

BERICHTE UND URKUNDEN

VÖLKERRECHT

Dokumente zu den Verhandlungen über die künftige Sicherung des europäischen Friedens¹⁾

1. Die Stellungnahme der französischen Regierung zu dem deutschen Friedensplan

a) *Memorandum der französischen Regierung vom 8. April 1936*²⁾

Memorandum

se référant au mémorandum allemand du 31 mars

Par l'entremise de l'ambassade de la République à Londres, le gouvernement français a reçu du gouvernement britannique communication d'une traduction du mémorandum remis au secrétaire d'Etat le 1^{er} avril 1936, par lequel le gouvernement allemand, en même temps qu'il précise son attitude à l'égard de l'arrangement élaboré le 19 mars dernier par les représentants des puissances locarniennes, énonce un certain nombre de propositions qui, selon lui, constituent un « plan de paix ».

Le gouvernement de la République croit devoir formuler sans retard les principales observations que lui suggère une première étude de ce document.

Le mémorandum allemand ayant été rendu public, le gouvernement français se réserve naturellement de donner la même publicité à ses propres observations.

I. — Au lendemain de la répudiation par le Reich des engagements librement et solennellement contractés ou renouvelés à Locarno, et à la suite de l'entrée en zone démilitarisée de forces armées, le gouvernement de la République aurait été fondé à prendre sans délai les mesures propres à rétablir la situation légale et à réprimer l'« acte hostile » que constituait l'initiative allemande: soucieux d'éviter à l'Europe des risques de complications nouvelles, il ne l'a pas fait. Il a d'abord demandé au conseil de la Société des nations de constater la contravention commise au traité; en même temps, dans les conversations poursuivies du 12 au 19 mars avec les représentants des autres puissances parties au traité de Locarno, il a cherché à ménager les possibilités d'une solution amiable.

L'arrangement issu de ces conversations témoigne, de la part des quatre gouvernements représentés, le souci de tenir largement compte des suscep-

¹⁾ S. oben S. 303 ff.; der deutsche Friedensplan S. 316 ff.

²⁾ Le Temps vom 9. 4. 1936.

tibilités légitimes de l'Allemagne. Le gouvernement allemand n'en repousse pas moins les propositions du 19 mars comme portant atteinte à l'honneur du peuple allemand et lui refusant l'égalité des droits.

Personne ne menace cependant l'indépendance du peuple allemand; personne ne lui refuse l'égalité des droits; personne ne songe à porter atteinte à son honneur: à moins que ce ne soit attenter à l'honneur d'un peuple que de le rappeler au respect des traités comme à une règle fondamentale des rapports internationaux, règle à laquelle le gouvernement allemand, non plus qu'aucun autre, ne peut se soustraire en alléguant que telle ou telle obligation gêne sa liberté ou son indépendance, ou que l'exécution de tel ou tel engagement n'est plus, selon sa propre expression, «tolérée» par la nation allemande.

«Pour développer la coopération entre les nations et pour leur garantir la paix et la sûreté, dit le préambule du pacte de la Société des nations, il importe... de respecter scrupuleusement toutes les obligations des traités.» Le gouvernement du Reich, qui annonce son intention de rentrer dans la Société des nations, demandera-t-il, à cette occasion, que ce texte soit révisé pour devenir conforme à ses conceptions? Devra-t-on y inscrire désormais que la règle cesse là où commence pour chaque peuple un «droit vital» dont il serait seul juge?

II. — Ayant ainsi fait bon marché des principes essentiels du droit international, le gouvernement allemand, dans son mémorandum, n'avait pas à tenir compte davantage de l'Histoire. A l'en croire, les clauses de démilitarisation de la Rhénanie seraient en contradiction avec les bases mêmes sur lesquelles la paix fut conclue et contreviendraient à des engagements pris au moment de l'armistice.

Ces affirmations ne reposent sur aucun fondement, ni directement ni indirectement. La démilitarisation de la Rhénanie ne fut pas autre chose qu'une garantie de sécurité donnée à l'Europe contre de nouvelles entreprises de l'Allemagne. Elle ne violait aucun des principes inscrits dans les quatorze points du président Wilson: s'il en avait été autrement, la délégation allemande à Versailles n'eût pas manqué de l'affirmer. Or, parmi les dispositions du traité de paix, les clauses de démilitarisation sont de celles — bien peu nombreuses — contre lesquelles, à aucun moment, au cours des négociations, les représentants de l'Allemagne n'ont élevé aucune protestation.

Quant au traité de Locarno, on voudrait maintenant accréditer l'opinion qu'il a été négocié sous la contrainte de l'occupation de la Ruhr. Or la Ruhr était évacuée avant que la négociation ne fût même envisagée. En réalité, le pacte rhénan tendait à créer en Europe occidentale une situation nouvelle, basée sur le respect d'engagements librement consentis; et sa négociation a été provoquée par le gouvernement allemand lui-même, qui y cherchait une garantie de sécurité pour la frontière occidentale du Reich. La libre reconnaissance de la zone démilitarisée fut, en échange, le gage de paix de l'Allemagne. Le traité de Locarno constituait les plus solides assises de la paix occidentale; ce sont ces assises que la politique du Reich n'a pas hésité à détruire.

A l'appui d'une thèse que démentent les faits et les dates, le mémorandum allemand croit pouvoir invoquer une nouvelle théorie juridique: aucune nation ne pourrait renoncer volontairement, sans pression extérieure, à ses droits de souveraineté; à l'origine des clauses de démilitarisation, il y aurait eu la contrainte de la nécessité; et, même négocié dans les conditions de

liberté et d'égalité, le traité de Locarno ne pourrait avoir un caractère sacré, puisqu'il reprend des dispositions qui figuraient déjà dans un traité signé à la suite d'une défaite.

Ici se découvre, dans toute sa gravité, l'étrange prétention de l'Allemagne, dont l'Europe doit bien mesurer la portée: en tant que le statut territorial européen résulte des traités de 1919, c'est ce statut tout entier que l'Allemagne se réserve de remettre en cause, de quelques confirmations qu'il ait pu être l'objet depuis la paix. Qu'importe, dès lors, que le gouvernement allemand déclare ne plus nourrir aucune ambition territoriale; qu'importe qu'il proclame sa volonté de respecter des frontières, si, dès maintenant, il s'est réservé la possibilité de soutenir un jour que la confirmation librement donnée par lui n'a pu avoir pour effet de changer le caractère initial des abandons de territoires dont ces frontières sont issues, et qui furent consentis sous la pression extérieure ou sous l'empire de la nécessité?

Faut-il en conclure que l'Allemagne, partant de cette base juridique nouvelle empruntée à un droit international inédit, pourra demain mettre en cause le statut de Dantzig, celui de Memel, celui de l'Autriche, revendiquer telle ou telle revision de frontières en Europe, telle ou telle restitution de territoires coloniaux allemands?

Le gouvernement français estime que toutes ces questions doivent être clairement posées au gouvernement du Reich, et que celui-ci doit y répondre aussi clairement, aucun plan de paix ne pouvant être construit sur une équivoque aussi dangereuse pour le maintien même de la paix.

III. — On pourrait se dispenser de revenir sur les arguments d'ordre juridique par lesquels le gouvernement allemand prétend justifier son initiative du 7 mars. Ces arguments ont d'ailleurs été maintes fois réfutés. Quoi que puisse soutenir le Reich, il reste qu'aucune des autres puissances signataires du traité de Locarno n'a jamais admis que le pacte franco-soviétique fût incompatible avec ce traité; il reste que l'Allemagne a cru pouvoir s'ériger en juge de sa propre cause, alors que le traité avait expressément prévu, en cas de différend, une procédure d'arbitrage ou de conciliation; il reste enfin la constatation faite par le conseil de la Société des nations. Au surplus, en se refusant à nouveau de saisir de sa prétention la Cour permanente de Justice internationale, le gouvernement du Reich avoue la faiblesse de son argumentation juridique: l'Allemagne ne veut pas aller à la Haye, parce qu'elle sait que la Cour devrait condamner la thèse allemande.

IV. — Si grave que fût la situation créée le 7 mars, elle n'avait pas détourné les puissances locarniennes d'une politique de modération. Leurs gouvernements étaient prêts à rechercher avec l'Allemagne un nouveau statut de la Rhénanie; ils étaient prêts à engager une large négociation pour régler les problèmes que pose la sécurité de l'Europe occidentale et pour établir sur de solides fondements l'ensemble de la paix européenne. Mais sur la base du « fait accompli », une telle négociation était impossible. Réduisant à l'extrême leurs plus légitimes exigences, les quatre gouvernements demandaient simplement à l'Allemagne de faire les « gestes » nécessaires pour que pussent prévaloir les solutions provisoires permettant de rétablir la confiance si gravement ébranlée par elle. Ils lui demandaient de reconnaître la souveraineté de la loi internationale en saisissant la Cour de la Haye de ses prétentions; de reconnaître que la question rhénane, objet d'un arrangement international, ne pouvait être réglée par une décision unilatérale; de se rallier enfin à des mesures susceptibles de créer une atmosphère nouvelle dans les pays dont la sécurité se trouvait menacée par l'acte du 7 mars.

A ces dispositions généreuses, le gouvernement allemand n'a opposé que des refus; si le Reich admet qu'une détente soit nécessaire, il n'entend pas y apporter sa contribution.

On demandait à l'Allemagne de saisir la Cour de la Haye: l'Allemagne refuse; on lui demandait d'instituer sur son territoire, le long des frontières françaises et belges, une zone occupée par des forces internationales: elle répond par un silence qui équivaut à un refus; on lui demandait des garanties quant à l'utilisation, durant la période transitoire, des forces paramilitaires stationnées en Rhénanie: même silence; on lui demandait l'abstention de tout travail de fortifications et d'équipement aéronautique: silence encore; et si le gouvernement allemand accepte, sous condition de réciprocité et sous contrôle d'une commission internationale, de ne pas augmenter les effectifs actuellement présents dans la zone rhénane, il ne fournit aucunement l'assurance que ces effectifs ne sont pas dès maintenant supérieurs à ceux dont l'envoi a été annoncé officiellement le 7 mars.

Ainsi l'effort de conciliation des puissances locarniennes n'a trouvé auprès du gouvernement allemand aucun écho.

V. — Le gouvernement du Reich prétend, il est vrai, apporter par son « plan de paix » une contribution décisive à la reconstruction d'une Europe nouvelle. Cette contribution est malheureusement plus apparente que réelle.

Le gouvernement de la République prend acte de la proposition allemande tendant à la conclusion d'un nouveau traité pour reconstituer le système de sécurité que l'Allemagne a entendu détruire le 7 mars; cette proposition ne prendra, cependant, de valeur à ses yeux que lorsqu'il saura comment peut être garantie l'observation par le Reich de ses nouveaux engagements. Il prend acte également du fait que, revenant sur les sentiments manifestés il y a quelques semaines encore aux ambassadeurs de Grande-Bretagne et de France, le gouvernement du Reich se déclare aujourd'hui favorable à la conclusion d'un pacte aérien occidental; il voudrait toutefois savoir si, dans l'esprit du gouvernement allemand, ce pacte comporte l'accord de limitation aérienne en l'absence duquel les garanties de sécurité qu'il offrirait seraient pratiquement nulles.

L'arrangement du 19 mars contenait une disposition essentielle concernant l'interdiction ou la limitation du droit d'élever à l'avenir des fortifications dans une zone à déterminer. Dans l'état actuel de l'Europe, il importe de connaître l'attitude du gouvernement allemand à l'égard de cette clause capitale: elle permettra de discerner si le Reich est prêt à reconnaître, non seulement dans les mots, mais aussi dans les faits, le principe de la sécurité collective; ou s'il entend, au contraire, se réserver la possibilité de régler à sa seule volonté, même par des moyens de force, ses rapports avec ses voisins plus faibles, en limitant à leur égard le jeu de l'assistance. La démilitarisation rhénane n'était pas seulement un élément de la sécurité française et de la sécurité belge; elle intéressait le statut politique de l'Europe entière; le plan allemand n'apporte aucune garantie qui compenserait son éventuelle disparition.

VI. — Force est bien de constater que l'Allemagne répond par des suggestions nettement insuffisantes pour affermir la paix en Europe. Si elle se déclare prête à négocier directement, avec chacun de ses voisins des frontières du sud-est et du nord-ouest, la conclusion d'accords de non-agression, elle ne conçoit pas que ces accords puissent s'insérer dans un système collectif; elle conçoit encore moins qu'ils puissent s'accompagner de garanties

d'assistance mutuelle. Or, des accords bilatéraux de non-agression que n'accompagnerait aucune clause d'entraide et d'assistance mutuelle au bénéfice de la victime éventuelle d'une dénonciation brutale et d'un coup de force, n'ajouteraient rien aux engagements qui résultent déjà, pour l'Allemagne comme pour ses voisins, du pacte de Paris de 1928.

La sécurité européenne forme un tout et le principe de la sécurité collective ne vaut pas seulement pour une partie du continent. La France, pour sa part, soucieuse non seulement de ses amitiés, mais aussi de ses obligations de membre de la Société des nations, ne saurait concevoir un règlement de la sécurité occidentale pour lequel elle dût se désintéresser de la sécurité du reste de l'Europe.

C'est la conclusion du pacte franco-soviétique qui a fourni au Reich le prétexte qu'il cherchait pour se délier des obligations du traité de Locarno: il y a dénoncé la menace d'une alliance militaire dirigée contre sa propre sécurité; il est donc singulier que, dans son intérêt même, il n'envisage la conclusion d'aucun accord de non-agression avec l'U. R. S. S. Il y a un an, au moment de la conférence de Stresa, le gouvernement allemand se déclarait prêt à conclure un tel accord, tout en admettant qu'en marge de cet accord pussent intervenir, entre la Russie et d'autres puissances, des traités d'assistance mutuelle. Les dispositions allemandes ont donc changé: pour quelles raisons et dans quel but?

VII. — Il est vrai que l'Allemagne se déclare prête à rentrer dans la Société des nations.

Depuis que l'Allemagne a quitté Genève, le gouvernement de la République n'a cessé d'affirmer que la sécurité européenne ne pouvait être réalisée que dans le cadre de la Société des nations; il ne serait donc pas le dernier à se féliciter de la décision que le gouvernement du Reich a annoncée dès le 7 mars. Il doit cependant poser une question: comment, avant la solution de la crise qu'elle a provoquée par sa politique du fait accompli, l'Allemagne pourrait-elle être considérée comme « donnant des garanties effectives de son intention sincère d'observer ses engagements internationaux »?

La rentrée de l'Allemagne à la Société des nations se ferait, à l'heure actuelle, dans l'équivoque. Elle ne s'accomplirait pas pourtant sans conditions. En rappelant, d'une manière plus pressante qu'il y a quelques semaines, ses prétentions en matière coloniale, le gouvernement du Reich n'a-t-il pas voulu laisser entendre qu'à défaut d'une solution pour lui satisfaisante, il se réserverait de faire à nouveau sécession? Et quant à la séparation à établir entre le pacte de la Société des nations et le traité de paix, le moins que l'on puisse dire de cette formule, déjà maintes fois mise en avant, est que son sens n'a jamais été éclairci.

Le gouvernement du Reich formule une autre proposition qui n'apparaît guère compatible avec les principes du pacte même: en suggérant que le respect des accords à conclure soit assuré par une cour d'arbitrage dont les décisions seraient obligatoires, il n'écarte pas seulement toute intervention de la Cour permanente de Justice internationale; il paraît bien décliner d'avance jusqu'à la compétence du conseil. Au cas où serait violé un des accords de non-agression dont l'Allemagne envisage la conclusion, cette violation tomberait-elle sous le coup du pacte? Si, dans l'esprit du gouvernement allemand, il devait en être autrement, il faudrait conclure que le retour du Reich à la Société des nations est envisagé comme un moyen d'intervention dans la politique d'autres Etats, sans que doive être soumis au contrôle de la Société aucun élément essentiel de la politique allemande.

VIII. — Le gouvernement du Reich ne semble disposé à s'engager dans la voie de la limitation des armements qu'avec la plus grande circonspection. La limitation des armements aériens ne paraît envisagée, par le plan allemand, ni du point de vue qualitatif ni du point de vue quantitatif. Quant aux armements terrestres, aucune limitation quantitative n'est même suggérée, et, s'il est question de limitation qualitative, il n'est rien dit de la mise en œuvre d'un système efficace de contrôle, qui en serait l'indispensable condition.

Sans doute, le gouvernement allemand propose-t-il de se préoccuper de l'humanisation de la guerre. Et la proposition n'est pas de celles que le gouvernement français puisse songer jamais à rejeter; mais plutôt que d'humaniser la guerre, il importe de la rendre impossible en organisant contre l'agresseur éventuel l'action efficace et immédiate de la collectivité. Le gouvernement du Reich n'a pas donné jusqu'ici son approbation à une telle conception. Au surplus, l'interdiction proposée par l'Allemagne du lancement par la voie des airs de bombes asphyxiantes, toxiques ou incendiaires, résulte déjà du protocole de Genève de 1925 que le gouvernement français a, pour sa part, ratifié. Si le problème a été discuté à nouveau au cours de la conférence du désarmement, c'était en vue de compléter ces interdictions par d'énergiques mesures de rétorsion contre un violeur éventuel. On aurait souhaité entendre préciser sur ce point la pensée allemande.

IX. — Le « plan de paix » allemand contient des propositions concernant l'amélioration des relations franco-allemandes. Le gouvernement français en a pris note et il ne se refusera nullement, dans toute la mesure où la possibilité lui en sera fournie, à rechercher directement avec le gouvernement du Reich les moyens de donner une nouvelle impulsion aux efforts qui avaient déjà été entrepris dans ce sens. Mais il va de soi qu'en tant qu'elles concernent les rapports entre la France et l'Allemagne, des dispositions de ce genre ne sont pas à leur place dans le système d'accords généraux actuellement envisagés. En revanche, et pour autant qu'il s'agisse du problème général du désarmement moral, la Société des nations en est déjà saisie et des travaux préparatoires importants ont été menés à bonne fin, dont il conviendra, le moment venu, de s'inspirer dans les rapports directs entre la France et l'Allemagne.

X. — Quant à l'observation par la République française des engagements que son gouvernement prend en son nom, il n'est pas besoin, pour l'assurer, de procédures contraires aux principes mêmes de la Constitution française. Et l'on ne signalerait même pas ce point s'il ne fallait y voir l'expression nouvelle d'une théorie qui tend à faire une distinction entre les gouvernements et les peuples. La fidélité aux traités est un principe fondamental de la politique française, et ce n'est pas le fait d'une initiative française qui oblige aujourd'hui les peuples à se demander si les rapports internationaux continueront de se déterminer suivant des règles du droit ou s'ils ne connaîtront désormais d'autre règle que la force. Car telle est malheureusement la question primordiale que, pour épargner à leurs pays d'amères surprises, les gouvernements ont aujourd'hui le devoir de poser.

En conclusion, le droit vital d'un peuple autorise-t-il l'annulation unilatérale des engagements contractés? La paix sera-t-elle assurée par la collaboration de tous dans le respect des droits de chacun, ou bien les Etats auront-ils toute latitude pour régler à leur gré leurs différends en tête à tête avec les Etats dont ils surprendront la bonne foi?

Aucun gouvernement européen ne saurait se prêter à la conclusion de nouveaux accords avant d'avoir entendu, à ce sujet, une réponse claire.

Et plus directement encore, une autre question peut être posée au gouvernement allemand : l'Allemagne reconnaît-elle, sans aucune réserve, comme valable, le statut territorial et politique de l'Europe actuelle ? Admet-elle que le respect de ce statut puisse être garanti par des accords conclus sur des bases d'assistance mutuelle ?

Les propositions remises à Londres le 1^{er} avril sont muettes sur ce point.

b) Friedensplan der französischen Regierung vom 8. April 1936¹⁾

Déclaration

La France, fidèle à sa tradition, affirme qu'elle ne veut pas chercher la paix dans des sécurités pour elle seule, dans des pactes incomplets laissant subsister les risques de guerre.

La paix avec tous ;

La paix totale et durable ;

La paix dans l'égalité des droits ;

La paix confiante dans l'honneur pour tous et le respect de la parole donnée ;

La paix heureuse et sûre par la fécondité des échanges internationaux succédant à la rivalité mortelle des nationalismes économiques ;

La paix réelle par une large limitation des armements conduisant au désarmement ;

Voilà ce que, dans des circonstances qui, malgré leur gravité, semblent offrir à l'Europe une nouvelle possibilité d'union, le gouvernement de la République française propose aux autres Etats.

Un petit nombre de règles précises et classées doivent permettre à tous les gouvernements de bonne volonté interprétant les vœux des peuples pacifiques de se mettre d'accord et de témoigner ainsi d'une communauté de vues constructives.

Sécurité collective, assistance mutuelle, désarmement, coopération économique, association européenne des ressources du crédit, du travail, de l'intelligence et de la volonté des peuples pour la paix contre la guerre, pour la prospérité contre la misère, telles sont les grandes lignes du plan d'action pour la paix que le gouvernement issu du peuple français offre en son nom.

I. — PRINCIPES

Reconnaissance de l'égalité des droits. — Respect des engagements

1. — La base première des relations internationales doit être la reconnaissance de l'égalité de droit et de l'indépendance de tous les Etats, ainsi que le respect des engagements contractés.

2. — Il n'y a pas de paix durable entre les peuples si cette paix reste soumise aux fluctuations des besoins ou des ambitions de chaque peuple.

La loi internationale, obligatoire et garantie

3. — Il n'y a pas de sécurité réelle dans les rapports internationaux si tous les conflits qui peuvent naître entre tous les Etats ne sont pas résolus

¹⁾ Le Temps v. 9. 4. 1936.

selon la loi internationale, obligatoire pour tous, interprétée par une juridiction internationale impartiale et souveraine et garantie par les forces de tous les associés de la communauté internationale.

4. — L'égalité de droit ne fait pas obstacle à ce que, volontairement et dans un intérêt commun, un Etat limite en certains cas l'exercice de sa souveraineté et de ses droits.

Pas d'hégémonie

5. — Cette limitation est notamment nécessaire en matière d'armements, afin d'éviter toute menace d'hégémonie d'un peuple plus puissant sur d'autres peuples plus faibles.

6. — L'inégalité de fait entre les peuples doit être compensée au sein de la communauté internationale par l'assistance mutuelle contre toute rupture de la loi internationale.

7. — Si l'assistance mutuelle, dans le cadre universel de la Société des nations, est pour le moment difficile à mettre en œuvre rapidement et efficacement, il doit y être pourvu par des accords régionaux.

II. — DISPOSITIONS POLITIQUES

(Sécurité collective, assistance mutuelle, désarmement)

L'Europe

8. — Une des unités régionales type est constituée par l'Europe dont le développement propre rend plus facile l'organisation de la sécurité sur les bases ci-dessus définies.

9. — Même si l'Europe apparaissait à l'expérience comme un champ trop vaste pour y appliquer la sécurité collective par l'assistance mutuelle et le désarmement, il y aurait lieu d'y organiser des ententes régionales dans le cadre européen.

Commission européenne

10. — Cette organisation doit être confiée à une commission européenne instituée dans le cadre de la Société des nations.

25 ans de paix

11. — La loi internationale exige le respect des traités. Aucun traité ne doit être considéré comme immuable mais aucun traité ne peut être répudié unilatéralement. Dans la nouvelle organisation de l'Europe où tous les peuples, égaux en droit, seront librement associés, chaque Etat s'engagera à respecter le statut territorial de ses membres qui ne pourra être modifié que du consentement de tous. Aucune demande de modification ne pourra être introduite avant 25 ans.

Les traités européens ou régionaux concernant l'indépendance des Etats et toute limitation acceptée d'un commun accord de leur souveraineté, notamment en matière d'armements, seront placés sous la garantie mutuelle des associés. A cet effet, des dispositions spéciales seront prévues pour qu'après la constatation, par l'autorité internationale compétente, d'une infraction auxdits traités, des sanctions allant s'il le faut jusqu'à la contrainte par la force soient prises en vue du rétablissement de la loi internationale.

Assistance mutuelle. — Force internationale

12. — En vue de faire face à leurs devoirs d'assistance mutuelle, les Etats associés dans le cadre européen, ou dans le cadre régional, entretiendront spécialement et de manière permanente des forces militaires, aériennes et navales, à la disposition de la commission européenne ou du conseil de la Société des nations.

Contrôle

13. — Le contrôle permanent de l'exécution des traités dans le cadre européen ou dans le cadre régional sera organisé par la commission européenne. Tous les Etats européens associés s'engageront à en faciliter l'exercice et à assurer l'exécution des décisions que ce contrôle provoquerait.

Désarmement

14. — La sécurité collective ayant été organisée dans le cadre européen ou régional par l'assistance mutuelle, il sera procédé à un large désarmement de tous les associés. La limitation des armements de chaque Etat sera décidée à la majorité des deux tiers par la commission européenne ou tout autre organe désigné par le conseil de la Société des nations sous réserve du recours de chaque Etat devant une haute juridiction arbitrale permanente instituée à cet effet par le conseil de la Société des nations et qui sera chargée de veiller en particulier à l'application du principe ci-dessus énoncé à l'article 5.

15. — Tous les traités actuellement existants dans le cadre européen, comme ceux pouvant être conclus à l'avenir entre deux ou plusieurs membres de la communauté européenne, devront être soumis à la commission européenne qui pourra prononcer à la majorité des deux tiers qu'ils sont incompatibles avec le pacte européen ou les pactes régionaux européens prévus aux articles 8 et 9. Ces dispositions s'appliqueront aussi bien aux ententes économiques qu'aux ententes politiques.

III. — LA PAIX ÉCONOMIQUE

Coopération des peuples

16. — S'il doit être admis que la prospérité des peuples et, sans même parler de prospérité, l'allègement de leurs souffrances actuelles ne peuvent être obtenus que par la consolidation d'une paix durable fondée sur des rapports égaux ou honorables, il convient, cependant, une fois assurée l'œuvre politique d'établissement de la paix, d'organiser la coopération économique des peuples.

Organisation des échanges

17. — L'organisation rationnelle des échanges est à la base de la coopération économique.

Élargissement des marchés

18. — L'élargissement des marchés constitue une première solution. Un premier élargissement doit être trouvé dans un système préférentiel applicable aux échanges intereuropéens. Des rapports économiques spéciaux pouvant aller même jusqu'à l'union douanière partielle ou totale amélioreraient sensiblement la condition économique de certaines régions européennes.

Tribunal des échanges. — Stabilité monétaire. — Extension du crédit.

19. — La sécurité dans les échanges est un deuxième facteur du progrès économique.

D'une part, les échanges devront être protégés par une convention internationale ou au moins européenne assurant des garanties contre les abus du protectionnisme direct ou indirect. Le projet de convention pour une action économique concertée établi en 1931 à la Société des nations doit être retenu à cet effet.

D'autre part, les échanges internationaux doivent être mis à l'abri de l'intervention abusive des Etats. La conclusion d'une trêve douanière européenne, rendue possible par un standard de vie sensiblement équilibré en Europe s'imposera comme aussi l'institution d'un tribunal international des échanges qui éviterait les dénonciations d'accords commerciaux et les ruptures de relations économiques entre les peuples si préjudiciables à la régularisation et au développement des échanges.

Enfin, l'instabilité monétaire et la raréfaction du crédit international devront être combattues notamment par une organisation de la monnaie et du crédit dans le cadre européen.

Matières premières et marchés coloniaux

20. — La double nécessité d'un réservoir commun de matières premières et d'un territoire d'expansion pour le surplus de la production européenne doit conduire à une révision de certains statuts coloniaux, non dans le domaine de la souveraineté politique, mais au point de vue de l'égalité des droits économiques et de la coopération du crédit entre les Etats européens qui, s'étant assuré la sécurité collective et l'assistance mutuelle, devront de ce fait être considérés comme des associés et non des rivaux.

21. — Tous ces problèmes devront être traités, aussitôt la sécurité politique rétablie par une section spéciale dans la commission européenne avant d'être soumis, s'il y a lieu, au conseil de la Société des nations ou à une conférence générale où seraient invités les Etats non membres de la Société des nations.

IV. — DISPOSITIONS FINALES

Tout dans le cadre de la Société des nations

22. — Rien dans le présent plan de paix ne doit être considéré comme contraire au pacte de la Société des nations ou comme faisant obstacle à son application, le plan et le pacte devant, s'il y a lieu, être mis en harmonie pour tenir compte des accords qui pourraient intervenir entre les co-contractants.

23. — Il est suggéré que tous les organismes visés au présent plan soient autant que possible ceux qui existent déjà dans la Société des nations, ou qu'il soit fait appel à la Société des nations pour créer ceux qui n'existeraient pas encore.

24. — L'adhésion finale au plan de paix suppose l'adhésion au pacte de la Société des nations dont les principes restent la loi suprême des co-contractants.

25. — Le défaut d'adhésion à ce plan de tel ou tel Etat dans la communauté européenne ne saurait empêcher sa mise en vigueur entre les autres Etats qui voudraient s'y conformer. Le plan devrait seulement être modifié en conséquence, notamment en ce qui concerne l'organisation de la sécurité collective de l'assistance mutuelle et du désarmement.

2. Die der Reichsregierung am 7. Mai 1936 durch den britischen Botschafter in Berlin vorgelegten Fragen zu den deutschen Vorschlägen vom 7., 24. und 31. März 1936 *)

Mr. Eden to Sir E. Phipps (Berlin) ¹⁾.

Sir,

Foreign Office, May 6, 1936.

Your Excellency will be aware that His Majesty's Government in the United Kingdom have for some time past had under the most careful consideration the memoranda communicated to me by the late Herr von Hoesch on the 7th March, 1936, ²⁾ and by Herr von Ribbentrop on the 24th March and the 1st April, 1936, respecting the reoccupation of the demilitarised zone and the peace proposals of the German Government.

2. Such consideration was naturally indispensable in view of the importance which, as your Excellency is aware, His Majesty's Government attach to the establishment in Europe of a real and lasting peace based on the recognition of the equality of rights and independence of every State, together with respect by every State for the engagements entered into by it. It is the desire of His Majesty's Government to make every effort within their power to co-operate in the promotion of the objective described by the German Government in the memorandum of the 31st March as "the great work of securing European peace"; and it is accordingly with this aim in view and in order to open the way to fruitful negotiation that I address to you this despatch and request your Excellency to seek an interview with the German Chancellor. You should preface your remarks by a statement to this effect.

3. Certain of the German Government's proposals deal, as your Excellency is aware, with temporary arrangements in the demilitarised zone pending the completion of the first stage of the general negotiations for the peace of Europe which were proposed by the German Government. On these temporary arrangements it is not my purpose to comment in the present despatch, though your Excellency knows that His Majesty's Government regret that the German Government have not been able to make a more substantial contribution towards the re-establishment of the confidence which is such an essential preliminary to the wide negotiations which they both have in view.

4. In the course of my interview with Herr von Ribbentrop on the 2nd April, I informed his Excellency that His Majesty's Government regard the proposals for the future in the German memorandum of the 31st March (that communicated to me on the 1st April) as most important and as deserving of careful study. This study is now at an advanced stage; but His Majesty's Government find difficulty in carrying it further without discussing more closely with the German Government (as foreshadowed in the Geneva communiqué of the 10th April) a certain number of points in the three memoranda, particularly in those of the 24th and 31st March. His Majesty's Government feel sure that the German Government will share their view that the greatest possible precision is desirable before general negotiations can open, in order that in the future no misunderstandings may cloud the confident

*) Cmd. 5175; vgl. oben S. 303, 314, 316ff.

¹⁾ In the absence of the German Chancellor from Berlin a copy of this despatch was handed on the 7th May to the German Minister for Foreign Affairs by His Majesty's Ambassador.

²⁾ Cmd. 5118.

co-operation of the Powers of Europe, which it is the most earnest hope of His Majesty's Government, as they are sure also of the German Government, that the proposed negotiations may advance.

5. There are a number of passages in the German memoranda of the 24th and 31st March which leave His Majesty's Government in some doubt as to the conception held by the German Government of the basis upon which the future settlement should be founded.

6. The first point on which it is desirable to be clear is whether Germany regards herself as now in a position to conclude "genuine treaties". There are passages in the second sub-paragraph of paragraph 1 of the German Government's memorandum of the 24th March, 1936, which seem to suggest that it is the view of the German Government that by their action in the Rhineland they have established this position. On the other hand, there are passages in paragraph 2 of the memorandum of the 24th March which might be capable of a different interpretation, which, however, His Majesty's Government would not themselves wish to draw. It is, of course, clear that negotiations for a treaty would be useless if one of the parties hereafter felt free to deny its obligation on the ground that that party was not at the time in a condition to conclude a binding treaty, and His Majesty's Government will welcome a clear declaration from the German Government to remove any uncertainty on this point.

7. If the argument set out in paragraph 6 of the German Government's memorandum of the 31st March is intended to be of general application, it might give rise to doubt as to the view which the German Government take of the continued maintenance in force of the remaining operative clauses of the Treaty of Versailles, and, indeed, of any agreement which might be said to have had its origin in the provisions of the Treaty of Versailles. His Majesty's Government do not wish to enter into controversy as to the historical interpretation of events set forth in that paragraph, and consequently they do not propose to state their views here. But they must, of course, make it clear that they are unable to accept the views put forward by the German Government in the paragraph in question.

8. There is in paragraph 4 of the memorandum of the 31st March a further cause for uncertainty. It is stated in that paragraph that "the German Government have received from the German People ('Volk') a solemn general mandate to represent the Reich and the German Nation ('Nation') to carry out a policy which implies the preservation under all circumstances of their freedom, their independence and at the same time their equality of status". A distinction is apparently drawn between the Reich and the German Nation. The question is really whether Germany now considers that a point has been reached at which she can signify that she recognises and intends to respect the existing territorial and political status of Europe, except in so far as this might be subsequently modified by free negotiation and agreement.

9. I turn now to other matters. Sub-paragraph 13 of paragraph 22 of the memorandum of the 31st March refers to "the conclusion of an Air Pact to supplement and reinforce these (Western European) security agreements". In the spring of 1935 the German Government were understood to hold that the negotiation of an Air Pact should not be complicated by an attempt to accompany it by an agreement for the limitation of air forces. Since then a somewhat contradictory position seems to have arisen. In the Reichstag on the 21st May, 1935, Herr Hitler mentioned the possibility of an agreement for

air limitation on the basis of parity between the great Western Powers, provided, so we understood, that the development of the Soviet air force was not such that revision would be necessary. The Chancellor's speech of the 21st May, 1935, was made after the signature of the Franco-Soviet Treaty; yet in December 1935 he informed your Excellency that that Treaty had made air limitation impossible. A decision not to attempt to accompany a Western Air Pact by a regional agreement for limitation of air strengths would be very much regretted by His Majesty's Government; and the statement in paragraph 2 of the German memorandum that the German Government are impressed by the results achieved in the limited sphere of the recent agreement respecting naval armaments encourages them to hope that the German Government will be able to fall in with their views on this point.

10. His Majesty's Government are gratified to see that, in sub-paragraphs 10 and 14 of paragraph 22 of the memorandum of the 31st March, the German Government propose the conclusion of non-aggression pacts between Germany, on the one hand, and France, Belgium and possibly Holland on the other. They note that the German Government are willing that these pacts should be accompanied by treaties of guarantee. The exact form which these instruments will assume must be a matter for detailed negotiation.

His Majesty's Government also note the proposal in sub-paragraph 17 of paragraph 22 for non-aggression pacts between Germany and the States on Germany's south-eastern and north-eastern frontiers. His Majesty's Government would venture to recall the general outline of such pacts given to Sir John Simon by Baron von Neurath in Berlin on the 26th March, 1935¹⁾. They would be glad to know whether the German Government suggest that these pacts should follow generally that outline, and whether they agree that these pacts also may be guaranteed by mutual assistance arrangements.

The announcement which the German Government have been able to make of Germany's readiness to re-enter the League of Nations permits His Majesty's Government to assume that no difficulty will arise as regards the conformity of the proposed non-aggression pacts with the obligations of members of the League of Nations, and that the operation of these pacts will take place within the framework of the Covenant.

There are two further points to which attention should be drawn. The first concerns the meaning of the words "the States on Germany's south-eastern and north-eastern frontiers". His Majesty's Government cannot but feel that the general settlement would be very greatly facilitated if the German Government could see their way to interpret these words so as to cover at least also the Soviet Union, Latvia and Estonia, as well as the States actually contiguous to Germany. In this connexion His Majesty's Government would venture to recall that in their memorandum of the 26th March, 1935, the German Government stated their readiness to conclude pacts of non-aggression with "the Powers interested in East European questions".

The second is that of non-interference in the affairs of other States, as distinct from non-aggression against them. His Majesty's Government recall with satisfaction the Chancellor's statement in the Reichstag on the 21st May, 1935, that the German Government were "ready at any time to agree to an international arrangement which will effectively prevent and render impossible all attempts to interfere from outside in the affairs of other States".

¹⁾ Cmd. 5143, No. 9.

11. In sub-paragraph 19 of paragraph 22 "Germany proposes the constitution of an international court of arbitration which shall have competence in respect of the observance of the various agreements concluded". Presumably, these agreements are those mentioned in sub-paragraphs 9, 10, 11, 12, 13, 14 and 17 of paragraph 22. It would be desirable to know generally the functions and constitution of the proposed court and the relation which the former would bear to the functions of the Council of the League of Nations and of the Permanent Court of International Justice.

In view of the announcement of Germany's willingness to return to the League of Nations, the German Government will, no doubt, be willing to indicate their future attitude towards the Permanent Court of International Justice (particularly in relation to the Optional Clause) and towards the various provisions for arbitration, conciliation or judicial settlement contained in treaties to which Germany is a party.

12. When your Excellency sees the Chancellor, I request that you will discuss with him the points raised in this despatch and leave with him a copy. Your Excellency should explain that these are not exhaustive. There are other matters which will have to be raised at a later date; and before the return of Germany to the League of Nations comes under discussion, the German Government will no doubt think it desirable to give some definition of the phrase "the separation of the Covenant of the League of Nations from its basis in the Treaty of Versailles setting", which occurs in sub-paragraph 18 of paragraph 22. At the moment His Majesty's Government prefer only to deal with points the elucidation of which is essential prior to the opening of the general negotiations which, as stated above, they are sincerely desirous of promoting.

I am, &c.

ANTHONY EDEN.

Das englische Blaubuch vom April 1936

Das englische Blaubuch vom April 1936 mit dem Titel »Correspondence showing the course of certain diplomatic discussions directed towards securing an European settlement«¹⁾ ist ein diplomatisches Dokument von allergrößter Wichtigkeit. Die veröffentlichten Aktenstücke ermöglichen nunmehr ein etwas genaueres völkerrechtliches Urteil in zwei Hauptfragen der europäischen Politik in den letzten zwei Jahren: der Frage eines sogenannten Ostpaktes und der eines westlichen Luftpaktes. Darüber hinaus geben die publizierten Dokumente Aufschluß über gewisse Verhandlungen über die Anwendbarkeit von Art. 17 des Völkerbundpaktes im Rahmen des Locarnovertrages auf das Deutsche Reich nach seinem Austritt aus dem Völkerbunde²⁾ und enthalten den Schriftwechsel zwischen der Deutschen Regierung einerseits und der

¹⁾ Cmd. 5143, Miscellaneous No. 3 (1936).

²⁾ Blaubuch Nr. 41—43.