⁾ Wertvoll war auch ein Artikel des Generals der Infanterie v. Deimling „Waram Deutschland dem Völkerbunde beitreten muss.“³⁾

Leider ging die dritte Bundesversammlung des Völkerbundes, die einen erheblichen Schritt nach vorwärts bedeutete, vorüber, ohne dass Deutschland seine Aufnahme in den Bund beantragte. Anlässlich der Verhandlungen über die Fragen der Rüstungsbeschränkung und der Reparationen betonte am 21. September 1922 der britische Delegierte Fisher in der dritten Kommission der Bundesversammlung die Notwendigkeit einer Mitarbeit Deutschlands am Völkerbunde. Eine besonders be-

¹⁾ Vgl. de Jong a. a. O. IV S. 565 ff.

²⁾ Vgl. Mitteilungen der Deutschen Friedensgesellschaft 1922 S. 43 ff.

³⁾ Frankfurter Zeitung, 20. Juli 1922. Erstes Morgenblatt. Von grösseren deutschen Veröffentlichungen über den Völkerbund aus der Zeit der dritten Bundesversammlung sind lediglich hervorzuheben: die Doktordissertation von Körling, Die Rechtsnatur des Völkerbundes, Josefs-Druckerei in Bigge, Kr. Brilon Westf., 1922 sowie der Aufsatz von Mendelssohn Bartholdy über „Deutsche Literatur zur Völkerbundfrage 1918—1921“ in Schmollers Jahrbüchern.

deutsame Rede hielt ferner in derselben Sitzung der schweizerische Delegierte Motta. Er führte u. a. aus: „Deutschland ist heute nicht im Völkerbund. Aus anderen Gründen als Amerika ist es nicht darin, weil es keinen Aufnahmeantrag gestellt hat. Ich hatte gehofft, dass dieses grosse besiegte Land in diesem Jahre zu uns kommen würde, und ich bin sicher, dass es eine einstimmige Aufnahme bei uns gefunden hätte. Deutschland hat aber kein Gesuch gestellt. Deutschlands Lust zum Eintritt in den Völkerbund hat sich seit 1920 abgeschwächt, und seine öffentliche Meinung zeigt uns eine gewisse Unfreundlichkeit. Dieses Gefühl der Feindseligkeit, die die öffentliche Meinung Deutschlands beherrscht, ist ein ungesundes und gefährliches Gefühl, und ich hoffe, dass Deutschland verstehen wird, dass es sein Recht ist, die Aufnahme in den Völkerbund zu beantragen, dass es aber auch seine Pflicht ist, mit uns allen gemeinsam zu arbeiten. Ich bin überzeugt, dass es notwendig ist, dass Deutschland sich selbst an den Rat wendet; es ist aber auch notwendig, dass es dann nicht zurückgewiesen wird. Der heutige Tag wird vielleicht ein historischer Tag sein. Der Sieg hat gewiss den Völkerbund geboren, aber der Völkerbund muss über dem Siege schweben, und er muss Wiederversöhnung der Welt bringen.“ Leider fand diese Aufforderung Mottas an Deutschland, deren Bedeutung noch dadurch unterstrichen wurde, dass sie im Augenblicke eines französischen Zugeständnisses an den Völkerbund in Betreff der Reparationen erfolgte, von Seiten der Berliner Regierung keinen Wiederhall. Auch der weitaus überwiegende Teil der deutschen Presse, sogar das Berliner Tageblatt¹⁾ und die Frankfurter Zeitung,²⁾ verhielten sich ablehnend. Nur der Chefredakteur der Vossischen Zeitung, Georg Bernhard, vertrat in einem klugen Leitartikel³⁾ die Forderung des baldigen Eintritts Deutschlands in den Völkerbund.

Die Zurückhaltung der deutschen Regierung erklärte sich zum Teil auch daraus, dass selbst in den Kreisen der Regierungsparteien keine enthusiastische Stimmung für den Völkerbund vorhanden war. Das beweist zunächst ein Beschluss des sozialistischen Parteitages zu Augsburg vom 20. September 1922, auf dem folgende, zwar im Princip sehr fortschrittliche, aber infolge der Opposition einiger Sozialisten vorsichtig gefasste Resolution angenommen wurde: „Der Parteitag richtet an die Reichsregierung das dringende Ersuchen, unbeschadet der berechtigten Kritik, die an der Organisation und dem Verfahren des Völkerbundes zu üben ist, im Interesse der Teilnahme Deutschlands an einem befriedeten Wirtschafts- und Kulturleben der Menschheit den Eintritt des Deutschen Reiches in den Völkerbund herbeizuführen, sobald sie damit eine der Bedeutung der deutschen Wirtschaft und Kultur angemessene Stellung gesichert sieht“. Ebenso wurde eine Rede des Vorsitzenden der Deutschen Liga für Völkerbund, des Grafen Bernstorff, zu Gunsten des Eintritts Deutschlands in den Völkerbund auf dem Demokratischen Parteitag in Elberfeld am 9. Oktober 1922 zwar von der Mehrheit beifällig aufgenommen, aber von einzelnen Demokraten, u. a. von einem der bei-

¹⁾ Vgl. den Leitartikel von 20. September 1922, Abendausgabe.

²⁾ Vgl. die Nummer von 25. September 1922, Abendblatt.

³⁾ Nummer von 24. September 1922, Sonntagsausgabe.

den Diskussionsredner, mit Widerspruch aufgenommen. Bernstorff führte u. a. aus:*) Er sei anlässlich seiner Anwesenheit in Genf zur Zeit der letzten Völkerbundversammlung gerade von den Vertretern der deutschen Minderheiten in den abgetretenen Gebieten auf das dringendste gebeten worden, doch ja für den Eintritt Deutschlands in den Völkerbund zu wirken, damit in Genf ein Fürsprecher für diese Lebensfrage Deutschlands das Wort ergreifen könne. Gewiss ständen Gründe des Gefühls und der Enttäuschung diesem Eintritt entgegen; der Völkerbund sei in Deutschland nicht beliebt, und es sei nicht populär, von ihm zu sprechen. Aber gerade diese Unpopularität enthalte die doppelte Verpflichtung, frei und offen die Gründe für den Eintritt darzulegen; denn wer nicht bereit sei, gegen die öffentliche Meinung aufzutreten, wenn es seiner Ueberzeugung entspreche, der solle von der Politik fernbleiben. Die Idee, etwa auf dem Wege nach Osten vom Friedensvertrage loszukommen, vertrage sich nicht mit der Erfüllungspolitik der gegenwärtigen Regierung. Die Ablehnung eines Eintritts in den Völkerbund werde bei der pacifistischen Strömung in der Welt dasselbe Vorurteil erwecken, das die deutsche Haltung im Haag 1899 und 1907 geschaffen habe. Die deutschen Fragen wie diejenigen betr. das Saargebiet und Oberschlesien wären ganz anders vom Völkerbunde geregelt worden, wenn Deutschland als Mitglied des Bundes seine Interessen im Bunde hätte vertreten können. Es sei doch auch nach Genua gegangen, und hätte dort mit der Entente verhandelt trotz allem, was sie Deutschland angetan habe; ebenso müsse Deutschland jetzt auch bereit sein, nach Genf zu gehen. Das habe auch Ungarn soeben getan. Genua so wie Ungarn müsse es auch Deutschland vermeiden, dass von ihm etwa eine erneute Erklärung über die Friedensverträge verlangt würde.**) Wenn Deutschland in den Völkerbund eintrete, so geschehe das nicht, um den Friedensvertrag erneut zu bestätigen, sondern weil der Völkerbund die Möglichkeit biete, den Vertrag auf friedlichem Wege zu revidieren. Besonders ging Graf Bernstorff schliesslich auf die oberschlesische Frage ein: Alle Kenner der Verhältnisse seien der Meinung, dass die „furchtbare“ Entscheidung über Oberschlesien vielleicht günstiger ausgefallen wäre, wenn Deutschland in Genf vertreten gewesen wäre und dort seinen Standpunkt habe entwickeln können. Wenn es damals nur gelungen wäre, lediglich tausend deutsche Menschen vor dem Schicksal zu bewahren, an Polen zu fallen, so wäre es der Mühe wert gewesen, den Weg nach Genf zu beschreiten. Es wäre ein schwerer Schaden für Deutschland, wenn demnächst auch die Reparationsfrage ohne Deutschland verhandelt würde. Gewiss seien bei dem Eintritt Hindernisse zu überwinden, insbesondere von Seiten Frankreichs, aber das dürfe nur ein Grund mehr sein, den Eintritt zu erstreben. Prof. Quidde stimmte in den Hauptpunkten dem Redner zu, dagegen vertrat der Abgeordnete Pfarrer Korell den Standpunkt, man müsse dem Völkerbund mit kühler Würde gegenüberreten und sich recht vorsichtig verhalten. Keinesfalls könne man der Demokratischen Partei als Einheit zur Pflicht

*) Vossische Zeitung, 10. Oktober, Morgenausgabe; Berliner Tageblatt, 10. Oktober 1922, Morgenausgabe; Bernstorff, Genfer Eindrücke, in „Das Demokratische Deutschland“, 28. Oktober 1922.

**) Diese Ausführung erscheint anfechtbar. Der Standpunkt von Dr. Becker auf dem deutschen Pacifistenkongresse, der weiter unten wiedergegeben ist, wird sicherlich der Sachlage mehr gerecht.

machen, sich für den Eintritt Deutschlands in den Völkerbund einzusetzen. Es gebe auch noch andere Gelegenheiten, den deutschen Standpunkt vor der Welt zu vertreten. Es sei sehr die Frage, ob man in Genf tatsächlich so wirksam auftreten könne, wie sich das die begeisterten Anhänger des Völkerbundes ausmalten.

Man sieht also, dass weder die Sozialisten noch die Demokraten ebensowenig wie das Zentrum geschlossen für den sofortigen Eintritt Deutschlands eintraten. Das ist umso bemerkenswerter, als selbst in den Kreisen der äussersten Rechten, der Deutschnationalen, der Völkerbund durchaus nicht ohne weiteres abgelehnt wurde. Das ergibt sich am besten aus der Rede des Abgeordneten Prof. Hoetzsch auf dem Görlitzer deutschnationalen Parteitage am 27. Oktober 1922. Hoetzsch führte aus: Am Völkerbunde sei Deutschland hervorragend interessiert: durch Oberschlesien, durch Danzig, durch das Saargebiet, und künftig wohl auch vor allem durch die Reparationsfrage, deren Lösung nach einem keineswegs ausgeschlossenen Scheitern der bevorstehenden Brüsseler Reparationskonferenz bis vor das Genfer Forum gebracht werden würde. Da sei es von Nutzen, wenn Deutschland im Völkerbunde vertreten sei; aber nicht bettelnd solle Deutschland vor der Türe stehen, sondern vorher sich dessen versichern, dass es einstimmig und ohne Widerspruch aufgenommen werde, mit Sitz und Stimme im Räte des Völkerbundes und ohne erneute Verpflichtung auf den Versailler Vertrag.¹⁾

Am eingehendsten befasste sich nach der Genfer Völkerbundversammlung der XI. deutsche Pacifistenkongress zu Leipzig am 4. Oktober 1922 mit der Stellung Deutschlands zum Völkerbunde nach einem Referate des Genfer Korrespondenten der Vossischen Zeitung, Dr. Julius Becker. Er betonte u. a.: Deutschland arbeite bereits an zahlreichen Organisationen des Völkerbundes mit; es stehe also schon in der Vorhalle des Bundes und habe nur den letzten entscheidenden Schritt zum Eintritt noch nicht getan. Diesen hielt Becker für absolut nötig, und er bedauerte aufrichtig, dass er bisher noch nicht erfolgt sei. Den Hinweis darauf, dass der Eintritt in den Völkerbund auf eine nochmalige Anerkennung des Versailler Friedensvertrages hinauslaufe, hielt er für unbegründet: Der Vertrag sei ja durch die bindende Unterschrift Deutschlands bereits als gültig anerkannt; die ganze deutsche Erfüllungspolitik beruhe auf ihm. Deutschlands Hoffnung und die Hoffnung der Welt könne nur darin bestehen, dass man den Vertrag revidiere, was lediglich im Rahmen des Völkerbundes geschehen könne. Dann wandte sich Becker besonders gegen das Verlangen, den Eintritt Deutschlands an Bedingungen zu knüpfen: Durch langes Warten und durch Stellen von Bedingungen würde man den grossen moralischen Eindruck, den der Eintritt Deutschlands in den Völkerbund machen werde, abschwächen. Deutschland brauche den Völkerbund ebenso, wie der Völkerbund auf die Dauer nicht ohne Deutschland leben könne. Becker kam dann darauf zu sprechen, dass die deutsche Oeffentlichkeit dem Völkerbunde mit solcher Zurückhaltung gegenüberstände, und er verlangte sowohl von der deutschen Presse wie von dem Deutschen Auswärtigen Amte ein grösseres Verständniss für den Völkerbund. Besonders bedauerte er, dass man in Deutschland die Härte der oberschlesischen Entscheidung dem Völkerbund zur Last gelegt habe, während doch in der

¹⁾ Vgl. Vossische Zeitung, 28. Oktober 1922, Morgenausgabe.

Hauptsache der Friedensvertrag daran Schuld sei, an den sich der Völkerbund bei seinem Gutachten halten müssen. In der Diskussion wurden die Ausführungen des Redners namentlich von Prof. Quidde und Hellmuth v. Gerlach unterstrichen. Auch Graf Harry Kessler war in allem wesentlichen mit Becker einverstanden, meinte freilich, man müsse es auf jeden Fall vermeiden, gegen den Widerspruch Frankreichs in den Völkerbund einzutreten. Schliesslich wurde von dem Kongresse einstimmig in einer Resolution die Erwartung ausgesprochen, dass Deutschland möglichst bald dem Völkerbunde beitrete; freilich unterliess man es nicht, in derselben Resolution hervorzuheben, dass Deutschland nach der Auffassung des Kongresses einen Sitz im Völkerbunde zu erwarten habe. Der Wortlaut dieser bedeutsamen Kundgebung, bei deren Beschlussfassung sowohl der Präsident des deutschen Reichstages Loebe wie ein Vertreter des Auswärtigen Amtes, Legationsrat Frohwein, anwesend waren, war folgender: „Der XI. deutsche Pacifistenkongress bedauert, dass die Reichsregierung die diesjährige Versammlung des Völkerbundes hat vorbegehen lassen, ohne den Antrag auf Deutschlands Aufnahme zu stellen. Deutschlands Verpflichtungen gegenüber der allgemeinen Entwicklung einer internationalen Rechtsgemeinschaft wie seine eigenen Interessen sind gleich zwingende Gründe für den Eintritt. Schwächen und Fehler des Völkerbundes, die in einem grossen Teile der deutschen Presse als Hindernisse des Beitritts ausgebeutet werden, sind vielmehr ebensoviele Gründe für die Notwendigkeit, Einfluss innerhalb des Bundes zu gewinnen. Der Kongress betont in Uebereinstimmung mit dem internationalen Friedenskongress in London die Berechtigung des deutschen Anspruches auf Einräumung eines ständigen Sitzes im Völkerbunde, warnt aber auf das entschiedenste davor, diese Forderung zur Bedingung des Beitritts zu machen. Der Kongress fordert alle deutschen Friedensfreunde auf, während der nächsten Monate regste Aufklärungsarbeit zu leisten, damit nicht nochmals durch ein Versäumnis von deutscher Seite die Gelegenheit verpasst wird, dem deutschen Volke den ihm gebührenden Platz im Bunde der Kulturvölker zu sichern.“

Wenn man bedenkt, mit welchem Eifer sich die Pacifisten Deutschlands in den Jahren 1919 bis 1922, namentlich auf ihren Kongressen zu Braunschweig, Essen und Leipzig, der Völkerbunde angenommen haben,¹⁾ so kann man mit gutem Gewissen sagen, dass der Misserfolg in dieser Zeit nicht auf Versäumnisse der Pacifisten zurückzuführen ist. Der tiefste Grund dafür, dass Deutschland sich bisher nicht entschliessen konnte, dem Völkerbunde beizutreten, liegt wohl vor allem an dem Mangel eines Staatsmannes von weitem Blick, der sich nicht mit einer Politik von heute auf morgen begnügte, sondern auf weite Sicht Zukunftspolitik trieb.

Das Ende des Jahres 1922 und der Anfang des Jahres 1923 waren einer Propaganda für den Völkerbundgedanken in Deutschland nicht günstig. Die Londoner und Pariser Verhandlungen zur Regelung der Reparationsfrage scheiterten an der Unvereinbarkeit des britischen und französischen Standpunktes. Am 11. und 12. Januar 1923 marschierten die Belgier und Franzosen in Essen ein, weil Deutschland nicht die erforderliche Menge Holz und Kohlen geliefert habe. Gleichgültig ob

¹⁾ Man lese auch die bedeutsamen Ausführungen von Fr. W. Foerster in seinem Buche „Angewandte Politische Ethik“, Ludwigsburg 1922, bes. S. 112, 116 u. 150.

dieses Verhalten vom Standpunkte des formalen Rechts aus zu verteidigen war oder nicht — der oben bereits erwähnte § 18 der Anlage II des Teiles VIII des Versaillers Friedensvertrages stand hier erneut zur Diskussion und wurde verschieden interpretiert —; dieser Einmarsch bedeutete sicherlich die Anwendung eines Mittels der Gewalt, versties gegen den Geist der Völkersolidarität und erregte auf beiden Seiten starke nationalistische Erregung. In Deutschland wurde diesmal der Ruf nach dem Völkerbunde viel schwächer geäußert als bei den beiden früheren Einmärschen in deutsches Staatsgebiet, eigentlich nur von den Sozialisten und den pacifistischen Verbänden. Letztere beantragten in einem Telegramm an Branting, dieser solle dafür eintreten, dass sich der Völkerbund mit der Angelegenheit auf Grund des Art. 11 Abs. 2 der Satzung befasse, da durch die Besetzung des Ruhrgebietes der Friede Europas gestört werde.

Gerade diese neuerdings entstandenen Schwierigkeiten dürften die Aufmerksamkeit der Welt immer mehr darauf richten, dass das Reparationsproblem schliesslich nur von allen Völkern gemeinsam, durch Vermittlung des Völkerbundes, gelöst werden kann. Je verworrener die Lage zur Zeit erscheint, umso mehr ist die Hoffnung berechtigt, dass man schliesslich den richtigen Ausweg finden wird. Deutschland muss diese Entwicklung durch seinen Eintritt in den Völkerbund und durch Festhalten an den Grundsätzen des Friedens und des Rechts beschleunigen.

Je mehr das deutsche Volk zu einer wahren Änderung seiner früheren weltpolitischen Einstellung gelangt, je mehr es aus inniger Überzeugung und nicht aus Opportunismus heraus jeden Gedanken an die einst von ihm gepflegte Machtpolitik aufgibt, um so aufrichtiger wird es seinen Eintritt in den Völkerbund betreiben und als Völkerbundmitglied an der grossen Sache mitwirken. Noch ringt das neue Deutschland in heissem Kampfe mit dem Geiste des alten Deutschland. Dass aber die Ideen der neuen Zeit aus diesem Kampfe siegreich hervorgehen werden, ist meine feste Überzeugung.

L'OEUVRE DU CONSEIL DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

PAR

PAUL HYMANS

L'été 1922

Aux termes de l'Article 4, alinéas 1-5-et 6 du Pacte de la Société des Nations, "le Conseil se compose de représentants des principales Puissances Alliées et Associées, ainsi que des représentants de quatre autres membres de la Société. Ces quatre membres de la Société sont désignés librement par l'Assemblée et aux époques qu'il lui plaît de choisir. Jusqu'à la première désignation par l'Assemblée, les représentants de la Belgique, du Brésil, de l'Espagne et de la Grèce sont membres du Conseil.

Tout membre de la Société qui n'est pas représenté au Conseil est invité à y envoyer siéger un représentant lorsqu'une question qui l'intéresse particulièrement est portée devant le Conseil.

Chaque membre de la Société représenté au Conseil ne dispose que d'une voix et n'a qu'un représentant."

L'alinéa 4 de l'article 4 étend la compétence du Conseil "à toute question rentrant dans la sphère d'activité de la Société ou affectant la Paix du Monde."

Les mêmes attributions sont confiées dans des termes identiques par l'alinéa 3 de l'article 3 à l'Assemblée, qui se compose des représentants de tous les Etats membres de la Société. Le Conseil et l'Assemblée sont donc au même titre les deux grands organes politiques de la Société.

Il importe cependant de remarquer que le Conseil et l'Assemblée ont chacun des droits et des devoirs qui leur sont propres et dont les termes sont définis dans divers articles du Pacte.

Mentionnons, notamment, le droit réservé à l'Assemblée d'admettre de nouveaux membres et d'élire les représentants au Conseil, le droit qui appartient au Conseil seul d'approuver les nominations faites par le Secrétaire général, de décider le transfert éventuel du siège de la Société, de préparer les plans de réduction des armements, d'aviser aux mesures à prendre en cas d'agression, de jouer le rôle de médiateur entre Etats, de définir les conditions des mandats si ceux-ci n'ont pas fait l'objet d'une convention antérieure entre les Membres de la Société.

Il convient d'ajouter que le Traité de Versailles et les autres traités de paix confient aussi au Conseil des attributions spéciales — notamment, pour ne citer qu'un exemple, en matière de protection des droits des minorités. D'autre part, dans certains cas, des attributions sont dévolues par le Pacte à la "Société des Nations" sans autre spécification. Il en est ainsi de l'article 23 du Pacte qui charge la Société :

du contrôle général des accords relatifs à la traite des femmes et des enfants, du contrôle général du trafic de l'opium et autres drogues nuisibles; du contrôle général du commerce des armes et des munitions avec les pays où le contrôle de ce commerce est indispensable à l'intérêt commun — de prendre les dispositions nécessaires pour assurer la garantie et le maintien de la liberté des communications et du transit ainsi qu'un équitable traitement du commerce de tous les Membres de la Société.

Une commission institué par la 1^{ère} Assemblée de la Société des Nations a été chargée de faire rapport sur les relations entre le Conseil et l'Assemblée et sur les attributions de ces deux corps politiques. Il pouvait être délicat de délimiter les frontières de leur compétence respective, et il faut féliciter la Commission d'avoir apporté à sa tâche autant de précision que le permettait le vague des textes ainsi qu'un sentiment de tact soucieux de n'éveiller aucune susceptibilité. La Commission, après un examen minutieux du problème qui lui était soumis, a reconnu qu'on ne pouvait considérer l'Assemblée comme une Chambre des députés et le Conseil comme une haute Assemblée, pas plus que le Conseil n'avait été investi du pouvoir exécutif et l'Assemblée du pouvoir législatif. Il n'y a aucune assimilation possible avec les organes politiques existant dans le droit constitutionnel des Nations. La Commission a très sagement conclu en reconnaissant que "le Conseil et l'Assemblée ont chacun des pouvoirs et des droits spéciaux; qu'aucun de ces organes n'a le droit de trancher aucune des questions que le Traité et le Pacte réservent à l'autre; que l'un et l'autre ont le droit de discuter et d'examiner toutes questions rentrant dans la compétence de la Société."

Ce sont ces conclusions mêmes qui ont été adoptées par la première Assemblée de la Société.

* * *

Le Conseil de la Société devait se composer, en principe, de neuf membres, mais ce nombre s'est trouvé réduit à huit à raison de l'abstention des Etats Unis. Les représentants actuels des quatre Etats membres Permanents du Conseil, à titre de principales Puissances alliées et associées, sont

MM LEON BOURGEOIS pour la France.
 Lord BALFOUR pour la Grande Bretagne.
 Le Marquis IMPERIALI pour l'Italie.
 Le Vicomte ISHII pour le Japon.

A diverses reprises, M. Fisher, a remplacé Lord Balfour et M. Hanotaux a parfois occupé le siège de M. Bourgeois.

MM HYMANS pour la Belgique.
 DA CUNHA pour le Brésil.
 QUINONES DE LEON pour l'Espagne.
 WELLINGTON KOO pour la Chine,

représentent les quatre Membres de la Société dont le mandat a été renouvelé, en septembre 1921, par la deuxième Assemblée de la Société qui a décidé, par un

amendement à l'article 4 du Pacte que l'Assemblée fixerait à la majorité des deux tiers les règles concernant les élections des Membres non permanents du Conseil, et en particulier celles relatives à la durée de leur mandat et aux conditions de leur rééligibilité. En même temps, elle a adopté la résolution suivante :

"L'Assemblée adopte les conclusions du rapport de la première Commission :

a) que les Membres non permanents du Conseil soient, à l'avenir élus suivant un système de roulement, pour une période déterminée et que, cette année l'Assemblée renouvelle pour l'année 1922 le mandat des Membres actuellement en fonctions;

b) qu'en l'absence de toute décision au sujet du nombre des Membres non permanents du Conseil, il n'y a pas lieu d'arrêter des textes précis, étant entendu que, lors des élections de l'année prochaine, il sera tenu compte, tant pour la fixation de la durée totale des fonctions de chaque Membre que pour les conditions de rééligibilité, du temps déjà passé en fonctions en vertu des élections précédentes."

Le Conseil de la Société n'a pas tenu jusqu'ici moins de dix-huit sessions qui ont eu lieu successivement à Paris (janvier 1920) Londres (février 1920) Paris, (mars 1920) Paris (avril 1920) Rome (mai 1920) Londres (juin 1920) Londres (juillet 1920) St. Sébastien (juillet 1920) Paris (septembre 1920) Bruxelles (octobre 1920) Genève (novembre 1920) Paris (février 1921) Genève (juin 1921) Genève (septembre 1921) Genève (octobre 1921) Paris (novembre 1921) Genève (janvier 1922), Paris (mars 1922), Genève (mai 1922).

Pendant près de huit mois, jusqu'à la réunion de la première assemblée à Genève, en novembre 1920, le Conseil peut-on dire, incarna à lui seul toute la Société des Nations. — Un grand esprit de conciliation, une sincère volonté de loyale coopération ont toujours animé ses délibérations. — Des rencontres fréquentes, une collaboration cordiale qui ont amené entre les membres une véritable confraternité et créé une atmosphère de confiance, ont rendu faciles et fructueux les labours de ce collège sur lequel pèsent tant de responsabilités. —

La première session s'ouvrit à Paris, le 16 janvier 1920.

L'inauguration du Conseil se fit sans faste, dans la salle de l'Horloge au Palais du Quai d'Orsay, devant une assistance peu nombreuse où de temps en temps parurent les silhouettes de M. Clémenceau et de M. Lloyd George qui siégeaient dans une salle voisine en séance du Conseil Suprême. —

Au premier rang de l'auditoire était assis Lord Grey de Falloden qui, dès les premiers temps de la guerre, s'était révélé l'un des apôtres les plus convaincus de l'oeuvre dont la réalisation s'accomplissait sous ses yeux. —

M. Léon Bourgeois présidait et depuis lors, chacun des membres du Conseil a exercé la présidence à tour de rôle. —

En prenant possession du fauteuil, M. Léon Bourgeois salua éloquemment la date du 16 janvier 1920 "qui sera inscrite dans l'histoire comme celle de la naissance du monde nouveau" formé par la coopération de "toutes les nations libres qui, pour la première fois dans le monde se seront liguées pour substituer au règne de la force, l'empire du droit." Préconisant "la seule méthode qui donne la cer-

titude, celle des réalisations pratiques et successives" il a souligné le désir des peuples de créer cette vie commune où se développera d'elle-même, dans le sentiment de la justice et la volonté de la paix, l'âme de la Société des Nations."

Si l'on jette un coup d'oeil sur l'oeuvre accomplie par le Conseil de la Société des Nations depuis sa session inaugurale, on constate que le champ de son activité couvre un vaste domaine embrassant presque tous les aspects de la vie internationale, au point de vue politique économique et social. Dans les pages qui vont suivre, nous allons essayer de retracer brièvement cette activité en l'envisageant sous ces différentes faces.

I. L'ACTIVITÉ POLITIQUE DU CONSEIL.

On conçoit que dans la situation tourmentée où s'est trouvée l'Europe après la guerre, les problèmes d'ordre politique se soient imposés nombreux, à l'attention du Conseil.

Le Pacte lui-même, le Traité de Versailles et les autres Traités de paix ont d'ailleurs confié expressément à la Société des Nations, le règlement d'un certain nombre de questions d'ordre politique et administratif. Ce sont: le contrôle sur l'administration et la constitution de la ville et du territoire de Dantzig érigée en Ville Libre et placée sous la protection de la Société des Nations en vertu des articles 100 à 104 du Traité de Versailles — le gouvernement du territoire du bassin de la Sarre en vertu de l'article 49 du Traité et des § 16 et 17 du chapitre II de l'annexe à la section IV de la 3^{ème} partie du Traité — la surveillance des mandats attribués aux Puissances en vertu de l'article 22 du Pacte — la préparation des plans de réduction des armements et le contrôle de la fabrication privée des munitions et du matériel de guerre, conformément à l'article 8 du Pacte — la préparation d'un projet de cour permanente de Justice internationale (art 14 du Pacte) — l'attribution définitive de la souveraineté des cercles d'Eupen et de Malmédy après la consultation populaire organisée sur le territoire de ces cercles aux termes de l'article 34 du Traité de Versailles — la protection des minorités ethniques, linguistiques et religieuses en vertu de certaines clauses des Traités de Paix et de quelques traités spéciaux.

Avant d'examiner l'action politique propre exercée par le Conseil, nous étudierons les mesures d'ordre politique et administratif qu'il a prises dans les matières qui lui ont été spécialement réservées soit par le Pacte, soit par les Traités de Paix.

A. ATTRIBUTIONS POLITIQUES ET ADMINISTRATIVES EXERCÉES PAR LE CONSEIL EN VERTU DU PACTE, DU TRAITÉ DE VERSAILLES ET DES AUTRES TRAITÉS DE PAIX.

a. Ville Libre de Danzig.

L'article 102 du Traité de Versailles dispose que la ville de Dantzig et son territoire, détachés de l'Allemagne, sont érigés en Ville Libre, et que cette Ville Libre sera placée sous la protection de la Société des Nations. Aux termes de

l'article 103 "la constitution de la Ville Libre sera élaborée d'accord avec un Haut Commissaire de la Société des Nations, par les représentants de la Ville Libre, régulièrement désignés, et cette Constitution sera placée sous la garantie de la Société."

Aux termes du même article, le Haut Commissaire sera chargé de statuer en première instance sur toutes les contestations qui viendraient à s'élever entre la Pologne et la Ville Libre, au sujet du Traité de Versailles et des arrangements et accords complémentaires.

L'article 194 prévoit qu'une Convention dont les principales Puissances Alliées et Associées négocieront les termes, interviendra entre le Gouvernement Polonais et la Ville Libre, "pour assurer à la Pologne l'exercice des droits qui lui sont conférés, dans le territoire de la Ville Libre, par les dispositions contenues dans la suite de cet article. Cette Convention doit entrer en vigueur en même temps que la Ville Libre sera constituée."

Il s'agissait pour le Conseil d'assurer l'exécution de ces diverses dispositions, d'établir le statut politique et économique de la Ville Libre de Dantzig, de régler les rapports entre la Pologne, Dantzig et l'Allemagne; tâche délicate, si l'on songe à la multiplicité et à la complication des intérêts qu'il s'agissait d'harmoniser.

Le Conseil commença par désigner le 13 février 1920, Sir Reginald Tower, comme Haut Commissaire de la Société à Dantzig, et il le chargea, en cette qualité, d'élaborer un projet de constitution avec les représentants de cette ville, en lui recommandant de faire élire ceux-ci d'après un système aussi démocratique que possible. L'Assemblée constituante de Dantzig issue des élections rédigea un projet de constitution qui, soumis au Conseil a subi divers remaniements. Un article important y a été inséré qui fait défense à la Ville Libre de servir de base militaire ou navale, d'élever des fortifications, d'autoriser la fabrication de munitions ou de matériel de guerre sur son territoire sans le consentement préalable de la Société des Nations. Une autre modification introduite dans le projet de constitution concerne le mandat des huit sénateurs principaux qui composent en réalité, le gouvernement de la ville; la durée de leur mandat a été réduite de 12 à 4 ans, de façon à assurer le libre développement des institutions politiques de Dantzig.

Le Conseil a placé Dantzig et sa constitution sous la protection et la garantie de la Société des Nations à partir du 15 novembre 1920. Il a chargé le Gouvernement Polonais d'assurer éventuellement la défense terrestre de la ville ainsi que le maintien de l'ordre sur son territoire au cas où les forces de police locale seraient insuffisantes. De plus, le Haut Commissaire est chargé d'aviser aux moyens de procurer un port d'attache aux navires de guerre Polonais, sans cependant que ceux-ci puissent établir à Dantzig une base navale. Un accord temporaire sur ce point a été conclu par les représentants de la Pologne et ceux de Dantzig le 8 octobre 1921.

Le Conseil a confirmé le Haut Commissaire dans ses fonctions et a réglé diverses questions litigieuses soulevées par l'application de la convention du 9 novembre 1920 conclue entre la Pologne et Dantzig, conformément au Traité de Paix et qui détermine les relations respectives des parties au point de vue politique, juridique,

commercial etc. . . . En vertu de l'article 39 de cette convention, toutes les difficultés entre la Pologne et la Ville Libre doivent, en effet, être soumises au Haut Commissaire dont la décision est susceptible d'appel devant le Conseil. L'un de ces litiges s'est terminé par un arrangement intervenu entre les parties et aux termes duquel un emplacement spécial aux bords de la Vistule sera mis à la disposition de la Pologne pour l'emmagasinage et le transbordement de son matériel de guerre, la Pologne ayant le droit de maintenir sur cet emplacement une garde militaire à effectif restreint chargée de mesures d'ordre et de sécurité.

En vertu de l'article 6 de la même convention du 9 novembre 1920, le Conseil possède un droit de contrôle et éventuellement un droit de veto qu'il exerce par l'entremise du Haut Commissaire, sur les accords internationaux pouvant affecter la Ville Libre. Exerçant ses prérogatives en cette matière, le Conseil n'a pas soulevé d'objection à la convention intervenue entre l'Allemagne, la Pologne, et Dantzig et prévue par les articles 89 & 98 du Traité de Versailles sur la liberté du transit, ni au projet d'accord commercial entre la Pologne, Dantzig et la Norvège que le Conseil a examiné dans sa session de janvier 1922.

Des difficultés ont surgi à propos du maintien et du fonctionnement de la manufacture de fusils de Dantzig; elles ont abouti à une décision du Conseil prohibant toute fabrication d'armes, y compris les fusils de chasse, et ordonnant la fermeture de la manufacture d'armes à la date du 30 juillet 1921.

D'autres questions importantes d'ordre administratif, comme la propriété et l'administration des chemins de fer et la composition du Conseil du Port, ont été également débattues et réglées à l'intervention du Haut Commissaire et du Conseil. La gestion du port est confiée à un Conseil composé d'un nombre égal de membres polonais et de membres dantziçois, et présidé par un Suisse, le Colonel James de Reynier.

Un certain nombre de conventions conclues entre la Pologne et d'autres contractants, notamment l'Allemagne, pendant l'administration provisoire de Dantzig par les principales puissances Alliées et Associées ont aussi retenu l'attention du Conseil, ainsi que la situation financière de la Ville dont l'examen a été renvoyé à la Commission économique et financière de la Société.

Un accord dantziçois-polonais complémentaire à la convention conclue le 9 novembre 1920 entre la Pologne et la Ville Libre, a été signé le 24 octobre 1921. Il vise, dans ses dispositions principales, les conditions requises pour obtenir la naturalisation comme citoyen de Dantzig, le droit réciproque des deux parties de fonder des établissements commerciaux, les relations postales, télégraphiques, financières, douanières et commerciales entre les contractants. Cet accord a été soumis récemment au Conseil qui en a pris acte et s'est félicité de l'arrangement intervenu entre les deux gouvernements intéressés. Ajoutons que les fonctions du Haut Commissaire de la Société sont exercés depuis le 20 janvier 1921 par le général Haking, dont le mandat a été renouvelé pour un an par le Conseil au cours de sa session de janvier 1922.

b. Bassin de la Sarre.

On sait que le Traité de Versailles concède des avantages économiques importants à l'Etat français dans le bassin de la Sarre. Le traité confère en même temps un statut politique et administratif particulier au territoire de la Sarre dont le gouvernement est confiée à la Société des Nations, considéré comme *fidei commissaire* (art 49 du Traité.)

En vertu de la mission spéciale qui lui est ainsi attribuée, le Conseil a eu à désigner d'abord trois des cinq membres formant la commission de délimitation des frontières de la Sarre, prévue à l'article 48 du Traité de Paix. Il a nommé ensuite, conformément aux § 16 et 17 du Chapitre II de l'annexe à la section IV de la 3^{ème} partie du traité, les cinq membres composant la commission de gouvernement: un membre français, un sarrois et trois autres ressortissant à des pays autres que la France et l'Allemagne (un belge, un canadien et un danois); il a choisi comme président le membre français de la Commission M. Rault.

La Commission de gouvernement qui a les pouvoirs d'administration les plus étendus, est l'émanation du Conseil de la Société des Nations et celui-ci, réglant une question de procédure, a décidé que les pétitions des habitants du territoire de la Sarre ne pourraient lui être adressée directement, mais devaient être envoyées à la Commission qui lui en donnerait connaissance. Le Conseil a été saisi d'un certain nombre de protestations du Gouvernement allemand; dirigées contre la gestion administrative de la Commission et ayant trait: 1^o à la présence des troupes françaises et à l'exercice de la juridiction militaire française sur le territoire de la Sarre, ainsi qu'au maintien d'une force spéciale de gendarmerie française; 2^o à l'expulsion d'habitants de la Sarre; 3^o à l'introduction de l'emploi de la monnaie française dans les services de chemins de fer, postes, télégraphes et téléphones.

Le Conseil a reconnu, qu'eu égard aux circonstances, la commission n'avait commis aucun excès de pouvoir, qu'elle avait fait une exacte application des droits qu'elle tient du Traité de Versailles, et que les protestations dont ses ordonnances étaient l'objet ne donnaient lieu à aucune intervention de la part du Conseil.

Une question d'ordre économique a été soumise aussi à l'examen du Conseil: l'adhésion éventuelle du Bassin de la Sarre à la Convention internationale de Berne de 1890 sur le transport des marchandises par voie ferrée, à laquelle s'opposait le gouvernement allemand. La Commission consultative et technique des communications et du transit de la Société, consultée par le Conseil, a émis l'avis que l'adhésion de la Commission de gouvernement à la convention de Berne était superflue parce que cette convention est, vis-à-vis de toutes les Puissances signataires de cette convention ou y adhérant, en vigueur de plein droit sur le territoire du bassin de la Sarre. Le Conseil a décidé de transmettre ce rapport à la Commission de Gouvernement. Le Conseil a eu enfin, à suivre les négociations engagées entre le Gouvernement allemand et la Commission de gouvernement de la Sarre au sujet de nombreuses questions intéressant les relations financières, les assurances sociales et les secours aux mutilés.

Dans la session qu'il a tenue à Paris à la fin du mois de mars dernier, le Conseil a marqué son souci d'assurer une participation plus étroite et plus directe de la population de la Sarre aux décisions de la Commission de Gouvernement, en approuvant un décret par lequel cette commission associe à ses travaux un Conseil consultatif et un Comité d'études.

Le *Conseil consultatif* sera formé de 40 membres élus par l'ensemble du Territoire de la Sarre au suffrage universel, égal, direct et secret, conformément aux principes de la représentation proportionnelle. Le corps électoral sera composé de toutes les personnes sans distinction de sexe, justifiant de la qualité d'habitant de la Sarre, et ayant 20 ans révolus au jour du scrutin. Seront éligibles sans distinction de sexe : les personnes âgées de 25 ans originaires et habitants du territoire, ne remplissant aucune fonction élective ou publique en dehors du Bassin de la Sarre. Ce Conseil sera appelé à donner son avis, conformément aux articles 23 et 25 de l'annexe du Traité de Paix concernant la Sarre, sur tout projet de modification aux lois en vigueur et sur l'établissement de toutes taxes nouvelles sauf douanières.

Le Conseil ne peut à peine de nullité, délibérer sur d'autres objets que ceux qui lui sont soumis en vertu du Traité.

Le Président du Conseil consultatif sera désigné par la Commission de gouvernement parmi les habitants du territoire éligibles au Conseil. Ajoutons que le Conseil consultatif n'est pas un Parlement dont la création aurait pour effet de réduire, contrairement au Traité de Versailles, les pouvoirs de la Commission de Gouvernement ; celle-ci reste uniquement responsable de sa gestion devant le Conseil de la Société des Nations.

Le second organisme nouvellement créé, le *Comité d'études*, sera formé de huit membres au moins nommés par la Commission de Gouvernement parmi les personnalités âgées de 30 ans, originaires et habitants du territoire et ne remplissant aucune fonction élective ou publique en dehors de la Sarre. Ce comité sera appelé à donner son avis technique sur toutes les affaires que la Commission lui soumettra.

Le Conseil a été heureux de contribuer à l'institution de ces deux organismes conçus dans un esprit essentiellement libéral et qui associeront à l'administration du territoire les représentants de la population sarroise désignés suivant le mode d'élection le plus démocratique.

c. Surveillance des Mandats.

Aux termes de l'article 22 du Pacte de la Société des Nations, le Conseil est chargé d'une mission de contrôle à l'égard des mandats exercés par certaines puissances sur les "colonies et territoires qui, à la suite de la guerre, ont cessé d'être sous la souveraineté des Etats qui les gouvernaient précédemment et qui sont habités par des peuples non encore capables de se diriger eux-mêmes dans les conditions particulièrement difficiles du monde moderne". Suivant le degré de développement de ces territoires, les mandats diffèrent

de caractère, et sont classés en MANDATS A (concernant certaines communautés appartenant autrefois à l'empire ottoman dont l'existence comme nations indépendantes peut être reconnue provisoirement à la condition d'être guidées par un mandataire dans leur administration). MANDATS B (s'appliquant aux anciennes colonies allemandes de l'Afrique centrale, dont l'administration doit être confiée à un Etat mandataire à des conditions prohibant les abus, garantissant aux indigènes la liberté de conscience et assurant un régime d'égalité économique entre tous les Membres de la Société). MANDATS C (relatifs aux anciennes colonies allemandes de l'Ouest de l'Afrique et du Pacifique qui ne sauraient être mieux administrées que sous les lois mêmes du mandataire comme une partie intégrante de son territoire et sous réserve des garanties prévues plus haut dans l'intérêt de la population indigène).

Il importait d'abord que les principales puissances alliées et associées se missent d'accord sur le choix des mandataires et déterminassent les frontières des territoires mandatés. Il fallait ensuite que le Conseil développât, sur la base de l'article 22 du Pacte, les principes devant régir l'administration des régions placées sous mandat. Ces principes, tels qu'ils ont été dégagés au cours de la session de St Sébastien, peuvent se résumer comme suit :

Il ne suffit pas que les Etats mandataires soient désignés par les principales Puissances alliées avec l'indication des territoires sur lesquels s'exerce leur autorité; ils doivent encore posséder un titre juridique émanant de la Société des Nations elle-même, car ils exercent leur mandat à la fois en qualité de mandataires et au nom de la Société des Nations, ce qui implique l'examen par le Conseil des termes des mandats, en vue de rechercher s'ils sont conformes aux prescriptions du Pacte. Celui-ci prévoit, à l'avant dernier alinéa de l'article 22, que si le degré d'autorité, de contrôle ou d'administration à exercer par le mandataire n'a pas fait l'objet d'une convention antérieure entre les membres de la Société, il sera expressément statué sur ces points par le Conseil. Mais là ne se borne pas l'intervention du Conseil, qui doit aussi veiller à la stricte observation des règles indiquées à l'article 22 notamment aux § 5 et 6, concernant les mandats B et C. Le Conseil a reconnu aussi que son contrôle doit s'exercer de la façon la plus large et s'appliquer à l'ensemble de la gestion du mandataire, qui doit non seulement rester dans la limite des termes du mandat, mais encore être conforme aux intérêts de la population indigène, dont c'est, suivant les termes mêmes de l'article 22, une "mission sacrée" d'assurer le bien être et le développement. C'est en s'inspirant de ces principes généraux que le Conseil a pris les résolutions suivantes.

1. Le Conseil décide de prier les Principales Puissances de vouloir bien (a) lui désigner les Puissances auxquelles elles ont décidé d'attribuer les mandats prévus par l'article 22; (b) lui faire connaître les limites des territoires soumis à ces mandats; (c) lui communiquer les termes et conditions des mandats qu'elles proposent à l'adoption du Conseil suivant les prescriptions de l'Article 22.

2. Le Conseil prendra acte de la désignation des Mandataires et examinera

les projets de mandats qui lui seront communiqués afin de vérifier s'ils sont conformes aux prescriptions de l'Article 22.

3. Le Conseil notifiera à chaque Puissance désignée qu'elle est investie du mandat dont en même temps il lui communiquera les termes et conditions.

4. Le Conseil charge le Secrétaire général de préparer un projet d'organisation de la Commission de contrôle prévue par l'Article 22 paragraphe 9, en s'inspirant des recommandations exposées dans le rapport.

Le Conseil a fixé à neuf le nombre des Membres de cette commission, pris en majorité parmi les ressortissants des Puissances non mandataires, et la Commission de contrôle ainsi composée s'est réunie pour la première fois en Octobre 1921.

Les Puissances mandataires devant (§ 7 de l'article 22) présenter au Conseil un rapport annuel sur leur gestion, le Conseil décida, conformément à une résolution de la 1^{re} Assemblée, de demander ce rapport aux Puissances mandataires dont le mandat avait déjà été défini par le Conseil de même qu'à celles qui administreraient des territoires destinés à être soumis au régime des mandats. Le Conseil en effet, n'a arrêté jusqu'ici que les termes d'un certain nombre de mandats de la catégorie C; ce sont:

Le Mandat sur l'Afrique allemande du Sud Ouest, attribué au Gouvernement de l'Union de l'Afrique du Sud;

Le Mandat sur le Samoa allemand, attribué au Gouvernement du Dominion de la Nouvelle Zélande;

Le Mandat sur Nauru, attribué à la Grande Bretagne;

Le Mandat sur les possessions allemandes sud équatoriales de l'Océan Pacifique, autres que Samoa et Nauru, attribué au Gouvernement du Commonwealth d'Australie; et enfin:

Le Mandat sur les possessions allemandes nord équatoriales de l'Océan Pacifique conféré au Japon.

Le Conseil poursuit l'examen d'autres projets de mandats du type A et B quand un incident l'amena à suspendre son action.

C'étaient les MANDATS A: Pour la Syrie et le Liban, attribués au Gouvernement français.

Pour la Mésopotamie et la Palestine, attribués au Gouvernement britannique.

MANDATS B. Pour l'Afrique orientale, le Togo, et le Cameroun, attribués au Gouvernement britannique.

Pour le Togo et le Cameroun attribués au Gouvernement français.

Pour l'Afrique orientale, attribué au Gouvernement belge.

Le 22 février 1921 le gouvernement américain adressa au Conseil une note protestant contre la définition des mandats sans consultation préalable des Etats Unis qui demandaient que les projets de mandats leur fussent d'abord communiqués. Le Conseil résolut de surseoir à l'examen des mandats A et B, et invita les Etats Unis à se faire représenter dans les discussions ultérieures de ces mandats. Cette invitation étant demeurée sans suite, le Conseil a prié les Principales Puissances alliées et associées de se mettre d'accord avec les Etats

Unis, de manière que le titre des Puissances mandataires ne puisse être contesté, et il a décidé de s'abstenir de toute intervention pendant les négociations en cours.

En raison de ces circonstances le régime des mandats n'a pu être régularisé. Néanmoins, plusieurs Puissances mandataires ont communiqué à la Commission des Mandats des exposés qu'elles ont soumis à leur Parlements respectifs au sujet de leur gestion dans les territoires mandatés. La Commission a procédé à leur examen, rendu hommage au haut esprit de justice dont ils témoignaient, et s'en est inspirée pour la rédaction de deux questionnaires qui, par les soins du Conseil, ont été communiqués aux Puissances mandataires afin de faciliter la préparation de leur rapport annuel. D'autre part, une Sous-Commission composée de Membres de la Commission des mandats, a été chargée par le Conseil de faire une enquête auprès des Puissances mandataires pour connaître leurs vues sur la question de la nationalité des habitants des territoires mandatés. Cette Sous-Commission s'est rendue à Paris, à Londres et à Bruxelles où les gouvernements intéressés leur ont fourni les renseignements les plus utiles.

En fait, bien que la solution du problème des mandats se trouve retardée, il faut remarquer que les Puissances mandataires ont manifesté leur intention d'administrer les territoires dont elles ont la gestion conformément aux projets de mandats qu'elles ont établis et dont la deuxième assemblée a dit qu'ils repondaient d'une manière générale à l'idéal élevé du Pacte. Elle a exprimé en même temps sa confiance que les Puissances mandataires continueraient à exercer dans cet esprit leur administration.

d. Réduction des Armements.

Le Conseil, en vertu de l'article 8 du Pacte, est chargé de préparer les plans de réduction des armements et d'aviser aux mesures propres à éviter les fâcheux effets de la fabrication privée des munitions et du matériel de guerre. L'article 9 prévoit la nomination d'une commission permanente appelée à donner son avis au Conseil sur toutes les questions militaires navales et aériennes.

Cette commission permanente consultative, dite commission militaire, a été constituée, et a notamment examiné le statut militaire, naval et aérien de chacun des Etats qui ont sollicité leur admission dans la Société des Nations.

Le Conseil a nommé également une Commission temporaire mixte, recrutée à la fois dans les milieux militaires, économiques financier, patronaux et ouvriers, chargée d'étudier conjointement avec la Commission militaire, le problème de la réduction des armements et celui de la fabrication privée des munitions et du matériel de guerre. D'accord avec ces deux organismes, le Conseil a estimé que l'on ne pouvait envisager utilement la création d'un Bureau central international contrôlant le trafic des armes et des munitions que lorsque la convention de St. Germain du 19 septembre 1919 relative à ce trafic, entrerait en vigueur. Il a donc insisté auprès de tous les gouvernements signataires de cette convention pour en obtenir la ratification.

La Commission militaire a pris comme base de son travail l'article 8 du Pacte relatif à l'échange de renseignements entre Etats Membres de la Société des

Nations sur l'échelle de leurs armements et leurs programmes militaires, navals et aériens. La Commission tout en adoptant un modèle de questionnaire, a estimé que le moment n'était pas venu de l'envoyer aux divers Etats et le Conseil a partagé cet avis, fondé sur l'état d'équilibre instable de la paix européenne et sur ce que toutes les Grandes Puissances ne font pas encore partie de la Société des Nations.

En ce qui concerne la limitation des budgets militaires, le Conseil a décidé de transmettre aux gouvernements des Etats Membres de la Société le voeu émis par la 1^{re} Assemblée tendant à ce qu'ils s'engagent à ne pas dépasser, sauf circonstances exceptionnelles, pendant les deux années fiscales qui suivront le prochain exercice, le chiffre global de leurs dépenses militaires, navales et aériennes. Quinze Etats ont accepté ce voeu avec ou sans réserves, huit Etats ont déclaré ne pouvoir y adhérer pour le moment, deux autres Etats : l'Autriche et la Bulgarie ont des effectifs militaires fixés par le traité de Versailles. Le même voeu a été communiqué à nouveau aux Etats, au début de cette année, par le Conseil sur la recommandation de la 2^{me} Assemblée, en même temps que les divers gouvernements recevaient un questionnaire tendant à obtenir de chacun d'eux pour les années 1913 et 1921 les chiffres des budgets de la guerre, de la marine et de l'aviation ainsi qu'un exposé général des exigences de leur sécurité nationale, eu égard à leurs obligations internationales et à leur situation géographique.

Le Conseil dans sa séance du mois d'octobre dernier, a prié la Commission temporaire mixte :

1. de présenter des propositions qui formeront les grandes lignes d'un plan de réduction des armements nationaux et qui devront revêtir la forme d'un projet de traité ou de tout autre projet précis qui devrait être présenté au Conseil, si possible avant la réunion de l'Assemblée en 1922.
2. de procéder à l'enquête statistique dont elle s'est elle-même tracé le programme ;
3. de continuer l'étude des problèmes de la fabrication privée et du commerce des armes ;
4. de considérer, de concert avec la Commission permanente consultative, s'il y a lieu d'adresser un appel aux chimistes et aux techniciens en matières explosives, pour les inviter à rendre publiques leurs découvertes sur les gaz toxiques et autres produits semblables, afin de réduire la probabilité de leur emploi dans une guerre future.

L'enquête statistique sur les armements, préconisée par le Conseil sur la recommandation de la 2^{me} Assemblée doit fournir les données positives indispensables à l'élaboration d'un projet concret de réduction des armements.

En attendant que les éléments de cette enquête statistique soient recueillis, le Conseil a jugé, au cours de sa récente session de mars, qu'il était opportun de prier chaque gouvernement de fournir un exposé des considérations qu'il croit devoir présenter relativement aux exigences de sa sécurité nationale, de ses obligations internationales ; de sa situation géographique ; et de ses conditions spéciales ; et d'indiquer dans la mesure où il le pourrait quelles sont les forces de

police et les forces militaires qu'il estime indispensables pour sa sécurité intérieure. Ainsi que l'a fait observer le rapporteur, M. Quinones de Leon, "le Conseil trouvera, dans ces exposés des gouvernements, les éléments d'appréciation de la situation particulière de chaque Etat par rapport à la situation générale."

En même temps le Conseil a renforcé la Commission temporaire mixte en appelant à collaborer à ses travaux, un certain nombre de personnalités éminentes dans le domaine économique, politique et diplomatique. Son choix s'est porté sur M. GUSTAVE ADOR (Suisse) Lord ROBERT CECIL (Grande Bretagne) M.M. NITTI (Italie) HONTORIA (Espagne) LEBRUN (France) le Prince SAPIEHA (Pologne) et M. URRUTIA (Colombie).

Il n'est pas inutile d'indiquer que la Commission temporaire mixte a déjà tenu un certain nombre de sessions et que, sous la présidence avisée de M. René Viviani, elle s'applique avec un zèle louable, à élucider les problèmes minutieux et compliqués que soulève la question de la réduction des armements.

e. La cour permanente de justice internationale.

L'article 14 du Pacte charge le Conseil de préparer un projet de Cour permanente de Justice internationale appelée à connaître de tous les différends d'un caractère international que les parties lui soumettront, et à donner des avis consultatifs sur tout différend ou tout point dont la saisira le Conseil ou l'Assemblée. Le Conseil a confié à un Comité de Juristes qui s'est réuni à La Haye la rédaction d'un avant projet. Celui-ci est sorti des délibérations du Conseil après avoir subi quelques légères retouches et est devenu le statut de la Cour permanente de Justice Internationale adopté en décembre 1920 par la 1^{re} Assemblée de la Société. Cette haute juridiction, par opposition aux tribunaux d'arbitrage actuellement existants, constitue une véritable Cour de Justice, avec un cadre fixe, des magistrats permanents, des sessions périodiques, et les arrêts qu'elle est appelée à rendre offriront les mêmes garanties que ceux des Cours de Justice internes. Le statut règle la composition de la Cour, sa compétence, sa procédure, le mode de désignation des Juges qui doivent pour être élus recueillir la majorité des suffrages à la fois dans le Conseil et dans l'Assemblée.

La Cour est compétente pour connaître de tous les différends que les parties lui soumettront, ainsi que de tous les litiges spécialement prévus dans les traités et conventions en vigueur. Mais le statut n'établit pas la juridiction obligatoire de la Cour, en ce sens qu'un Etat ne peut être contraint de comparaître devant elle. Le Statut renferme cependant une clause relative à l'arbitrage obligatoire, mais seulement sous forme de disposition facultative. (article 36 alinéa 2). En y adhérant, un Etat reconnaît de plein droit et sans convention spéciale vis-à-vis de tout autre Membre ou Etat acceptant les mêmes obligations, la juridiction de la Cour pour toutes ou pour certaines catégories de différends d'ordre juridique ayant pour objet: a) l'interprétation d'un traité b) tout point de droit international c) la réalité de tout fait, qui s'il était établi constituerait la violation d'un engagement international d) la nature ou l'étendue de la réparation due pour la rupture d'un engagement international.

Le nombre des Etats qui ont ratifié le protocole instituant la Cour de Justice internationale s'éleva à quarante cinq et huit d'entre eux ont accepté la clause facultative concernant la juridiction obligatoire.

On sait que la 2^{ème} Assemblée de la Société a procédé à la nomination de 11 juges titulaires et de 4 suppléants et que la séance solennelle d'inauguration de la Cour s'est tenue, avec un éclat exceptionnel à La Haye le quinze février 1921.

La création d'une Cour permanente de Justice, véritable organe juridique de la vie internationale, est une des grandes œuvres constructives de la Société à laquelle le Conseil a pris une large part, et qui marque une date importante dans l'évolution du droit international.

f. La protection des minorités.

Divers traités de paix contiennent des clauses relatives à la protection des minorités de race, de langues, et de religion, et prévoit la garantie de ces stipulations par la Société des Nations. Il en est ainsi des traités conclus par les Principales Puissances Alliées et Associées avec la Pologne, l'Autriche, la Bulgarie, l'Etat serbe croate et slovène, la Tchéco-Slovaquie, la Roumanie et la Hongrie.

Le Conseil a pris acte de ces stipulations et a décidé de les placer sous la garantie de la Société. Les Puissances représentées au Conseil ont le droit de signaler les infractions ou les menaces d'infraction à l'une quelconque de ces clauses protégeant les minorités, et celles-ci peuvent aussi adresser directement des pétitions et des rapports au Conseil.

En vertu de sa mission protectrice, le Conseil a été amené à désigner en avril 1920, deux membres de la Commission mixte chargée de contrôler l'application de la convention intervenue entre la Grèce et la Bulgarie et relative à l'émigration réciproque et volontaire des minorités ethniques, de religion ou de langue, en Grèce et en Bulgarie.

Se conformant à un vœu émis par la 1^{ère} Assemblée, lors de l'admission de l'Albanie et de la Finlande dans la Société — vœu dont le Conseil a poursuivi la réalisation — le représentant de l'Albanie a signé une déclaration contenant au profit des minorités, des garanties qui seront reconnues par l'Albanie comme loi fondamentale. La Finlande à son tour a donné communication au Conseil des garanties que la loi constitutionnelle du pays accorde aux minorités Finlandaises.

L'Esthonie, la Lettonie et la Lithuanie se sont déclarées prêtes à accepter des clauses analogues concernant la protection des minorités se trouvant sur leur territoire; et le Conseil les a priées de lui soumettre tous documents législatifs permettant d'apprécier la situation juridique des minorités dans leurs pays respectifs.

Le Conseil a été appelé à examiner de très nombreux appels émanant des minorités albanaises, roumaines, bulgares, polonaises, transylvaniennes, tchéco-slovaques et autrichiennes. Toutes ces requêtes ont fait l'objet d'une étude attentive.

Signalons aussi que le Conseil s'est occupé, au cours de sa session de janvier 1922, des appels adressés au Gouvernement belge par l'Union internationale philarménienne, le Comité belge philarménien ainsi que par les communautés catholiques et protestantes de Constantinople, pour la protection des populations chré-

tiennes de Cilicie. En exposant les faits au Conseil, j'ai rappelé les appréhensions qu'avaient éprouvées les Arméniens de Cilicie au moment où ils apprirent l'évacuation de ce territoire par les troupes françaises, ajoutant que, fort heureusement, le départ de l'armée d'occupation n'avait été marqué par aucun incident sanglant, grâce aux précautions prises par le gouvernement français. Au nom de celui-ci M. HANOTAUX a fait au Conseil un exposé complet des mesures efficaces qui ont été prises pour protéger les populations chrétiennes. Un crédit de 50 millions de francs a été ouvert par le Parlement français sur l'assurance que tout serait mis en oeuvre pour venir en aide aux réfugiés, des stations ont été établies pour concentrer les secours; en vertu de l'accord d'Angora, les chefs nationalistes turcs se sont engagés à accorder aux minorités de Cilicie pleine et entière protection de leur vie et de leur liberté, le libre exercice de leur religion, l'égalité devant la loi y compris l'admission aux fonctions publiques, le libre usage de leur langue même devant les tribunaux, le droit de créer et de diriger eux-mêmes leurs institutions charitables religieuses, sociales et scolaires.

Cet exposé a recueilli l'approbation unanime du Conseil qui a pris acte avec satisfaction des déclarations rassurantes qu'il contenait. Néanmoins, comme l'avenir reste sombre dans ces régions qui ont été si souvent troublées, le Conseil a pris une résolution où il émet l'espoir "que les négociations engagées dès maintenant entre les principales puissances permettront d'arriver à un règlement satisfaisant des questions à résoudre, ainsi qu'à une pacification complète des régions si souvent ravagées par la guerre et par les violences dont les populations arméniennes ont particulièrement souffert", et "il attire l'attention des principales Puissances alliées sur l'urgente nécessité de prendre toutes dispositions propres à assurer la protection des minorités dans l'Empire ottoman," se déclarant "prêt à collaborer à toutes mesures qui seront prescrites dans ce but."

g. Eupen et Malmédy.

L'article 34 du Traité de Versailles confère à la Société des Nations le droit de statuer sur le transfert définitif à la Belgique de la souveraineté des Cercles d'Eupen et de Malmédy après avoir pris connaissance des résultats de la consultation populaire qui devait être organisée dans ces territoires. Au cours même de cette consultation, le Conseil fut saisi d'une réclamation du gouvernement allemand qui prétendait que les autorités belges mettaient obstacle à la libre expression de la volonté des habitants des cercles. Le Conseil, après avoir reconnu que les conditions dans lesquelles s'effectuait la consultation étaient conformes tant à la lettre qu'à l'esprit du Pacte, a confirmé à titre définitif dans sa session de Paris de septembre 1920, le transfert des cercles sous la souveraineté de la Belgique.

Questions Administratives. Certains articles du Traité de Versailles concernant les territoires cédés par l'Allemagne, prévoient pour celle-ci l'obligation de transférer aux divers gouvernements intéressés les réserves qu'elle avait accumulées pour faire face, dans ces territoires au service des assurances sociales et des assurances d'Etat.

L'accord ne s'était pas réalisé entre les gouvernements allemand et français au sujet de la partie de ces réserves à attribuer aux caisses d'assurances d'Alsace Lorraine, le Conseil conformément à l'article 312 du Traité de Paix, nomma une commission de cinq membres dont il approuva les recommandations leur donnant ainsi un caractère définitif à l'égard des intéressés.

Bornons-nous enfin à signaler en passant, une plainte adressée en juin dernier au Conseil par le gouvernement autrichien qui protestait contre l'intention manifestée par le gouvernement serbe-croate-slovène de mettre sous séquestre les biens des ressortissants autrichiens situés sur le territoire de l'ancienne monarchie austro-hongroise, si le gouvernement de la république autrichienne ne s'engageait pas à faire acquitter en couronnes yougo-slaves les dettes contractées par les ressortissants autrichiens envers leurs créanciers de Yougo-Slavie. A l'intervention du Conseil, des négociations directes ont été engagées entre les parties pour aplanir de différend.

B. ACTION POLITIQUE PROPRE DU CONSEIL

Indépendamment des attributions spéciales qui lui sont conférées par le Pacte ou les Traités de Paix, et dont on a pu voir dans le chapitre précédent la diversité et l'étendue, le Conseil peut exercer, dans le domaine de la politique internationale, une action propre, essentiellement pacifique et dont le champ est presque illimité. Ce n'est pas seulement en cas de guerre ou de menace de guerre que son intervention est prévue à l'article 11 du Pacte, mais encore dans toutes circonstances, sur lesquelles tout membre de la Société a le droit d'appeler son attention, "de nature à affecter les relations internationales et menaçant par suite de troubler la paix ou la bonne entente entre nations dont la paix dépend."

Il n'est donc pas de question mettant en jeu des intérêts internationaux et risquant de compromettre la paix qui ne puisse être soumise à son examen. Le sort de l'Arménie, les troubles qui éclatèrent aux frontières de l'Albanie, le régime des îles d'Aland, le différend polono-Lithuanien, l'attribution de la Haute Silésie ont fait l'objet de délibérations délicates et d'importantes résolutions. Nous allons passer successivement en revue les litiges politiques qui ont été déferés au Conseil et à la solution pacifique desquels il a appliqué tous ses efforts de conciliation.

a. Les îles d'Aland; le différend entre la Finlande et la Suède.

Le différend né entre la Finlande et la Suède au sujet de la souveraineté des îles d'Aland a été soumis aux délibérations du Conseil à la suite d'une demande formulée le 19 janvier 1920 par le Gouvernement britannique, qui estimait que le conflit existant entre les deux pays pouvait affecter la paix du monde. C'est à ce titre que le Conseil en a retenu l'examen. La Suède se prévalait des vœux émis à diverses reprises par les habitants des îles désireux de se détacher de la Finlande, pour demander l'organisation d'une consultation populaire. La Finlande de son côté revendiquait les droits souverains de l'Etat finlandais sur son territoire pour s'op-

poser au plébiscite, et décliner la compétence du Conseil de la Société des Nations. Celui-ci décida de demander un avis sur ce point de droit international à une commission de juristes, qui fut appelée également à se prononcer sur l'état des obligations internationales en ce qui concerne la démilitarisation des îles d'Aland.

Cette commission composée de MM LARNAUDE, Doyen de la Faculté de droit de Paris, STRUYCKEN, Conseiller d'Etat du royaume des Pays-Bas et MAX HUBER, conseiller juridique du département politique suisse, rédigea un rapport consciencieux et savant, présentant le plus vif intérêt. Elle s'appliqua à dégager les principes qui doivent régir, dans le domaine international, le droit de libre détermination des peuples dont elle traça les limites et marqua le caractère relatif. Elle pose d'abord la règle que "sauf stipulation expresse dans les traités internationaux le droit de disposer du territoire national est essentiellement un attribut de la souveraineté de chaque Etat. Le droit international positif ne reconnaît donc pas à des fractions de peuples, comme telles, le droit de se séparer par un simple acte de volonté de l'Etat dont elles font partie, pas plus qu'il ne reconnaît à d'autres Etats le droit de réclamer une telle séparation. D'une manière générale, il appartient à tout Etat définitivement constitué d'accorder ou de refuser à une fraction de sa population le droit de déterminer son propre sort politique par la voie d'un plébiscite ou autrement." Mais la Commission ajoute que quand la souveraineté territoriale fait défaut "soit parce que l'Etat n'a pas encore pris complètement naissance . . . ce passage d'une situation de fait à une situation de droit définitive et normale ne saurait être considéré comme relevant de la compétence exclusive d'un Etat. Il tend à amener des modifications dans l'ensemble des Membres de la communauté internationale et dans leur statut territorial et juridique, et par conséquent, il intéresse cette communauté au plus haut degré aussi bien dans l'ordre politique que dans l'ordre juridique."

Faisant application de ces principes au cas qui lui était soumis, la Commission, après avoir fait un exposé historique du développement politique de la Finlande et des îles d'Aland, estima que, "la formation d'un Etat finlandais indépendant en 1917 et 1918, quel qu'ait été précédemment le statut juridique de la Finlande dans l'Empire de Russie, doit être envisagé au moins sous plusieurs rapports comme un phénomène politique nouveau, et non comme la continuation pure et simple d'une existence politique antérieure" et d'autre part que "la population des îles d'Aland et celle du continent de Finlande bien qu'elles aient agi de concert pour se séparer de la Russie, ont manifesté dès le début des aspirations tout à fait différentes quant à leur sort politique définitif. La population du continent a voulu constituer un Etat indépendant, celle des îles d'Aland a voulu se rattacher à la Suède et elle a exprimé ce désir de telle manière que, même si les conditions troublées de la Russie et de la Finlande à l'origine ont exercé une influence considérable sur ces aspirations des Alandais, il, peut être regardé cependant comme un voeu unanime sincère et constant."

La Commission fut ainsi amenée à rédiger les conclusions suivantes :

1. Le différend suédois-finlandais ne porte pas sur une situation politique défini-

tivement établie dépendant exclusivement de la souveraineté territoriale d'un Etat.

2. Le différend a pris, bien au contraire, naissance dans une situation de fait créée par l'état de transformation politique des Iles d'Åland, transformation qui a sa cause et prend sa source dans les manifestations séparatistes de la population invoquant le principe que les peuples doivent pouvoir disposer d'eux-mêmes, et dans certains événements militaires qui ont accompagné et suivi la séparation de la Finlande et de l'empire russe à un moment où la Finlande n'avait pas encore acquis le caractère d'un Etat définitivement constitué.

3. Il résulte de là, que le différend ne porte pas sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de la Finlande.

4. Le Conseil de la Société des Nations est donc compétent pour, aux termes mêmes de § 4 de l'article 15, recommander toutes solutions qu'il considère comme les "plus équitables et les mieux appropriées" à l'espèce.

Faisant siennes les conclusions de cette Commission, le Conseil a estimé que le différend ne dépendait pas exclusivement de la souveraineté territoriale de la Finlande et "revêtait un caractère international le faisant rentrer dans la compétence de la Société des Nations."

Sur le second point relatif à la démilitarisation des îles, la Commission des juristes estimait — et le Conseil s'est rallié à cette opinion — que les stipulations de la Convention et du Traité de Paris de 1856 n'avaient pas cessé d'être en vigueur, qu'elles étaient établies dans un intérêt européen et que tout Etat intéressé avait le droit de s'en prévaloir.

Le Conseil après avoir tranché ces questions de principe, décida de confier le soin de faire une enquête sur place à une Commission internationale, formée de trois membres, chargée de lui présenter dans le plus bref délai possible un rapport "fournissant les éléments sur lesquels le Conseil pourrait fonder une recommandation de nature à établir par un règlement, soit définitif, soit provisoire des conditions favorables au maintien de la paix en tenant compte des intérêts légitimes de toutes les parties en cause."

Il demanda en même temps aux gouvernements de Suède et de Finlande de s'abstenir de tout acte qui pourrait aggraver le conflit "tant que la question serait" "sub judice". La commission nommée par le Conseil et composée de M. le Baron BEYENS ancien Ministre des Affaires Etrangères de Belgique, M. CALONDER, ancien président de la Confédération Helvétique et M. J. ABRAM ELKUS, juriste américain, se rendit en novembre et décembre 1920 à Stockholm, à Helsingfors et dans l'archipel alandais. Puis, elle rédigea un rapport qui concluait à laisser la souveraineté des îles à la Finlande, à la condition de garantir aux habitants, le maintien de la langue et de la culture suédoises. Le rapport établit que les îles d'Åland ne constituent qu'une petite fraction de la Nation finlandaise et que, sauf circonstances exceptionnelles, on ne saurait admettre qu'un petit groupe se retire de la communauté nationale dont il fait partie pour se rattacher à un autre Etat, en invoquant le principe de la libre disposition des peuples. La Commission estimait cependant qu'il y avait lieu de fournir aux habitants des îles, qui forment

un groupement séparé, nettement distinct de la population finnoise et se rattachant à la civilisation suédoise par la langue et les traditions, les garanties particulières suivantes : enseignement donné dans les écoles primaires et techniques en suédois, à l'exclusion du finlandais ; propriété du sol et jouissance de cette propriété réservée aux communes et aux habitants des îles ; désignation du gouverneur sur une liste de trois candidats présentés par le Conseil général d'Aland.

Pour assurer plus complètement la neutralisation militaire de l'archipel, établi par la convention de 1856 la Commission préconisait, conformément à l'accord intervenu entre les gouvernements finlandais et suédois la conclusion d'une nouvelle convention internationale qui serait contresignée par la Suède, le Danemark, la Finlande, la France, l'Allemagne, la Grande Bretagne, l'Italie et la Pologne.

Le Conseil après avoir entendu, dans leurs explications, les représentants de la Suède et de la Finlande ainsi que ceux des îles d'Aland, décida le maintien de la souveraineté de la Finlande sur les îles d'Aland sous réserve de fournir aux habitants de l'archipel des garanties spéciales qui devaient faire l'objet d'un accord entre les parties, au besoin avec le concours d'un membre du Conseil de la Société des Nations.

Pour résoudre le problème de la neutralisation des îles, le Conseil résolut, conformément aux suggestions de la Commission des trois rapporteurs, de substituer à la convention de 1856 un accord international plus étendu, placé sous la garantie de toutes les Puissances intéressées y compris la Suède.

Le représentant de la Suède M. BRANTING, déclara alors, au nom de son gouvernement que la nation suédoise "apprendrait avec une déception profonde la résolution du Conseil, alors qu'elle avait espéré qu'une institution fondée en vue de travailler à la réalisation du droit dans les relations internationales, favoriserait une solution de la question d'Aland conformément à ce principe du droit de libre disposition qui, bien que non inscrit dans le droit international, a reçu pourtant à la création de l'Europe Nouvelle, une application si étendue."

Il concluait en déclarant que "la Suède était prête à reconnaître loyalement à la décision du Conseil, la valeur que lui attribue le Pacte" tout en ne cessant d'espérer que dans l'avenir il serait fait droit aux revendications des habitants des îles d'Aland. Le Conseil prit acte de cette déclaration, en même temps que de l'acceptation de la décision par le représentant de la Finlande, et il pria les deux parties de rechercher un accord en ce qui concerne les garanties, en désignant le délégué de la Belgique pour diriger les négociations. Cet accord se trouve consigné dans le texte suivant qui obtint l'adhésion des intéressés et qui fut ensuite adopté par le Conseil.

1. La Finlande résolut à assurer et à garantir à la population des îles d'Aland la préservation de sa langue, de sa culture et de ses traditions locales suédoises, s'engage à introduire à bref délai dans la loi d'autonomie des îles d'Aland du 7 mai 1920, les garanties ci-dessous.

2. Le Landsting et les communes d'Aland ne sont dans aucun cas obligés d'entretenir ou de subventionner d'autres écoles que celles où la langue d'enseignement est le suédois. Dans les établissements scolaires de l'Etat l'enseignement se

fera également dans la langue suédoise. Sans le consentement de la commune intéressée, la langue finnoise ne peut être enseignée dans les écoles primaires entretenues ou subventionnées par l'Etat ou par la commune.

3. Lorsqu'un immeuble situé à Aland est vendu à une personne qui n'a pas son domicile légal dans la province, toute personne y domiciliée légalement, ou le conseil de province, ou bien la commune dans laquelle l'immeuble est situé, a le droit de racheter l'immeuble à un prix qui faute d'accord sera fixé par le tribunal de première instance (HÆRADSTRATT) en tenant compte du prix courant.

Des prescriptions détaillées seront fixées par une loi spéciale concernant la procédure du rachat et la priorité entre plusieurs offres.

Cette loi ne peut être modifiée, interprétée ou abrogée que dans les mêmes conditions que la loi d'autonomie.

4. Les immigrants dans l'archipel d'Aland jouissant des droits de citoyen en Finlande n'acquerront le droit de suffrage communal et provincial dans les îles qu'après cinq ans de domicile légal. Ne seront pas considérés comme immigrants les personnes qui ont eu précédemment cinq ans de domicile légal dans les îles.

5. Le Gouverneur des îles d'Aland sera nommé par le Président de la république finlandaise d'accord avec le Président du Landsting des îles d'Aland. Au cas où cet accord ne pourrait se réaliser, le Président de la République choisira le gouverneur sur une liste de cinq candidats désignés par le Landsting et présentant les garanties requises pour la bonne administration des îles et la sécurité de l'Etat.

6. La province d'Aland aura le droit d'employer pour ses besoins 50 % des revenus de l'impôt foncier, outre les revenus prévus par l'article 21 de la loi d'autonomie.

7. Le Conseil de la Société des Nations veillera à l'application des garanties prévues. La Finlande transmettra au Conseil de la Société des Nations, avec ses observations, toutes plaintes ou réclamations du Landsting d'Aland au sujet de l'application des garanties susdites et le Conseil pourra, au cas où la question serait de nature juridique, consulter la Cour permanente de Justice Internationale.

Pour donner effet à la décision du Conseil relative à la démilitarisation des îles d'Aland, une Conférence diplomatique composée de délégués des dix Etats intéressés, Allemagne, Danemark, Esthonie, Finlande, France, Empire Britannique, Italie, Lettonie, Pologne, Suède se réunit à Genève en Octobre 1921 et élabore une convention fixant les règles précises de neutralité des îles d'Aland, sur terre, sur mer, et dans les airs, pour le temps de paix et le temps de guerre. Cette Convention est placée sous la garantie du Conseil de la Société des Nations auquel les Puissances signataires reconnaissent un droit d'intervention pour en assurer le maintien et le respect, spécialement dans le cas où une guerre intéressant la mer Baltique, mettrait la neutralité de cette région en péril.

La Convention relative à la neutralisation et à la non fortification des îles d'Aland, a été déjà ratifiée par le Danemark, la France, et la Suède et le Conseil dans sa session de janvier dernier a accepté les obligations de garantie qui s'y trouvent inscrites en constatant qu'elles étaient entièrement conformes à l'esprit du Pacte et à ses fins. Le représentant de la Grande Bretagne a tenu à féliciter la Société des Nations d'avoir réglé d'une façon aussi heureuse cette question délicate et

il a qualifié de façon très caractéristique la solution intervenue en disant qu'elle était un triomphe pour la diplomatie bienveillante de la Société. (*Triumph for the benevolent diplomacy of the League.*) Il est intéressant de signaler que l'acte international signé à Genève le 20 octobre 1921 est le premier qui ait été élaboré à l'intervention directe du Conseil de la Société des Nations, qui a donné une solution amiable à un conflit dont le caractère aigu risquait de menacer la paix européenne.

b. Le différend Polono-Lithuanien.

Le conflit Polono-Lithuanien a retenu l'attention et exercé la patience du Conseil depuis un an et demi. Il a passé par des phases diverses. Et si le Conseil n'a pas réussi à faire adopter par les parties ses recommandations, du moins a-t-il pu par son intervention prévenir un choc violent.

Le différend est né en septembre 1920, alors que la Pologne était en guerre avec la Russie Soviétique. A ce moment, le Conseil fut saisi d'une réclamation de la Pologne, qui accusait la Lithuanie d'avoir fait dépasser par ses troupes, une ligne frontière provisoire dite ligne Curzon, que le Conseil Suprême avait déterminée le 8 décembre 1919 sans qu'elle fût reconnue par la Lithuanie, et à l'ouest de laquelle s'étendait la souveraineté polonaise. Il s'agissait de faire accepter provisoirement par les deux parties une ligne de démarcation des frontières, d'obtenir le retrait de l'armée Lithuanienne à l'Est, dans la région de Suwalki, et de déterminer les Polonais à respecter la neutralité du territoire occupé par la Lithuanie à l'Est de la ligne Curzon, à la condition que la Lithuanie obtint du gouvernement des Soviets le respect de la même neutralité.

Le Conseil envoya sur place une Commission militaire à l'intervention de laquelle fut signé le 7 octobre 1920 à Suwalki un accord établissant une ligne de démarcation entre les deux armées.

L'incident semblait réglé quand, deux jours après, se produisit le coup de force du général ZELIGOWSKI qui se rendit maître de Vilna et l'occupa après y avoir établi un gouvernement sous le nom de "gouvernement de la Lithuanie centrale". Il convient de rappeler que Vilna avait été successivement occupée par la Lithuanie en 1917 et par les bolchevistes en 1918, qui y restèrent jusqu'au moment où ils en furent expulsés par les Polonais en mai 1919. Le Traité de Moscou conclu entre les bolchevistes et les Lithuaniens, avait attribué à ceux-ci la souveraineté de Vilna où ils se maintinrent jusqu'au 9 octobre 1920, date à laquelle le général ZELIGOWSKI s'empara de la ville. D'autre part les préliminaires de paix conclus à Riga entre la Pologne et les Soviets laissaient aux gouvernements de la Pologne et de la Lithuanie le soin de régler entr'eux l'attribution de Vilna.

On se souvient de l'émotion produite par l'audacieuse équipée du général Polonais. Le Conseil, au cours de sa session de Bruxelles, d'octobre 1920, reprit immédiatement l'examen de l'affaire, non sans qu'au préalable M. LEON BOURBOIS, qui avait été chargé de suivre le litige dans l'intervalle des sessions, eût protesté dans une lettre datée du 14 novembre adressée à M. PADEREWSKI, le représentant de la Pologne à Paris. M. LEON BOURBOIS y dénonçait formellement "l'occupation de Vilna comme une violation des engagements vis-à-vis du

Conseil de la Société des Nations" et demandait au gouvernement Polonais "quelles mesures immédiates il comptait prendre pour assurer le respect de ses engagements". Dans la séance du Conseil tenue le 26 octobre 1920 à Bruxelles, M. ASKENAZY qui représentait cette fois le gouvernement polonais, n'hésita pas à reconnaître "que le général ZELIGOWSKI avait agi comme un rebelle" mais en ajoutant "que la nation polonaise tout entière regardait son coup d'Etat comme légitime."

Le Conseil, après avoir pris acte de cette déclaration, estima que la phase nouvelle dans laquelle était entré le différend entre les deux Etats posait nettement le problème territorial dont la solution pouvait être cherchée dans l'organisation d'un plébiscite. Mais pour assurer la libre expression de la volonté des habitants, il était nécessaire que le territoire soumis à consultation fût libéré des troupes qui l'occupaient. Sous l'empire de ces préoccupations, le Conseil prit une résolution dont nous extrayons les deux recommandations suivantes :

"1. Une consultation populaire aura lieu sous les auspices et le contrôle de la Société des Nations, par laquelle les habitants du territoire contesté exprimeront librement leur volonté au sujet de leur rattachement soit à l'Etat Lithuanien . . . soit à la Pologne

2. Le Conseil de la Société des Nations décidera des mesures à prendre avant et pendant la consultation populaire, soit pour le retrait, soit pour le désarmement de toute troupe de quelque nationalité qu'elle soit occupant les territoires soumis à la consultation.

Dans ce but et afin d'assurer l'exécution des recommandations du Conseil, celui-ci aura le droit d'exercer immédiatement un contrôle sur les routes et les chemins de fer conduisant au territoire contesté ou le traversant."

Les deux gouvernements s'inclinèrent devant ces recommandations et le Conseil s'occupa de préparer la consultation populaire. Il envoya sur les lieux une commission militaire, présidée par le Colonel français Chardigny, qui siégea dans un train placé entre les lignes polonaises et les troupes lithuaniennes, fit suspendre les hostilités et amena les deux parties à conclure un armistice le 21 novembre 1921. D'autre part, il s'agissait de veiller au maintien de l'ordre une fois que le Général Zeligowski aurait évacué la région qu'il occupait et le Conseil conçut alors l'idée neuve et hardie de créer une force de police formée de contingents internationaux, avec la participation, immédiatement assurée, de la Grande Bretagne, de la France, de la Belgique, de l'Espagne, de la Suède, du Danemark, de la Norvège et de la Grèce. Le gouvernement hollandais promit également son concours en le subordonnant à une autorisation de son Parlement. Cette expédition militaire organisée par le Conseil pour rétablir l'ordre dans ces régions troublées, donna lieu on s'en souvient à un incident provoqué par l'éventualité du passage à travers la Suisse de ce corps international.

Le gouvernement français s'était chargé d'assurer le transport des troupes et, avec l'approbation du Conseil, avait sollicité des gouvernements suisse, autrichien et tchéco-slovaque l'autorisation de faire passer le détachement international sur leurs territoires. Le Conseil fédéral suisse ne crût pas devoir donner cette autorisation en arguant de ce que la décision du Conseil relative à la consultation popu-

faire n'avait pas reçu l'agrément des deux Etats intéressés et de ce que l'opération de police entreprise risquait de se transformer en expédition militaire, en cas d'attaque du territoire de Vilna par les Soviets. Cette attitude du Gouvernement de la République helvétique donna lieu à un examen du Conseil et M. DUNANT Ministre de Suisse à Paris, fut amené au cours de la 12^{ème} session du Conseil à exposer le point de vue de son pays. Il invoqua le principe de la neutralité base inébranlable de la politique extérieure de la confédération. En réponse à cette déclaration, M. LEON BOURGEOIS, au nom du Conseil, appela l'attention de M. DUNANT sur le dommage moral causé à la Société des Nations par la décision du Conseil fédéral, en exprimant le regret que celui-ci ne se fût pas enquis auprès du Conseil des conditions dans lesquelles devait s'effectuer le transport des troupes internationales—conditions qui étaient celles-là mêmes auxquelles le gouvernement suisse subordonnait son adhésion. Il rappela également le devoir de coopération de tous les Etats aux décisions de la Société des Nations. M. DUNANT reconnut qu'il y avait eu un malentendu, et donna l'assurance que le gouvernement suisse avait toujours entendu s'associer aux efforts de la Société pour maintenir la paix.

On sait que le corps expéditionnaire international n'eut pas à s'embarquer pour Vilna. Malgré les efforts combinés de la Commission militaire et d'une commission civile désignée également par le Conseil pour aviser aux mesures d'ordre politique et administratif préparatoires à la consultation projetée, la résistance des deux gouvernements polonais et lithuanien fit obstacle à la réalisation du programme élaboré par le Conseil. Il ne pouvait, en effet, être question d'une occupation prolongée de la région de Vilna par le corps de police international dont on avait prévu que l'action serait courte. Or, tout faisait craindre que sa présence dans les régions contestées ne dût être de longue durée. D'un autre côté les deux gouvernements étaient profondément divisés sur les questions de la délimitation de la zone du plebiscite. Il ne restait, dans ces conditions, au Conseil qu'à abandonner son projet primitif et à préconiser une autre méthode. C'est ce qu'il fit dans sa résolution du 3 mars 1921, contenant le passage suivant :

“Des négociations directes seront ouvertes entre les deux gouvernements dans le délai d'un mois, à Bruxelles, sous la présidence de M. HYMANS, pour aboutir à un accord qui règlera entre les deux pays traitant sur un pied d'égalité, toutes les questions litigieuses, territoriales économiques et militaires.”

Je ne crois pouvoir mieux faire, pour indiquer l'esprit dans lequel j'ai dirigé ces négociations, que de reproduire l'extrait de l'exposé que j'ai fait à la 2^{ème} Assemblée, du différend polono-lithuanien.

“ Quel était mon rôle ? Je n'étais ni un arbitre, ni un médiateur. Mon rôle était infiniment plus modeste. Je devais présider les négociations, les organiser, tâcher de les orienter. Je devais ajuster les rouages, faire marcher la machine, en surveiller le fonctionnement et verser de l'huile, beaucoup d'huile dans les engrenages. Cette tâche était évidemment assez simple. Pour la remplir j'ai cependant rencontré bien

des difficultés. Quelle était au moment où j'entreprenais cette besogne délicate, ce que j'appellerai ma psychologie?

"Je connaissais et j'aimais infiniment la Pologne. J'ai toujours considéré une Pologne libre, forte, comme une des colonnes du traité de Paix, comme une barrière contre l'invasion rouge. Dès le premier jour, ma sympathie lui était acquise.

"Je connaissais moins les Lithuaniens, car je n'avais pas eu de fréquentes occasions de les rencontrer. Mais d'instinct aussi, et tout naturellement, ma sympathie alla à ce petit peuple, amoureux de son indépendance, animé de la volonté de vivre et si profondément attaché à sa race, à sa langue et à ses traditions.

"Par conséquent, mon cœur se donnait libéralement aux deux parties si je puis dire. Je fus dès le premier jour, et je crois l'être resté, jusqu'au dernier, animé d'un esprit de profonde, sincère et consciencieuse impartialité."

Deux questions dominaient le différend : le sort de Vilna, et les relations entre les deux pays. Sur la première question je me heurtai à deux thèses irréductibles et inconciliables. Les Lithuaniens invoquaient des raisons historiques et ethniques, basées sur le passé du Grand Duché de Lithuanie et la composition de sa population — des raisons politiques, résultant du Traité de Moscou avec les Soviets — des raisons économiques basées sur l'unité indivisible du bassin du Niemen dont Vilna est le centre. La Pologne, par contre, déniait que le Grand Duché de Lithuanie eût jamais eu un caractère national au sens moderne, soutenait que son histoire était depuis le 16ème siècle intimement associée à celle de la Pologne, contestait le droit des Soviets de disposer de Vilna et la nécessité économique du rattachement de cette région à la Lithuanie. Aucun rapprochement ne paraissait possible entre ces deux points de vue diamétralement opposés.

La question des relations entre les deux pays eût pu se résoudre par le système fédératif si la Lithuanie ne s'y était montrée nettement hostile, par crainte de voir sa souveraineté absorbée par la Pologne. C'est alors que j'envisageai une solution qui semblait devoir concilier la nécessité d'une entente étroite entre les deux pays avec le souci de sauvegarder leur autonomie et de ménager leurs susceptibilités. Cette solution consistait à réaliser un accord militaire, économique et politique aussi complet que possible entre les deux Etats et à donner à Vilna un statut particulier que je concevais comme suit :

"Le gouvernement lithuanien s'engagera à organiser par une loi constitutionnelle la Lithuanie en Etat fédéral composé des deux cantons autonomes de Kovno et de Vilna Les cantons seront organisés sur une base analogue à celle des cantons suisses et le gouvernement central aura les mêmes attributions que le gouvernement fédéral de Berne. La Capitale fédérale sera établie à Vilna.

"L'armée sera organisée sur la base du recrutement régional avec un commandement unique.

"Les langues polonaises et lithuaniennes seront langues officielles dans tout l'Etat, car il y a beaucoup de Polonais dans la région de Kovno comme il y a beaucoup de Lithuaniens dans la région de Vilna.

"Dans tout l'Etat lithuanien, composé comme je viens de l'indiquer, les garanties

les plus larges seront assurées à toutes les minorités ethniques en ce qui concerne l'enseignement, la religion, la langue et le droit d'association."

Quant à l'accord économique et militaire, je prévoyais une convention militaire défensive et une convention économique allant au delà de la clause de la nation la plus favorisée, les deux pays admettant librement leurs produits respectifs. Au point de vue politique je suggérais la création d'un organe de liaison destiné à assurer l'unité de la politique extérieure, et composée d'un conseil commun de fonctionnaires des deux gouvernements et de deux délégations qui se réuniraient pour examiner tout acte de politique étrangère requérant une sanction législative.

Mon projet comprenait encore des clauses assurant à la Pologne le libre usage des ports et des territoires lithuaniens pour le transport de ses marchandises, y compris le matériel de guerre, et prévoyant le rattachement du port de Memel à la Lithuanie qui aurait ainsi pu joindre la mer Baltique au plus grand profit de son développement commercial.

Telle était l'économie de ce projet que la Lithuanie admit comme base de discussion, mais dont la délégation polonaise subordonna l'acceptation au consentement de la population de Vilna et à la présence d'un représentant de cette ville aux pourparlers qui devaient suivre. Je ne pouvais admettre l'intervention d'un tiers au cours des négociations que le Conseil avait entendu engager directement entre les deux parties intéressées. Force me fut donc, de ramener le litige devant le Conseil, à la session qu'il tint, à Genève en juin 1921. En séance publique, les Membres du Conseil, notamment les délégués de la France et de la Grande Bretagne, adressèrent à tour de rôle aux représentants des gouvernements Polonais et lithuaniens des objurgations éloquentes et des appels pathétiques à la conciliation. Le Conseil vota ensuite la résolution suivante :

"Le Conseil, après avoir pris connaissance du rapport de M. HYMANS sur les négociations de Bruxelles, approuve à l'unanimité l'avant projet transactionnel établi par M. HYMANS avec l'agrément des deux délégations. Le Conseil considère cet avant projet comme de nature à amener l'accord définitif entre la Pologne et la Lithuanie.

Après avoir entendu les deux délégations qui ont déclaré qu'elles acceptaient l'avant projet de M. HYMANS comme base de discussion, le Conseil formule les recommandations suivantes ;

1) Les négociations directes commencées à Bruxelles y continueront sous la présidence de M. HYMANS à partir du 15 juillet en prenant comme base l'avant projet de M. HYMANS.

Afin de donner aux divers groupes ethniques des populations intéressées l'assurance qu'il sera tenu compte de leurs sentiments et de leurs revendications, un ou deux représentants de chaque groupe agréés par M. HYMANS sur la proposition respective de chacune des deux parties pourront être entendus à titre d'information au cours des négociations.

L'accord signé par les Gouvernements sera soumis aux Diètes des deux pays, et ultérieurement à celle de Vilna dont la création est prévue dans l'avant projet."

Le Conseil prescrivit ensuite certaines mesures tendant au retrait progressif d'une partie des troupes du Général ZELIGOWSKI, à l'organisation d'une milice locale, à l'évacuation du matériel de guerre, au départ des fonctionnaires non originaires du pays, et il exprima pour finir, le voeu de voir les deux pays rétablir immédiatement leurs relations consulaires.

Je repris, donc, en Juillet, ma tâche de négociateur, avec l'espoir, fortifié par la décision du Conseil, d'aboutir à un prompt règlement. La réponse des deux gouvernements ne devait pas tarder à m'enlever cette espérance. Le 15 juillet, le gouvernement polonais déclara accepter la recommandation du Conseil "à condition qu'un accord définitif n'entrera en vigueur qu'après avoir été approuvé par la représentation légale de la population des territoires de Vilna."

Quant au Gouvernement lithuanien, il me fit connaître "qu'il n'était pas en mesure de donner suite aux recommandations contenues dans la résolution du Conseil du 28 juin et qu'il renouvelait les instances les plus sérieuses pour l'exécution immédiate et intégrale de l'accord de Suwalki."

Je répondis à ces communications en donnant rendez-vous aux délégués des deux gouvernements à la fin du mois d'août à Genève, pour reprendre les conversations, et quand je les retrouvai, je leur fis remarquer la nécessité de trouver une solution ferme, après des débats aussi prolongés. Puis je leur remis un nouveau projet d'accord qui ne différait d'ailleurs du premier que sur quelques points.

Il me semblait préférable de ne pas imposer au Gouvernement Lithuanien l'obligation de réformer sa constitution pour organiser l'Etat Lithuanien en fédération avec deux cantons, et je suggérai le texte suivant :

"La région de Vilna constituera dans l'Etat Lithuanien un canton autonome.

Le canton de Vilna sera organisé sur une base analogue à celle de la constitution d'un canton suisse (pouvoirs exécutifs et législatifs locaux, droit de nommer les fonctionnaires cantonaux etc. . .) Sa représentation à la Diète centrale sera proportionnelle à sa population. Le Gouvernement central lithuanien aura vis-à-vis du canton de Vilna les mêmes attributions que le Gouvernement fédéral de Berne vis-à-vis des cantons suisses. Le Gouvernement central et la Diète centrale lithuanienne siégeront à Vilna."

Je réservai ensuite aux seules délégations des deux Parlements, à l'exclusion du Conseil commun des fonctionnaires, prévu dans le premier projet, le soin de décider quelles seraient les questions d'intérêt commun aux deux pays, au point de vue de la politique extérieure. Enfin je proposai l'addition suivante :

"Dans le cas où la Pologne, ou la Lithuanie, aurait dans la suite à proposer des modifications au présent accord, elle s'engage à en saisir le Conseil de la Société des Nations."

Ce texte avait le grand avantage de réserver l'avenir, et il permettait éventuellement de corriger, d'après les résultats de l'expérience, les clauses reconnues défectueuses de l'accord conclu entre les parties. Enfin un protocole annexe prévoyait qu'après l'approbation de l'accord par les deux gouvernements, il y aurait lieu de réunir à Vilna les représentants des populations du territoire contesté pour les inviter

à donner leur avis sur le projet — cet avis devait ensuite être transmis au Conseil de la Société des Nations.

J'avais fixé au 12 septembre la date à laquelle les réponses des deux gouvernements devaient me parvenir. Je les reçus très exactement, mais cette fois, contrairement à ce qui s'était passé après la résolution prise par le Conseil en juin, c'est la Lithuanie qui me marqua à peu près son accord, non sans y apporter encore d'assez graves réserves, tandis que la Pologne rejetait mon second projet et proposait la reprise des négociations directes sur la base du premier.

L'affaire revint le 19 et le 27 septembre devant le Conseil, qui prit connaissance de mon rapport, entendit contradictoirement les parties, et après de nouveaux et éloquents appels à la conciliation adressés successivement par tous ses Membres aux deux Gouvernements, prit la résolution suivante :

"Entendu le rapport de M. HYMANS sur les suites qui ont été données à la résolution du Conseil du 28 août et sur l'état actuel du différend. Entendu les observations formulées par les deux délégations :

Constatant :

1°. Qu'au cours des négociations directes dont il avait la présidence, M. HYMANS a obtenu l'assentiment des deux parties pour préparer un projet de règlement qui pourrait servir de base d'accord ;

2°. Que le premier projet de M. HYMANS, la résolution du Conseil du 28 juin et le deuxième projet de M. HYMANS tel qu'il a été communiqué aux deux délégations le 3 septembre, ne présentent que des différences de détail et reposent sur les mêmes principes : constitution du territoire de Vilna en un canton autonome, sur une base analogue à celle de la Constitution Suisse, dans le cadre de l'Etat Lithuanien et rapprochement entre la Pologne et la Lithuanie dans les domaines politiques et économiques ;

3°. Que les principes de l'autonomie de la région de Vilna, dans le cadre de l'Etat lithuanien et du rapprochement politique, économique et militaire entre les deux pays ont en substance rencontré l'approbation des deux parties, et que les difficultés qui subsistent encore entre elles portent sur l'application de ces principes ;

Estimant, conformément à l'article 15 § 4 du Pacte, que l'accord complet n'ayant pu être obtenu, le Conseil est tenu de faire connaître les solutions qu'il recommande comme les plus équitables et les mieux appropriées à l'espèce.

Déclare à l'unanimité recommander le projet de M. HYMANS dont le texte est annexe à la présente recommandation.

Le Conseil décide en outre, l'Assemblée se trouvant actuellement en session, d'inviter M. HYMANS à lui exposer l'état actuel du différend de façon à donner à l'Assemblée l'occasion d'aider par son autorité au règlement du différend."

C'est ainsi que je fus amené à faire un exposé de ce long conflit à l'Assemblée qui, après avoir remercié le Conseil de son action, répondit à l'appel que j'avais fait à la sagesse et à l'esprit de concorde des deux peuples en les "engageant à conclure un accord nécessaire à tous deux comme à la paix du monde."

Il me reste à dire un mot des faits nouveaux qui se sont produits depuis le mois d'octobre 1921. Ni la Pologne ni la Lithuanie n'ayant cru devoir accepter la solution recommandée par le Conseil, il ne restait à celui-ci qu'à mettre fin à la procédure de conciliation instituée le 3 mars 1921 et à retirer sa commission militaire de contrôle. C'est ce qui a été décidé par le Conseil dans sa session de Genève de janvier 1922. D'autre part, il a pris acte avec satisfaction de l'engagement solennel pris par les représentants des gouvernements polonais et lithuanien de s'abstenir de tout acte d'hostilité et il les a engagés, s'ils ne peuvent se mettre d'accord pour la reprise des relations diplomatiques et consulaires, à confier leurs intérêts respectifs à des Puissances amies dont les représentants seraient chargés de veiller à l'observation des mesures de pacification préconisées par le Conseil. Celui-ci a estimé aussi qu'il y avait lieu de substituer aux zones neutres une ligne de démarcation provisoire, sous réserves des droits territoriaux des deux Etats. Il a reconnu que la protection des minorités se trouvait assurée par les obligations résultant pour la Pologne du traité de Versailles et par la déclaration faite par la Lithuanie, le 14 septembre 1921. Il a pris acte enfin de la protestation du gouvernement Lithuanien contre les élections organisées à Vilna en ajoutant, pour ce qui concerne le territoire de Vilna, qu'il ne pouvait douter que les deux parties ne consentissent à l'envoi sur place de ses représentants, s'il le juge opportun, pour recueillir les renseignements nécessaires et lui faire rapport.

Le Conseil a invité les représentants des deux pays, à lui faire connaître aussitôt que possible la réponse de leurs gouvernements à sa recommandation.

On peut regretter que l'action persévérante et patiente du Conseil n'ait pas amené jusqu'ici le règlement définitif du conflit Polono-Lithuanien, mais on doit du moins reconnaître que son intervention a eu cette conséquence heureuse d'éviter toute effusion de sang dans la région la plus troublée de l'Europe, d'enlever au différend son caractère menaçant et de préparer les voies à une solution pacifique.

c. La Haute Silésie.

Le problème de la Haute Silésie, qui est un des points névralgiques dont souffrait l'organisme européen et qui relevait de la compétence naturelle du Conseil suprême des Puissances alliées et associées a été dévolu par celui-ci au Conseil de la Société des Nations par suite des difficultés qu'ont rencontrées les Puissances alliées et associées, lorsqu'elles se sont efforcées, en interprétant les résultats du plébiscite organisé en Haute Silésie, de trouver une formule d'accord sur la délimitation de la frontière entre l'Allemagne et la Pologne dans cette région.

L'article 87 § 3 du Traité de Versailles stipule que "les frontières de la Pologne qui ne sont pas spécifiées par le présent Traité seront ultérieurement fixées par les principales Puissances alliées et associées", et l'article 83 porte que "l'Allemagne déclare dès à présent renoncer en faveur de la Pologne à tous droits et titres sur la partie de la Haute Silésie au delà de la ligne frontière fixée en conséquence du plébiscite par les Principales Puissances alliées et associées". Le plébiscite eut lieu le 29. mars 1921, par commune, au suffrage universel des deux

sexes. Le Conseil suprême nomma une Commission d'experts chargée de lui soumettre un projet de tracé. Mais l'accord ne se réalisa pas, ni au sein de la Commission, ni au sein du Conseil Suprême, et c'est dans ces conditions que par une lettre en date du 24 août 1921 M. BRIAND fit connaître au Conseil de la Société la décision prise par le Conseil suprême "par application de l'article 11 § 2 du Pacte, de soumettre au Conseil de la Société des Nations les difficultés que présente la fixation de la frontière entre l'Allemagne et la Pologne en Haute Silésie, et de lui demander de vouloir bien lui faire connaître la solution qu'il recommande sur le tracé de la ligne qu'il appartient aux Principales Puissances Alliées et Associées d'établir". M. BRIAND ajoutait que chacun des gouvernements représentés au Conseil Suprême s'était, au cours de la délibération, solennellement engagé à accepter la solution qui serait recommandée par le Conseil de la Société des Nations. L'article 11 du Pacte (§ 2) auquel il est fait allusion dans la lettre de M. BRIAND, est ainsi conçu :

§ 2. "Il est, en outre, déclaré que tout membre de la Société a le droit, à titre amical, d'appeler l'attention de l'Assemblée ou du Conseil sur toutes circonstances de nature à affecter les relations internationales et qui menace par suite de troubler la paix ou la bonne entente entre nations dont la paix dépend."

Le Vicomte Ishii, dans son rapport au Conseil sur la demande adressée par le Conseil Suprême, définit de façon très exacte les difficultés économiques et politiques que le plébiscite laissait à résoudre. "Les résultats du plébiscite, dit-il, n'ont malheureusement pas été de nature à permettre de fixer une frontière conforme au vœu de la population, et la situation géographique et économique des localités ne fournit pas d'indication décisive sur le tracé de cette frontière. Le fait même qu'il fallait tenir compte en même temps de ces deux facteurs a ajouté à la difficulté du problème.

"Le plébiscite a montré que, si l'on considère l'ensemble du pays on voit que, dans certaines régions vers le Nord, et vers l'Ouest, habitées surtout par des agriculteurs, une grande majorité des communes ont voté surtout pour l'Allemagne, tandis que dans d'autres régions vers le Sud, qui ont une population de paysans et de mineurs la plupart des suffrages se sont portés du côté de la Pologne. Au centre et à l'Est dans une région étendue, les résultats du vote ont un aspect confus. Là se trouvent les établissements métallurgiques et chimiques, et de grandes mines de bouille de zinc et de fer. La majorité des communes s'est prononcée pour la Pologne. Mais dans les principales villes, l'Allemagne a obtenu des majorités importantes. Ces villes sont d'ailleurs entourées de communes où les suffrages polonais l'emportent. Il faut noter d'autre part, que quoiqu'elles forment entre elles une sorte de réseau, elles dépendent pour certaines matières qui leur sont indispensables, de districts plus ou moins éloignés. Géographiquement elles sont situées à l'extrême frontière de la Haute Silésie, loin de la masse des communes à majorités allemandes, mais les districts qui les en séparent n'ont pas une population très dense."

Le Conseil, se déclarant compétent, accepta le 29 août la tâche délicate que

lui confiait le conseil suprême, et, pendant les mois de septembre et d'octobre, il procéda à l'examen approfondi du problème silésien dont il confia l'étude préalable à quatre de ses membres, les représentants de la Belgique, du Brésil, de la Chine et de l'Espagne, Etats qui n'avaient pas encore pris part aux travaux précédents ni aux délibérations auxquelles ils avaient donné lieu. La Commission des quatre désigna deux experts techniques, un tchéque et un suisse, qui se mirent en rapport avec les représentants les plus qualifiés, allemands et polonais, des diverses classes sociales et des groupements professionnels de la Haute Silésie.

Le problème était, sans contredit, d'une solution malaisée. Il y a en effet, sur ce territoire de la Haute Silésie, riche en charbon, en minéral de fer et en minéral de zinc, une population dense, des industries nombreuses, un réseau serré de voies de communications, des intérêts économiques mêlés, des groupes ethniques enchevêtrés.

La grosse difficulté consistait dans l'attribution de ce que l'on a appelé le "triangle industriel", formant un ensemble tellement touffu de cours d'eau, de voies ferrées, de mines, de hauts fourneaux, de raffineries, d'ateliers de constructions et d'aciéries que les experts du Conseil Suprême avaient conclu à l'unité indivisible de ce district.

Il fallait tenir compte sans aucun doute de cette situation géographique et économique toute spéciale mais il fallait aussi avoir égard, avant tout, à la volonté des populations qui s'était affirmée dans le plébiscite. L'aspect extrêmement complexe du problème ne permit pas au Conseil d'échapper à la nécessité de diviser la région industrielle de la Haute Silésie, comprenant à la fois des communes urbaines qui avaient donné des majorités allemandes et des communes rurales qui avaient donné des majorités polonaises.

Mais le partage fut opéré de telle manière que chacun des deux Etats, Allemagne et Pologne, se vit attribuer un nombre d'habitants sensiblement égal au chiffre des suffrages exprimés en sa faveur. D'autre part, il ne fut pas possible de tracer la ligne de partage sans laisser de chaque côté des minorités plus ou moins importantes, dont les droits furent protégés par des garanties spéciales. C'est en s'inspirant de toutes ces considérations que le Conseil recommanda un "tracé" qui lui parut devoir donner au problème silésien la solution la plus équitable.

Il fallait d'autre part ménager les transitions et prévoir un régime économique provisoire pendant toute la durée de la période de réadaptation, afin de ne pas jeter le trouble dans la vie sociale de la Haute Silésie.

C'est pourquoi, dans la recommandation qu'il adressa le 12 octobre au Conseil Suprême, le Conseil de la Société des Nations indiqua une série de mesures qui doivent, dit-il, tendre principalement à :

"Conserver pour un certain temps aux industries du territoire séparé de l'Allemagne les anciens marchés et leur assurer les fournitures indispensables en matières premières et en produits fabriqués; éviter les troubles économiques que provoquerait la substitution immédiate du mark polonais au mark allemand comme seule monnaie légale dans le territoire attribué à la Pologne; éviter que le fonctionnement des chemins de fer qui desservent

la Haute Silésie ne soit affecté par le déplacement de la frontière politique; régler la fourniture d'eau et d'électricité; maintenir la liberté de la circulation des personnes à travers la nouvelle frontière; garantir le respect de la propriété privée; garantir aux ouvriers, autant que possible, qu'ils ne perdent pas dans la fraction du territoire attribuée à la Pologne les avantages que leur assuraient la législation sociale allemande et leur organisation syndicale; enfin assurer la protection des minorités selon le principe d'une réciprocité équitable."

Le régime applicable aux chemins de fer prévoit le maintien de l'unité de l'exploitation pendant quinze ans — le réseau situé dans le territoire soumis au plébiscite étant soumis à un système d'exploitation mixte, avec les mêmes tarifs que ceux qui sont en vigueur sur le territoire allemand. Un régime douanier spécial est prévu pour les produits bruts, demi-bruts et fabriqués, originaires et en provenance des établissements industriels de l'une des zones du territoire plébiscisté et destinés à l'autre zone. Les produits miniers et notamment le charbon font l'objet de clauses particulières.

„La solution de tous ces problèmes, ajoute le Conseil, devrait être assurée par des arrangements réalisés sous la forme d'une convention générale entre l'Allemagne et la Pologne. Le Traité de Versailles a prévu en plusieurs cas analogues des conventions de ce genre. En ce qui concerne la Haute Silésie, le Traité a réglé certaines questions par des dispositions expresses.

L'article 92 stipule d'autre part, que "des conventions ultérieures régleront toutes questions qui ne seraient pas réglées par le présent Traité et que pourront faire naître la cession du dit territoire."

La conclusion entre les parties d'une convention générale ayant pour effet de placer la Haute Silésie, pendant la période de transition, sous un régime spécial, paraît répondre aux intentions déjà exprimées par les Etats intéressés. En effet, l'Allemagne aussi bien que la Pologne, ont déjà envisagé la création pour cette région d'institutions particulières."

Pour assurer l'exécution de ces mesures transitoires, le Conseil préconisa l'institution d'une Commission composée en nombre égal d'Allemands et de Polonais de Haute Silésie, et d'un Président d'une autre nationalité qui pourrait être désigné par le Conseil de la Société des Nations. Cette Commission qui serait essentiellement un organe de surveillance pourrait être dénommée „Commission mixte de Haute Silésie."

Le Conseil signala aussi l'utilité de former un tribunal arbitral, chargé de statuer sur tous différends d'ordre privé que pourrait soulever l'application des mesures transitoires.

Dans deux rapports annexes qu'il a adressés au Conseil Suprême, le Conseil expose les principes qui doivent, selon lui servir de base à la convention générale entre les parties, ainsi que les règles qu'il y a lieu d'adopter pour résoudre les questions de nationalité, de domicile et de protection des minorités. Le Conseil suggère que les droits reconnus aux Minorités de race, de religion ou de langue, soient placés sous la garantie de la Société des Nations.

Cet ensemble de dispositions, sous forme de "recommandation", constitue l'avis

demandé par le Conseil Suprême au Conseil de la Société des Nations. Il fut communiqué le 12 octobre dernier à M. BRIAND. La recommandation fut acceptée, par le Conseil Suprême et transmise immédiatement aux gouvernements allemand et polonais, avec des instructions précises concernant les délais d'exécution.

Sur l'invitation des Principales Puissances, le Conseil a désigné le Président de la Conférence chargée des négociations germano-Polonaises; son choix s'est porté sur M. FELIX CALONDER, ancien président de la Confédération helvétique, qui s'est rendu en Haute Silésie pour faciliter les négociations.

Ainsi l'intervention conciliatrice du conseil a abouti au règlement pacifique d'un conflit qui avait soulevé les passions politiques les plus brûlantes, et qui risquait de provoquer une conflagration dans une région particulièrement sensible et exposée de l'Europe Orientale.

d. L'Albanie.

Le Conseil a été saisi en mars 1921 d'un appel du Gouvernement albanais protestant contre la violation par des troupes grecques et yougo-slaves du territoire albanais en deça de la frontière qui avait été fixée par les Grandes Puissances en 1913. L'occupation par les Serbes d'une partie de l'Albanie du Nord avait provoqué, disait le Gouvernement albanais, l'exode vers l'intérieur de milliers de réfugiés.

Le Conseil a invité les divers gouvernements intéressés à envoyer des délégués à la session où il a examiné la situation de l'Albanie. Rappelons qu'en 1913, après la guerre balkanique, les grandes Puissances avaient érigé ce pays en Etat indépendant et en avaient déterminé les frontières. Mais dans le courant de 1915, un arrangement prévoyant le partage de la plus grande partie de l'Albanie, avait été conclu à Londres entre l'Angleterre, la France, l'Italie et la Russie. Tandis que les représentants de l'Albanie soutenaient qu'il fallait s'en tenir à l'accord de 1913, les délégués des gouvernements grec et serbe-croate-slovène prétendaient que la question des frontières de l'Albanie était de la compétence unique de la Conférence des Ambassadeurs, appelée à régler définitivement le statut de ce pays.

Tout en assurant la population albanaise de sa sollicitude, le Conseil a estimé que, la Conférence des Ambassadeurs étant saisie de l'ensemble du problème albanais, il n'y avait pas lieu pour lui de l'examiner simultanément.

Le Gouvernement albanais fit appel de cette décision devant la 2^{ème} Assemblée de la Société des Nations à laquelle le Conseil envoya en même temps l'examen d'une nouvelle plainte de l'Albanie, au sujet de l'occupation de certains territoires par les troupes serbes-croates-slovènes.

L'Assemblée a recommandé à l'Albanie d'accepter, sur la question des frontières, la décision de la Conférence des Ambassadeurs, et a invité le Conseil à nommer une commission de trois membres chargée de se rendre en Albanie et de faire rapport sur l'exécution de la décision des principales Puissances Alliées et Associées, dès que cette décision serait prise, ainsi que sur les troubles qui pouvaient se produire à la frontière albanaise.

Le Conseil a procédé dans sa session d'octobre 1921 à la nomination de cette

commission d'enquête dont il a décidé le départ immédiat, tandis qu'au début de novembre la Conférence des Ambassadeurs fixait les frontières de l'Albanie, qui sont à peu près les mêmes que celles de 1913, sauf trois légères modifications en faveur de l'Etat serbe, et une autre en faveur de l'Albanie. Mais, en même temps, de nouveaux troubles éclataient dans l'Albanie du Nord par suite de l'avance continue des troupes yougo-slaves. A la demande du Gouvernement britannique le Conseil se réunit d'urgence à Paris en novembre 1921 en session extraordinaire, et après avoir entendu les représentants des gouvernements intéressés et reconnu que les frontières de l'Albanie étaient désormais fixées et devaient être respectées sous les garanties assurées aux membres de la Société des Nations par le Pacte, il prit acte de la déclaration des délégués de l'Etat serbe-croate et slovène que cet Etat prenait toutes mesures afin de faire évacuer immédiatement par ses troupes tout territoire appartenant à l'Etat albanais; il prit acte également de l'assurance donnée par les parties d'accepter le tracé des frontières de l'Albanie établi par la Conférence des Ambassadeurs et d'entretenir désormais des rapports de bon voisinage. Il chargea en même temps la Commission d'enquête envoyée en Albanie de rendre compte au Conseil du retrait des troupes yougo-slaves et albanaises, de part et d'autre de la zone de démarcation provisoire prévue par la Conférence des Ambassadeurs, de se tenir en rapport avec la Commission de délimitation et d'aviser aux meilleurs moyens de mettre fin aux troubles actuels. Les nouvelles reçues jusqu'à ce jour de la Commission donnent lieu d'espérer que les mesures prises par le Conseil amèneront prochainement la pacification de l'Albanie.

e. L'Arménie.

Le problème arménien a changé complètement d'aspect d'une année à l'autre, de 1920 à 1921, à la suite d'un mouvement qui a porté au pouvoir un gouvernement ayant noué des rapports étroits avec les Soviets Russes.

Dans le cours de 1920, à l'intervention du Conseil Suprême, le Conseil s'est occupé du statut politique de l'Arménie et a suggéré l'idée de placer ce pays sous le mandat d'un Etat membre ou non de la Société des Nations — les troupes turques devant, au préalable, par les soins du Conseil Suprême, avoir évacué les territoires dévolus à l'Arménie en vertu du Traité de Sévres. Le Conseil Suprême, entrant dans ces vues, proposa aux Etats Unis d'accepter ce mandat et invita le Président Wilson, désigné comme arbitre par le Traité de Sévres, à déterminer les frontières entre l'Arménie et la Turquie dans un certain nombre de vilayets contestés. Le Gouvernement Arménien, dans l'entretemps, a adressé diverses requêtes au Conseil pour solliciter la protection de la Société des Nations et obtenir une aide efficace contre les nationalistes turcs. Le Conseil ne put que transmettre ces appels aux Puissances signataires du Traité de Sévres, et la première Assemblée de la Société, émue des vicissitudes de la république Arménienne, chargea expressément le Conseil de veiller sur son sort. Malheureusement, les événements survenus fin 1920 ont rendu de plus en plus confuse la situation de l'Arménie où les nationalistes turcs et les Soviets se disputent le pouvoir,

et ils ne permirent pas au Conseil de donner suite à la résolution de l'Assemblée. Il estima qu'aucune action nouvelle n'était possible jusqu'à ce que la situation se fut éclaircie en Asie Mineure, et notamment jusqu'à ce que les Puissances eussent tranché les diverses questions soulevées par le Traité de Sèvres. La deuxième Assemblée, de la Société, a examiné à nouveau le problème Arménien, et "considérant que le Conseil Suprême a proposé d'envisager dans la revision du Traité de Sèvres, la création d'un foyer national pour les Arméniens; considérant en outre l'imminence probable d'un traité de Paix entre la Turquie et les Puissances Alliées à une date rapprochée;

"Elle a invité le Conseil à insister auprès du Conseil Suprême sur la nécessité de prendre des mesures dans le Traité pour sauvegarder l'avenir de l'Arménie, et en particulier de donner aux Arméniens un Foyer National entièrement indépendant de la domination ottomane."

Le Conseil, dans sa séance du 2 octobre 1921, a décidé d'adresser aux principales Puissances Alliées une lettre dans laquelle il leur communique la résolution de l'Assemblée, en déclarant s'associer à ses vues.

f. Autres différends d'ordre politique.

Nous pouvons nous borner à indiquer en quelques mots les autres litiges politiques qui ont été soumis au Conseil.

C'est d'abord, en mai 1920, la Perse qui, en raison de la violation de son territoire par les troupes des Soviets, a demandé l'intervention du Conseil. Celui-ci a reconnu la légitimité de l'appel du Gouvernement persan, basé sur le principe de coopération des Nations inscrit dans le Pacte, mais il a sursis à statuer — des négociations étant en cours entre la Perse et les Soviets.

En juillet 1920, le Conseil a examiné une protestation du Roi de Hedjaz contre l'arrestation et l'emprisonnement par les autorités françaises en Syrie, de certains membres du Conseil administratif Libanais. Le Conseil, considérant que la paix entre la Turquie et les Puissances alliées n'était pas encore conclue, s'est déclaré incompétent et a transmis au Gouvernement français la requête du Roi de Hedjaz.

Durant sa session de février 1921, le Conseil, ayant appris que des dissensions avaient surgi entre les républiques de Costa Rica et de Panama, pria les Gouvernements de ces Etats de lui communiquer des renseignements à ce sujet en leur rappelant les obligations résultant du Pacte. L'apaisement s'étant fait entre les deux pays, grâce à la médiation des Etats Unis, le Conseil a été heureux de prendre acte de la procédure suivie et en a félicité les parties.

A la demande du gouvernement luxembourgeois, le Conseil a été amené en juin 1921 à préciser la situation spéciale du Luxembourg, dont l'adhésion à la Société des Nations nécessitait certaines modifications au texte de sa Constitution.

Enfin, un appel a été adressé le 28 novembre 1921 par le gouvernement finlandais, qui a attiré l'attention du Conseil sur la situation de la Carélie Orientale, dont le territoire comprend le Gouvernement d'Olonetz et la partie du gouvernement d'Arkangel située à l'ouest de la Mer blanche. En vertu du Traité de paix de Dorpat,

conclu entre la Finlande et les Soviets, ceux-ci c'étaient engagés à reconnaître l'autonomie territoriale, économique et morale de la Carélie Orientale. La Finlande se plaignait de la violation de cette clause du Traité — les Soviets ayant installé dans cette région, le régime dictatorial d'une "commune ouvrière". Les représentants de l'Esthonie et de la Lettonie, qui assistaient à la séance du Conseil de janvier dernier où a été examinée la requête de la Finlande, ont appuyé la démarche de ce dernier pays; le représentant de la Pologne a fait savoir que son gouvernement avait offert ses bons offices pour aplanir le conflit, et le Conseil a déclaré "qu'il était disposé, s'il y a à ce sujet accord entre les deux parties intéressées, à examiner la question en vue de trouver une solution satisfaisante. Le Conseil estime qu'un des Etats intéressé, membre de la Société, qui est en relation diplomatiques avec le Gouvernement de Moscou, pourrait s'informer de ses dispositions à cet égard. Si l'un de ses Etats pouvait aider, par ses bons offices entre les deux parties, à la solution de la question dans le haut esprit de conciliation et d'humanité qui est celui de la Société des Nations, le Conseil ne pourrait que s'en montrer satisfait."

II. L'ACTION ECONOMIQUE DU CONSEIL.

Le rétablissement de la liberté des communications et du transit — la conférence financière internationale — l'organisation des crédits internationaux — l'enquête sur les matières premières et les denrées alimentaires — la restitution financière de l'Autriche — la coordination des statistiques internationales.

La reconstruction de l'Europe sur des bases économiques solides est un des fondements essentiels de la paix du monde, et cet aspect du vaste problème international n'a pas échappé à la vigilance du Conseil. D'ailleurs, le Pacte lui-même et les divers Traités de Paix ont investi la Société des Nations de certaines fonctions spéciales d'ordre économique — notamment en matière de liberté des communications et du transit.

L'article 23 du Pacte, sous la réserve et en conformité des dispositions des conventions internationales actuellement existantes ou qui seront ultérieurement conclues, charge les Membres de la Société de prendre les dispositions nécessaires pour assurer la garantie et le maintien de la liberté des communications et du transit, ainsi qu'un équitable traitement de commerce de tous les Membres de la Société. La partie XII du Traité de Versailles et les parties correspondantes des autres traités de Paix sont relatives aux Ports, voies d'eau, et voies ferrées. Les articles 331 à 337 du Traité de Paix déclarent internationales plusieurs voies navigables dotées d'un régime provisoire dont l'article 338 prévoit le remplacement par une Convention générale à établir par les Puissances alliées et associées et approuvée par la Société des Nations. L'article 376 confie à la Société, le soin de régler les différends qui peuvent s'élever entre les Puissances intéressées au sujet de l'interprétation et de l'application des dispositions relatives aux Ports, voies d'eau et voies ferrées. De même les articles 336—337— et 386 prévoient le recours à la Société des Nations pour le règlement de certains conflits particuliers entre Etats

riverains. D'autres articles chargent le Conseil de la Société du soin de désigner des experts et des Présidents de Commissions internationales.

La mise en oeuvre de ces diverses dispositions inscrites soit dans le Pacte, soit dans les Traités de Paix, impliquait la création d'un organisme consultatif permanent des communications et du transit, ainsi que l'élaboration de conventions générales relatives au transit et au régime des voies navigables, des chemins de fer et des ports, complètement bouleversé par la guerre. Au cours de la 2^{ème} session, tenue en février 1920, le conseil invita la Commission pour l'étude de la liberté des communications et du transit réunie à Paris sur l'invitation du gouvernement français :

- a) "A présenter au Conseil des propositions relatives à la création d'une organisation permanente, qui fera partie de l'organisation de la Société des Nations pour traiter les questions relatives aux communications et du Transit;
- b) A préparer, en vue d'être soumis à la dite organisation, un avant projet de conventions internationales générales sur le transit, sur les voies d'eau, les Ports et si possible sur les voies ferrées."

Cette commission rédigea un rapport dont les conclusions furent adoptées par le Conseil qui, dans sa session de mai 1920, prit une résolution aux termes de laquelle il décida la réunion d'une conférence internationale chargée "d'élaborer les mesures que les membres de la Société seraient amenés à prendre en exécution de la partie de l'article 23 du Pacte touchant la liberté des communications et du transit ainsi que les conventions générales visées aux articles 338 et 379 du Traité de Versailles, concernant le régime international du transit, des ports, des voies d'eau et des voies ferrées." La même Conférence était invitée à organiser une "commission consultative et technique des communications", dépendant de la Société.

La première Assemblée de la Société a ratifié cette résolution du Conseil et, en exécution de ces décisions, une Conférence Internationale s'est tenue à Barcelone en mars 1921. Quarante États y étaient représentés, y compris l'Allemagne et la Hongrie. La conférence a adopté une série de conventions et de recommandations dont les deux plus importantes, qui ont fait l'objet de Conventions internationales, sont: une convention et un statut sur la liberté du transit stipulant l'égalité complète des conditions du transit, ainsi qu'une convention et un statut sur le régime des voies navigables d'intérêt international. Cette dernière garantit la liberté absolue de navigation sur tous les fleuves et cours d'eau communs à plusieurs États, avec traitement égal pour tous les pavillons et défense d'établir des droits de douane spéciaux, des taxes ou des redevances vexatoires. Une recommandation relative au régime international des voies ferrées, et une autre concernant les ports soumis à un régime international, sont basées sur les mêmes principes. La Conférence a également adopté une résolution portant reconnaissance du droit au pavillon des États dépourvus de littoral maritime. Elle a enfin élaboré un règlement d'organisation des conférences générales sur les communications et le transit et de la commission consultative et technique. Cette commission s'est réunie fin juillet à Genève, et a rédigé sur l'oeuvre de l'organisation des com-

munications et du transit, un rapport très complet qui après avoir été approuvé par le Conseil, a été soumis à la 2^{ème} Assemblée et adopté par celle-ci.

Signalons encore, dans le même ordre d'idées, qu'une Conférence des passeports, convoquée par le Conseil, s'est réunie à Paris en octobre 1920 et a préconisé une série de mesures tendant à la simplification des formalités d'obtention et de visa des passeports, à la réduction des prix et à l'unification des régimes des passeports. Ces mesures ont reçu l'approbation d'un grand nombre de gouvernements, et un appel a été adressé par la deuxième assemblée de la Société à ceux qui jusqu'à présent ne les ont pas encore ratifiées.

Le Conseil ne s'est pas borné à faciliter la reprise des échanges internationaux en réduisant ou en supprimant les entraves apportées à la libre circulation des personnes et des choses; il a examiné l'ensemble des problèmes à la solution desquels est subordonné le rétablissement de l'équilibre économique du monde.

Dès le mois de février 1920, au cours de la deuxième session, le Conseil a décidé d'organiser sous les auspices de la Société des Nations, une conférence financière internationale dans le but d'examiner la situation des finances publiques dans les divers Etats et de rechercher les moyens d'y porter remède. La conférence s'est ouverte à Bruxelles le 20 septembre 1920 sous la présidence de M. ADOR et 39 gouvernements y ont participé, parmi lesquels les gouvernements allemand et autrichien—étant entendu que seraient exclues de ses délibérations, toutes les questions économiques encore pendantes entre les Alliés et l'Allemagne. La Conférence, on le sait, après avoir énoncé les principes généraux dont il y a lieu pour les Etats de s'inspirer dans leur politique économique, a formulé une série de recommandations basées sur la nécessité de la coopération économique et financière de tous les peuples, et dont nous ne retiendrons que celles dont elle a spécialement confié l'examen au Conseil de la Société. Elle a préconisé, en effet, la création d'un organisme international mis à la disposition des Etats qui désireraient recourir au crédit pour assurer le paiement de leurs importations essentielles, et elle a fait appel au Conseil pour la désignation d'un Comité de financiers et d'hommes d'affaires chargé d'élaborer les mesures d'exécution. Le Conseil, donnant suite à cette recommandation, a décidé la constitution d'une Commission économique et financière provisoire comprenant deux sections: un comité financier et un comité économique. Cette commission dont la première réunion a eu lieu à Genève le 29 novembre 1920, a rédigé une série de rapports concernant les crédits internationaux et les crédits de finition dont les conclusions ont été soumises au Conseil.

En ce qui concerne le projet de crédits internationaux, dit projet Ter Meulen, destiné à "permettre aux nations appauvries et actuellement incapables d'obtenir des crédits à des conditions raisonnables sur le marché international, d'inspirer confiance pour se procurer les ressources nécessaires", le Conseil a autorisé la Commission économique et financière à nommer un Organisateur des crédits internationaux, chargé de préparer la mise en oeuvre de ce projet.

Quant aux crédits de "finition" ou de transformation des matières premières, le Conseil a nommé un Comité d'experts appelés à donner un avis sur les aspects juridique et technique de la question. Cette forme de crédit n'a que peu de partisans

dans le monde des affaires et comme, d'autre part, il a été reconnu qu'elle s'adapte mal à la législation intérieure de divers États, le principe en sera vraisemblablement abandonné.

Des démarches ont été faites auprès de divers gouvernements par Sir Drummond-Drummond Fraser, nommé organisateur des crédits internationaux, et, du rapport présenté en Juin 1921 au Conseil, on peut augurer que le projet Ter Meulen aboutira à des réalisations pratiques. Il paraît notamment devoir être l'un des facteurs importants de la reconstitution financière de l'Autriche, dont le Comité financier de la Société s'est occupé à la suite d'une demande du Conseil Suprême. Le Comité a cependant subordonné l'application du système Ter Meulen à une série de réformes intérieures que le gouvernement autrichien s'est déclaré prêt à réaliser : refonte des finances, émission d'un emprunt intérieur pour assurer l'équilibre du budget, création d'une nouvelle banque d'émission indépendante et réforme monétaire. De plus, il a estimé nécessaire que les divers gouvernements qui détiennent des privilèges sur l'Autriche en vertu du Traité de St. Germain ou à titre de garantie de prêts consentis depuis la guerre, fassent abandon de ces privilèges pendant une période d'au moins vingt ans. La plupart des États intéressés ont accepté de renoncer à leur privilèges, et des démarches sont faites auprès des gouvernements des États Unis, qui est le plus gros créancier de l'Autriche, pour qu'il consente également à la suspension de ses hypothèques.

Le Conseil s'est préoccupé aussi des difficultés que rencontrent de nombreux États pour se procurer les denrées alimentaires et les matières premières indispensables, et, dans sa séance du 27 octobre 1920, il a pris la résolution suivante :

"Le Conseil, se rendant compte des difficultés qu'éprouvent de nombreux pays à s'assurer les importations de matières premières nécessaires à leur bien être et même à leur existence, a chargé la section économique de la Commission économique et financière d'étudier :

- a) l'étendue et la nature de ces besoins.
- b) les causes (autres que celles provenant du manque de crédit ou des fluctuations du change qui ont déjà été examinées par la Conférence financière de Bruxelles), auxquelles ces difficultés sont dues. Les conséquences des monopoles seront l'objet d'une attention toute spéciale.

Le Conseil invite la Commission à lui soumettre dans le plus bref délai possible, un rapport sur les conclusions de son enquête, rapport qui est indispensable pour les délibérations ultérieures de la prochaine conférence internationale économique et financière."

En suite de cette décision, la section économique a envoyé aux divers États un double questionnaire portant sur l'estimation des besoins de chaque pays en matières premières et en denrées alimentaires, ainsi que sur les difficultés d'approvisionnement pouvant résulter des restrictions d'importation et d'exportation et de l'action des monopoles.

La Commission a consigné les résultats de son enquête dans un rapport dont les conclusions ont été adoptées par le Conseil dans sa session de septembre 1921. Le Conseil, dans sa résolution, appelle la sérieuse attention des États sur les incon-

vénients que peut présenter pour la vie économique de certains pays, l'établissement de restrictions artificielles et de droits sur l'exportation des matières premières essentielles. En égard aux relations étroites qui existent entre les facilités de transport et la fourniture et la répartition des matières premières, le Conseil a émis le voeu que tous les efforts possibles soient faits en vue de hâter le travail des différentes commissions chargées des questions de répartition et d'échange de matériel roulant dans certaines parties de l'Europe. Il a invité la Commission consultative et technique des communications et du transit à examiner toutes les questions particulières ayant pour objet d'améliorer les facilités de communication et de transport entre les Etats dont les systèmes de transport ont été désorganisés pendant la guerre. Il a, enfin, décidé de prendre en sérieuse considération les demandes qu'il pourrait recevoir des pays qui auraient besoin de conseillers techniques au point de vue financier ou économique; le Conseil étant appelé à nommer des experts compétents et à approuver leurs engagements.

Dans l'ordre de l'activité économique du Conseil, signalons encore que, sur la recommandation du Comité financier, il a chargé le Secrétariat de la Société des Nations de publier des rapports périodiques sur les finances publiques et la circulation monétaire des différents pays.

Mentionnons enfin les mesures qu'il a prises en vue de l'organisation des statistiques internationales. La Commission qu'il a désignée pour l'étude de ce problème, n'a pu recueillir l'adhésion unanime de ses membres sur un projet de centralisation et de coordination internationale des données statistiques. Le rapport de cette commission a été communiqué à tous les gouvernements: dix d'entre eux ont approuvé les conclusions de la majorité et six autres se sont ralliés aux conclusions de la minorité. La question de l'organisation définitive de la statistique internationale a été ajournée à la prochaine session de l'Assemblée de la Société, afin de permettre dans l'intervalle de rechercher une solution conciliant les divers points de vue.

III. L'ACTION SOCIALE ET HUMANITAIRE DU CONSEIL.

On aurait une idée incomplète de l'oeuvre poursuivie par le Conseil de la Société des Nations si, à côté de son action politique et économique, on ne mentionnait pas les résultats de son intervention dans le domaine social et humanitaire.

1) La lutte contre les Epidémies et l'Organisation Internationale de l'Hygiène.

Un des problèmes les plus poignants qui ont sollicité l'attention du Conseil est celui des ravages causés par le typhus dans l'Europe Orientale d'où si souvent des foyers d'épidémie ont menacé l'Occident. L'action du Conseil en cette matière trouve son principe dans l'article 23, dernier alinéa du Pacte aux termes duquel les membres de la Société "s'engagent à prendre des mesures d'ordre international pour prévenir et combattre des maladies."

Dès sa deuxième session, le Conseil a prié la conférence internationale d'hygiène

convoquée à Londres en avril 1920, de lui soumettre un plan en vue d'une action concertée des gouvernements pour lutter contre l'épidémie de typhus consécutive à la guerre et à la disette qui sévissait en Pologne et risquait de s'étendre dans l'Europe centrale et occidentale. La Conférence a soumis au Conseil un projet basé sur la triple coopération des autorités polonaises, de la Ligue des Sociétés de la Croix rouge et des Etats qui seraient en mesure de prêter leur appui par des fournitures de matériel. Le Conseil, se ralliant à ces vues, désigna un Commissaire en chef et un commissaire médical chargés de recruter le personnel médical et hospitalier nécessaire et de l'envoyer en Pologne, tout en préparant une action commune avec le Ministère polonais de l'hygiène et la Ligue des Sociétés de la Croix Rouge. Des contributions financières ont été demandées par le Conseil aux Gouvernements au mois de juin 1920, et vingt deux Etats ont répondu à cet appel. La première Assemblée de la Société a approuvé ces mesures et décidé de constituer une Commission des épidémies, qui a spécialement assisté le service d'hygiène publique polonais, en vue d'assurer le fonctionnement des deux importantes stations de quarantaine de Baranovitchi et de Rovno, par lesquelles s'effectuait le rapatriement des prisonniers de guerre bolchevistes et polonais.

Le Conseil a décidé également la création d'un Comité consultatif composé de représentants de la Commission des Epidémies, de l'office international d'hygiène publique, du Comité international de la Croix rouge et de la Ligue des Sociétés de la Croix rouge. Ce Comité se réunit en avril 1921, et appela l'attention sur la situation au point de vue épidémique de la Pologne qui, constatait-il, "restait menaçante pour les peuples occidentaux et exigeait que les nations du monde entier vinsent à son secours dans la mesure de leurs moyens—ce pays servant de barrière et de sauvegarde à l'Europe occidentale contre les maladies épidémiques venant d'Orient." Le Comité signalait en même temps que la lutte, engagée et organisée par le Commissariat des Epidémies de Pologne, avait été sagement combinée et se poursuivait avec succès.

Au cours de sa 13^{ème} session, le Conseil a décidé de prier ses Membres de faire de nouvelles démarches auprès des Etats qui n'avaient pas encore apporté leur contribution au fonds constitué pour la lutte contre le typhus, et cet appel a été renouvelé par le Président de la 2^{ème} Assemblée et le Président du Conseil. Ce dernier a rappelé qu'au danger du typhus est venu s'adjoindre celui du choléra, et que des milliers de réfugiés russes, dont beaucoup sont porteurs de germes d'infection, sont refoulés par la famine vers les frontières polonaises.

Pendant sa session de janvier 1922, le Conseil a entendu un rapport du Docteur RAJCHMAN, directeur général du Comité d'hygiène de la Société, qui a exposé que la situation sanitaire de la Russie s'était considérablement aggravée dans les deux derniers mois. L'importance du mouvement d'émigration vers la Pologne a amené un affaiblissement du cordon sanitaire polonais et une recrudescence du typhus. C'est dès maintenant a-t-il dit, qu'il faut se préparer à lutter contre les épidémies de typhus, de dysenterie et de choléra, car on peut prévoir que, au printemps prochain, quelque 700.000 émigrants russes viendront se présenter aux frontières de la Pologne et des Etats baltiques. Le Conseil à la suite de cet exposé,

a résolu, en exécution d'une décision de la 2^{ème} Assemblée, de placer la commission des Epidémies sous l'autorité de l'organisation provisoire d'hygiène de la Société et, estimant que des mesures de secours devaient être prises d'urgence en Pologne, il a adressé un pressant appel aux différents gouvernements qui ont promis des contributions à la Commission des épidémies.

Le rattachement de la Commission des Epidémies à l'organisation d'hygiène de la Société nous amène à nous occuper de celle-ci dont la création fut décidée, en décembre 1920, par la première Assemblée qui préconisa :

- 1^o) l'institution d'une commission générale, dont l'office international d'hygiène publique devait être la base;
- 2^o) l'institution d'une commission technique;
- 3^o) la désignation d'un secrétaire technique.

La réalisation complète de ce projet, dont le soin incombait au Conseil, fut entravée par la résistance opposée par l'office international d'hygiène publique à son rattachement à la Société des Nations—les États Unis membres de cet office ne consentant pas à ce qu'un organisme international dont ils font partie fût incorporé à la Société.

Néanmoins, le Conseil nomma une commission technique provisoire et, dans sa session de Juin 1921, prit acte du refus de l'Office international d'hygiène de participer aux travaux du Comité provisoire et décida que celui-ci serait composé de douze membres au plus, désignés nominativement par le Conseil en raison de leur compétence technique, quelque fût leur nationalité, ainsi que d'un représentant du Bureau international du Travail et d'un représentant de la Ligue des Sociétés de la Croix Rouge. Ce Comité provisoire d'hygiène a tenu deux sessions, l'une en août à Genève, et l'autre en octobre à Paris. Il a présenté un rapport au Conseil qui en a adopté les recommandations dans sa session de septembre 1921. Conformément à celles-ci, l'organisation d'hygiène de la Société comprendra provisoirement un Comité d'hygiène, dont la Commission des Epidémies formera une section. La collaboration est assurée avec l'Office international d'hygiène publique, qui répondra aux demandes de consultation qui lui seront adressées par le Comité d'hygiène.

La deuxième Assemblée a ratifié cette organisation provisoire. Le Comité d'hygiène de la Société a convoqué une conférence internationale de la standardisation des sérums et des réactions sérologiques, qui s'est tenue à Londres au mois de décembre 1921. Les travaux de la Conférence ont porté sur les sérums employés actuellement contre la diphtérie, le tétanos, la dysenterie, le méningocoque et le pneumocoque, ainsi que sur les méthodes de diagnostic de la syphilis et sur les méthodes à employer pour unifier le titrage des sérums, dont la grande utilité a été reconnue. La Conférence a résolu d'entreprendre des recherches suivant un plan commun dans les différents laboratoires, et d'en centraliser les résultats au laboratoire de l'Institut de Copenhague.

Le Comité d'hygiène a décidé aussi d'organiser immédiatement un service de renseignements épidémiologiques, dépendant de la section d'hygiène et destiné à assurer par des moyens efficaces, un échange international rapide de renseignements

sur les maladies épidémiques. Ce service publie depuis le mois de janvier un Bulletin de renseignements épidémiologiques dont les premiers fascicules renferment les données relatives au développement des épidémies pendant l'année 1921 dans l'Europe Orientale et spécialement en Russie.

Ajoutons qu'une Conférence sanitaire, convoquée à l'initiative du Gouvernement polonais avec l'approbation du Conseil de la Société et la collaboration de son Organisation d'hygiène, s'est réunie à Varsovie du 20 au 28 mars dernier.

Vingt-sept États y étaient représentés, y compris les Soviets de Russie et le Gouvernement allemand. La Conférence a dressé un rapport détaillé sur la situation sanitaire, extrêmement grave et redoutable, de l'Europe Orientale. Elle a ensuite établi un plan de campagne internationale destiné à entreprendre une "offensive anti-épidémique" pour conjurer le danger qui menace le centre et l'Occident européen. Elle a enfin adopté le texte d'une convention sanitaire-type qu'elle propose aux États de l'Europe centrale et orientale qui sont engagés activement dans la lutte contre les épidémies. A la demande du Comité d'organisation de la Conférence, le Conseil de la Société a chargé son Président de transmettre le rapport et les recommandations de la Conférence de Varsovie à la Conférence de Gènes.

Bien que n'étant pas incorporée dans l'organisation d'Hygiène de la Société, la Commission consultative du trafic de l'Opium a sa place marquée dans ce chapitre à raison de l'objet même de son activité qui est en connexion étroite avec l'Hygiène publique internationale.

Cette commission a été créée en vertu d'une décision du Conseil de février 1921, prise en exécution d'une résolution de la 1^{re} Assemblée conformément à l'article 23 alinéa 4 du Pacte qui charge la Société du contrôle général du trafic de l'opium et d'autres drogues nuisibles. La Commission, qui est composée d'un représentant de chacun des pays spécialement intéressés: Pays-Bas, Grande Bretagne, France, Inde, Japon, Chine, Siam et Portugal, s'est réunie à Genève en Mai 1921 et a recommandé l'envoi d'un questionnaire que le Conseil a fait adresser à tous les Gouvernements, et qui a pour objet de recueillir les renseignements relatifs à l'application de la Convention internationale de l'opium signée à La Haye en vue de réglementer ou de supprimer le trafic de l'opium et d'autres drogues dangereuses. Vingt-sept États ont envoyé jusqu'à présent leur réponses.

Dans sa session de juin 1921, le Conseil a examiné les recommandations qui lui étaient soumises par la Commission et a adopté une série de résolutions, tendant notamment à la signature ou à la ratification par tous les États de la Convention internationale de l'Opium, à l'adoption de certaines règles de procédure pour l'exportation de ce produit, à l'institution d'une enquête afin de déterminer la quantité moyenne d'opium brut et préparé strictement nécessaire aux besoins médicaux et scientifiques dans les divers pays.

Ces résolutions du Conseil ont reçu l'approbation de la deuxième Assemblée qui a prié le Conseil d'inviter les gouvernements intéressés à lui fournir, outre leur rapport annuel, tous renseignements relatifs à la production, à la fabrication et au commerce illicite de l'opium et d'autres drogues nuisibles.

2) Le Rapatriement des prisonniers de Guerre. Les Oeuvres de Secours aux réfugiés et à la Population Russe.

Une résolution du Conseil Suprême économique en date du 7 février 1920 appelait l'attention du Conseil sur le sort de nombreux prisonniers de guerre séparés de leurs foyers et se trouvant encore dans les territoires dépendant du gouvernement des Soviets. On estimait qu'il restait, tant en Europe qu'en Asie, à rapatrier 500.000 prisonniers manquant de tout, parmi lesquels 250.000 environ appartenaient à des Nations de l'Europe centrale et étaient retenus en Russie et en Sibérie. Le Conseil, dans sa 4^{ème} session, chargea le Dr. NANSEN de préparer un plan d'action et de se mettre en rapport avec les Gouvernements intéressés et les organismes volontaires qui s'étaient déjà occupés de rapatriement, notamment le Comité international de la Croix Rouge. Ayant pu apprécier quelques mois après les résultats favorables obtenus en peu de temps par le Dr. NANSEN, le Conseil décida d'adresser une lettre à tous les Gouvernements intéressés pour leur demander de procurer les facilités de transit nécessaires au rapatriement, et approuva les appels du Dr. NANSEN adressés aux Gouvernements représentés dans le Comité international des crédits de relèvement économique, pour en obtenir immédiatement des avances. Des sommes importantes ont été recueillies par ces gouvernements et, jointes aux subsides de la générosité privée, elles ont permis jusqu'en juin 1921 de rapatrier par la Baltique 324.000 prisonniers. En outre, des milliers de rapatriements se sont effectués par la Mer noire et par Vladivostock. Ce résultat magnifique a été atteint grâce à l'énergie et au dévouement déployés par le Dr. NANSEN, auquel le Conseil, dans sa session de juin, a marqué sa vive gratitude. Depuis lors, les opérations de rapatriement se sont poursuivies et elles peuvent être à l'heure actuelle, considérées comme terminées. Ce splendide effort a abouti à rendre 400.000 hommes à leurs foyers. Dans le rapport qu'il a présenté à la 2^{ème} Assemblée sur l'œuvre qu'il a accomplie, le Dr. NANSEN conclut en ces termes :

"Voilà certes une œuvre internationale. Il s'agit en effet d'une véritable œuvre de réconciliation, digne des aspirations humanitaires les plus élevées de la Société. Elle n'est pas humanitaire seulement par sa signification et son importance, Elle démontre que la Société est un mécanisme international qui peut être utilisé pour l'exécution des tâches compliquées pour lesquelles la coopération d'un très grand nombre de gouvernements est essentielle. Elle prouve que la Société peut effectuer une œuvre de ce genre rapidement, avec efficacité et à un coût extrêmement réduit. Je crois que pendant de longues années on se souviendra, dans beaucoup de foyers de l'Europe centrale et d'autres pays, que le Conseil de la Société des Nations n'est pas resté sourd à l'appel de ces centaines de mille de malheureux, en dépit des difficultés immenses qu'il savait devoir rencontrer de toutes parts."

Le Dr. NANSEN a continué à mettre son dévouement au service de la Société : avec l'appui du Conseil, il s'est occupé avec le même succès du soin de grouper et de rapatrier un certain nombre d'enfants grecs retenus en Bulgarie et de rapatrier en Bulgarie, par mesure de réciprocité, des prisonniers bulgares retenus en Grèce. Il s'est encore mis à la disposition du Conseil pour intervenir en faveur des prison-

niers turcs retenus par le gouvernement grec, et le voici maintenant chargé par la confiance du Conseil d'une mission qui ne le cède en rien aux autres par son caractère profondément humanitaire et qui les dépasse peut-être toutes par l'ampleur et l'étendue des misères à soulager : c'est l'oeuvre de secours aux réfugiés russes, à laquelle est venue s'ajouter l'oeuvre de secours contre la famine en Russie dont la création a été décidée par la Conférence de la Croix rouge qui s'est tenue à Genève en août 1921. Le Conseil s'est occupé dans sa session de février 1921 de la situation des réfugiés russes sur laquelle son attention avait été appelée par le Conseil international de la Croix Rouge. Ces réfugiés, au nombre de plus de 800.000, se trouvaient plus particulièrement dans les Etats balkaniques, en Pologne, en Turquie, en Bulgarie et en Yougo-Slavie. Le Comité international de la Croix Rouge suggérait de nommer un Haut Commissaire chargé : a) de définir la situation juridique des réfugiés b) d'organiser leur rapatriement en Russie ou de leur trouver un emploi en dehors de la Russie. c) de coordonner les efforts déjà faits en leur faveur. Le Conseil soumit cette proposition aux Membres de la Société, en même temps qu'il se mettait d'accord avec les organismes de la Croix Rouge pour confier à un Comité mixte, composé de représentants du Comité international de la Croix rouge et de la Ligue des Sociétés de la Croix Rouge, le soin d'organiser une action commune.

Dans sa séance du 27 juin, le Conseil décida de convoquer une conférence d'études sur la question des réfugiés russes — Conférence qui se tint à Genève en août 1921 — et fit appel à tous les Etats du monde civilisé "pour qu'ils apportent à cette oeuvre urgente et indispensable de solidarité mondiale un concours proportionné à leurs ressources." Etant donné les rapports intimes existant entre la question des secours aux populations affamées de Russie et celle des réfugiés russes, la conférence recommandait de "coordonner ces deux ordres d'activité."

Peu après, le Conseil désigna le Dr. NANSEN comme Haut Commissaire de la Société pour l'oeuvre des secours aux réfugiés russes, tandis que la Conférence qui s'était réunie également au mois d'août à Genève, à l'intervention du gouvernement Tchéco-Slovaque et des Sociétés de la Croix rouge, le choisissait en la même qualité de Haut Commissaire pour l'oeuvre de secours contre la famine en Russie.

La deuxième Assemblée de la Société, saisie du problème russe, a voté une série de résolutions dans lesquelles elle déclare que la lutte contre la famine en Russie apparait comme une nécessité urgente et qu'il convient d'encourager toutes les initiatives, tant celles des gouvernements que des organisations privées, pour combattre ce fléau.

Cependant les Puissances alliées et associées ont examiné à leur tour les moyens de conjurer la catastrophe qui menace d'accabler les malheureuses populations russes. Elles ont formé un comité international de secours, à l'initiative duquel une conférence générale s'est réunie à Bruxelles au mois d'octobre 1921.

Dans sa session de novembre dernier, le Conseil a procédé à l'examen d'un rapport qui lui était présenté sur l'oeuvre de secours aux réfugiés russes. Tout en veillant à l'organisation préparatoire de sa mission, le Dr. NANSEN a dû s'occuper de toute urgence du sort de 15.000 russes qui se trouvaient à Constanti-

nople privés de toutes ressources, et pour le ravitaillement et le placement desquels il demandait l'appui du Conseil. Celui-ci a chargé son Président "d'adresser une lettre à tous les Gouvernements intéressés pour les inviter à prêter au Haut Commissaire, toute l'assistance possible en vue de la solution du problème, en particulier en ce qui concerne le transport des réfugiés dans d'autres pays, l'octroi des visas de transit, leur entretien et leur placement dans des emplois productifs."

Ajoutons que le Conseil, frappé du dualisme existant entre le Comité international de la Croix Rouge et la Ligue des Sociétés de la Croix Rouge, a proposé en février 1921 de constituer un Comité mixte afin d'éviter la dispersion des efforts et de coordonner l'action des oeuvres de secours dans toute l'Europe. Les deux organismes se sont ralliés à la suggestion du Conseil qui a fait part, en juin 1921, de la création de ce Comité mixte à tous les Gouvernements en les priant de leur accorder les faveurs suivantes :

- 1°) Transport gratuit par les gouvernements du matériel expédié par le Comité mixte aux pays dévastés.
- 2°) Exemption des droits de douane pour ce matériel.
- 3°) Possibilité d'acheter sur place les denrées alimentaires ou les objets de première nécessité aux prix les plus bas.
- 4°) Facilités de transports accordées au personnel travaillant pour le Comité mixte.
- 5°) Mise à la disposition du Comité mixte par les gouvernements des bâtiments publics disponibles pour abriter les enfants et les malades.

Mentionnons enfin, le rapport que le Docteur NANSEN a rédigé dans le courant du mois de mars et qu'il a soumis au Conseil, sur l'oeuvre accomplie depuis qu'il exerce les fonctions de Haut Commissaire de la Société des Nations. Il y signale la détresse des réfugiés Russes à Constantinople, et indique les mesures prises pour leur porter secours par différents États, notamment la Bulgarie, la Roumanie et la Pologne. Il évalue actuellement à un million et demi le nombre des réfugiés se trouvant en Europe et demande instamment l'intervention du Conseil pour obtenir des différents gouvernements une aide efficace; les mesures qu'il préconise à cet effet sont: l'octroi de passeports réguliers, de visas de transit et de pièces d'identité pour les réfugiés, la gratuité de transport et des vivres au profit des réfugiés politiques traversant le territoire des États Européens — l'admission à titre gratuit des étudiants russes dans les universités et les établissements d'enseignement secondaire.

3) Protection des femmes et des enfants: Les déportations en Turquie et la traite des blanches.

La pratique du système des déportations présente un caractère particulièrement odieux qui justifie au premier chef l'intervention humanitaire de la Société des Nations. A la nouvelle que des déportations de femmes et d'enfants avaient eu lieu en Arménie, en Asie Mineure, en Turquie et dans les pays avoisinants, la 1^{re} Assemblée de la Société avait invité le Conseil à nommer une Commission d'Enquête chargée de recueillir tous renseignements utiles. Se rendant compte des dif-

ficultés que rencontrerait une Commission pour accomplir sa tâche dans des régions troublées soumises à des gouvernements non reconnus, le Conseil préféra s'adresser à trois personnalités compétentes qui se trouvaient sur les lieux et auxquels elle demanda de recueillir des éléments d'information. Du rapport qu'elles ont présenté il résulte qu'un nombre considérable de femmes et d'enfants auraient été enlevés de force dans tous ces pays et emmenés en captivité. Des milliers de femmes seraient enfermées dans des harems turcs, tandis que les enfants seraient retenus dans des institutions musulmanes. Sur l'invitation de la deuxième Assemblée, vivement émue par ces révélations, le Conseil a désigné un Commissaire de la Société à Constantinople, chargé, avec l'aide des Hauts Commissaires des Puissances Alliées dans cette ville, de s'occuper de la restitution des femmes et des enfants déportés et de recevoir temporairement les femmes et les enfants retirés des maisons turques, dans un asile, "la maison neutre", qui doit être créé sous les auspices de la Société.

* * *

Les mesures tendant à l'abolition de la Traite des Blanches se rattachent naturellement au chapitre de la Protection des Femmes et des enfants. Elles rentrent d'autant plus dans le cercle de la compétence de la Société des Nations que l'article 23 alinéa 4 du Pacte charge celle-ci "du contrôle général des accords relatifs à la traite des femmes et des enfants."

A la suite d'une résolution de la première Assemblée, un questionnaire a été envoyé à tous les États pour connaître les moyens d'action dont ils disposent dans la lutte contre la traite des Blanches et les nouvelles mesures qu'ils se proposent de prendre à cet effet dans l'avenir.

Dans sa session de février 1921, le Conseil, faisant sienne une résolution de l'Assemblée, décida d'inviter les pays qui avaient ratifié les Conventions internationales de 1904 et de 1910, ainsi que les autres gouvernements désireux d'y collaborer, à une Conférence internationale qui se tint, fin Juin, à Genève et réunit les délégués de plus de trente États. Après examen des réponses faites par les divers gouvernements au questionnaire, la Conférence formula une série de recommandations inscrites dans un Acte final et dont la plupart sont reproduites dans un projet de Convention internationale qui a été adopté par la deuxième Assemblée de la Société, malgré l'opposition marquée par quelques États. En vertu de cette Convention, les parties contractantes s'engagent à prendre toutes mesures en vue de rechercher les individus qui se livrent à la traite ou qui tenteraient de le faire, à prendre toutes mesures pour l'extradition des prévenus, et à édicter des règlements qui assureront la protection des femmes et des enfants cherchant du travail à l'étranger, ou voyageant à bord des navires d'émigrants, tant au départ qu'en cours de route et à l'arrivée.

La suppression du terme "traite des blanches" indique que les mesures de protection prises s'étendront, à l'avenir, aux femmes de couleur; pour la première fois d'autre part, la traite des enfants est mentionnée dans une clause spéciale.

Vingt trois États représentés à l'Assemblée ont signé le projet de Convention.

Le Conseil, dans sa session de Novembre 1921, approuvant une recommandation de l'Assemblée, a choisi les Membres d'une Commission consultative chargée de fournir au Conseil des avis sur le contrôle de tous les accords se rapportant à la traite des femmes et des enfants. Cette Commission est composée de représentants des pays suivants : Danemark, Espagne, France, Grande Bretagne, Italie, Japon, Pologne, Roumanie, Uruguay, et de cinq assesseurs qui doivent être désignés par le Bureau international pour la répression de la traite et par quatre grandes organisations qui se sont signalées dans la lutte contre la traite.

IV. QUESTIONS DIVERSES

En dehors des grands problèmes que nous avons examinés au cours de cette étude, le Conseil a eu à régler diverses autres questions qui ne rentrent pas expressément dans l'un des modes de son activité qui ont fait l'objet des chapitres précédents, et que nous allons rencontrer brièvement ici.

On sait que l'article 16 du Pacte décrète le blocus économique contre l'État qui recourt à la guerre contrairement aux engagements qu'il a pris en entrant dans la Société. La 1^{re} Assemblée s'est préoccupée d'assurer l'exécution éventuelle de cet article; elle a décidé la création d'une Commission internationale du Blocus chargée d'en étudier les moyens d'application et dont la composition fut confiée au Conseil. Celui-ci, dans sa session de février 1921, désigna pour en faire partie des représentants d'un certain nombre d'États (France, Grande Bretagne, Italie, Japon, Espagne, Cuba, Norvège, Suisse) et décida d'inviter tous les membres de la Société à faire connaître à la Commission les moyens d'action d'ordre législatif et administratif dont ils disposent pour prendre les mesures de pression économique, commerciale et financière prévues à l'article 16.

La Commission internationale du Blocus, s'est réunie à Genève au mois d'Août 1921 et, à la suite du rapport qu'elle a rédigé sur l'interprétation de l'article 16 et les modifications qu'il y aurait lieu d'y apporter, la Deuxième Assemblée a voté une série d'amendements à cet article, qui sont actuellement soumis à la ratification des États, et ont pour effet de donner plus de précision aux mesures de blocus et de diminuer les risques qu'une application trop uniforme ferait courir aux États particulièrement exposés. Elle a, en même temps, adopté une série de résolutions devant servir de "directives" aux Gouvernements pour leur faciliter l'application de l'article 16.

— Les oeuvres internationales d'éducation intellectuelle ont trouvé, dès le début, un appui autorisé et une aide efficace de la part du Conseil de la Société. C'est ainsi que celui-ci a alloué un subside de 1200 livres à l'Union des Associations internationales pour la publication du "Code des vœux et résolutions des congrès internationaux". Fort de l'approbation de la 1^{re} Assemblée, le Conseil a étudié ensuite l'opportunité d'instituer un organisme technique du travail intellectuel, ana-

logue au Bureau International du Travail, et qui dépendrait de la Société comme l'organisme économique et financier. Etant donné que de nombreuses associations particulières ont pour objet la coopération intellectuelle et scientifique internationale, le Conseil a été d'avis qu'il convenait d'encourager les efforts dus à l'initiative privée plutôt que de créer de toutes pièces un organisme technique rattaché à la Société.

Dans le rapport qu'il a présenté sur la question au Conseil en Septembre 1921, M. LEON BOURGEOIS a excellemment montré l'urgence qu'il y avait pour la Société des Nations "à s'occuper de ces grands facteurs d'opinion internationale que sont les systèmes et les méthodes d'éducation, les recherches scientifiques et philosophiques" ainsi "qu'à faire apparaître toutes les affinités entre l'idée politique que représente la Société et tous les aspects de la vie intellectuelle qui lient les nations entre elles." Et l'éminent rapporteur a conclu en présentant une résolution que le Conseil a adoptée et soumise à la deuxième Assemblée qui l'a ratifiée à son tour, tendant à la nomination d'une commission chargée de l'étude de toutes les questions internationales de coopération intellectuelle. Cette commission, que le Conseil a nommée, se compose de 12 membres et comprend des femmes.

*
*
*

La matière des Bureaux internationaux relève aussi de la compétence du Conseil qui a eu à faire application de l'article 26 du Pacte disposant que tous les bureaux internationaux qui ont été ou seront établis par traités collectifs seront placés sous l'autorité de la Société des Nations sous réserve toutefois de l'assentiment des parties pour les bureaux créés avant la mise en vigueur du Pacte.

Dans sa session de juin 1921, le Conseil, sur le rapport de M. HANOTAUX, a fixé les règles d'interprétation de cet article, notamment en ce qui concerne l'autorité exercée par la Société qui n'implique ni un droit d'intervention dans l'organisation intérieure des Bureaux internationaux, ni le droit d'imposer des modifications, mais seulement la faculté de recommander le cas échéant, une amélioration inspirée de l'intérêt commun.

Quant aux bureaux internationaux non établis par traités collectifs le Conseil a tracé la procédure qu'ils devraient suivre pour obtenir le patronage de la Société, et décidé que chaque demande ferait l'objet d'un examen particulier.

Saisi de trois requêtes le Conseil, dans sa session de juin 1921, a estimé que le Bureau International d'assistance présentait les conditions voulues pour être placé sous l'autorité de la Société, et il a sursis à statuer en ce qui concerne le Bureau hydrographique international et l'Institut international du Commerce.

Le Bureau International d'assistance, créé en 1907 par le Comité international des congrès d'assistance publique et privée, est établi à Paris et poursuit un double but: propagande en faveur des traités internationaux qui assurent, sur la base de la réciprocité, l'assistance aux étrangers indigents; collaboration avec les gouvernements pour assurer l'exécution de ces traités.

Le Conseil avait ajourné, jusqu'à plus ample informé, sa décision en ce qui

concerne le Bureau hydrographique international qui sert d'intermédiaire entre les Bureaux hydrographiques des différents pays du monde et est un organisme de liaison international. Depuis lors, des renseignements supplémentaires ont été recueillis sur le rôle joué par ce Bureau et, dans sa session d'octobre 1921, le Conseil a résolu de le placer sous l'autorité de la Société.

Quant à l'Institut international du commerce dont le siège est à Bruxelles, c'est le Gouvernement Belge qui avait demandé que ce Bureau fût considéré comme l'organe de documentation économique de la Société. Le Conseil a suspendu sa décision en renvoyant l'examen de cette demande, lié à l'organisation des statistiques internationales, à la deuxième Assemblée qui a ajourné à sa prochaine session, la discussion de l'ensemble du problème de la statistique.

* * *

Le Conseil a une action étroitement associée à celle de l'Assemblée en tant qu'il exécute les décisions prises par celle-ci. C'est ainsi qu'il contrôle l'établissement du budget de la Société et la vérification des comptes et qu'il a été appelé à désigner les membres des diverses Commissions dont la création a été décidée par la première Assemblée : Commission d'enquête sur le personnel et sur l'organisation du Secrétariat de la Société — Commission des Amendements au Pacte — Commission de répartition des dépenses de la Société — Commission chargée d'examiner la portée de l'article 18 du Pacte, relatif à l'enregistrement des Traités ou engagements internationaux.

Une des Commissions les plus importantes est celle qui a dans ses attributions l'étude des amendements au Pacte proposés par les membres de la Société et qui lui sont renvoyés pour examen. Elle a eu à se prononcer notamment : sur la situation des petits Etats qui, ne réunissant pas les conditions requises pour être admis comme membres ordinaires de la Société, pourraient cependant y être rattachés dans une certaine mesure — sur le mode de désignation des membres non permanents du Conseil — sur les dérogations à la règle de l'unanimité pour les résolutions du Conseil et de l'Assemblée — sur la constitution de Commissions de conciliation et d'arbitrage etc. ...

Le Conseil après avoir pris acte des rapports qui lui ont été soumis par ces diverses commissions, en a renvoyé l'examen à la deuxième Assemblée.

* * *

Telle est, esquissée dans son ensemble, l'oeuvre du Conseil de la Société des Nations. On peut se rendre compte de son ampleur et de sa diversité par le bilan que nous avons essayé d'en dresser. Si on la soumet à une critique impartiale, dégagée de toute passion, on doit reconnaître que l'action du Conseil a été utile, le plus souvent efficace, invariablement modératrice, et toujours pénétrée de cet esprit de coopération et de solidarité internationale qui est l'essence même et, pour reprendre une expression de M. LEON BOURGEOIS, l'âme de la Société des Nations.

APPENDICE

Novembre 1922

I. — Dans sa session de juillet 1922, à Londres, le Conseil a approuvé tous les mandats, à l'exception du mandat sur la Mésopotamie, dont la confirmation restait en suspens, y compris les mandats sur la Palestine et la Syrie et certains territoires de l'Afrique centrale. —

Les mandats B sur l'Afrique centrale qui comprennent le Togo, le Cameroun et l'Est africain Britanniques; le Togo et le Cameroun français, ainsi que l'Est africain belge sont entrés en vigueur immédiatement. — Le Conseil a approuvé les projets de mandat B qui lui avaient été soumis, après avoir apporté dans leur texte certaines modifications de détail. —

Quant au mandat britannique sur la Palestine et au mandat français sur la Syrie (MANDATS A.) dont les termes ont été approuvés, ils entreront en vigueur simultanément, mais seulement quand le Gouvernement français et le Gouvernement italien auront fait savoir au Président du Conseil de la Société des Nations que les conversations en cours entre les deux gouvernements, sur certains points de détails relatifs à la Syrie, ont pris fin. —

D'autre part, les stipulations contenues dans le mandat sur la Palestine en vue d'assurer la protection des Lieux-Saints ont été réservés pour un examen ultérieur. On verra plus loin que cette question délicate n'est pas encore définitivement réglée. —

On se rappelle que les mandats C (Iles du Pacifique et Sud Ouest africain) avaient été confirmés par le Conseil en décembre 1920. —

On peut donc dire que le système des mandats est maintenant appliqué partout, sauf en Mésopotamie, région pour laquelle le gouvernement britannique se réserve de présenter ultérieurement au Conseil, un projet définitif de mandat. —

II. Dans sa session de Septembre—Octobre tenue à Genève, le Conseil de la Société des Nations a eu à régler, indépendamment du grave problème Autrichien sur lequel nous reviendrons plus loin, diverses questions d'ordre administratif, économique et politique.

Il a statué sur trois points relatifs à la ville libre de Dantzig: l'établissement d'un dépôt de matériel de guerre; le contrôle de l'administration de la Vistule; la situation financière de la ville libre.

Il a examiné certaines questions intéressant le territoire de la Sarre, notamment les mesures à prendre pour la conservation des actes officiels Sarrois pouvant servir à déterminer quels sont ceux des habitants du territoire qui auront le droit de prendre part au plébiscite en 1935.

Le Conseil s'est préoccupé également de la situation des minorités allemandes en Pologne et des minorités juives en Hongrie. Il a examiné, ensuite, le rapport de la Commission des mandats. Se ralliant à ses conclusions, il a transmis aux Puissances mandataires les vœux et les demandes d'information complémentaires formulés par la Commission.

Saisi d'un projet du Gouvernement britannique, concernant la composition de la Commission des Lieux Saints, le Conseil, après de longues délibérations, a décidé de demander aux Gouvernements de réexaminer la question, en insistant pour que les Puissances catholiques se missent d'accord sur un projet commun.

Parmi les questions d'ordre spécifiquement politique qui ont été soumises au Conseil, signalons celles concernant la délimitation des frontières entre l'Autriche et la Hongrie, et entre l'Etat Serbe-Croate-Slovène et la Hongrie.

Pour ce qui concerne la frontière entre l'Autriche et la Hongrie, le Conseil a recommandé une décision modifiant quelque peu les propositions de la Commission de délimitation, en demandant aux Gouvernements intéressés de prendre les mesures nécessaires pour parer aux difficultés d'ordre économique que le nouveau tracé pourrait créer dans les localités voisines de la zone frontière.

Quant à la détermination de la frontière entre l'Etat serbe-croate-slovène et la Hongrie, le Conseil, malgré les efforts de son rapporteur, n'a pu obtenir l'adhésion des parties à un projet de rectification du tracé de la frontière indiqué dans le traité de paix. Il n'a pu, dans ces conditions, que faire part au Conseil des Ambassadeurs de l'impossibilité où il s'est trouvé d'offrir utilement ses bons offices aux Puissances intéressées en vue d'aboutir à un accord.

Mentionnons encore, parmi les questions dont le Conseil a eu à s'occuper, l'augmentation du nombre des membres non permanents du Conseil qui a été porté de 4 à 6, la détermination des huit principaux Etats industriels qui font partie de droit du Conseil d'Administration du Bureau international du Travail (ce sont par ordre alphabétique: l'Allemagne, la Belgique, le Canada, la France, la Grande-Bretagne, l'Inde, l'Italie et le Japon), enfin l'examen des résolutions prises par la Commission économique et financière de la Société des Nations. Celles-ci ont trait à la réunion d'une Conférence internationale des formalités douanières, à l'adoption de lois et règlements douaniers assurant le traitement équitable du commerce, à l'introduction de clauses d'arbitrage dans les contrats commerciaux, à l'examen des problèmes de la double taxation et de l'évasion fiscale.

Le Conseil a adressé aux divers Gouvernements des recommandations conformes aux conclusions du rapport de la Commission économique et financière.

Le problème de la reconstruction financière de l'Autriche mérite de retenir plus longtemps l'attention.

Le Conseil s'est efforcé de lui donner une solution vraiment organique, mettant fin à la politique d'expédients suivie jusque là. Il a été saisi de la question de la restauration des finances autrichiennes à la demande de la Conférence des Premiers Ministres alliés réunie à Londres en juillet-août 1922. Déjà une première fois, en mars 1921, le Conseil s'en était préoccupé, et il avait chargé le Comité financier de la Société d'élaborer un projet de reconstitution de l'Autriche fondé sur la levée

des hypothèques garantissant les créances que possédaient divers Gouvernements sur ce pays.

Ce projet resta sans suite, et le problème se posa à nouveau dans son ensemble en juillet 1922, après que l'Autriche eut épuisé les crédits de secours que lui avaient accordés divers pays dans le courant de l'année pour éviter une catastrophe financière.

C'est en juillet que le Gouvernement autrichien adressa un appel pathétique au Conseil Suprême réuni à Londres, et lui demanda l'aide financière des Gouvernements pour effectuer un emprunt de 15 millions de Livres. Le Conseil Suprême, constatant l'impossibilité pour les Gouvernements alliés de consentir en pure perte de nouveaux sacrifices pécuniaires décida de renvoyer la question "pour examen et rapport" à la Société des Nations.

Quand le Conseil fut saisi du problème, celui-ci avait revêtu un caractère politique autant que financier — l'effondrement économique de jour en jour plus complet de l'Autriche menaçant d'entraîner les plus graves complications.

Après avoir entendu un exposé de Mgr. SEIPEL chancelier d'Autriche, sur les difficultés inextricables qui entravaient le relèvement de son pays et sur l'impérieuse nécessité de trouver une solution urgente, le Conseil nomma un Comité spécial dit Comité d'Autriche comprenant: Lord Balfour, M. Hanotaux, le Marquis Impériali, M. Bénès, Mgr. Seipel. Ce Comité, tout en se réservant l'examen de l'aspect politique du problème, eut recours pour s'éclairer à tous les organismes techniques de la Société des Nations. Il interrogea tour à tour le Comité financier, le Comité économique, enfin un Comité juridique composé à la fois de fonctionnaires du Secrétariat et de spécialistes appartenant aux diverses délégations.

Le Comité financier indiqua les économies qu'il importait d'effectuer pour réaliser l'équilibre budgétaire; il désigna les gages que l'Autriche pouvait affecter à la garantie des crédits privés; il étudia enfin les moyens de parer au déficit pendant deux années de régime provisoire et les mesures de contrôle liées au succès du projet. Le Comité économique, de son côté, s'occupa surtout de rechercher les moyens de rétablir la balance commerciale de l'Autriche, et le Comité juridique donna son avis sur les problèmes de droit qui se posèrent au cours des travaux. Grâce à cette méthode de travail, le Comité d'Autriche du Conseil put rapidement esquisser à grands traits un plan de restauration financière de l'Autriche dont Lord Balfour donna connaissance à l'Assemblée le 30 septembre, dernier jour de sa session.

Le projet fut définitivement mis au point le 4 octobre, soumis au Conseil et approuvé par lui. Il se présente sous la forme de trois Protocoles.

Le premier, signé par les représentants de la France, de la Grande-Bretagne, de l'Italie, de la Tchéco-Slovaquie et de l'Autriche, garantit l'indépendance politique, l'intégrité territoriale, la souveraineté de l'Autriche, et exclut formellement l'attribution de tout avantage particulier d'ordre économique ou financier à l'un ou l'autre Gouvernement garant. Les Protocoles 2 et 3 précisent les conditions d'un emprunt de 650 millions de couronnes or qui permettra à l'Autriche de réaliser un programme de réformes s'étendant sur une période de deux ans, assurant l'équilibre budgétaire

et enrayant la débâclé monétaire. Le service des intérêts et de l'amortissement de l'emprunt est assuré, en ordre principal par le produit des douanes et des tabacs spécialement affecté à cette destination, et en ordre subsidiaire par la garantie des Gouvernements étrangers qui ne doit entrer en action qu'en cas d'insuffisance du rendement des revenus affectés en premier rang.

Dès à présent, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie et la Tchéco-Slovaquie se sont engagées à garantir chacune 20 % de l'intérêt et de l'amortissement de l'emprunt. On compte sur l'aide des autres Gouvernements pour garantir les 20 % restants.

Le projet prévoit la constitution d'une Banque d'émission à laquelle le Gouvernement autrichien doit concéder le droit exclusif d'émettre du papier-monnaie — la nomination d'un Commissaire Général, représentant de la Société des Nations, nommé par le Conseil, chargé de veiller à l'application du programme d'assainissement financier — l'institution d'une Commission de Contrôle composée de représentants des Puissances garantes, disposant chacun d'un nombre de voix proportionnel à la quote part de leur Gouvernement dans la garantie.

Telle est l'économie de ce projet qui est en bonne voie de réalisation. Les accords préparés par le Conseil et consignés dans les trois Protocoles signés à Genève le 4 Octobre dernier, ont été ratifiés par le Parlement Autrichien et sont sur le point de l'être par les Pouvoirs législatifs des diverses Puissances participant à la garantie.

Ajoutons qu'aux quatre premiers garants se sont joints d'autres pays, parmi lesquels la Belgique dont le Parlement est saisi d'un projet de loi prévoyant une intervention de 2 $\frac{1}{2}$ % dans la garantie commune.

Il y a tout lieu d'espérer que cet ensemble de mesures présentant un caractère essentiellement pratique, apportera promptement remède à la situation tragique de l'Autriche qui était au bord de l'abîme financier. En procédant avec une méthode aussi sûre au sauvetage de ce pays menacé d'un désastre que d'aucun croyaient irrémédiable, le Conseil a inscrit à son actif une des plus belles oeuvres de solidarité internationale.

L'ÉTAT ACTUEL DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS.

PAR
LÉON BOURGEOIS

Juní 1922.

Il ne faut pas voir dans la Société des Nations une simple imitation des systèmes dont on a si souvent rappelé l'histoire : projet de paix perpétuelle d'Henri IV, programme de l'abbé de Saint-Pierre, plan d'Emmanuel Kant, etc.

Le but supérieur, le but idéal est bien d'assurer à toute l'humanité l'inestimable bienfait de la paix; on n'a pas oublié l'idée chrétienne, de charité, de piété, dont la Trêve de Dieu fut une ébauche. Mais c'est sur d'autres principes et par d'autres méthodes qu'il s'est agi, cette fois, de créer et de maintenir un ordre pacifique entre les nations.

Certes, dans les premières vues de M. Wilson, on retrouve une large trace des idées antérieures, mais, à mesure que s'avancait la rédaction des articles du Pacte, à mesure que l'on en préparait la mise en pratique et les applications, on voyait clairement que c'est sur un fondement plus solide qu'il fallait bâtir, si l'on voulait élever un édifice durable.

Un fait essentiel, déjà signalé par quelques-uns bien avant la guerre, celui de l'interdépendance croissante de tous les phénomènes de la vie des hommes, de l'inévitable solidarité de fait qui lie de plus en plus leurs destinées, avait, depuis une vingtaine d'années, frappé les esprits les plus divers et provoqué les réflexions des hommes politiques, aussi bien que des économistes et des philosophes. Or, de fait, encore incomplètement reconnu, reçut de la grande guerre une terrible démonstration. Un conflit, d'abord limité dans ses causes premières et qui semblait pouvoir l'être dans ses conséquences, ayant divisé non point deux grandes puissances, mais l'une d'elles et un fort petit Etat de l'Europe orientale, la répercussion de ce trouble local s'est immédiatement étendue à presque toute l'Europe; la guerre déchaînée a successivement entraîné, dans un véritable cyclone, les Etats de l'Asie et ceux du Nouveau Monde, même les Etats-Unis de l'Amérique du Nord, qui, par principe et par tradition, s'étaient toujours déclarés résolument étrangers aux luttes de l'ancien continent.

Certes, quelques nations avaient juridiquement affirmé leur neutralité, mais, en fait, elles ressentaient cruellement les effets de la guerre et se voyaient obligées de multiplier les barrages pour se protéger contre les grands courants envahisseurs.

Et quand l'armistice fut signé et la paix ratifiée, chacun des Etats s'aperçut bien vite que la désorganisation produite par la guerre dans tous les phénomènes de la

production, des échanges, des transports, était loin d'avoir épuisé ses effets désastreux, qu'un trouble subsistait, manifesté par le déséquilibre des changes, signe d'un déséquilibre bien plus profond encore de toute l'activité humaine; la cherté insupportable de la vie, les chômages mortels dans les pays les plus riches montraient le danger universel; et nul ne pouvait en calculer la durée ni en prévoir clairement les remèdes.

Et les choses ont été telles que, cette année même, quatre ans bientôt après l'armistice, huit ans après le commencement des hostilités, on a cru nécessaire de réunir à Gênes une conférence nouvelle, mélangeant vainqueurs et vaincus, nations civilisées et peuples retournés à la barbarie, pour se poser une fois du plus la terrible question.

Mais cette conférence s'est séparée sans avoir réussi à formuler une réponse claire et décisive.

I. LES ORIGINES ET L'OBJET VÉRITABLE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS.

C'est parce que dès 1918, les puissances alliées et associées avaient fortement ressenti les désastres causés par l'horrible conflit et prévu ses douloureuses et lointaines répercussions qu'elles s'étaient demandé comment, pour l'avenir, on pourrait en empêcher le retour ou tout au moins diminuer les risques de la guerre?

Elles s'étaient tout d'abord senti le devoir d'affirmer que, de cette dernière guerre, le droit et la liberté étaient, avant tout, les vainqueurs et que la paix de demain, si on voulait qu'elle fût la paix et non une trêve, devrait consacrer les principes pour lesquels avait été remportée la victoire.

Mais, cette paix véritable, comment arriverait-on à la fonder et à la maintenir?

*

*

*

C'est à cette question qu'a répondu le Pacte de la Société des Nations.

Puisque toute guerre devait être désormais, par la transformation économique de monde, non plus un fait local, un mal limité frappant seulement ceux qui en étaient directement responsables, mais risquait de s'étendre au monde tout entier, n'était-il pas non seulement du devoir, mais de l'intérêt vital de tous, de rechercher une méthode, de créer une institution dont l'objet serait précisément de prévoir et d'éviter les causes de guerre et d'en limiter tout au moins la désastreuse extension?

Ce fut là, vraiment, la pensée du Président Wilson et de ceux qui ont pris part avec lui aux délibérations de l'Hôtel Crillon, pendant la Conférence de 1919. Des divergences ont pu exister alors entre lui et nous, et des lacunes graves sont demeurées dans la rédaction du Pacte, mais tous furent d'accord sur le but essentiel : *créer entre les nations, capables de s'élever à une conscience commune du bien et du mal, un accord solennel en vue d'assurer dans une paix, faite pour durer, l'ordre de l'humanité.*

*

*

La première pensée qui pouvait venir aux esprits était celle du désarmement général, idée généreuse à coup sûr, mais encore imprécise et prématurée. A la Haye, en 1899 et 1907, la question avait été posée par une autorité dont tout le monde, alors, reconnaissait la puissance et croyait la force matérielle indestructible : celle du Tsar. Mais La Haye avait dû s'arrêter devant les obstacles de toute nature et se borner à cette solennelle affirmation : "La Commission estime que la limitation des charges militaires, qui pèsent actuellement sur le monde, est grandement désirable pour l'accroissement du bien-être matériel et moral de l'humanité."

Aucune mesure pratique n'était indiquée, aucune sanction n'était prévue, et celui qui a l'honneur de parler en ce moment devant vous avait pu dire, le 14 novembre 1907 : "Le désarmement, à nos yeux, est une conséquence et n'est pas une préparation."

Depuis la guerre, et par son fait même, la question de la limitation des armements a été reprise sur un terrain plus circonscrit et plus solide. Les charges financières écrasantes qui résultent des cinq années de guerre, suivies de cruels conflits économiques, ont insensiblement préparé l'opinion et les gouvernements à admettre qu'un loyal et mutuel effort doit être fait en ce sens. Washington a, sous une forme pressante, j'allais dire impérieuse, établi déjà, dans le domaine des armements maritimes, des limites qu'il sera difficile de méconnaître sans risquer les plus graves répercussions.

Mais, sur terre, la question est beaucoup moins avancée. Un fait domine toute la discussion.

L'un des Etats vaincus, l'Allemagne, a pu sauver de la défaite la plus grande partie de ses forces matérielles, son territoire n'a subi aucune des dévastations dont ont souffert la plupart de ses vainqueurs, ses grandes industries sont intactes, et, cependant, elle se prétend incapable d'acquitter les dettes dont elle avait reconnu la légitimité : loin, même, de s'avouer vaincue, elle nie sa défaite et le parti militariste chez elle prépare ouvertement des projets de revanche.

Et, depuis la Conférence de Gênes, voici que, derrière l'Allemagne, se prépare et se rendit la menace formidable d'une Russie des soviets dont le traité de Rapallo a rudement manifesté l'alliance étroite avec Berlin.

Comment, dans ces conditions, mesurer et garantir les nécessités de la sécurité des Etats qui veulent la paix ?

Comment, en outre, assurera-t-on le respect des conventions établies, étant donné les sinistres progrès de l'art de détruire ? Comment pourra-t-on dénoncer et interdire les innombrables moyens qui permettent de préparer, sous une forme pacifique, d'apparence toute commerciale, les engins qui répandront tout à coup, sous les mers ou dans les airs, sur des surfaces immenses, les formidables explosions ou les empoisonnements mortels ?

La France ne s'est jamais refusée à l'étude de la limitation des armements. Elle a, d'ailleurs, donné déjà l'exemple des réductions d'effectifs et de temps de service qui ne permettent, à personne de la critiquer, mais elle veut l'étude sincère, complète et vraiment pratique du problème.

Elle a, pour son compte, dès 1919, à la Conférence de la Paix, affirmé, par deux

amendements au pacte organisant, l'un, la vérification des déclarations d'effectifs et d'armements, l'autre, la constitution d'une force composée de contingents internationaux, la nécessité de compléter toutes les conventions qui régleront la limitation des armements par des mesures efficaces.

En tout cas, les puissances signataires du pacte n'ont pas cru pouvoir fonder la paix sur la base encore incertaine de la limitation des armements. Elles considèrent qu'elle en est un des éléments nécessaires, mais qu'il faut qu'elle soit présentée aux délibérations des Etats dans des conditions assurant la sécurité de chacun et de tous.

* * *

Quelle est donc la vraie méthode à suivre? Quel est le seul point lumineux, d'une lumière telle qu'aucun souffle humain ne la puisse éteindre ou obscurcir, qui permettra de se guider dans le chaos des risques futurs de conflits mondiaux et de préserver l'humanité des catastrophes dont aucune âme vraiment humaine ne peut supporter l'idée sans horreur?

C'est sur le droit, le droit seul que peut se fonder l'édifice de la paix.

* * *

Aux termes du préambule du pacte, le droit entre les nations se définit soit "par les prescriptions internationales reconnues comme règles effectives de conduite entre les gouvernements", soit par "des traités édictant certaines obligations dans les rapports mutuels des peuples organisés", soit, enfin, par la mise en pratique "des relations internationales fondées sur la justice et sur l'honneur".

Créer entre les nations une association dont le but soit, précisément, de respecter scrupuleusement ces règles soit contractuelles, soit fondées sur la coutume et sur la doctrine, soit, enfin, sur les données de la morale, qui sont, en vérité, les mêmes entre les Etats et entre les individus¹⁾, tel est le but à atteindre et telle est, en effet, la méthode que se sont proposés les auteurs du pacte, "pour développer la coopération entre les nations et leur assurer la paix et la sécurité".

Tout le Pacte est là. Et nous n'avons, d'ailleurs, fait, nous l'avons dit, que citer textuellement les termes mêmes de son préambule où sont condensées les idées directrices et formulé ce qu'on peut appeler la philosophie du Pacte.

II. SES LIMITES ET SON ORGANISATION.

Nous pouvons maintenant examiner sous quelle forme ont été appliquées ces idées et décrire le mécanisme, évidemment fort complexe, de la constitution de la Société des Nations.

Nous venons de dire que les nations veulent la paix, la sécurité et la coopération indispensables à la vie universelle; mais elles veulent aussi passionnément une

¹⁾ Voir "La Morale internationale", conférence faite à la Faculté de droit de Paris, le 21 janvier 1922, par M. Léon Bourgeois, sous le patronage de l'Institut des Hautes Etudes Internationales.

autre chose. La guerre de 1914, libératrice des nationalités opprimées, a rendu ce sentiment de la nationalité plus sensible et plus impérieux. Chacune veut maintenir jalousement son indépendance nationale et se réserver intact le libre exercice de sa pleine souveraineté.

On ne voulut donc pas, en 1919, créer, sous le nom de Société des Nations, une sorte de sur-Etat; on voulut seulement constituer une association entre des nations libres et volontairement pacifiques: nations grandes ou petites, également souveraines, également prêtes à contracter une mutuelle assurance de paix. Cette assurance devait avoir un double objet: le premier de se garantir les unes les autres contre tout risque de guerre, toute violation du droit, le second de se procurer les unes aux autres les bienfaits d'une véritable mutualité, c'est-à-dire un ensemble d'ententes pratiques qui substitueraient à l'état de concurrence et de rivalité où se développent sans cesse les germes de conflit — un état de solidarité profitable à tous.

La Société des Nations, si vous voulez bien la concevoir ainsi, va vous apparaître non plus sous la forme d'un organisme supranational, aux initiatives tantôt inquiétantes et tantôt inefficaces, mais simplement, et dans ses limites vraies, comme un mécanisme qui le principe de l'unanimité étant admis pour la validité de toute décision importante, sera sans danger pour aucun Etat. Elle se révélera d'abord utile, bientôt indispensable dans la complexité de la vie moderne; elle ne vaudra, d'ailleurs, que ce que vaudront les Etats eux-mêmes qui la composent.

*
*
*

Ses trois organes essentiels sont: l'Assemblée, le Conseil et le Secrétariat général permanent.

L'Assemblée est composée des représentants de tous les Etats.

Le Conseil est formé: 1° des représentants des cinq grandes puissances (les Etats-Unis n'ayant pas ratifié le Pacte n'ont pas siégé au Conseil, ce qui a réduit, en fait, à quatre le nombre ci-dessus); 2° de quatre représentants de quatre autres Etats, qui ont été d'abord la Belgique, le Brésil, l'Espagne et la Grèce, celle-ci remplacée par la Chine, en 1920.

Enfin, le Secrétariat général est composé, à l'image de l'Assemblée, d'un personnel appartenant à tous les Etats; il constitue peu à peu un cadre solide de techniciens et assure des méthodes de coopération internationale, qui permettent un travail fructueux, utile à tous.

Le Conseil et l'Assemblée ne peuvent prendre, nous l'avons déjà dit, aucune décision qu'à l'unanimité. Tous les Etats membres de la Société, tous grands ou petits, sont égaux devant le droit, tous ont un droit égal à manifester leur volonté par leur vote. L'unanimité est la sauvegarde de la souveraineté des Etats.

En fait, les difficultés que pouvait faire craindre cette obligation ne se sont pas produites. La nécessité de l'unanimité a entraîné la nécessité des transactions honorables, et déterminé les accords.

Le statut de la Cour ne lui donne encore, en règle générale, qu'une compétence facultative.

Mais, d'une part, les traités qui ont terminé la grande guerre comme ceux qui se sont conclus depuis, lui donnent tous, pour un certain nombre d'objets particuliers (questions de travail, de transport, etc.), la compétence obligatoire.

D'autre part, à l'Assemblée de 1920, s'est dessiné un mouvement tel en faveur de la compétence obligatoire que, pour donner satisfaction à un grand nombre de représentants, nous avons dû introduire une clause permettant aux Etats qui le désirent de s'engager à reconnaître la compétence obligatoire de la Cour, soit sous réserve de réciprocité, soit pour des objets déterminés, soit d'une façon absolue. Et, actuellement, déjà, dix-huit Etats ont signé cette clause.

Tous ces faits montrent bien l'esprit qui a animé les fondateurs et qui inspire chaque jour davantage les membres de la Société des Nations. Ils marquent d'un trait essentiel la haute signification de l'organisme judiciaire qui vient de naître et les accroissements d'autorité qui lui paraissent assurés pour l'avenir.

La Cour de justice ne va d'ailleurs pas manquer, dès sa première session régulière fixée au mois de juin, de matières soumises à son examen. Deux demandes d'avis, dont l'une formulée par le Gouvernement français, lui ont été envoyées par le Conseil: "1° La compétence de l'organisation internationale du travail s'étend-elle à la réglementation internationale des conditions du travail des personnes employées dans l'agriculture? 2° Le délégué ouvrier des Pays-Bas à la troisième session de la Conférence internationale du travail a-t-il été désigné en conformité des dispositions du paragraphe 3 de l'article 389 du traité de Versailles?"

Pour la Société des Nations l'institution de la juridiction suprême est le plus clair des symboles: elle affirme que le règne du droit est la condition nécessaire de l'ordre dans l'Humanité.

IV. LE MAINTIEN DE LA PAIX: a) LES ARTICLES 12 à 15 DU PACTE.

Examinons maintenant le mécanisme intérieur de la Société des Nations et les moyens dont elle dispose, en fait, pour atteindre, dans les limites et sous la sauvegarde du droit, ses fins réelles: le maintien de la paix, et d'une paix cimentée par la coopération de tous ses membres, sur tous les terrains, dans tous les domaines de la civilisation.

* * *

D'abord, le *maintien de la paix*.

Les Etats membres de la Société des Nations ont, en signant le pacte, pris deux engagements; l'un, celui de l'article 10, consiste à respecter et à maintenir l'intégrité territoriale et l'indépendance politique des membres de la Société; l'autre, celui de l'article 12, à ne pas, en cas de différend avec un autre Etat, recourir à la guerre avant d'avoir essayé d'un règlement pacifique.

C'est bien peu, dira-t-on. C'est vrai. Mais n'oublions pas que nous partions d'un véritable état d'anarchie internationale et que, je l'ai dit, la guerre, si elle avait poussé l'opinion publique à désirer ardemment qu'une guerre universelle telle que celle de 1914 ne recommençât jamais, avait, en même temps, exalté dans tous les Etats l'admirable sentiment national auquel, aux yeux du monde entier, était due la victoire de la liberté et de la justice.

Les engagements limités des articles 10 et 12 étant acceptés, le Pacte imagina, d'ailleurs, toute une procédure à laquelle il devenait difficile d'échapper.

Par l'article 11, dès qu'une menace de guerre apparaît, qu'elle affecte directement ou non l'un des membres de la Société, ou toutes les fois qu'il est à craindre que la paix puisse être troublée, le Conseil de la Société des Nations, soit à la demande de l'un de ses membres, soit automatiquement par l'intermédiaire du secrétaire général, doit se réunir immédiatement et délibérer.

D'autre part, les articles 12, 13 et 15 offrent à chacun des Etats membres de la Société les procédures les plus diverses pour leur permettre de régler les différends qui peuvent surgir entre eux ou avec un Etat non membre de la Société.

C'est d'abord, s'il s'agit d'une question susceptible d'une solution de droit, la *Cour de justice*, ou bien, si les Etats le préfèrent, l'*arbitrage*, soit par l'intermédiaire de la Cour permanente de 1907, qui subsiste, soit par le choix direct des parties.

C'est enfin, s'il s'agit d'une de ces nombreuses difficultés politiques, où il serait bien difficile de donner, juridiquement et absolument, tort ou raison à l'un des adversaires, où, seuls, la conciliation, le compromis sont possibles, le *Conseil* lui-même qui s'offre aux contestants pour essayer de trouver avec eux-mêmes le terrain d'entente et de rétablir l'accord, sans dommage véritable pour aucun des intérêts vitaux de l'un ou de l'autre, et sans qu'il soit touché au plus sensible, au plus dangereux des mobiles qui déchaînent les passions et déterminent les conflits sanglants: le point d'honneur.

*
*
*

Cette méthode d'examen par le Conseil est-elle efficace? On a commencé par en douter, presque par la tourner en dérision.

Or, les faits ont répondu aux railleurs et d'une façon telle que le scepticisme a dû faire place à la confiance et au respect.

C'est en effet, par cette méthode, qui s'est affirmée chaque jour plus efficace, que la Société des Nations a résolu déjà la grave question des Iles Aland, apaisé le différend entre la Serbie et l'Albanie; qu'elle a arrêté tout au moins les hostilités et maintenu un état de paix entre la Pologne et la Lithuanie.

C'est enfin ainsi qu'elle a réglé une question des plus graves et dont la solution intéressait toute la paix de l'Europe, celle de la Haute-Silésie. Ici, ce n'était pas, en réalité, un conflit entre l'Allemagne et la Pologne, mais une impossibilité de s'entendre entre la France et l'Angleterre sur le règlement que l'Allemagne et la Pologne s'étaient obligées à accepter. Le partage de ce que l'on appelait le triangle industriel était considéré comme impossible à raison de la grandeur des intérêts —

mines et métallurgie — engagés dans le territoire contesté. Et cependant le Conseil a pu résoudre toutes les difficultés.

Par une étude approfondie et strictement impartiale, qui dura plus de six semaines, tenant scrupuleusement compte des prescriptions du traité de Versailles et cherchant leur conciliation nécessaire avec les divers intérêts économiques en jeu, le Conseil parvint à assurer le partage, dans des conditions qui donnent satisfaction aux intéressés directs et préserve l'avenir.

Si la Société des Nations a pu, dans ce cas exceptionnellement dangereux, aboutir, là où les puissances avaient échoué, c'est grâce à son esprit d'indépendance et d'équité, à ses méthodes d'examen, prudemment objectives et désintéressées, de tous les éléments du problème.

Une liberté de jugement aussi complète peut-elle être assurée aux Gouvernements, nécessairement attentifs, avant tout, à leurs propres intérêts particuliers, sans cesse influencés par les mouvements variables de leur politique intérieure et toujours menacés d'une chute, dont l'appréhension les paralyse pendant les négociations ou dont l'événement peut à toute heure rendre précaire l'accord qu'ils auront préparé?

L'organisme de la Société des Nations est permanent. Il puise dans cette permanence même une force durable, qui permet une action continue. Non seulement il parle au nom de l'ensemble des cinquante puissances qui composent la Société et sous le contrôle de l'opinion publique universelle, mais il peut suivre, en fait, devant cette opinion publique, l'exécution de ses décisions. C'est ainsi, qu'en ce qui concerne la Haute-Silésie, le Conseil a pu, par l'intermédiaire d'un président nommé par lui, M. Calonder, ancien président de la Confédération helvétique, diriger, entre Polonais et Allemands, les négociations longues et laborieuses qui ont abouti à la conclusion d'une convention économique établie sur les bases fixées à Genève. M. Calonder a d'ailleurs été nommé président de la Commission mixte et exercera les pouvoirs d'arbitre dans toutes les difficultés d'application qui pourront survenir.

V. LE MAINTIEN DE LA PAIX: b) LA PROTECTION DES MINORITÉS. — LES MANDATS (art. 22).

Ce caractère permanent de la Société des Nations comporte, d'ailleurs, d'autres et très intéressantes conséquences.

Il n'y a pas que les différends entre les Etats souverains qui menacent l'ordre et la paix du monde. A l'intérieur même des Etats, des conflits peuvent surgir dont la répercussion au dehors sera redoutable; l'opposition d'une minorité résolue peut déterminer la formation de groupements rivaux dont les chefs chercheront au delà des frontières un point d'appui. Comment, sans porter atteinte à la souveraineté de l'Etat menacé, peut-il être permis et possible d'intervenir?

Les puissances alliées, au moment de la signature des traités de paix ont bien pressenti le péril et, dans plusieurs de ces traités¹⁾, des clauses ont été introduites pour assurer, suivant des règles assez précises, la protection des minorités.

¹⁾ Traités des Puissances alliées avec la Pologne, avec la Tchéco-Slovaquie, avec la Roumanie, avec le royaume des Serbes, Croates et Slovènes, avec l'Autriche.

Cette protection est à la fois une condition de la paix et une mesure d'humanité. Mais à qui pouvait-on confier la garde de ces règles et demander d'en réprimer la violation? Ce ne pouvait être qu'à un organisme à la fois indépendant des Etats et permanent; et c'est, en effet, à la Société des Nations que le rôle de tuteur des faibles et de garant des libertés nécessaires à tous les hommes a été confié, augmentant ainsi d'autant son autorité morale dans le monde.

C'est dans le même esprit que les anciennes colonies allemandes et certains territoires détachés de l'Empire turc n'ont été remis par les traités, aux puissances victorieuses, que sous des conditions tout à fait limitées. Ces puissances n'apparaissent ici que comme des mandataires de la Société des Nations et celle-ci n'est, du reste, elle-même, que le fidéi-commissaire de l'ensemble des membres de la Société.

C'est ainsi, également, que des pouvoirs de contrôle, de protection ou même d'administration, ont pu être donnés à la Société des Nations dans des territoires qui, pour des raisons de justice ou de nécessité politique et morale, ne devaient être donnés ou laissés, d'une façon temporaire ou permanente, à aucun Etat particulier. Nous voulons parler du régime de la Sarre et de Dantzig.

La situation sur ces deux territoires était particulièrement difficile. Or, il est bien remarquable que là où les risques de conflit paraissaient les plus grands, grâce à l'esprit de mesure et d'équité qui inspira sans cesse le Conseil, grâce à ce qu'il n'oublie jamais qu'il est le représentant de l'opinion des Etats civilisés, les organes intermédiaires de la Société des Nations: Gouvernement de la Sarre, Haut-Commissariat de Dantzig, ont exercé leur pouvoir sans que la paix et l'ordre aient jamais cessé de régner.

Il y a là une forme d'action internationale dont le développement dans l'avenir peut être considérable.

VI. LES SANCTIONS, ARTICLES 8, 9 et 15. LES LACUNES DU PACTE.

J'ai mis en lumière les avantages que présente à mes yeux, pour l'ordre international, le mécanisme permanent des divers organes de la Société des Nations, mais je ne prononce pas ici un panégyrique, j'expose objectivement, j'oserai dire scientifiquement, les lois intérieures d'un mécanisme international et les résultantes des forces qui peuvent s'y combattre ou s'y concilier. Or, dans toutes ces interventions de la Société des Nations, il ne faut pas perdre de vue, comme je l'ai indiqué dès le début, qu'il ne s'agit jamais d'une action spontanée, personnelle, d'un organisme agissant, pour ainsi dire, en dehors des Gouvernements. Il n'y a là qu'un mécanisme que les Gouvernements ont créé eux-mêmes, qui est toujours, et à tous moments, à leur disposition, dont c'est à eux de se servir,

et où leur souveraineté ne peut jamais se trouver engagée à leur insu. C'est là, dans la souplesse, dans la variété infinie de ses modes d'action, la source durable de l'autorité de la Société; mais c'est là, aussi, suivant le point de vue auquel on se place, que peut être sa faiblesse.

La Société des Nations n'a point de force exécutive. Comment assurera-t-elle, en cas de manquement au Pacte, les sanctions de ses décisions?

*
*
*

Il faut, pour bien juger le système créé par le Pacte en ce qui concerne les obligations réelles des Etats et la sanction de leurs obligations, rapprocher les articles 8, 9 et 16 du Covenant.

L'article 8 établit en principe la nécessité d'une réduction des armements et les conditions théoriques de cette limitation :

"Art. 8. — Les membres de la Société reconnaissent que le maintien de la paix exige la réduction des armements nationaux au minimum compatible avec la sécurité nationale et avec l'exécution des obligations internationales imposées par une action commune."

"Le Conseil, tenant compte de la situation géographique et des conditions spéciales de chaque Etat, prépare les plans de cette réduction, en vue de l'examen et de la décision des divers Gouvernements."

Et le même article, à son dernier paragraphe, crée entre les Etats une obligation morale, celle de se renseigner mutuellement :

"Les membres de la Société s'engagent à échanger, de la manière la plus franche et la plus complète, tous renseignements relatifs à l'échelle de leurs armements, à leurs programmes militaires et navals et à la condition de celles de leurs industries susceptibles d'être utilisées pour la guerre."

L'article 9 crée une commission militaire permanente sans autre pouvoir qu'un droit d'avis à donner au Conseil :

"Art. 9. — Une Commission permanente sera formée pour donner au Conseil son avis sur l'exécution des dispositions des articles 1 et 8 et, d'une façon générale, sur les questions militaires et navales."

Je vous ai déjà rappelé les deux amendements français par lesquels nous avons essayé, à la Conférence de la Paix, d'introduire dans le Pacte deux dispositions importantes, l'une tendant à la vérification mutuelle des déclarations faites par les Etats sur leurs forces militaires; l'autre à la préparation des mesures militaires qui pourraient éventuellement apparaître comme nécessaires.

Ces problèmes sont encore aujourd'hui à l'étude dans les commissions techniques de la Société. L'heure viendra bientôt où il faudra les envisager directement et les résoudre.

Mais, dira-t-on, il y a un article 16 qui prévoit les mesures à prendre en cas de violation des règles du Pacte et notamment de l'article 12.

D'après l'article 16, les sanctions prévues sont de deux sortes : sanctions diplomatiques et économiques, sanctions militaires.

Nous ne nions pas l'importance des premières, mais nous en avons mesuré, pendant la guerre, toutes les difficultés d'application, et les discussions qui se sont poursuivies à la Commission du Blocus, puis à l'Assemblée de Genève, sur la portée exacte de ce paragraphe de l'article 16, ont mis en lumière que, pour le plus grand nombre des Etats de la Société, c'est à chacun d'eux, jugeant dans sa pleine liberté, qu'il appartient de déclarer s'il se trouve en présence d'une violation des engagements pris et, par conséquent, s'il doit appliquer le blocus.

On voit à quelles incertitudes est exposée la mise en mouvement de la principale des sanctions économiques.

Quant aux sanctions militaires, les prescriptions se réduisent à ceci : "En ce cas, le Conseil a le devoir de recommander aux divers Gouvernements intéressés les effectifs militaires ou navals par lesquels les membres de la Société contribueront respectivement aux forces armées destinées à faire respecter les engagements de la Société."

Le Conseil n'a donc que le devoir d'adresser ses recommandations aux membres de la Société, chaque Etat restant libre de les suivre ou de demeurer dans l'inaction.

C'est une cause de faiblesse certaine, mais elle tient au principe fondamental de la souveraineté des Etats qu'on n'a pu songer à combattre, et dont l'expérience seule pourra montrer les limitations possibles et sans danger.

Bornons-nous à dire que les inquiétudes que laisse dans l'esprit le défaut de sanctions de certaines dispositions du Pacte ne se sont pas jusqu'ici réalisées.

Un exemple de l'an dernier dans l'affaire polono-lithuanienne a montré la bonne volonté des membres de la Société à répondre à l'appel du Conseil.

Conformément à un plan préalablement tracé par le maréchal Foch, sept Etats : la Grande-Bretagne, la France, la Belgique, l'Espagne, les Pays-Bas, la Suède et le Danemark se sont spontanément offerts à fournir des contingents pour la formation d'une force internationale sur le territoire contesté.

Une opposition de la Suisse, opposition qu'elle reconnut d'ailleurs, plus tard, être née d'un malentendu, amena seule l'abandon de ce programme, qui eût sans doute permis, il y a plus d'un an, la solution d'un différend encore pendant aujourd'hui.

Néanmoins, il y a là un défaut et une contradiction. On ne voit pas comment une limitation obligatoire des armements pourra être imposée à des Etats, qui ne seront pas sûrs d'être efficacement protégés par la Société en cas d'agression.

Aussi ne faut-il pas nous étonner si, même avant Gênes, de nombreux pactes de garantie se sont incrits à l'ordre du jour des chancelleries, et nous ne devons pas oublier que le Pacte lui-même autorise, par son article 21, toutes les ententes régionales, tous les accords défensifs ayant pour but le maintien de la paix.

Après avoir montré que la Société des Nations, telle qu'elle existe actuellement, n'a pas à sa disposition toute la force matérielle et, par conséquent, toute la puissance d'action que la France aurait souhaité lui voir donner, nous devons pourtant constater que, dans les limites que je me suis efforcé de déterminer, elle représente

une force morale extrêmement puissante; elle constitue un ensemble de moyens d'action, de méthodes, de procédures qui en ont déjà fait, dans plusieurs circonstances graves, et avec l'adhésion croissante des Gouvernements, avec l'adhésion plus certaine encore de l'opinion universelle, l'instrument efficace et le seul existant du maintien de la paix.

VII. LA COOPÉRATION INTERNATIONALE.

Il me reste à vous indiquer, et d'une façon très brève, quel instrument efficace elle est également pour la coopération internationale, dans toutes les branches de l'activité humaine, et par là encore, quelle ouvrière indispensable du développement de la civilisation.

L'article 23 du pacte charge la Société, d'une part, de prendre les dispositions nécessaires pour garantir et maintenir la liberté des communications et du transit et assurer un *équitable* traitement du commerce, d'autre part, de veiller aux mesures nécessaires pour prévenir et combattre les maladies contagieuses et triompher des fléaux sociaux comme la traite des femmes et des enfants, le trafic de l'opium et des drogues nuisibles, etc.

C'est en exécution de cet article que le Conseil a constitué un certain nombre d'organismes techniques tels que le Comité économique et financier, le Comité consultatif des communications et du transit, le Comité d'hygiène, etc.

Je ne puis, aujourd'hui, vous donner même un résumé de tout le travail déjà accompli par ces différents comités. Je voudrais, simplement, vous en décrire le fonctionnement.

Ces comités, formés des techniciens les plus réputés, sont des *centres d'études purement consultatifs*, placés sous le contrôle direct du Conseil. Ils n'ont pas d'initiative propre, mais ils étudient à leur point de vue spécial les questions qui leur sont soumises par le Conseil; ils préparent le travail des conférences internationales que le Conseil ou l'Assemblée ont décidé de convoquer.

C'est ainsi que se sont tenues, en 1920, la Conférence financière de Bruxelles dont vous a rendu compte notre éminent confrère, M. Ador; en 1921, celle de Barcelone sur les transports qu'a si brillamment présidée M. Hanotaux. Ce sont ces conférences qui discutent les projets de conventions, qui doivent être transmis — si rien dans leur texte, ne paraît contraire à l'un des principes du Pacte, — par l'intermédiaire du Conseil, aux différents Etats, pour ratification.

Mais, ces conférences une fois terminées, l'organisme technique de la Société des Nations, qui avait préparé leur travail, subsiste, et c'est à lui que revient naturellement la suite à donner aux recommandations de la Conférence, l'examen des questions dont elle peut avoir demandé l'étude. Des relations permanentes s'établissent ainsi entre les Etats sur tous les objets qui ont été confiés par le Pacte à la Société des Nations.

L'importance pratique de ces conférences internationales, réunies après une sérieuse préparation technique, n'a plus besoin d'être démontrée. Vous avez unanimement applaudi le magistral exposé fait ici par M. le président Ador des travaux de la Conférence de Bruxelles qu'il avait présidée avec une autorité et une méthode admirables.

Je me reprocherais de revenir après lui sur ce sujet, mais qu'il me soit permis de dire que la grande Conférence européenne convoquée à Gênes, avec tant de solennité et de retentissement, a dû reconnaître la valeur et la solidité des études faites sur nos initiatives dans les différents domaines techniques qui appartiennent à la Société des Nations, à tel point qu'elle a simplement renvoyé à celle-ci toutes les questions déjà abordées par nous à Bruxelles, Barcelone, Varsovie, etc.

Des organismes animés de l'esprit de justice et de solidarité, défini dans le préambule du Pacte, possédant les moyens d'action que lui donne l'adhésion de plus de cinquante Etats, muni des instruments de travail que nous vous avons indiqués, se trouvent naturellement tout désignés pour accomplir non seulement les œuvres humanitaires qui nous étaient expressément confiées par le Pacte, mais aussi toutes celles que les circonstances peuvent rendre nécessaires. C'est ainsi que la Société des Nations a été chargée du rapatriement des prisonniers de guerre, de la lutte contre le typhus dans l'Europe orientale, de la question des réfugiés russes, etc.

En deux mots, c'est la vie internationale elle-même qui se développe ainsi, dans toutes ses complexités, avec ses misères inévitables subies en commun, comme avec ses avantages certains multipliés par l'effort de tous. Ainsi se forme peu à peu, comme insensiblement, entre les nations associés, tout un réseau d'œuvres de pacifique coopération qui leur permet de se mieux comprendre et de s'élever à la vue du bien général de l'humanité.

*
*
*

J'ai laissé de côté tout le problème du travail, remis, par le Traité, au Bureau international du Travail créé par la Partie 13 du Traité, sur des bases tout à fait distinctes de celles de la Société des Nations, presque complètement autonome, et qui demanderait à être exposé dans une communication spéciale.

VIII. LES PÉRILS EXTERIEURS.

J'ai résumé aussi exactement que possible les services rendus par la Société des Nations, les raisons qu'elle nous donne déjà d'espérer en son développement et les lacunes que présente son statut et qu'il sera nécessaire de combler un jour.

J'ai dit comment, à la défiance envers elle, avait succédé, peu à peu, un sentiment de confiance et de respect. Nous avons montré la force morale qui s'attache désormais à ses décisions, rendues au nom de tous les peuples civilisés.

Et nous avons cité plus d'un cas, comme ceux des Iles Aland, de l'Albanie, de

d'Europe, y compris l'Allemagne et la Russie, sans lesquels l'Europe ne pouvait se reconstruire.

On ne parlait pas, bien entendu, des Etats-Unis d'Amérique, toujours absents, bien qu'on eût d'abord compté sur eux.

Or, des journalistes américains sont arrivés de Gênes pour assister à nos délibérations du Conseil. Je voudrais que vous les eussiez entendus exprimer leur opinion sur les deux organismes qu'ils venaient de voir fonctionner. Qu'il s'agit de l'esprit qui les animait, qu'il s'agit des méthodes employées, de la préparation impartiale de toutes les questions, qu'il s'agit des résultats obtenus, sur tous les points, l'exemple donné par le Conseil leur a semblé probant et nous sommes assurés qu'ils ont porté leur témoignage au delà de l'Atlantique.

Vous savez, du reste, que les seules commissions financière, économique, des transports qui aient donné à Gênes quelques résultats, ont toutes pris comme base de leurs travaux les travaux mêmes de la Société des Nations et lui ont renvoyé l'ensemble des recommandations sur lesquelles la Conférence s'était mise d'accord.

Je crois que nul ne me démentira si j'affirme qu'après Gênes, la Société des Nations apparaît, aux yeux de tous, comme l'organisme le plus capable, j'allais dire le seul capable, de préparer réellement, dans le domaine pratique, la coopération fructueuse des activités humaines, et, de poursuivre sur le terrain politique, une œuvre solide et durable de pacification.

* * *

Une dernière critique: la Société des Nations ne vivra pas, parce qu'elle n'est pas universelle. Certes, nous regrettons profondément l'absence de l'Amérique, mais nous ne désespérons nullement de la voir venir un jour s'asseoir au foyer de justice et de paix; déjà, par sa participation à l'élaboration du statut de la Cour de justice, par le fait qu'un de ses juristes les plus éminents siège parmi les juges, l'Amérique a marqué sa foi dans toute une partie essentielle de notre œuvre.

Quant à l'absence de l'Allemagne, la thèse de la France n'a jamais varié. Je n'ai qu'à reproduire ici les paroles que je prononçais, le 10 novembre 1918: "La Société des Nations est de tendance universelle, mais, par son objet même, elle ne peut s'établir qu'entre des nations libres, fidèles à la parole donnée, s'étant acquittées de toutes les obligations qui peuvent résulter de leurs fautes passées et se donnant enfin les unes aux autres toutes les garanties nécessaires de fait et de droit.

"Quand l'Allemagne réunira-t-elle ces conditions?"

"C'est à cette heure-là même qu'elle pourra revendiquer le droit de faire partie de la Société universelle."

Je renouvelle ici, sans arrière-pensée, ces paroles déjà vieilles de trois ans.

C'est d'ailleurs cette thèse qui fut d'une façon particulièrement éloquente défendue à Genève par mon collègue et ami M. Viviani et qui lui valut les applaudissements unanimes de l'Assemblée.

Reste la Russie. Nous n'avons pas oublié ce que nous devons au grand peuple

russe et nul plus que nous, ses alliés d'hier, et je dirai volontiers ses alliés de toujours, ne souhaite voir sa rentrée dans les affaires internationales, dans des conditions qui lui donnent à lui-même tout apaisement.

Mais nous ne croyons pas qu'il y ait d'association vraiment sincère, *vraiment mutuelle*, actuellement possible avec un Gouvernement qui a déjà, brutalement et même injurieusement, repoussé les essais d'entente purement humanitaires tentés par nous et qui donne à son action dans le monde un objet absolument opposé aux principes que nous représentons.

*
*
*

Nous croyons avoir montré par des exemples précis que l'action morale de la Société des Nations n'a cessé de s'affirmer et de grandir. Ni les lacunes que présente le pacte, ni l'absence de certains Etats, ni les essais faits en dehors d'elle pour régler par d'autres organismes les questions essentielles qui agitent le monde, n'ont entravé son essor. Mais, puissance morale, c'est-à-dire puissance d'opinion, elle ne sera vraiment assurée de l'avenir, vraiment en possession d'une souveraine influence que si l'opinion publique tout entière, l'ayant enfin comprise, lui apporte sa définitive adhésion.

IX. LA POLITIQUE DES IDÉES ET LA POLITIQUE DES INTÉRÊTS.

Or, il ne faudrait pas croire qu'elle eût désormais cause gagnée dans tous les esprits. Peu la connaissent véritablement. Elle n'a pas à sa disposition les moyens de propagande à grand fracas que seuls permettent ce qu'on appelle d'un euphémisme redoutable, les budgets de publicité. Ses travaux sont silencieux, minutieux, consciencieux, et, quand ils ont abouti à une entente, à une pacification, ce résultat n'ayant rien de sensationnel ne figure pas à la première page de la presse mondiale.

Etant mal connue, elle subit les critiques les plus diverses : elle est attaquée, si je puis dire, sur sa droite et sur sa gauche. Nous entendons avec quelque tristesse les voix sincères des purs pacifistes d'autrefois, qui n'ayant pas connu les difficultés réelles qui s'opposaient à la réalisation de leurs nobles rêves, s'imaginaient que la paix signée était la paix établie et réalisée et qui nous reprochent de n'avoir pas encore assuré la paix universelle. Et, abusant de leur bonne foi, derrière eux, se pressent les nombreux révolutionnaires, communistes, bolchevistes, pour qui la Société des Nations n'est qu'une association d'Etats capitalistes, qu'on doit combattre et détruire, tous les violents qui veulent non pas s'opposer, au nom du droit, à la guerre entre les Etats, mais susciter, au contraire, la guerre des classes et la destruction de la liberté et des droits de l'individu.

Il y a, à droite, un concert non moins violent d'attaques, j'allais dire de malédictions. Au premier rang, sont les théoriciens de la guerre nécessaire et bienfaisante, les disciples de Joseph de Maistre, qui voient dans les conflits sanglants des

peuples une épreuve providentielle, et, dans le sang versé, je ne sais quel bain de jeunesse nouvelle pour les peuples.

Je ne crois pas utile de discuter ici de telles doctrines. Le temps n'est plus de glorifier les sacrifices à Baal. Nos 1.500.000 héros sont morts pour fermer la route aux hécatombes et pour assurer à leurs descendants le droit de consacrer à leur tour leur héroïsme, leur esprit de sacrifice aux nobles combats contre les dangers que la terre, la mer et l'air et l'ensemble des forces aveugles de la matière multiplient sans cesse autour de l'homme.

D'autres esprits, qui n'ont pas le goût de la barbarie ancestrale, expriment, en France, sous une forme plus modérée, d'autres critiques et d'autres craintes. La Société des Nations, par le fait qu'elle est une institution internationale, peut nous entraîner à sacrifier les intérêts français aux intérêts internationaux.

Les faits ont répondu et je ne sache pas qu'on ait pu formuler un exemple d'un tel abandon. La raison en est la suivante. Le choc des intérêts français contre certains intérêts étrangers est inévitable. Si l'on ne veut pas être obligé de défendre nos intérêts les armes à la main, ce n'est que par la discussion qu'on peut parvenir à l'accord équitable. Or, il faut choisir entre deux méthodes: négocier comme autrefois en tête à tête avec l'Etat ennemi pour la défense, plus ou moins habile ou énergique, de nos intérêts exclusifs, ou discuter, dans une Assemblée, dont tous les membres seront associés, au nom d'un intérêt commun de justice et d'équité, et où le problème sera étudié à cette lumière supérieure devant l'opinion universelle, en vertu du principe de mutuelle bonne volonté.

La première méthode reste certainement ouverte, à nous comme à tous, si nous croyons vraiment que dans tel cas elle soit préférable.

Mais nous sommes la France, et quel pays a le plus de chance de faire prévaloir ses vues dans une Assemblée réunie sous l'invocation de la justice, sinon celui qui croit vraiment avoir le bon droit pour lui? Or, toute notre politique française est orientée en ce sens. Elle repousse nettement les stupides accusations de militarisme ou d'impérialisme que dirigent contre elle ceux qui ont, depuis cinquante ans, incarné précisément les brutales tendances à l'hégémonie. Elle ne veut pas de conquêtes, étant heureuse et fière d'avoir retrouvé ses provinces perdues. Comme le disait hier M. Poincaré: "Elle ne porte pas la haine dans son cœur." Elle attend seulement, par l'exécution des traités et des engagements, le désarmement matériel et moral de ses anciens ennemis.

Il est facile et il est digne de nous d'exposer devant les peuples assemblés cette politique de calme et de sagesse et d'obtenir l'approbation de l'immense majorité des nations que presse le besoin de justice et de paix.

Peut-être les deux spectacles offertes dans le même temps, par Gènes et par Genève, aux dernières semaines montrera-t-il la vérité de ces prévisions et désarmera-t-il ceux que d'honorables scrupules empêchaient jusqu'ici de nous donner leur définitive adhésion.

Sachons dire simplement et clairement ces choses, appelons à notre aide, pour en répandre la connaissance, les moyens que, malgré les formidables puissances de l'argent, nous laissons après tout les libertés de la parole, de la presse, de la

réunion. Multiplions les leçons, les conférences, les associations et nous pénétrons les consciences innombrables et silencieuses où se sont toujours déposés les ferments de toutes les révolutions morales de l'humanité.

Un fait récent montre à quel point cette marche assurée vers la vérité est bien dans le plan d'action de la Société des Nations. En créant sa Commission de coopération intellectuelle, elle a voulu s'adresser aux plus éminents parmi ceux qui savent et qui pensent, sur tous les points du monde civilisé.

L'objet de cette Commission n'est "nullement, — suivant les termes mêmes de mon rapport, — de porter atteinte à l'originalité des esprits nationaux dont la diversité même est la condition essentielle du progrès général des idées humaines. Il s'agit, au contraire, de permettre à chacun de ces génies nationaux de se développer avec d'autant plus de force et de vitalité qu'il pourra puiser plus largement dans le trésor commun des connaissances, des méthodes, des découvertes de tous."

Dans cette haute commission du travail intellectuel, la pensée et la science françaises sont représentées par notre illustre confrère, M. Bergson, devant qui tous se sont inclinés, et par une de nos plus hautes autorités scientifiques, Mme Curie.

Des noms choisis parmi ceux des plus illustres savants ou écrivains, — non nation par nation, mais pour leur notoriété mondiale, — complètent la liste des douze membres de la Commission. Il a été entendu que cette Commission ne manquerait pas de se mettre en rapports, dès le début de ses travaux, avec les institutions internationales déjà existantes, telles que, par exemple, l'Union académique internationale. Dans ce domaine du travail intellectuel comme en matière politique, et comme sur tous les terrains de l'activité matérielle, la Société des Nations s'efforce donc de créer cette association mutuelle, qui sauvegardera la souveraineté de chacun, sous la seule règle supérieure de la conformité des résultats aux prescriptions du droit, et de la morale universelle.

* * *

On a dit : il y a deux politiques, celle des intérêts et celle des idées. A Gênes, on a voulu établir, d'abord, la paix sur la base principale des intérêts matériels, plus ou moins habilement, plus ou moins fortement associés. A-t-on réussi ?

A Genève, sacrifie-t-on la politique des intérêts légitimes et méconnaît-on la puissance de leur emprise sur le monde ? Nullement.

La Société des Nations ne nie pas la force des intérêts, mais elle les subordonne à une force qui doit, aux yeux de la conscience de tous, leur être éternellement supérieure, celle du droit. Ainsi, elle les met à leur place, à leur rang, sous le contrôle des vérités morales, qui sont les inspiratrices traditionnelles de l'âme française et doivent demeurer les directrices de l'Humanité.

* * *

Novembre 1922.

La session qui vient de se terminer n'a fait que confirmer les espérances que j'exprimais au mois de juin sur l'avenir de la Société des Nations. Dans cette session de 1922, ont été définies les méthodes de travail de la Société des Nations

et fixées les limites de sa compétence et de celles des Gouvernements. Dans les brillantes discussions qui se sont déroulées sur la question du désarmement, bien des obscurités ont été dissipées et un ordre rationnel a été établi pour la solution des problèmes internationaux desquels dépend l'établissement de la paix.

Dans cette session, nous avons également pu prendre acte des travaux de notre Conseil en vue d'assurer le relèvement économique et financier de l'Autriche. En faisant ainsi disparaître une des causes les plus graves de troubles dans l'Europe centrale, la Société des Nations a montré par quelle voie on peut espérer rétablir progressivement l'équilibre général et la prospérité des nations éprouvées par la guerre, si nous savons tous nous inspirer de ce généreux esprit de solidarité qui doit être l'âme même de la Société des Nations.

LE PROJET DU 14 FÉVRIER 1919.

PACTE

PRÉAMBULE

En vue de favoriser la collaboration des Nations et de leur assurer entre elles la paix et la sécurité par l'engagement de ne pas recourir à la guerre, l'établissement de relations ouvertes, justes, honorables entre les peuples, l'affirmation expresse que les prescriptions du droit international constituent la règle de conduite effective des Gouvernements, le maintien de la justice et le scrupuleux respect des traités dans les rapports réciproques des peuples organisés,

Les Puissances signataires du présent Pacte adoptent cette constitution de la Société des Nations :

Art. I^{er}.

L'action des Hautes Parties contractantes, aux termes du présent Pacte, se réalise par le moyen de sessions de Délégués, représentant les Hautes Parties contractantes, de sessions plus fréquentes d'un Conseil exécutif et d'un Secrétariat international établi, d'une manière permanente, au siège de la Société.

Art. II.

Les sessions de l'Assemblée des Délégués se tiendront à des intervalles déterminés et, de temps à autre, quand les circonstances le réclameront, pour trai-

COVENANT

COVENANT

PREAMBLE. In order to promote international cooperation and to secure international peace and security by the acceptance of obligations not to resort to war, by the prescription of open, just, and honorable relations between nations, by the firm establishment of the understandings of international law as the actual rule of conduct among governments, and by the maintenance of justice and a scrupulous respect for all treaty obligations in the dealings of organized peoples with one another, the powers signatory to this covenant adopt this constitution of the League of Nations :

Article I

The action of the high contracting parties under the terms of this covenant shall be effected through the instrumentality of meetings of a body of delegates representing the high contracting parties, of meetings at more frequent intervals of an Executive Council, and of a permanent international secretariat to be established at the seat of the League.

Article II

Meetings of the body of delegates shall be held at stated intervals and from time to time, as occasion may require, for the purpose of dealing with matters

ter des questions qui rentrent dans la sphère d'activité de la Société.

L'Assemblée des Délégués se réunira au siège de la Société ou en tel autre endroit qui sera jugé convenable. Elle se composera des Représentants des Hautes Parties contractantes. Chacune des Hautes Parties contractantes disposera d'une voix, mais ne pourra compter plus de trois Représentants.

Art. III.

Le Conseil exécutif se composera de Représentants des Etats-Unis d'Amérique, de l'Empire britannique, de la France, de l'Italie et du Japon, ainsi que de Représentants de quatre autres États membres de la Société. La désignation de ces quatre États sera faite par l'Assemblée des Délégués, suivant les principes et les conditions qu'elle jugera convenable. Jusqu'à cette désignation, les Représentants de et de seront membres du Conseil exécutif.

Le Conseil exécutif se réunira de temps à autre, quand les circonstances le réclameront, et au moins une fois par an, au lieu qui sera désigné, ou, à défaut d'une telle désignation, au siège de la Société, pour traiter toutes questions rentrant dans la sphère d'activité de la Société ou intéressant la Paix du monde.

Toute Puissance, dont les intérêts se trouveraient directement affectés par une question mise à l'ordre du jour d'une session du Conseil exécutif, sera invitée à assister à cette session et la décision prise ne liera cette Puissance que si elle a été ainsi invitée.

Art. IV.

Toutes questions concernant la procédure à suivre par l'Assemblée des Délé-

within the sphere of action of the League. Meetings of the body of delegates shall be held at the seat of the League, or at such other places as may be found convenient, and shall consist of representatives of the high contracting parties. Each of the high contracting parties shall have one vote, but may have not more than three representatives.

Article III

The Executive Council shall consist of representatives of the United States of America, the British Empire, France, Italy, and Japan, together with representatives of four other States, members of the League. The selection of these four States shall be made by the body of delegates on such principles and in such manner as they think fit. Pending the appointment of these representatives of the other States, representatives of ——— shall be members of the Executive Council.

Meetings of the council shall be held from time to time as occasion may require, and at least once a year, at whatever place may be decided on, or, failing any such decision, at the seat of the League, and any matter within the sphere of action of the League or affecting the peace of the world may be dealt with at such meetings.

Invitations shall be sent to any power to attend a meeting of the council, at which such matters directly affecting its interests are to be discussed, and no decision taken at any meeting will be binding on such power unless so invited.

Article IV

All matters of procedure at meetings of the body of delegates or the Executive

gués ou le Conseil exécutif dans leurs sessions, y compris la constitution des Commissions chargées d'enquêter sur des cas particuliers, seront décidées par l'Assemblée ou le Conseil à la majorité des États représentés à la réunion.

La première session de l'Assemblée des Délégués et du Comité exécutif aura lieu sur la convocation du Président des États-Unis d'Amérique.

Art. V.

Le Secrétariat permanent de la Société sera établi à Cette ville sera le siège de la Société.

Le Secrétariat comprendra les secrétaires et le personnel nécessaires, sous la direction et le contrôle d'un Secrétaire général qui sera choisi par le Conseil exécutif.

Le Secrétariat sera nommé par le Secrétaire général, sauf approbation du Conseil exécutif.

Le Secrétaire général assistera en cette qualité à toutes les sessions de l'Assemblée des Délégués ou du Conseil exécutif.

Les dépenses du Secrétariat seront supportées par les États membres de la Société dans la proportion établie pour le Bureau international de l'Union postale universelle.

Art. VI.

Les Représentants des Hautes Parties contractantes et les fonctionnaires de la Société jouiront, dans l'exercice de leurs fonctions, des privilèges et immunités diplomatiques.

Les locaux occupés par la Société, ses fonctionnaires ou les Représentants assistant aux sessions, jouiront du bénéfice de l'extraterritorialité.

Council, including the appointment of committees to investigate particular matters, shall be regulated by the body of delegates or the Executive Council, and may be decided by a majority of the States represented at the meeting.

The first meeting of the body of delegates and of the Executive Council shall be summoned by the President of the United States of America.

Article V

The permanent secretariat of the League shall be established at——, which shall constitute the seat of the League. The secretariat shall comprise such secretaries and staff as may be required, under the general direction and control of a Secretary General of the League, who shall be chosen by the Executive Council. The secretariat shall be appointed by the Secretary General subject to confirmation by the Executive Council.

The Secretary General shall act in that capacity at all meetings of the body of delegates or of the Executive Council.

The expenses of the secretariat shall be borne by the States members of the League, in accordance with the apportionment of the expenses of the International Bureau of the Universal Postal Union.

Article VI

Representatives of the high contracting parties and officials of the League, when engaged on the business of the League, shall enjoy diplomatic privileges and immunities, and the buildings occupied by the League or its officials, or by representatives attending its meetings, shall enjoy the benefits of extraterritoriality.

Art. VII.

L'admission dans la Société, d'Etats qui ne sont pas signataires du présent pacte, ni nommés dans le Protocole ci-annexé parmi ceux qui doivent être invités à lui donner leur adhésion, ne peut se faire sans l'assentiment des deux tiers au moins des États représentés dans l'Assemblée des Délégués. Seuls pourront être admis les pays de Self-Government total, ce qui comprend les Dominions et les colonies.

Aucune Nation d'ailleurs ne pourra être admise si elle n'est pas en mesure de donner des garanties effectives de son intention loyale d'observer les obligations internationales et si elle ne se conforme pas aux principes que la Société pourra établir, en ce qui concerne ses forces et armements militaires et navals.

Art. VIII.

Les Hautes Parties contractantes reconnaissent ce principe que le maintien de la Paix nécessite la réduction des armements nationaux au minimum compatible avec l'exécution par l'action commune des obligations internationales et avec la sécurité nationale, en tenant spécialement compte de la situation géographique de chaque pays et des circonstances. Le Conseil exécutif est chargé d'établir le plan de cette réduction. Il devra également soumettre à l'examen de chacun des Gouvernements la juste et raisonnable fixation des armements militaires, correspondant à l'échelle des forces établie par le programme de désarmement; les limites, une fois adoptées, ne devront pas être dépassées sans l'autorisation du Conseil exécutif.

Les Hautes Parties contractantes s'accordant à reconnaître que la fabrication privée des munitions et articles de guerre

Article VII

Admission to the League of States, not signatories to the covenant and not named in the protocol hereto as States to be invited to adhere to the covenant, requires the assent of not less than two-thirds of the States represented in the body of delegates, and shall be limited to fully self-governing countries, including dominions and colonies.

No State shall be admitted to the League unless it is able to give effective guarantees of its sincere intention to observe its international obligations and unless it shall conform to such principles as may be prescribed by the League in regard to its naval and military forces and armaments.

Article VIII

The high contracting parties recognize the principle that the maintenance of peace will require the reduction of national armaments to the lowest point consistent with national safety, and the enforcement by common action of international obligations, having special regard to the geographical situation and circumstances of each State, and the Executive Council shall formulate plans for effecting such reduction. The Executive Council shall also determine for the consideration and action of the several governments what military equipment and armament is fair and reasonable in proportion to the scale of forces laid down in the program of disarmament; and these limits, when adopted, shall not be exceeded without the permission of the Executive Council.

The high contracting parties agree that the manufacture by private enterprise of

prête à de graves objections, chargent le Conseil exécutif d'aviser à la manière dont les pernecieux effets qui en résultent peuvent être arrêtés (en tenant compte à cet égard des nécessités des pays qui ne sont pas en mesure de fabriquer eux-mêmes les munitions et articles de guerre nécessaires à leur sûreté).

Les Hautes Parties contractantes s'engagent en outre à ne se rien cacher mutuellement de la condition de leurs industries susceptibles de s'adapter à la guerre, ainsi que de l'échelle de leurs armements, et à faire plein et franc échange d'informations sur leurs programmes militaires et navals.

Art. IX.

Une Commission permanente sera constituée pour donner à la Société son avis sur l'exécution des prescriptions de l'article VIII et, d'une façon générale, sur les questions militaires et navales.

Art. X.

Les Hautes Parties contractantes s'engagent à respecter et à préserver contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de tous les États adhérents à la Société. En cas d'agression, de menace ou de danger d'agression, le Conseil exécutif avisera aux moyens propres à assurer l'exécution de cette obligation.

Art. XI.

Toute guerre ou menace de guerre, quelle affecte immédiatement ou non l'une des Hautes Parties contractantes, sera considérée comme intéressant la Société, et les Hautes Parties contractantes se réservent le droit de prendre toute action

munitions and implements of war lends itself to grave objections, and direct the Executive Council to advise how the evil effects attendant upon such manufacture can be prevented, due regard being had to the necessities of those countries which are not able to manufacture for themselves the munitions and implements of war necessary for their safety.

The high contracting parties undertake in no way to conceal from each other the condition of such of their industries as are capable of being adapted to warlike purposes or the scale of their armaments, and agree that there shall be full and frank interchange of information as to their military and naval programs.

Article IX

A permanent commission shall be constituted to advise the League on the execution of the provisions of Article VIII and on military and naval questions generally.

Article X

The high contracting parties shall undertake to respect and preserve as against external aggression the territorial integrity and existing political independence of all States members of the League. In case of any such aggression, or in case of any threat or danger of such aggression, the Executive Council shall advise upon the means by which the obligation shall be fulfilled.

Article XI

Any war or threat of war, whether immediately affecting any of the high contracting parties or not, is hereby declared a matter of concern to the League, and the high contracting parties reserve the right to take any action that may be

qui leur paraîtra sage et efficace pour la sauvegarde de la Paix des Nations.

Les Hautes Parties contractantes s'accordent également à déclarer formellement que chacune a le droit d'attirer amicalement l'attention de l'Assemblée des Délégués ou du Conseil exécutif sur quelque circonstance que ce soit qui, dans l'ordre des relations internationales, menacerait de troubler la Paix du monde et la bonne entente entre les Nations dont cette paix dépend.

Art. XII.

Les Hautes Parties contractantes conviennent que s'il venait à s'élever entre elles de différends qui n'auraient pu se régler par les procédés ordinaires de la diplomatie, elles ne devront, en aucun cas, recourir à la guerre, sans avoir préalablement soumis les éléments du différend à une enquête, au Conseil exécutif, ou à un arbitrage.

De plus, elles devront attendre trois mois après la recommandation du Conseil exécutif ou la sentence des arbitres. Elles ne devront jamais recourir à la guerre contre tout membre de la Société qui se conformera à la sentence des arbitres ou à la recommandation du Conseil exécutif.

Dans tous les cas prévus par cet article, la sentence des arbitres sera rendue dans un délai raisonnable et la recommandation du Conseil exécutif interviendra dans les six mois du jour où il aura été saisi du litige.

Art. XIII.

Les Hautes Parties contractantes conviennent que toutes les fois qu'il s'élèvera entre elles un différend susceptible, à leur commune estimation, de solution arbitrale, après avoir sans succès tenté de le régler par la voie diplomatique, el-

deemed wise and effectual to safeguard the peace of nations.

It is hereby also declared and agreed to be the friendly right of each of the high contracting parties to draw the attention of the body of delegates or of the Executive Council to any circumstances affecting international intercourse which threaten to disturb international peace or the good understanding between nations upon which peace depends.

Article XII

The high contracting parties agree that should disputes arise between them which cannot be adjusted by the ordinary processes of diplomacy they will in no case resort to war without previously submitting the questions and matters involved either to arbitration or to inquiry by the Executive Council and until three months after the award by the arbitrators or a recommendation by the Executive Council, and that they will not even then resort to war as against a member of the League which complies with the award of the arbitrators or the recommendation of the Executive Council.

In any case, under this article the award of the arbitrators shall be made within a reasonable time, and the recommendation of the Executive Council shall be made within six months after the submission of the dispute.

Article XIII

The high contracting parties agree that whenever any dispute or difficulty shall arise between them, which they recognize to be suitable for submission to arbitration and which cannot be satisfactorily settled by diplomacy, they will

les soumettront dans sa totalité la question à l'arbitrage. La Cour d'arbitrage, à laquelle, à cette fin, l'affaire sera soumise, sera déterminée par les Parties, soient qu'elles la choisissent alors, soient qu'elles l'aient prévue dans une convention préexistante.

Les Hautes Parties contractantes conviennent d'exécuter en toute bonne foi la sentence arbitrale rendue. Faute d'exécution de la sentence, le Conseil exécutif proposera les mesures qui peuvent le mieux en assurer l'exécution.

Art. XIV.

Le Conseil exécutif arrêtera le plan de création d'une Cour permanente de Justice internationale: cette Cour, dès son établissement, aura compétence pour entendre et juger toute question que les Parties s'accorderont à considérer comme susceptible d'être arbitrée par elle aux termes du précédent article.

Art. XV.

S'il s'élevait entre les États membres de la Société quelque différend susceptible d'entraîner une rupture, et qui ne puisse, comme ci-dessus, être soumis à l'arbitrage, les Hautes Parties contractantes conviennent de porter la question devant le Conseil exécutif: l'une ou l'autre partie donne avis de l'existence du différend au Secrétaire général, qui prend tous arrangements nécessaires en vue d'une enquête et d'un examen complets. A cet effet, les Parties conviennent de communiquer au Secrétaire général, aussi promptement que possible, l'exposé de leur cas, avec tous documents et pièces justificatives, dont le Conseil exécutif peut immédiatement ordonner la publication.

Quand les efforts du Conseil assurent

submit the whole matter to arbitration. For this purpose the court of arbitration to which the case is referred shall be the court agreed on by the parties or stipulated in any convention existing between them. The high contracting parties agree that they will carry out in full good faith any award that may be rendered. In the event of any failure to carry out the award the Executive Council shall propose what steps can best be taken to give effect thereto.

Article XIV

The Executive Council shall formulate plans for the establishment of a permanent court of international justice, and this court shall, when established, be competent to hear and determine any matter which the parties recognize as suitable for submission to it for arbitration under the foregoing article.

Article XV

If there should arise between States members of the League any dispute likely to lead to rupture, which is not submitted to arbitration as above, the high contracting parties agree that they will refer the matter to the Executive Council; either party to the dispute may give notice of the existence of the dispute to the Secretary General, who will make all necessary arrangements for a full investigation and consideration thereof. For this purpose the parties agree to communicate to the Secretary General, as promptly as possible, statements of their case, with all the relevant facts and papers, and the Executive Council may forthwith direct the publication thereof.

Where the efforts of the council lead to the settlement of the dispute, a state-

le règlement, un exposé doit être publié pour indiquer la nature du différend et les termes du règlement, avec toutes explications convenables. Si le différend n'a pu être réglé, le Conseil doit publier un rapport, donnant avec tous les faits nécessaires la recommandation que le Conseil estime juste et propre au règlement. Si le rapport obtient l'agrément unanime des membres du Conseil autres que les Parties, les Hautes Parties contractantes conviennent qu'elles n'entreront pas en guerre avec toute Partie qui se conforme à la recommandation et, qu'en cas de refus, le Conseil proposera les mesures nécessaires pour assurer l'exécution de sa recommandation. Si l'unanimité ne peut s'obtenir, la majorité aura le devoir, et la minorité le privilège, de publier des exposés indiquant ce que l'une et l'autre croient être la réalité des faits et contenant les recommandations que l'une et l'autre considèrent comme justes et utiles.

Le Conseil exécutif peut, dans tous les cas prévus au présent article, porter le différend à l'Assemblée des Délégués, à la requête de l'une ou l'autre des parties, pourvu que cette requête intervienne dans les quatorze jours de la soumission du différend au Conseil. Dans tous les cas soumis à l'Assemblée des Délégués, toutes les dispositions du présent article et de l'article XII relatives à l'action et au pouvoir du Conseil exécutif s'appliqueront à l'action et au pouvoir de l'Assemblée des Délégués.

Art. XVI.

Au cas où l'une des Parties contractantes romprait ou méconnaîtrait les engagements pris par elle à l'article XII,

ment shall be published indicating the nature of the dispute and the terms of settlement, together with such explanations as may be appropriate. If the dispute has not been settled, a report by the council shall be published, setting forth with all necessary facts and explanations the recommendation which the council think just and proper for the settlement of the dispute. If the report is unanimously agreed to by the members of the council other than the parties to the dispute, the high contracting parties agree that they will not go to war with any party which complies with the recommendation, and that, if any party shall refuse so to comply, the council shall propose measures necessary to give effect to the recommendation. If no such unanimous report can be made it shall be the duty of the majority and the privilege of the minority to issue statements, indicating what they believe to be the facts, and containing the recommendations which they consider to be just and proper.

The Executive Council may in any case under this article refer the dispute to the body of delegates. The dispute shall be so referred at the request of either party to the dispute, provided that such request must be made within fourteen days after the submission of the dispute. In a case referred to the body of delegates, all the provisions of this article, and of Article XII, relating to the action and powers of the Executive Council, shall apply to the action and powers of the body of delegates.

Article XVI

Should any of the high contracting parties break or disregard its covenants under Article XII, it shall thereby *ipso*

elle sera *ipso facto* considérée comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres membres de la Société, ceux-ci s'engagent à la soumettre immédiatement à la rupture de toutes relations commerciales ou financières, à la prohibition de tous rapports entre ses nationaux et ceux de l'Etat en rupture de Pacte, et à l'interdiction de toutes communications financières, commerciales ou personnelles entre les nationaux de l'Etat en rupture de Pacte et les nationaux de tout autre Etat, membre ou non de la Société.

En ce cas, il sera du devoir du Conseil exécutif d'indiquer par quels effectifs, militaires ou navals, les membres de la Société devront respectivement contribuer aux forces armées qui seront employées pour protéger les signataires du Pacte social. Les Hautes Parties contractantes conviennent, en outre, de ce prêter l'une à l'autre un mutuel appui dans l'application des mesures financières et économiques à prendre en vertu du présent article pour réduire au minimum les pertes et inconvénients qui en résulteront. Elles se prêteront également l'une à l'autre un mutuel appui dans la résistance à toutes mesures spéciales dirigées contre l'une d'entre elles par l'Etat en rupture de Pacte. Enfin, elles accorderont passage par leur territoire aux forces de toutes les Hautes Parties contractantes dont la coopération protège les signataires du Pacte social.

Art. XVII.

En cas de différend entre un Etat membre de la Société et un Etat non membre, ou entre Etats qui ne sont pas membres, les Hautes Parties contractantes conviennent que l'Etat ou les Etats non membres de la Société seront invités à accepter les obligations de membres de

facto be deemed to have committed an act of war against all the other members of the League, which hereby undertake immediately to subject it to the severance of all trade or financial relations, the prohibition of all intercourse between their nationals and the covenant-breaking State, and the prevention of all financial, commercial, or personal intercourse between the nationals of the covenant-breaking State and the nationals of any other State, whether a member of the League or not.

It shall be the duty of the Executive Council in such case to recommend what effective military or naval force the members of the League shall severally contribute to the armed forces to be used to protect the covenants of the League.

The high contracting parties agree, further, that they will mutually support one another in the financial and economic measures which are taken under this article in order to minimize the loss and inconvenience resulting from the above measures, and that they will mutually support one another in resisting any special measures aimed at one of their number by the covenant-breaking State and that they will afford passage through their territory to the forces of any of the high contracting parties who are cooperating to protect the covenants of the League.

Article XVII

In the event of disputes between one State member of the League and another State which is not a member of the League, or between States not members of the League, the high contracting parties agree that the State or States not members of the League shall be invited to

la Société aux fins du litige, aux conditions estimées justes par le Conseil exécutif. Si elles défèrent à cette invitation, les dispositions qui précèdent leur seront applicables, sous réserve des modifications jugées nécessaires par la Société.

Dès l'envoi de cette invitation, le Conseil exécutif ouvre une enquête sur les faits et arguments du différend. Il conseille telle action qui lui semblera la meilleure et la plus efficace en la circonstance. Si la Puissance ainsi invitée refuse d'accepter les obligations de membre de la Société aux fins du différend, et procède, contre un État membre de la Société, à un acte qui, émané d'un État membre, constituerait une violation de l'article XII, les dispositions de l'article XVI s'appliqueront à cette Puissance.

Si les deux Parties ainsi invitées refusent d'accepter les obligations de membre de la Société aux fins du différend, le Conseil exécutif peut prendre toute action et faire toute recommandation de nature à prévenir les hostilités et à assurer le règlement.

Art. XVIII.

Les Hautes Parties contractantes sont d'accord pour confier à la Société le contrôle général du commerce des armes et munitions avec les pays où le contrôle de ce trafic est une nécessité d'intérêt commun.

Art. XIX.

Les principes suivants s'appliquent aux colonies et territoires qui, à la suite de la

accept the obligations of membership in the League for the purposes of such dispute, upon such conditions as the Executive Council may deem just, and upon acceptance of any such invitation, the above provisions shall be applied with such modifications as may be deemed necessary by the League.

Upon such invitation being given the Executive Council shall immediately institute an inquiry into the circumstances and merits of the dispute and recommend such action as may seem best and most effectual in the circumstances.

In the event of a power so invited refusing to accept the obligations of membership in the League for the purpose of such dispute, and taking any action against a State member of the League which in the case of a State member of the League would constitute a breach of Article XII, the provisions of Article XVI shall be applicable as against the State taking such action.

If both parties to the dispute, when so invited, refuse to accept the obligations of membership in the League for the purpose of such dispute, the Executive Council may take such action and make such recommendations as will prevent hostilities and will result in the settlement of the dispute.

Article XVIII

The high contracting parties agree that the League shall be intrusted with general supervision of the trade in arms and ammunition with the countries in which the control of this traffic is necessary in the common interest.

Article XIX

To those colonies and territories which, as a consequence of the late war, have

guerre, ont cessé d'être sous la souveraineté des États qui les gouvernaient précédemment et qui sont habités par des peuples non encore capables de se diriger eux-mêmes dans les conditions particulièrement difficiles du monde moderne. Le bien-être et le développement de ces peuples forment une mission sacrée de civilisation, et il convient, en constituant la Société des Nations, d'y incorporer des gages pour l'accomplissement de cette mission.

La meilleure méthode de réaliser pratiquement ce principe est de confier la tutelle de ces peuples aux Nations développées qui, en raison de leurs ressources, de leur expérience ou de leur position géographique, sont le mieux à même d'assumer cette responsabilité: elles exerceraient cette tutelle en qualité de mandataires et au nom de la Société des Nations.

Le caractère du mandat doit différer suivant le degré du développement du peuple, la situation géographique du territoire, ses conditions économiques et toutes autres circonstances analogues.

Certaines communautés, qui appartenaient autrefois à l'Empire ottoman, ont atteint un degré de développement tel que leur existence comme Nations indépendantes peut être reconnue provisoirement, à la condition que les conseils et l'aide d'une Puissance mandataire guident leur administration jusqu'au moment où elles seront capables de se conduire seules. Les vœux de ces communautés doivent être pris en première considération pour le choix de la Puissance mandataire.

Le degré de développement où se trouvent d'autres peuples, spécialement ceux de l'Afrique centrale, exige que le mandataire y assume l'administration du ter-

ceased to be under the sovereignty of the States which formerly governed them, and which are inhabited by peoples not yet able to stand by themselves under the strenuous conditions of the modern world, there should be applied the principle that the well-being and development of such peoples form a sacred trust of civilization, and that securities for the performance of this trust should be embodied in the constitution of the League.

The best method of giving practical effect to this principle is that the tutelage of such peoples should be intrusted to advanced nations, who by reason of their resources, their experience, or their geographical position, can best undertake this responsibility, and that this tutelage should be exercised by them as mandatories on behalf of the League.

The character of the mandate must differ according to the stage of the people, the geographical situation of the territory, its economic conditions, and other similar circumstances.

Certain communities formerly belonging to the Turkish Empire have reached a stage of development where their existence as independent nations can be provisionally recognized, subject to the rendering of administrative advice and assistance by a mandatory power until such time as they are able to stand alone. The wishes of these communities must be a principal consideration in the selection of the mandatory power.

Other peoples, especially those of Central Africa, are at such a stage that the mandatory must be responsible for the administration of the territory, subject to conditions which will guarantee freedom of conscience or religion, subject only to the maintenance of public

ritoire à des conditions qui garantiront, avec la prohibition d'abus, tels que la traite des esclaves, le trafic des armes et celui de l'alcool, la liberté de conscience et de religion, sans autres limitations que celles que peut imposer le maintien de l'ordre public et des mœurs, et l'interdiction d'établir des fortifications ou des bases militaires ou navales et de donner aux indigènes une instruction militaire, si ce n'est pour la police ou la défense du territoire, et qui assureront également aux autres membres de la Société des Nations des conditions d'égalité pour les échanges et le commerce.

Enfin, il y a des territoires, tels que le Sud-Ouest africain et certaines îles du Pacifique austral qui, par suite de la faible densité de leur population, de leur superficie restreinte, de leur éloignement des centres de civilisation, de contiguïté géographique à l'État mandataire, ou d'autres circonstances, ne sauraient être mieux administrés que sous les lois de l'État mandataire, comme une partie intégrante de cet État, sous réserve des garanties prévues plus haut dans l'intérêt de la population indigène.

Dans tous les cas, l'État mandataire devra envoyer à la Société des Nations un rapport annuel concernant les territoires commis à sa charge.

Si le degré d'autorité, de contrôle ou d'administration à exercer par l'État mandataire n'a pas fait l'objet d'une convention antérieure entre les Hautes Parties contractantes, il sera expressément déterminé par le Conseil exécutif dans un acte spécial ou une charte particulière.

Les Hautes Parties contractantes sont d'accord pour instituer au siège de la Société une Commission chargée de recevoir et d'examiner les rapports annuels des Puissances mandataires et d'aider

order and morals, the arms traffic, and the liquor traffic, and the prevention of the establishment of fortifications or military and naval bases and of military training of the natives for other than police purposes and the defense of territory, and will also secure equal opportunities for the trade and commerce of other members of the League.

There are territories, such as South-west Africa and certain of the South Pacific Islands, which, owing to the sparseness of their population, or their small size, or their remoteness from the centers of civilization, or their geographical contiguity to the mandatory state, and other circumstances, can be best administered under the laws of the mandatory state as integral portions thereof, subject to the safeguards above mentioned in the interests of the indigenous population.

In every case of mandate, the mandatory state shall render to the League an annual report in reference to the territory committed to its charge.

The degree of authority, control, or administration to be exercised by the mandatory state shall, if not previously agreed upon by the high contracting parties in each case, be explicitly defined by the Executive Council in a special act or charter.

The high contracting parties further agree to establish at the seat of the League a mandatory commission to receive and examine the annual reports of the mandatory powers and to assist the League in insuring the observance of the terms of all mandates.

la Société à l'observation des stipulations de tous les mandats.

Article XX

Les Hautes Parties contractantes s'efforceront d'établir et maintenir des conditions de travail équitables et humaines pour l'homme, la femme et l'enfant, tant sur leurs territoires que sur ceux auxquels s'étendent leurs relations de commerce et d'industrie.

A cet effet, elles sont d'accord pour instituer un Bureau permanent du Travail, qui formera partie intégrante de l'organisation de la Société.

Article XX

The high contracting parties will endeavour to secure and maintain fair and humane conditions of labor for men, women, and children, both in their own countries and in all countries to which their commercial and industrial relations extend; and to that end agree to establish as part of the organization of the League a permanent bureau of labor.

Art. XXI

Les Hautes Parties contractantes sont d'accord pour déclarer que des dispositions seront prises, par l'entremise de la Société, pour garantir et maintenir la liberté du transit et l'équitable traitement du commerce de tous les États membres de la Société. Elles entendent notamment que des arrangements spéciaux peuvent être pris pour répondre aux besoins des régions dévastées pendant la guerre de 1914—1918.

Article XXI

The high contracting parties agree that provision shall be made through the instrumentality of the League to secure and maintain freedom of transit and equitable treatment for the commerce of all States members of the League, having in mind, among other things, special arrangements with regard to the necessities of the regions devastated during the war of 1914—1918.

Art. XXII

Les Hautes Parties contractantes conviennent de placer sous le contrôle de la Société tous les bureaux internationaux antérieurement établis par traités collectifs, si les Parties à ces traités y consentent. En outre, elles conviennent que tous ceux qui se créeront ultérieurement seront placés sous le contrôle de la Société.

Article XXII

The high contracting parties agree to place under the control of the League all international bureaux already established by general treaties, if the parties to such treaties consent. Furthermore, they agree that all such international bureaux to be constituted in future shall be placed under the control of the League.

Art. XXIII

Les Hautes Parties contractantes conviennent que tout traité ou engagement international que viendrait à conclure

Article XXIII

The high contracting parties agree that every treaty or international engagement entered into hereafter by any

un État membre de la Société sera immédiatement enregistré par le Secrétaire général, qui le publiera aussitôt que possible: nul traité, nul engagement international ne sera obligatoire avant cet enregistrement.

Art. XXIV

L'Assemblée des Délégués aura le droit, de temps à autre, d'inviter les États membres de la Société à procéder à un nouvel examen des traités devenus inapplicables et des conditions internationales dont le maintien pourrait mettre en péril la Paix du monde.

Art. XXV

Les Hautes Parties contractantes conviennent respectivement que, par le présent Pacte, elles entendent abroger toutes obligations *inter se* qui sont incompatibles avec ses termes. Elles s'engagent solennellement à ne pas conclure, par la suite, de contrat incompatible avec les termes du Pacte.

Au cas où une Puissance, signataire dès l'origine, ou ultérieurement entrée dans la Société, aurait, avant de devenir Partie au présent Pacte, assumé des obligations incompatibles avec ses termes, elle aura le devoir de prendre immédiatement les mesures de nature à la dégager de ses obligations.

Art. XXVI

Les amendements au présent Pacte entreront en vigueur après ratification par les États dont les Représentants composent l'Assemblée des Délégués.

State member of the League shall be forthwith registered with the Secretary General and as soon as possible published by him, and that no such treaty or international engagement shall be binding until so registered.

Article XXIV

It shall be the right of the body of delegates from time to time to advise the reconsideration by States members of the League of treaties which have become inapplicable and of international conditions of which the continuance may endanger the peace of the world.

Article XXV

The high contracting parties severally agree that the present covenant is accepted as abrogating all obligations *inter se* which are inconsistent with the terms thereof, and solemnly engage that they will not hereafter enter into any engagements inconsistent with the terms thereof.

In case any of the powers signatory hereto or subsequently admitted to the League shall, before becoming a party to this covenant, have undertaken any obligations which are inconsistent with the terms of this covenant, it shall be the duty of such power to take immediate steps to procure its release from such obligations.

Article XXVI

Amendments to this covenant will take effect when ratified by the States whose representatives compose the Executive Council and by three-fourths of the States whose representatives compose the body of delegates.

LE PACTE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS.

PACTE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

Les Hautes Parties Contractantes,

Considérant que, pour développer la coopération entre les Nations et pour leur garantir la paix et la sûreté, il importe

d'accepter certaines obligations de ne pas recourir à la guerre,

d'entretenir au grand jour des relations internationales fondées sur la justice et l'honneur,

d'observer rigoureusement les prescriptions du droit international, reconnues désormais comme règle de conduite effective des Gouvernements,

de faire régner la justice et de respecter scrupuleusement toutes les obligations des Traités dans les rapports mutuels des peuples organisés,

Adoptent le présent Pacte qui institue la Société des Nations.

Article 1.

Sont Membres originaires de la Société des Nations, ceux des Signataires dont les noms figurent dans l'annexe au présent Pacte, ainsi que les États, également nommés dans l'annexe, qui auront accédé au présent au Pacte sans aucune réserve par une déclaration déposée au Secrétaire dans les deux mois de l'entrée en vi-

THE COVENANT OF THE LEAGUE OF NATIONS

The High Contracting Parties,

In order to promote international cooperation and to achieve international peace and security

by the acceptance of obligations not to resort to war,

by the prescription of open, just and honourable relations between nations,

by the firm establishment of the understandings of international law as the actual rule of conduct among Governments, and

by the maintenance of justice and a scrupulous respect for all treaty obligations in the dealings of organised peoples with one another,

Agree to this Covenant of the League of Nations.

Article 1.

The original Members of the League of Nations shall be those of the Signatories which are named in the Annex to this Covenant and also such of those other States named in the Annex as shall accede without reservation to this Covenant. Such accession shall be effected by a Declaration deposited with the Secre-

gueur du Pacte et dont notification sera faite aux autres Membres de la Société.

Tout État, Dominion ou Colonie qui se gouverne librement et qui n'est pas désigné dans l'annexe, peut devenir Membre de la Société si son admission est prononcée par les deux tiers de l'Assemblée, pourvu qu'il donne des garanties effectives de son intention sincère d'observer ses engagements internationaux et qu'il accepte le règlement établi par la Société en ce qui concerne ses forces et ses armements militaires, navals et aériens.

Tout Membre de la Société peut, après un préavis de deux ans, se retirer de la Société, à la condition d'avoir rempli à ce moment toutes ses obligations internationales y compris celles du présent Pacte.

Article 2.

L'action de la Société, telle qu'elle est définie dans le présent Pacte, s'exerce par une Assemblée et par un Conseil assistés d'un Secrétariat permanent.

Article 3.

L'Assemblée se compose de Représentants des Membres de la Société.

Elle se réunit à des époques fixées et à tout autre moment, si les circonstances le demandent, au siège de la Société ou en tel autre lieu qui pourra être désigné.

L'Assemblée connaît de toute question qui rentre dans la sphère d'activité de la Société ou qui affecte la paix du monde.

Chaque Membre de la Société ne peut compter plus de trois Représentants dans l'Assemblée et ne dispose que d'une voix.

tariat within two months of the coming into force of the Covenant. Notice thereof shall be sent to all other Members of the League.

Any fully self-governing State, Dominion or Colony not named in the Annex may become a Member of the League if its admission is agreed to by two-thirds of the Assembly, provided that it shall give effective guarantees of its sincere intention to observe its international obligations, and shall accept such regulations as may be prescribed by the League in regard to its military, naval and air forces and armaments.

Any Member of the League may, after two years' notice of its intention so to do, withdraw from the League, provided that all its international obligations and all its obligations under this Covenant shall have been fulfilled at the time of its withdrawal.

Article 2.

The action of the League under this Covenant shall be effected through the instrumentality of an Assembly and of a Council, with a permanent Secretariat.

Article 3.

The Assembly shall consist of Representatives of the Members of the League.

The Assembly shall meet at stated intervals and from time to time as occasion may require at the Seat of the League or at such other place as may be decided upon.

The Assembly may deal at its meetings with any matter within the sphere of action of the League or affecting the peace of the world.

At meetings of the Assembly each Member of the League shall have one vote, and may have not more than three Representatives.

Article 4.

Le Conseil se compose de Représentants des Principales Puissances alliées et associées, ainsi que de Représentants de quatre autres Membres de la Société. Ces quatre autres Membres de la Société sont désignés librement par l'Assemblée et aux époques qu'il lui plaît de choisir. Jusqu'à la première désignation par l'Assemblée, les Représentants de la Belgique, du Brésil, de l'Espagne et de la Grèce sont Membres du Conseil.

Avec l'approbation de la majorité de l'Assemblée, le Conseil peut désigner d'autres Membres de la Société dont la représentation sera désormais permanente au Conseil. Il peut, avec la même approbation, augmenter le nombre des Membres de la Société qui seront choisis par l'Assemblée pour être représentés au Conseil.

Le Conseil se réunit quand les circonstances le demandent, et au moins une fois par an, au siège de la Société ou en tel autre lieu qui pourra être désigné.

Le Conseil connaît de toute question rentrant dans la sphère d'activité de la Société ou affectant la paix du monde.

Tout Membre de la Société qui n'est pas représenté au Conseil est invité à y envoyer siéger un Représentant lorsqu'une question qui l'intéresse particulièrement est portée devant le Conseil.

Chaque Membre de la Société représenté au Conseil ne dispose que d'une voix et n'a qu'un Représentant.

Article 4.

The Council shall consist of Representatives of the Principal Allied and Associated Powers, together with Representatives of four other Members of the League. These four Members of the League shall be selected by the Assembly from time to time in its discretion. Until the appointment of the Representatives of the four Members of the League first selected by the Assembly, Representatives of Belgium, Brazil, Spain and Greece shall be members of the Council.

With the approval of the majority of the Assembly, the Council may name additional Members of the League whose Representatives shall always be members of the Council; the Council with like approval may increase the number of Members of the League to be selected by the Assembly for representation on the Council.

The Council shall meet from time to time as occasion may require, and at least once a year, at the Seat of the League, or at such other place as may be decided upon.

The Council may deal at its meetings with any matter within the sphere of action of the League or affecting the peace of the world.

Any Member of the League not represented on the Council shall be invited to send a Representative to sit as a member at any meeting of the Council during the consideration of matters specially affecting the interests of that Member of the League.

At meetings of the Council, each Member of the League represented on the Council shall have one vote, and may have not more than one Representative.

Article 5.

Sauf disposition expressément contraire du présent Pacte ou des clauses du présent Traité, les décisions de l'Assemblée ou du Conseil sont prises à l'unanimité des Membres de la Société représentés à la réunion.

Toutes questions de procédure qui se posent aux réunions de l'Assemblée ou du Conseil, y compris la désignation des Commissions chargées d'enquêter sur des points particuliers, sont réglées par l'Assemblée ou par le Conseil et décidées à la majorité des Membres de la Société représentés à la réunion.

La première réunion de l'Assemblée et la première réunion du Conseil auront lieu sur la convocation du Président des Etats-Unis d'Amérique.

Article 6.

Le Secrétariat permanent est établi au siège de la Société. Il comprend un Secrétaire général, ainsi que les secrétaires et le personnel nécessaires.

Le premier Secrétaire général est désigné dans l'annexe. Par la suite, le Secrétaire général sera nommé par le Conseil avec l'approbation de la majorité de l'Assemblée.

Les secrétaires et le personnel du Secrétariat sont nommés par le Secrétaire général avec l'approbation du Conseil.

Le Secrétaire général de la Société est de droit Secrétaire général de l'Assemblée et du Conseil.

Les dépenses du Secrétariat sont supportées par les Membres de la Société dans la proportion établie pour le Bureau international de l'Union postale universelle.

Article 5.

Except where otherwise expressly provided in this Covenant or by the terms of the present Treaty, decisions at any meeting of the Assembly or of the Council shall require the agreement of all the Members of the League represented at the meeting.

All matters of procedure at meetings of the Assembly or of the Council, including the appointment of Committees to investigate particular matters, shall be regulated by the Assembly or by the Council and may be decided by a majority of the Members of the League represented at the meeting.

The first meeting of the Assembly and the first meeting of the Council shall be summoned by the President of the United States of America.

Article 6.

The permanent Secretariat shall be established at the Seat of the League. The Secretariat shall comprise a Secretary General and such secretaries and staff as may be required.

The first Secretary General shall be the person named in the Annex; thereafter the Secretary General shall be appointed by the Council with the approval of the majority of the Assembly.

The secretaries and staff of the Secretariat shall be appointed by the Secretary General with the approval of the Council.

The Secretary General shall act in that capacity at all meetings of the Assembly and of the Council.

The expense of the Secretariat shall be borne by the Members of the League in accordance with the apportionment of the expenses of the international Bureau of the Universal Postal Union.

Article 7.

Le siège de la Société est établi à Genève.

Le Conseil peut à tout moment décider de l'établir en tout autre lieu.

Toutes les fonctions de la Société ou des services qui s'y rattachent, y compris le Secrétariat, sont également accessibles aux hommes et aux femmes.

Les Représentants des Membres de la Société et ses agents jouissent dans l'exercice de leurs fonctions des privilèges et immunités diplomatiques.

Les bâtiments et terrains occupés par la Société, par ses services ou ses réunions, sont inviolables.

Article 8.

Les Membres de la Société reconnaissent que le maintien de la paix exige la réduction des armements nationaux au minimum compatible avec la sécurité nationale et avec l'exécution des obligations internationales imposée par une action commune.

Le Conseil, tenant compte de la situation géographique et des conditions spéciales de chaque Etat, prépare les plans de cette réduction, en vue de l'examen et de la décision des divers Gouvernements.

Ces plans doivent faire l'objet d'un nouvel examen et, s'il y a lieu, d'une révision tous les dix ans au moins.

Après leur adoption par les divers Gouvernements, la limite des armements ainsi fixée ne peut être dépassée sans le consentement du Conseil.

Considérant que la fabrication privée des munitions et du matériel de guerre soulève de graves objections, les Mem-

Article 7.

The Seat of the League is established at Geneva.

The Council may at any time decide that the Seat of the League shall be established elsewhere.

All positions under or in connection with the League, including the Secretariat, shall be open equally to men and women.

Representatives of the Members of the League and officials of the League when engaged on the business of the League shall enjoy diplomatic privileges and immunities.

The buildings and other property occupied by the League or its officials or by Representatives attending its meetings shall be inviolable.

Article 8.

The Members of the League recognise that the maintenance of peace requires the reduction of national armaments to the lowest point consistent with national safety and the enforcement by common action of international obligations.

The Council, taking account of the geographical situation and circumstances of each State, shall formulate plans for such reduction for the consideration and action of the several Governments.

Such plans shall be subject to reconsideration and revision at least every ten years.

After these plans shall have been adopted by the several Governments, the limits of armaments therein fixed shall not be exceeded without the concurrence of the Council.

The Members of the League agree that the manufacture by private enterprise of munitions and implements of war is open

bres de la Société chargent le Conseil d'aviser aux mesures propres à en éviter les fâcheux effets, en tenant compte des besoins des Membres de la Société qui ne peuvent pas fabriquer les munitions et le matériel de guerre nécessaires à leur sûreté.

Les Membres de la Société s'engagent à échanger, de la manière la plus franche et la plus complète, tous renseignements relatifs à l'échelle de leurs armements, à leurs programmes militaires, navals et aériens et à la condition de celles de leurs industries susceptibles d'être utilisées pour la guerre.

Article 9.

Une Commission permanente sera formée pour donner au Conseil son avis sur l'exécution des dispositions des articles 1 et 8 et, d'une façon générale, sur les questions militaires, navales et aériennes.

Article 10.

Les Membres de la Société s'engagent à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les Membres de la Société. En cas d'agression, de menace ou de danger d'agression, le Conseil avise aux moyens d'assurer l'exécution de cette obligation.

Article 11.

Il est expressément déclaré que toute guerre ou menace de guerre, qu'elle affecte directement ou non l'un des Membres de la Société, intéresse la Société tout entière et que celle-ci doit prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des Nations. En pareil cas, le Secrétaire général convoque im-

mediately grave objections. The Council shall advise how the evil effects attendant upon such manufacture can be prevented, due regard being had to the necessities of those Members of the League which are not able to manufacture the munitions and implements of war necessary for their safety.

The Members of the League undertake to interchange full and frank information as to the scale of their armaments, their military, naval and air programmes and the condition of such of their industries as are adaptable to war-like purposes.

Article 9.

A permanent Commission shall be constituted to advise the Council on the execution of the provisions of Articles 1 and 8 and on military, naval and air questions generally.

Article 10.

The Members of the League undertake to respect and preserve as against external aggression the territorial integrity and existing political independence of all Members of the League. In case of any such aggression or in case of any threat or danger of such aggression the Council shall advise upon the means by which this obligation shall be fulfilled.

Article 11.

Any war or threat of war, whether immediately affecting any of the Members of the League or not, is hereby declared a matter of concern to the whole League, and the League shall take any action that may be deemed wise and effectual to safeguard the peace of nations. In case any such emergency should arise

médiatement le Conseil, à la demande de tout Membre de la Société.

Il est, en outre, déclaré que tout Membre de la Société a le droit, à titre amical, d'appeler l'attention de l'Assemblée ou du Conseil sur toute circonstance de nature à affecter les relations internationales et qui menace par suite de troubler la paix ou la bonne entente entre nations, dont la paix dépend.

Article 12.

Tous les Membres de la Société conviennent que, s'il s'élève entre eux un différend susceptible d'entraîner une rupture, ils le soumettront soit à la procédure d'arbitrage, soit à l'examen du Conseil. Ils conviennent encore qu'en aucun cas ils ne doivent recourir à la guerre avant l'expiration d'un délai de trois mois après la sentence des arbitres ou le rapport du Conseil.

Dans tous les cas prévus par cet article, la sentence des arbitres doit être rendue dans un délai raisonnable et le rapport du Conseil doit être établi dans les six mois à dater du jour où il aura été saisi du différend.

Article 13.

Les Membres de la Société conviennent que s'il s'élève entre eux un différend susceptible, à leur avis, d'une solution arbitrale et si ce différend ne peut se régler de façon satisfaisante par la voie diplomatique, la question sera soumise intégralement à l'arbitrage.

Parmi ceux qui sont généralement susceptibles de solution arbitrale, on déclare tels les différends relatifs à l'interprétation d'un traité, à tout point de droit international, à la réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la rupture

the Secretary General shall on the request of any Member of the League forthwith summon a meeting of the Council.

It is also declared to be the friendly right of each Member of the League to bring to the attention of the Assembly or of the Council any circumstance whatever affecting international relations which threatens to disturb international peace or the good understanding between nations upon which peace depends.

Article 12.

The Members of the League agree that if there should arise between them any dispute likely to lead to a rupture, they will submit the matter either to arbitration or to inquiry by the Council, and they agree in no case to resort to war until three months after the award by the arbitrators or the report by the Council.

In any case under this Article the award of the arbitrators shall be made within a reasonable time, and the report of the Council shall be made within six months after the submission of the dispute.

Article 13.

The Members of the League agree that whenever any dispute shall arise between them which they recognise to be suitable for submission to arbitration and which cannot be satisfactorily settled by diplomacy, they will submit the whole subject-matter to arbitration.

Disputes as to the interpretation of a treaty, as to any question of international law, as to the existence of any fact which if established would constitute a breach of any international obligation, or as to the extent and nature of the reparation to

d'un engagement international, ou à l'étendue ou à la nature de la réparation due pour une telle rupture.

La Cour d'arbitrage à laquelle la cause est soumise est la Cour désignée par les Parties ou prévue dans leurs Conventions antérieures.

Les Membres de la Société s'engagent à exécuter de bonne foi les sentences rendues et à ne pas recourir à la guerre contre tout Membre de la Société qui s'y conformera. Faute d'exécution de la sentence, le Conseil propose les mesures qui doivent en assurer l'effet.

Article 14.

Le Conseil est chargé de préparer un projet de Cour permanente de justice internationale et de le soumettre aux Membres de la Société. Cette Cour connaîtra de tous différends d'un caractère international que les Parties lui soumettront. Elle donnera aussi des avis consultatifs sur tout différend ou tout point, dont la saisira le Conseil ou l'Assemblée.

Article 15.

S'il s'élève entre les Membres de la Société un différend susceptible d'entraîner une rupture et si ce différend n'est pas soumis à l'arbitrage prévu à l'article 13, les Membres de la Société conviennent de le porter devant le Conseil. A cet effet, il suffit que l'un d'eux avise de ce différend le Secrétaire général, qui prend toutes dispositions en vue d'une enquête et d'un examen complets.

be made for any such breach, are declared to be among those which are generally suitable for submission to arbitration.

For the consideration of any such dispute the court of arbitration to which the case is referred shall be the court agreed on by the parties to the dispute or stipulated in any convention existing between them.

The Members of the League agree that they will carry out in full good faith any award that may be rendered, and that they will not resort to war against a Member of the League which complies therewith. In the event of any failure to carry out such an award, the Council shall propose what steps should be taken to give effect thereto.

Article 14.

The Council shall formulate and submit to the Members of the League for adoption plans for the establishment of a Permanent Court of International Justice. The Court shall be competent to hear and determine any dispute of an international character which the parties thereto submit to it. The Court may also give an advisory opinion upon any dispute or question referred to it by the Council or by the Assembly.

Article 15.

If there should arise between Members of the League any dispute likely to lead to a rupture, which is not submitted to arbitration in accordance with Article 13, the Members of the League agree that they will submit the matter to the Council. Any party to the dispute may effect such submission by giving notice of the existence of the dispute to the Secretary General, who will make all necessary arrangements for a full investigation and consideration thereof.

Dans le plus bref délai, les Parties doivent lui communiquer l'exposé de leur cause avec tous faits pertinents et pièces justificatives. Le Conseil peut en ordonner la publication immédiate.

Le Conseil s'efforce d'assurer le règlement du différend. S'il y réussit, il publie, dans la mesure qu'il juge utile, un exposé relatant les faits, les explications qu'ils comportent et les termes de ce règlement.

Si le différend n'a pu se régler, le Conseil rédige et publie un rapport, voté soit à l'unanimité, soit à la majorité des voix, pour faire connaître les circonstances du différend et les solutions qu'il recommande comme les plus équitables et les mieux appropriées à l'espèce.

Tout Membre de la Société représenté au Conseil peut également publier un exposé des faits du différend et ses propres conclusions.

Si le rapport du Conseil est accepté à l'unanimité, le vote des Représentants des Parties ne comptant pas dans le calcul de cette unanimité, les Membres de la Société s'engagent à ne recourir à la guerre contre aucune Partie qui se conforme aux conclusions du rapport.

Dans les cas où le Conseil ne réussit pas à faire accepter son rapport par tous ses membres autres que les Représentants de toute Partie au différend, les Membres de la Société se réservent le droit d'agir comme ils le jugeront nécessaire pour le maintien du droit et de la justice.

Si l'une des Parties prétend et si le Conseil reconnaît que le différend porte sur une question que le droit internatio-

For this purpose the parties to the dispute will communicate to the Secretary General, as promptly as possible, statements of their case with all the relevant facts and papers, and the Council may forthwith direct the publication thereof.

The Council shall endeavour to effect a settlement of the dispute, and if such efforts are successful, a statement shall be made public giving such facts and explanations regarding the dispute and the terms of settlement thereof as the Council may deem appropriate.

If the dispute is not thus settled, the Council either unanimously or by a majority vote shall make and publish a report containing a statement of the facts of the dispute and the recommendations which are deemed just and proper in regard thereto.

Any Members of the League represented on the Council may make public a statement of the facts of the dispute and of its conclusions regarding the same.

If a report by the Council is unanimously agreed to by the Members thereof other than the Representatives of one or more of the parties to the dispute, the Members of the League agree that they will not go to war with any party to the dispute which complies with the recommendations of the report.

If the Council fails to reach a report which is unanimously agreed to by the members thereof, other than the Representatives of one or more of the parties to the dispute, the Members of the League reserve to themselves the rights to take such actions as they shall consider necessary for the maintenance of right and justice.

If the dispute between the parties is claimed by one of them, and is found by the Council, to arise out of a matter which

nal laisse à la compétence exclusive de cette Partie, le Conseil le constatera dans un rapport, mais sans recommander aucune solution.

Le Conseil peut, dans tous les cas prévus au présent article, porter le différend devant l'Assemblée. L'Assemblée devra de même être saisie du différend à la requête de l'une des Parties; cette requête devra être présentée dans les quatorze jours à dater du moment où le différend est porté devant le Conseil.

Dans toute affaire soumise à l'Assemblée, les dispositions du présent article et de l'article 12 relatives à l'action et aux pouvoirs du Conseil, s'appliquent également à l'action et aux pouvoirs de l'Assemblée. Il est entendu qu'un rapport fait par l'Assemblée avec l'approbation des Représentants des Membres de la Société représentés au Conseil et d'une majorité des autres Membres de la Société, à l'exclusion, dans chaque cas, des Représentants des Parties, a le même effet qu'un rapport du Conseil adopté à l'unanimité de ses membres autres que les Représentants des Parties.

Article 16.

Si un Membre de la Société recourt à la guerre, contrairement aux engagements pris aux articles 12, 13, ou 15, il est *ipso facto* considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres Membres de la Société. Ceux-ci s'engagent à rompre immédiatement avec lui toutes relations commerciales ou financières, à interdire tous rapports entre leurs nationaux et ceux de l'Etat en rupture de pacte et à faire cesser toutes communications financières, commerciales ou personnelles entre les nationaux

by international law is solely within the domestic jurisdiction of that party; the Council shall so report, and shall make no recommendation as to its settlement.

The Council may in any case under this Article refer the dispute to the Assembly. The dispute shall be so referred at the request of either party to the dispute, provided that such request be made within fourteen days after the submission of the dispute to the Council.

In any case referred to the Assembly, all the provisions of this Article and of Article 12 relating to the action and powers of the Council shall apply to the action and powers of the Assembly, provided that a report made by the Assembly, if concurred in by the Representatives of those Members of the League represented on the Council and of a majority of the other Members of the League, exclusive in each case of the Representatives of the parties to the dispute, shall have the same force as a report by the Council concurred in by all the members thereof other than the Representatives of one or more of the parties to the dispute.

Article 16.

Should any Member of the League resort to war in disregard of its covenants under articles 12, 13 or 15, it shall *ipso facto* be deemed to have committed an act of war against all other Members of the League, which hereby undertake immediately to subject it to the severance of all trade or financial relations, the prohibition of all intercourse between their nationals and the nationals of the covenant-breaking State, and the prevention of all financial, commercial or personal intercourse between the nationals

de cet Etat et ceux de tout autre Etat, Membre ou non de la Société.

En ce cas, le Conseil a le devoir de recommander aux divers Gouvernements intéressés les effectifs militaires, navals ou aériens par lesquels les Membres de la Société contribueront respectivement aux forces armées destinées à faire respecter les engagements de la Société.

Les Membres de la Société conviennent, en outre, de se prêter l'un à l'autre un mutuel appui dans l'application des mesures économiques et financières à prendre en vertu du présent article pour réduire au minimum les pertes et les inconvénients qui peuvent en résulter. Ils se prêtent également un mutuel appui pour résister à toute mesure spéciale dirigée contre l'un d'eux par l'Etat en rupture de pacte. Ils prennent les dispositions nécessaires pour faciliter le passage à travers leur territoire des forces de tout Membre de la Société qui participe à une action commune pour faire respecter les engagements de la Société.

Peut être exclu de la Société tout Membre qui s'est rendu coupable de la violation d'un des engagements résultant du Pacte. L'exclusion est prononcée par le vote de tous les autres Membres de la Société représentés au Conseil.

Article 17.

En cas de différend entre deux Etats, dont un seulement est Membre de la Société ou dont aucun n'en fait partie, l'Etat ou les Etats étrangers à la Société sont invités à se soumettre aux obligations qui s'imposent à ses Membres aux fins de règlement du différend, aux conditions estimées justes par le Conseil. Si cette invitation est acceptée, les disposi-

of the covenant-breaking State and the nationals of any other State, whether a Member of the League or not.

It shall be the duty of the Council in such case to recommend to the several Governments concerned what effective military, naval or air force the Members of the League shall severally contribute to the armed forces to be used to protect the covenants of the League.

The Members of the League agree, further, that they will mutually support one another in the financial and economic measures which are taken under this article, in order to minimise the loss and inconvenience resulting from the above measures, and that they will mutually support one another in resisting any special measures aimed at one of their number by the covenant-breaking State, and that they will take the necessary steps to afford passage through their territory to the forces of any of the Members of the League which are co-operating to protect the covenants of the League.

Any Member of the League which has violated any covenant of the League may be declared to be no longer a Member of the League by a vote of the Council concurred in by the Representatives of all the other Members of the League represented thereon.

Article 17.

In the event of a dispute between a Member of the League and a State which is not a Member of the League, or between States not Members of the League, the State or States not Members of the League shall be invited to accept the obligations of membership in the League for the purposes of such dispute, upon such conditions as the Council may deem

tions des articles 12 à 16 s'appliquent sous réserve des modifications jugées nécessaires par le Conseil.

Dès l'envoi de cette invitation, le Conseil ouvre une enquête sur les circonstances du différend et propose telle mesure qui lui paraît la meilleure et la plus efficace dans le cas particulier.

Si l'Etat invité refusant d'accepter les obligations de Membre de la Société aux fins de règlement du différend, recourt à la guerre contre un Membre de la Société, les dispositions de l'article 16 lui sont applicables.

Si les deux Parties invitées refusent d'accepter les obligations de Membre de la Société aux fins de règlement du différend, le Conseil peut prendre toutes mesures et faire toutes propositions de nature à prévenir les hostilités et à amener la solution du conflit.

Article 18.

Tout traité ou engagement international conclu à l'avenir par un Membre de la Société devra être immédiatement enregistré par le Secrétariat et publié par lui aussitôt que possible. Aucun de ces traités ou engagements internationaux ne sera obligatoire avant d'avoir été enregistré.

Article 19.

L'Assemblée peut, de temps à autre, inviter les Membres de la Société à procéder à un nouvel examen des traités devenus inapplicables ainsi que des situations internationales, dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde.

just. If such invitation is accepted, the provisions of Articles 12 to 16 inclusive shall be applied with such modifications as may be deemed necessary by the Council.

Upon such invitation being given the Council shall immediately institute an inquiry into the circumstances of the dispute and recommend such action as may seem best and most effectual in the circumstances.

If a State so invited shall refuse to accept the obligations of membership in the League for the purposes of such dispute, and shall resort to war against a Member of the League, the provisions of Article 16 shall be applicable as against the State taking such action.

If both parties to the dispute when so invited refuse to accept the obligations of membership in the League for the purposes of such dispute the Council may take such measures and make such recommendations as will prevent hostilities and will result in the settlement of the dispute.

Article 18.

Every treaty or international engagement entered into hereafter by any Member of the League shall be forthwith registered with the Secretariat and shall as soon as possible be published by it. No such treaty or international engagement shall be binding until so registered.

Article 19.

The Assembly may from time to time advise the reconsideration by Members of the League of treaties which have become inapplicable and the consideration of international conditions whose continuance might endanger the peace of the world.

Article 20.

Les Membres de la Société reconnaissent, chacun en ce qui le concerne, que le présent Pacte abroge toutes obligations ou ententes *inter se* incompatibles avec ses termes et s'engagent solennellement à n'en pas contracter à l'avenir de semblables.

Si avant son entrée dans la Société, un Membre a assumée des obligations incompatibles avec les termes du Pacte, il doit prendre des mesures immédiates pour se dégager de ces obligations.

Article 21.

Les engagements internationaux, tels que les traités d'arbitrage, et les ententes régionales, comme la doctrine de Monroe, qui assurent le maintien de la paix, ne sont considérés comme incompatibles avec aucune des dispositions du présent Pacte.

Article 22.

Les principes suivants s'appliquent aux colonies et territoires qui, à la suite de la guerre, ont cessé d'être sous la souveraineté des Etats qui les gouvernaient précédemment et qui sont habités par des peuples non encore capables de ce diriger eux-mêmes dans les conditions particulièrement difficiles du monde moderne. Le bien-être et le développement de ces peuples forment une mission sacrée de civilisation, et il convient d'incorporer dans le présent Pacte des garanties pour l'accomplissement de cette mission.

La meilleure méthode de réaliser pratiquement ce principe est de confier la tutelle de ces peuples aux nations dévelop-

Article 20.

The Members of the League severally agree that this Covenant is accepted as abrogating all obligations or understanding *inter se* which are inconsistent with the terms thereof, and solemnly undertake that they will not hereafter enter into any engagements inconsistent with the terms thereof.

In case any Member of the League shall, before becoming a Member of the League, have undertaken any obligations inconsistent with the terms of this Covenant, it shall be the duty of such Member to take immediate steps to procure its release from such obligations.

Article 21.

Nothing in this Covenant shall be deemed to affect the validity of international engagements, such as treaties of arbitration or regional understandings like the Monroe doctrine, for securing the maintenance of peace.

Article 22.

To those colonies and territories which as a consequence of the late war have ceased to be under the sovereignty of the States which formerly governed them and which are inhabited by peoples not yet able to stand by themselves under the strenuous conditions of the modern world, there should be applied the principle that the well-being and development of such peoples form a sacred trust of civilisation and that securities for the performance of this trust should be embodied in this Covenant.

The best method of giving practical effects to this principle is that tutelage of such peoples should be entrusted to

pées qui, en raison de leurs ressources, de leur expérience ou de leur position géographique, sont le mieux à même d'assumer cette responsabilité et qui consentent à l'accepter : elles exerceraient cette tutelle en qualité de Mandataires et au nom de la Société.

Le caractère du mandat doit différer suivant le degré de développement du peuple, la situation géographique du territoire, ses conditions économiques et toutes autres circonstances analogues.

Certaines communautés, qui appartenaient autrefois à l'Empire ottoman, ont atteint un degré de développement tel que leur existence comme nations indépendantes peut être reconnue provisoirement, à la condition que les conseils et l'aide d'un Mandataire guident leur administration jusqu'au moment où elles seront capables de se conduire seules. Les vœux de ces communautés doivent être pris d'abord en considération pour le choix du Mandataire.

Le degré de développement où se trouvent d'autres peuples, spécialement ceux de l'Afrique centrale, exige que le Mandataire y assume l'administration du territoire à des conditions qui, avec la prohibition d'abus, tels que la traite des esclaves, le trafic des armes et celui de l'alcool, garantiront la liberté de conscience et de religion, sans autres limitations que celles que peut imposer le maintien de l'ordre public et des bonnes mœurs, et l'interdiction d'établir des fortifications ou des bases militaires ou navales et de donner aux indigènes une instruction militaire, si ce n'est pour la police ou la défense du territoire et qui assureront également aux autres Membres de la Société des conditions d'égalité pour les échanges et le commerce.

advanced nations who by reason of their resources, their experience or their geographical position can best undertake this responsibility, and who are willing to accept it, and that this tutelage should be exercised by them as Mandatories on behalf of the League.

The character of the mandate must differ according to the stage of the development of the people, the geographical situation of the territory, its economic conditions and other similar circumstances.

Certain communities formerly belonging to the Turkish Empire have reached a stage of development where their existence as independent nations can be provisionally recognised subject to the rendering of administrative advice and assistance by a Mandatory until such time as they are able to stand alone. The wishes of these communities must be a principal consideration in the selection of the Mandatory.

Other peoples, especially those of Central Africa, are at such a stage that the Mandatory must be responsible for the administration of the territory under conditions which will guarantee freedom of conscience and religion, subject only to the maintenance of public order and morals, the prohibition of abuses such as the slave trade, the arms traffic and the liquor traffic and the prevention of the establishment of fortifications or military and naval bases and of military, training of the natives for other than police purposes and the defence of territory, and will also secure equal opportunities for the trade and commerce of other Members of the League.

Enfin il y a des territoires, tels que le Sud-Ouest africain et certaines îles du Pacifique austral, qui, par suite de la faible densité de leur population, de leur superficie restreinte, de leur éloignement des centres de civilisation, de leur contiguïté géographique au territoire du Mandataire, ou d'autres circonstances, ne sauraient être mieux administrés que sous les lois du Mandataire, comme une partie intégrante de son territoire, sous réserve des garanties prévues plus haut dans l'intérêt de la population indigène.

Dans tous les cas le Mandataire doit envoyer au Conseil un rapport annuel concernant les territoires dont il a la charge.

Si le degré d'autorité, de contrôle ou d'administration à exercer par le Mandataire n'a pas fait l'objet d'une Convention antérieure entre les Membres de la Société, il sera expressément statué sur ces points par le Conseil.

Une Commission permanente sera chargée de recevoir et d'examiner les rapports annuels des Mandataires et de donner au Conseil son avis sur toutes questions relatives à l'exécution des mandats.

Article 23.

Sous la réserve, et en conformité des dispositions des Conventions internationales actuellement existantes ou qui seront ultérieurement conclues, les Membres de la Société:

- a) s'efforceront d'assurer et de maintenir des conditions de travail équitables et humaines pour l'homme, la femme et l'enfant sur leurs propres territoires, ainsi que dans tous pays auxquels s'étendent leurs relations de commerce et d'industrie, et, dans ce but, d'établir et d'entretenir les organisations internationales nécessaires;

There are territories, such as South-West Africa and certain of the South Pacific Islands, which, owing to the sparseness of their population, or their small size or their remoteness from the centres of civilisation, or their geographical contiguity to the territory of the Mandatory, and other circumstances, can be best administered under the laws of the Mandatory as integral portions of its territory, subject to the safeguards above mentioned in the interests of the indigenous population.

In every case of mandate, the Mandatory shall render to the Council an annual report in reference to the territory committed to its charge.

The degree of authority, control, or administration to be exercised by the Mandatory shall, if not previously agreed upon by the Members of the League, be explicitly defined in each case by the Council.

A permanent Commission shall be constituted to receive and examine the annual reports of the Mandatories and to advise the Council on all matters relating to the observance of the mandates.

Article 23.

Subject to and in accordance with the provisions of international conventions existing or hereafter to be agreed upon, the Members of the League:

- a) will endeavour to secure and maintain fair and humane conditions of labour for men, women, and children, both in their own countries and in all countries to which their commercial and industrial relations extend, and for that purpose will establish and maintain the necessary international organisations;

- | | |
|---|---|
| <p>b) s'engagent à assurer le traitement équitable des populations indigènes dans les territoires soumis à leur administration ;</p> <p>c) chargent la Société du contrôle général des accords relatifs à la traite des femmes et des enfants, du trafic de l'opium et autres drogues nuisibles ;</p> <p>d) chargent la Société du contrôle général du commerce des armes et des munitions avec les pays où le contrôle de ce commerce est indispensable à l'intérêt commun ;</p> <p>e) prendront les dispositions nécessaires pour assurer la garantie et le maintien de la liberté des communications et du transit, ainsi qu'un équitable traitement du commerce de tous les Membres de la Société, étant entendu que les nécessités spéciales des régions dévastées pendant la guerre de 1914—1918 devront être prises en considération ;</p> <p>f) s'efforceront de prendre des mesures d'ordre international pour prévenir et combattre les maladies.</p> | <p>b) undertake to secure just treatment of the native inhabitants of territories under their control ;</p> <p>c) will entrust the League with the general supervision over the execution of agreements with regard to the traffic in women and children, and the traffic in opium and other dangerous drugs ;</p> <p>d) will entrust the League with the general supervision of the trade in arms and ammunition with the countries in which the control of this traffic is necessary in the common interest ;</p> <p>e) will make provision to secure and maintain freedom of communications and of transit and equitable treatment for the commerce of all Members of the League. In this connection, the special necessities of the regions devastated during the war of 1914—1918 shall be borne in mind ;</p> <p>f) will endeavour to take steps in matters of international concern for the prevention and control of disease.</p> |
|---|---|

Article 24.

Tous les bureaux internationaux antérieurement établis par traités collectifs seront, sous réserve de l'assentiment des Parties, placés sous l'autorité de la Société. Tous autres bureaux internationaux et toutes Commissions pour le règlement des affaires d'intérêt international qui seront créés ultérieurement, seront placés sous l'autorité de la Société.

Pour toutes questions d'intérêt international réglées par des conventions générales, mais non soumises au contrôle de Commissions ou de bureaux interna-

Article 24.

There shall be placed under the direction of the League all international bureaux already established by general treaties if the parties to such treaties consent. All such international bureaux and all commissions for the regulation of matters of international interest hereafter constituted shall be placed under the direction of the League.

In all matters of international interest which are regulated by general conventions but which are not placed under the control of international bureaux or com-