BIBL. ... .U A
Inw.: 14719
Sygn.: I 1489
w: ... | ... | egz. ...

PETITE HISTOIRE
DE LA
S. D. N.

DU MEME AUTEUR

Chez le même éditeur :

Le corporatisme fasciste.

Chez d'autres éditeurs :

Il problema demografico in Africa Equatoriale.

La politica preferenziale britannica.

C. VALENZIANI

PETITE HISTOIRE

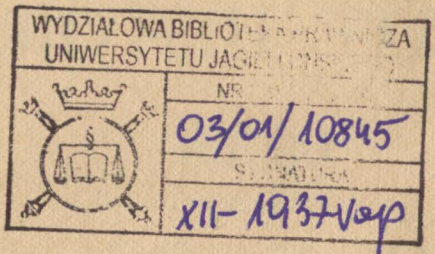
DE LA

S. D. N.

Wydz. Bibl. Prawnicza
1806136815



ÉDITIONS DE LA NOUVELLE REVUE CRITIQUE
11, Rue François-Mouthon, à PARIS (15e)





Tous droits réservés. *Copyright by.* Editions de la *Nouvelle Revue Critique* 1936.

SIMPLE AVERTISSEMENT.

La Société des Nations fut fondée en 1919 *et entra effectivement en activité dans le courant de* 1920. *Sous le rapport de l'âge, elle en est donc, encore aujourd'hui, à un début de carrière. Autant dire dans la fleur de sa jeunesse. Sous le rapport du travail accompli et de l'expérience, elle se trouve au contraire à un stade beaucoup plus avancé. Sa courte existence a été, en effet, exceptionnellement remplie et riche en événements importants. Peut-être même trop remplie et trop riche.*

On peut penser ce que l'on veut de l'institution, de son utilité réelle et de ses résultats, il faut cependant lui rendre justice sur un point : celui de l'activité. L'Assemblée, le Conseil, le Secrétariat, les organisations annexes « et similia » ont été des grands travailleurs qui se sont toujours dépensés sans compter. A toute époque de l'année et chaque année depuis qu'ils existent, les problèmes les plus variés et les plus ardus ont été soumis à leur attentive compétence. Il faut dire que, dès ses débuts, la S. D. N. s'était lancée à corps perdu dans la bataille. Toutes les tâches, toutes les peines, même les plus ingrates, elle les avait réclamées. Avec l'ivresse de combattre pour la bonne cause et l'assurance de ceux qui se sentent investis d'une haute mission, elle rechercha inlassablement la lutte et les obstacles. Car plus grandes allaient être les difficultés et sérieux les risques à courir, plus grande serait son œuvre, et plus méritoires ses efforts. Il n'y a au fond de véritable satisfaction dans l'accomplissement du devoir que si celui-ci est rude et glo-

rieux. Aussi la S.D.N. choisit-elle tout de suite sa voie. A une demi-inaction de tout repos, elle préféra un mode d'existence héroïque mais dangereux. La solution des conflits internationaux, la sécurité collective, le désarmement, la réorganisation économique du monde, l'administration des territoires, le contrôle des mandats, la protection des minorités, le rapprochement des peuples par l'intellectualité, l'hygiène et la moralité publique, tout cela, la S.D.N. l'aborda simultanément et d'un cœur léger. En réalité, on n'en finit pas de dénombrer les domaines sur lesquels se sont exercés, pendant seize ans, le bon vouloir et les talents des sociétaires. Et il serait évidemment encore beaucoup plus long et difficile de les examiner en détail. C'est pourquoi il faut renoncer à écrire une histoire de la S. D. N. et se contenter de quelque chose d'infiniment plus modeste : une petite histoire. C'est-à-dire un abrégé ou, si l'on préfère une vue d'ensemble. L'abondance et la complexité de la matière sont telles, en effet, que si l'on descendait aux particularités, on perdrait inévitablement de vue les lignes générales. Et en définitive ce sont seulement les lignes générales qui comptent. Ce sont elles qui nous donnent la valeur exacte des proportions et nous permettent d'apprécier, en architecture comme en politique, l'harmonie d'une construction et sa solidité.

CHAPITRE PREMIER.

SUR QUELQUES PRÉCÉDENTS HISTORIQUES DE LA S.D.N.

Les collectivités nationales et les personnes physiques qui les composent offrent souvent dans leurs impulsions, et de façon plus générale, dans leur ligne de conduite, des concordances remarquables. Elles ont, les unes et les autres, un intérêt de conservation et de défense, un sentiment également vif de leurs intérêts, un sens inné du droit, un besoin impérieux d'activité et de dépense. Chez les unes et chez les autres, on trouve des aptitudes, des tendances, des aspirations, des qualités morales qui leur sont propres et constituent en quelque sorte leur personnalité. En vertu de quoi, l'individu et la collectivité à laquelle il appartient, réagissent identiquement ou, tout au moins, dans un même sens, vis-à-vis d'un même phénomène. En fait, la psychologie et les réactions du peuple ne sont que la somme, ou plutôt la grande moyenne, des innombrables psychologies et réactions particulières. Dans ce sens, la vie et la personnalité de l'ensemble ne se distinguent pas et sont inséparables de celles des parties.

Il était pour ainsi dire fatal, que sur de pareilles analogies, on échafaudât un système sociologique et que l'on voulût fonder une doctrine. Comment éviter, en effet, la tentation d'expliquer le plus complexe par le plus simple, le collectif par l'individuel, étant donné que, dans les deux cas, les mobiles et les situations étaient comparables ? Toute une école de sociologues s'attela à la besogne et prétendit interpréter les phénomènes sociaux, que l'on connaissait mal, en partant des phénomènes individuels que l'on croyait connaître très bien. Pour cela, et pour donner à la nouvelle doc-

trine une base scientifique inébranlable, il était nécessaire toutefois d'aller bien au delà des quelques similitudes et concordances que nous venons d'énumérer. Celles-ci étaient sans doute nombreuses et indiscutables, mais elles ne pouvaient suffire de toute façon, à découvrir les lois qui gouvernent la vie sociale. Il fallait autre chose, d'autres points de contact, d'autres similitudes, non plus seulement formelles, mais substantielles, entre l'individu et la collectivité. Il fallait en un mot pouvoir assimiler cette dernière à un véritable organisme vivant. Ce fut la gloire des sociologues organicistes, d'avoir poussé cette étude et cette recherche aussi loin que possible. On peut même dire jusqu'aux confins de l'absurde et du ridicule. En effet, non seulement ils établirent au prix de sérieux efforts, un parallélisme complet entre les différentes fonctions de l'organisme humain et de l'organisme social, mais ils réussirent aussi à découvrir pour chacun de nos organes son équivalent dans l'ordre collectif. Et l'on entendit parler alors d'un cerveau, d'un appareil circulatoire, d'un tube digestif et d'organes d'élimination « sociaux ». La fantaisie des organicistes ne connut bientôt plus de bornes.

On voit à quelles extravagances on devait aboutir dans cette voie. Et aussi à quelle situation sans issue, car on aurait pu multiplier à l'infini les concordances et les parallélismes sans pouvoir pour cela en tirer un seul enseignement positif et encore moins des directives d'action pratique. Il tombe sous le sens en effet que toutes les analogies mises en lumière par les organicistes étaient purement apparentes et superficielles. Pour leur reconnaître un caractère positif et en accepter les déductions, il eût fallu admettre comme démontré ce qu'il s'agissait précisément de démontrer : à savoir que la société constitue un organisme vivant, dans le sens que nous attachons normalement à ce terme. Et par conséquent qu'elle peut être gouvernée par des principes analogues à ceux qui régissent les organismes supérieurs. Or, il n'est pas besoin d'approfondir longuement la question pour s'apercevoir que l'on ne peut assimiler l'organisme humain, colonie d'innombrables cellules, à l'orga-

nisme social, colonie d'individus. Il est sans doute curieux et peut-être instructif de comparer la circulation du sang à la circulation des richesses, mais il faut convenir d'autre part que cette analogie ne comporte pas de conclusion. Pour la bonne raison que la société n'est pas à proprement parler un organisme et que les dissemblances qui la séparent de l'individu sont infiniment plus fondamentales et significatives que les analogies qui la rapprochent de lui. Ces dissemblances suffisent en somme à détruire toute commune mesure et tout rapprochement entre le domaine collectif et le domaine individuel. Un organisme supérieur différencié constitue un système sans solution de continuité, dont la vie est limitée dans le temps. et la finalité, unique en définitive : la continuation de l'espèce. La société au contraire est un assemblage discontinu, dont les finalités sont multiples et la durée théoriquement illimitée. Les buts d'une collectivité peuvent être en effet politiques, économiques, culturels, religieux, et il ne saurait être question pour elle, précisément parce qu'éternelle, d'une fonction reproductive. Cela suffit pour démontrer que les phénomènes spécifiques du domaine individuel ne peuvent, et sont en tout cas insuffisants à expliquer et surtout diriger les activités d'ordre collectif. Il existe dans la nature des associations biologiques hiérarchiquement ordonnées et qui — dans l'état actuel de nos connaissances — vont de la cellule à l'individu, à la colonie et à la réunion de plusieurs colonies. Mais cela ne signifie aucunement qu'elles donnent origine aux mêmes phénomènes et en particulier qu'elles soient toutes régies par des principes uniformes.

Une erreur analogue à celle des organicistes fut commise sur un autre plan, par les théoriciens de l'internationalisme et les pacifistes. En d'autres termes par ceux qui auraient voulu appliquer aux rapports entre collectivités nationales les principes qui régissent les rapports entre personnes et assimiler ainsi la communauté internationale aux groupes qui en font partie. Ici encore le tort fut de croire que la règle valable pour une forme d'association devait nécessairement être vraie pour les autres. Il est juste de

reconnaître d'ailleurs que l'évolution radicale qui s'était produite dans le domaine des relations individuelles était propre à légitimer de tels espoirs. Pourquoi, en effet, si, dans les limites de la nation, les hommes avaient su renoncer à la violence, organiser le droit et instituer des juridictions pour l'appliquer et arbitrer les conflits, les peuples n'en feraient-ils pas autant ? — A une époque très éloignée, lorsque non seulement les industries les plus rudimentaires étaient inconnues, mais ou encore l'agriculture n'avait pas fixé les hommes sur le sol, la seule règle de vie était la lutte, la seule raison, celle du plus fort. La propriété, qui ne pouvait s'exercer d'ailleurs que sur bien peu d'objets, était à celui qui savait la conquérir et la défendre. Dans ces conditions, la notion du droit ne pouvait même pas exister parce qu'il est clair que l'origine première du droit repose directement sur une question de propriété. On sait comment et sous l'effet de quelles circonstances, la situation commença à évoluer. Comment le principe du droit se substituant petit à petit à celui de violence, les rapports entre membres de la même communauté devinrent foncièrement pacifiques. On renonça, en effet, à l'usage de la force non seulement comme moyen d'appropriation mais encore à titre de représailles. De plus en plus, la coutume de se faire justice par soi-même fut abandonnée et le recours aux tribunaux rendu de pratique courante.

En somme — ainsi raisonnaient et raisonnent les internationalistes — il s'agissait de faire accomplir aux rapports internationaux la même évolution qu'aux rapports individuels. Le moment était venu pour les peuples de renoncer aux guerres comme moyen de conquête et aussi comme moyen d'assurer leurs droits. Puisqu'il avait été possible de créer des juridictions capables de résoudre tous les différends entre personnes, il devait être possible d'instituer un tribunal suprême des nations destiné à arbitrer tous les différends..

Sans quoi on aurait été fondé de dire que la vie des peuples étaient restée encore, à l'époque contem-

poraine, au stade où se trouvait la vie des hommes à l'époque de la horde. Telle est, en quelques mots, l'idée base de toute conception internationaliste et son explication même.

Sur les mobiles qui ont toujours poussé les partisans d'une organisation juridique de la communauté internationale, nous n'aurions garde d'entamer une discussion. En premier lieu parce que leurs mobiles procèdent, sans doute, d'un très noble idéal et sont, par là même, difficilement critiquables et en outre parce que cela nous amènerait à anticiper des jugements, ce qui serait évidemment quelque peu prématuré ici. — Contentons-nous d'ajouter que le rêve d'une juridiction suprême où tous les peuples auraient été représentés, capable d'éviter à l'humanité les horreurs de la guerre n'est pas d'aujourd'hui. — Tant s'en faut. La guerre de Trente ans, les guerres de Louis XIV, celles de la Révolution, celles de Napoléon, favorisèrent toutes l'éclosion, en raison même de la misère et des ruines provoquées, de nombreux projets en vue d'assurer la paix perpétuelle. Ces projets n'étaient pas le fait d'hommes d'Etat ni même de politiciens. Si l'on excepte le « Grand Dessein » de Sully — dont on a d'ailleurs certaines raisons de croire qu'il n'était pas dû en entier au ministre d'Henri IV — ils étaient tous l'œuvre de philosophes. Autant dire qu'il s'agissait non pas de véritables ouvrages politiques susceptibles d'une application pratique, mais plutôt de constructions d'ordre spéculatif. Leur principale caractéristique était un manque total de sens politique et une ignorance remarquable des modifications survenues dans la carte du monde et, par desssus tout, dans la conception même de l'Etat. Les grandes forces spirituelles et matérielles sur lesquelles s'étaient appuyées jusqu'alors la société et l'Europe médiévales voyaient leur prestige et leur autorité décroître rapidement. La Réforme et les grandes découvertes scientifiques avaient affaibli le pouvoir de l'Eglise romaine, les guerres et les scissions, celui de l'Empire; la Révolution des idées enfin, qui commençait déjà à se

faire, avait porté atteinte au droit divin des Rois. L'Etat n'était pas féodal, il n'était plus la propriété personnelle du prince et tendait à s'identifier déjà avec la nation. De tous ces bouleversements, les réformateurs en chambre qui, dans un esprit évangélique, voulaient donner à l'Europe une constitution qui éloignât à jamais les guerres, ne semblaient tenir aucun compte. Ils s'obstinaient à rêver de Confédérations, de princes et de Congrès de souverains d'après des modèles surpassés. Leurs schémas s'inspiraient tous plus ou moins d'un Saint-Empire qui n'était plus, précisément à l'époque où ils voyaient le jour, qu'une simple fiction. Car la grande affaire pour les sociétaires d'alors était de faire de l'Europe entière un Saint-Empire Romain, soumis à l'autorité, non pas d'un Empereur, mais d'un Conseil de tous les Souverains. Ceux-ci, réunis autour d'une même table et engagés par serment solennel de paix, les risques de conflits s'en seraient trouvés définitivement écartés. Du moins le croyaient-ils. Et non seulement les risques de guerre étrangère, mais encore ceux de subversion intérieure, car d'une pareille entente les princes ne pouvaient que retirer un surcroît d'autorité vis-à-vis de leurs sujets. C'était en gros déjà les raisons et les fins de la Sainte-Alliance.

Le projet de paix perpétuelle de l'abbé de Saint-Pierre, pour ne citer que celui-là, était bien dans cette ligne. Rendu public en 1713 au cours des négociations pour la paix d'Utrecht, il reçut un accueil empressé de la part de nombreux intellectuels, fut discuté avec passion aux Congrès de Brunswick, de Cambrai et de Soissons, et définitivement oublié peu après. Sort qu'il partage d'ailleurs — inutile presque de le souligner — avec tous les projets similaires, antérieurs, contemporains et postérieurs.

Les hommes d'Etat — qui avaient alors du bon sens — ne montrèrent qu'un intérêt mitigé pour ces plans et bien peu de confiance dans leur réussite. La réponse du cardinal de Fleury à l'abbé de Saint-Pierre exprime assez bien cette attitude : « Vous avez oublié, Monsieur, — lui dit-il — une condition préliminaire. Vous devriez commencer par envoyer une troupe de mission-

naires pour préparer les cœurs et les esprits des souverains contractants (1) ».

Il n'est pas dans nos intentions de nous appesantir sur ces lointains précurseurs du pacte de la Société des Nations ou, tout au moins, sur les plus connus d'entre eux. Le « Grand Dessein » de Sully, le projet de l'abbé de Saint-Pierre, le « Nouveau Cynnée » d'Emeric de Crucée et, plus tard, les essais de Rousseau et de Kant, le plan de paix perpétuelle exposé par Napoléon à Las Cases, ressortent presque aujourd'hui du domaine public. On ne saurait en dire autant d'un autre projet qui, par la personnalité étrangère de son auteur, par son caractère détaillé et par le fait de bien représenter l'idée et l'époque, mérite qu'on s'y arrête.

En juin 1779, Benjamin Franklin, qui, à l'époque, négociait le traité d'alliance entre la France et les treize colonies américaines insurgées, recevait en sa résidence de Passy un bien curieux message. Son auteur, un nommé Pierre André Gargaz, forçat à Toulon sous le matricule 1336, s'adressait au grand Américain pour le prier de faire imprimer sur sa presse privée deux manuscrits qui — disait-il — « auraient produit très bon effet pour établir une paix perpétuelle entre les Etats de l'Amérique, les Anglais et les Français et même entre tous les souverains de l'Europe et leurs voisins » (2).

Trois ans auparavant déjà, ce forçat philosophe et humanitaire avait écrit à Monsieur de Voltaire à Ferney pour lui soumettre son projet et lui demander sa façon de penser sur l'argument. Voltaire lui répondit fort aimablement, paraît-il, avec les vers suivants, que l'on n'a aucune raison de croire apocryphes :

> Je hais tous conquérants depuis le grand Cyrus
> Jusqu'à ce roi brigand appelé Romulus.
> On a beau les vanter, leur conduite est blamable
> Je les abhorre tous et je les donne au diable.

(1) Cité par Lord Phillimore *The comittee for the League of Nations. Final report.*

(2) Tous les détails concernant ce projet sont tirés de l'étude publiée par M. A. Aulard dans la Revue de Paris du 1er septembre 1923 et intitulée *Le forçat Gargaz, Franklin et la S.D.N.*

Finalement je fais de grands souhaits
Que leur métier affreux ne s'exerce jamais
Et qu'enfin l'équité nous amène à grands pas
La bellissime paix de Pierre André Gargaz...

D'où il apparaît que Voltaire se trouvait, à l'égard des grands desseins politiques, en sympathie de sentiments avec l'humble forçat. Ses encouragements cependant durent se borner là, et il est douteux que P.-A. Gargaz ait pu tirer de lui autre chose que ces vers d'une valeur assez douteuse. Ce qui explique le recours à Franklin trois ans plus tard.

Il peut paraître surprenant qu'un simple galérien embarqué sur la frégate « Duchesse » pour y purger sa peine, ait pu non seulement étudier et écrire, mais encore communiquer avec d'aussi grands personnages. Tout ce que l'on connaît en effet sur la vie de la chiourme nous la fait paraître comme peu propice, en général, à la méditation et à la correspondance. Et cela nous amène tout naturellement à nous demander qui était cet étonnant Gargaz qui, au milieu des horreurs qui l'entouraient, trouvait encore le moyen de penser au bonheur de l'humanité. Les lettres à Franklin, conservées par « l'American Philosophical Society », sans dévoiler complètement l'énigme de sa personnalité, nous donnent quelques détails sur sa vie. — P.-A. Gargaz était originaire de Thèze dans le Dauphiné et « régent d'école au lieudit ». Il fut condamné pour assassinat le 11 mars 1761, au fouet et à la marque, et à vingt ans de travaux forcés (1). Mais il faut lui rendre cette justice qu'il protesta toujours énergiquement de son innocence et contre sa condamnation. Une fois libéré, il employa tout son temps et ses maigres ressources à d'innombrables tentatives en vue d'obtenir une réhabilitation. Et il eut pour cela recours aux bons offices de Franklin lui-même. Ses requêtes cependant — il en présenta au moins quatre en 1783 et 1787 — restèrent toutes sans résultat. Elles sont portées sur un registre criminel conservé aux

(1) Cela ressort d'un document authentique conservé aux Archives Nationales.

Archives Nationales, avec la mention en marge: « Cela ne se peut ».

Le manuscrit de P.-A. Gargaz fut imprimé, toujours grâce à Franklin, et présenté à plusieurs personnalités officielles de l'époque. En particulier au propre ministre de Louis XVI, le comte de Vergennes. Il s'agissait en bref d'un véritable projet de Tribunal des Nations, dont l'auteur proposait au Roi de France de prendre l'initiative... « d'établir dans la ville de Lyon, ou dans tout autre endroit qu'on jugera le plus convenable, un Congrès perpétuel composé d'un médiateur de chaque Souverain d'Europe et de tous leurs voisins à qui il plaira d'entrer dans l'Union Universelle ». Dès qu'ils seraient réunis au nombre de dix, à l'endroit désigné, ces médiateurs « ... pourvu qu'il y en ait au moins cinq de souverains héréditaires, (ils y) délibèreront à la pluralité des voix sur tous les différends de leurs maîtres ».

P.-A. Gargaz poussait très loin dans son projet le soin du détail. Il était précisé en effet qu'en cas de partage des voix, celle du président serait prépondérante et en outre que ce président serait toujours le médiateur du souverain le plus âgé. Ce Congrès, ajoutait le forçat réformateur, « tempèrera infailliblement par ses délibérations justes et impartiales tous les Conseils des Cours qui sont la plupart des fois trop attachés à des intérêts et honneurs imaginaires de leur patrie au préjudice des étrangères ». Gargaz parlait déjà, on le voit, comme un internationaliste bon teint et semblait nourrir de singulières illusions sur l'impartialité et la pondération des Assemblées Internationales. En cela aussi il était donc un précurseur.

Mais la caractéristique principale et la plus intéressante peut-être du projet était de viser au « statu quo ». C'est-à-dire à la sauvegarde des droits acquis et à la stabilisation de l'état de fait existant au moment de l'éventuelle entrée en vigueur. Cette caractéristique n'était pas particulière au projet de Gargaz. Elle est nécessairement commune en effet — on le verra mieux par la suite — à tous les projets et à toutes les tentatives de réaliser une union des peuples pour la paix perpétuelle. La paix ne peut se conce-

voir sans le « statu quo »; les deux termes sont inséparables. — « On renoncera aux conquêtes, chaque souverain se contentera du pays dont il se trouvera en possession lors de la première délibération du Congrès. Il ne pourra y avoir de nouveaux agrandissements de territoire, même à titre d'apanage, ni de dot, ni de douaire. » Ce qui, entre parenthèses, semblait être fort judicieux. Car — ajoutait-il — « cela a occasionné et occasionnerait encore une infinité de guerres ».

Gargaz ne manquait pas de prévoir des sanctions pour toute infraction au Pacte de son Union Universelle. « Si un Souverain membre de l'Union veut faire des conquêtes quand même, s'il porte ses armes dans un pays étranger avant d'en avoir obtenu la permission du Congrès (1), ce Congrès élira un autre souverain à sa place sans avoir aucun égard pour les parents du dit souverain remplacé. De même, si un souverain meurt sans héritiers présomptifs, c'est le Congrès qui élira son successeur. » L'abondance et la minutie des détails sont — on le voit — poussées à l'extrême. Rien ne manque, pas même des dispositions pour la réduction ou, tout au moins, pour une réglementation des armements. Il est spécifié, en effet, dans le projet, que chaque souverain conservera ses forces militaires et ses forteresses, pourvu que celles-ci soient à deux mille cinq cents pas géographiques des frontières. Il aura cependant — le motif de la limitation est curieux — le même nombre d'officiers en temps de guerre et en temps de paix, afin que les officiers n'aient pas d'intérêt à prolonger la guerre pour ne pas être mis en disponibilité. Evidemment, Gargaz se méfiait un peu de la déformation professionnelle chez les gens d'armes et des regrettables entraînements qui auraient pu en résulter. C'est pour une raison analogue qu'il conseillait à la noblesse de se consacrer à plusieurs arts et métiers, ainsi qu'au commerce, ce qui, évidemment, lui aurait donné un intérêt puissant au maintien de la paix.

(1) Comparer avec la guerre légale prévue par le § 7 de l'article XV du *Pacte de la S.D.N.*

Prévoyant des critiques à son projet, Gargaz — qui prenait son rôle très au sérieux — s'employa à les réfuter d'avance. Ainsi, à l'objection facile qu'il y a toujours eu des guerres et que par conséquent il y en aura vraisemblablement toujours, il répondait que jadis les souverains d'Allemagne, ainsi que les seigneurs de France et de Pologne, terminaient presque régulièrement leurs différends par des guerres, alors qu'ils étaient convenus depuis « de terminer tout leurs différends d'une façon amicale et humaine par le jugement de divers Congrès tels que les Diètes en Allemagne et en Pologne, les Parlements et les Conseils Supérieurs en France ». Or, se demandait Gargaz, pourquoi cette paix qui a pu s'établir à l'intérieur des pays, ne s'établirait-elle pas entre les pays eux-mêmes ? L'argument, si tant est que l'on puisse le qualifier ainsi, est connu. C'est le même qui a été employé à toutes les époques par les idéologues de l'internationalisme, pour se convaincre eux-mêmes et pour convaincre leurs auditoires, d'une sorte d'inéluctabilité dans l'établissement d'une paix perpétuelle. Il y a d'ailleurs quelque chose de vrai dans cette proposition. Et c'est que les conflits armés qui se produisaient, au commencement de l'histoire, entre clans, plus tard entre communes et régions, se sont produits finalement entre nations et groupes de nations. Nous en sommes actuellement à ce dernier stade. En d'autres termes, les guerres sont peut-être devenues moins fréquentes, mais elles ont d'autre part, presque en guise de compensation, élargi progressivement leurs bases. Si bien que l'on serait tenté de discerner dans cette évolution une constante : celle des sacrifices à faire périodiquement au dieu Janus. Impression qui se trouve en quelque sorte confirmée par le fait que les raisons de guerre changent toujours au fur et à mesure qu'elles s'épuisent. De sorte qu'il y en a toujours de nouvelles, prêtes à servir. On s'est battu dans le passé pour des questions dynastiques, religieuses ou d'indépendance, on se bat aujourd'hui pour le prestige, le pétrole ou la suprématie mondiale.

Les motifs peuvent varier, le fond — c'est-à-dire une sorte de frénésie guerrière — reste immuable. Et

de cette frénésie, ce sont actuellement, par un étrange paradoxe, précisément les pacifistes les plus convaincus à en être le plus dangereusement saisis. Pour en revenir à la question de dimensions dans les conflits, il n'est peut-être pas téméraire de penser que si aujourd'hui il était en notre pouvoir d'arrêter les guerres entre peuples, les conditions seraient réunies pour qu'elles éclatent entre continents tout entiers. Voilà pourquoi il est erroné de se fonder sur la disparition des rivalités de clans ou de régions pour en induire que nécessairement la paix devra régner un jour prochain parmi tous les peuples.

On ignore à peu près tout des faits et gestes du forçat philosophe, une fois qu'il eut purgé sa peine. Les quelques années qui passèrent entre son élargissement et les premières convulsions révolutionnaires furent occupées sans doute, en dehors de ses efforts pour obtenir sa réhabilitation, par des tentatives en vue d'attirer les regards sur son projet. Mais il est douteux qu'il ait obtenu de ce côté les consolations qui lui avaient fait défaut de l'autre.

Avec la Révolution, Gargaz nous donna une deuxième édition de son ouvrage, après lui avoir fait subir, bien entendu, les modifications nécessaires pour l'adapter aux tendances et aux goûts du jour. En l'An V, le projet fut réimprimé à Toulon sous le titre assez évocateur et grandiloquent de « Contrat social, surnommé Union franc-maçonne entre tous les bons citoyens de la République Française et entre la même République et toutes les Nations de la Terre ». On ne saurait s'étonner de voir le qualificatif maçonnique appliqué à un projet de société des peuples. Il est hors de doute qu'un tel idéal a toujours passionné les fils de la Veuve et que les scepticismes et les insuccès ne leur ont jamais fait perdre courage. Chacun sait d'ailleurs de quelle sollicitude ils ont entouré la jeune existence de l'actuelle S. D. N. et avec combien de dévouement ils ont collaboré à sa fondation.

Dans son nouveau projet, revu et corrigé, Gargaz voulait établir un Congrès Supérieur perpétuel, dénommé précisément Union Franc-maçonne, composé de cinq arbitres pour chaque Etat membre, et chargé

de terminer à l'amiable tous les différends internationaux. La dite Union aurait eu en outre pour mission de « ... faire tenir toutes les nations unies sur une défensive perpétuelle et à outrance contre toute sorte de malfaiteurs... » Les représentants des gouvernements à l'Union ne devaient plus s'appeler médiateurs, mais arbitres et franc-maçons. Le gouvernement français aurait dû en nommer cinq, âgés — ceci était une condition « sine qua non » — de plus de quarante ans. Gargaz, qui pensait à tout, avait prévu de nombreuses sanctions contre les Etats membres en rupture de pacte. Sanctions économiques : « les nations qui se refuseraient à l'arbitrage seraient mises en état d'interdit dans la personne de leurs négociants et leurs employés. L'Union ordonnera de n'avoir jamais aucune communication avec personne de ces deux classes de citoyens et de ne leur permettre jamais, individuellement ni collectivement, d'entrer dans aucune terre de la République, pas même d'en approcher à la portée du canon, ni par terre ni par mer, tant qu'elles n'auront pas consenti à l'arbitrage des francs-maçons ». — Sanctions morales : « la dite Union franc-maçonne ordonnera à toutes les nations unies de n'aller cependant jamais attaquer ni molester, sous peine de vie, aucune des nations se refusant à l'arbitrage, dans aucune de leur propriétés ni sur terre ni sur mer, et de ne leur jamais rien donner ni demander, pas même aucun secours dans aucun malheur de famine, ni de naufrage ni d'incendie, tout comme si elles n'existaient pas au monde ». — Autrement dit, il fallait mettre la puissance en rupture de pacte — pour reprendre cette belle expression sociétaire — au ban de la communauté internationale. La contrainte devait s'exercer non pas avec les armées, mais par l'isolement et le poids d'une réprobation générale. Le blocus devait être économique et, surtout, moral. Si Gargaz avait pu ressusciter en 1935-1936, il aurait sans doute conçu une légitime fierté en voyant son système de sanctions appliqué presque point par point par l'actuelle S. D. N. Mais il aurait éprouvé d'autre part une amère déception en constatant de ses yeux, jusqu'à quel point la réprobation générale et le

blocus économique sont impuissants à imposer le respect de la loi internationale.

Le projet de Gargaz n'atteignit jamais, en dépit de tous les efforts de son auteur et du parrainage de Franklin, à une véritable notoriété. Pour tout dire, il ne fut jamais pris au sérieux et cela tant par les ministres de Louis XVI que par ceux de la République. Il devait tomber rapidement dans l'oubli le plus complet, d'où devaient seulement le tirer cent quarante ans plus tard environ, les recherches de M. Aulard.

La Sainte Alliance fut la seule tentative d'organiser la communauté internationale qui ait dépassé le stade du simple projet pour entrer dans celui de l'application (1). Ou du moins d'un commencement d'application. Il faut dire tout de suite à son sujet qu'elle ne servait pas le but pour lequel elle avait été primitivement conçue par le tzar Alexandre Ier. Celui-ci en aurait voulu faire en effet, non seulement un instrument de stabilisation politique, mais encore d'apaisement et de justice. En fait, la Sainte Alliance, telle que nous la connaissons, fut tout simplement un acte passé entre les principaux souverains d'Europe, à l'issue des guerres napoléoniennes, pour assurer le maintien du satut territorial établi par les traités de Paris et garantir ses signataires contre toute menée subversive. Elle fut donc surtout un instrument de conservation et de prévention contre un retour agressif de l'esprit libéral révolutionnaire que l'on sentait non seulement possible, mais imminent dans certain pays. Et telle elle fut surtout par la volonté de Metternich, le grand adversaire du libéralisme. Avec son esprit lucide et précis, le chancelier autrichien avait bien vu le danger mortel que ces doctrines auraient fait courir à son pays et il se rendit compte immédiatement du parti que l'on pouvait tirer des conceptions humanitaires et pacifistes quel-

(1) De nombreux détails concernant les projets du tzar Alexandre sont tirés d'une étude publiée par M. Robert de Traz (*la Revue de Paris* du 15 décembre 1935) et intitulée « *Alexandre Ier et le président Wilson* ».

que peu nébuleuses du tzar Alexandre. Ce dernier avait été élevé dans ces sentiments par son précepteur, le vaudois Frédéric César de la Harpe. Sa formation intellectuelle et sentimentale en avait reçu une empreinte indélébile. Il était en outre d'esprit très religieux et naturellement porté vers le mysticisme. Ces différentes circonstances, ajoutées au fait du prestige sans précédent dont il fut entouré en Europe après la chute de Napoléon, le portèrent insensiblement à se persuader qu'il avait une grande mission à accomplir ici-bas. Et il crut être destiné, tant par ses dons naturels que par sa situation, à réorganiser l'Europe et à redonner la paix au monde. Une paix fondée non pas sur la force, mais sur l'équité et une confiance librement consentie.

Il importe de mettre en évidence, d'ailleurs, que, même avant l'écroulement de l'Empire napoléonien, l'idée d'une constitution européenne sur une base fédérative s'était répandue assez largement. Du moins en Allemagne, si l'on doit juger par le nombre de projets qui foisonnaient, à l'époque, dans ce pays. Dès 1813 un certain Arnold Mallinckrodt préconisait une confédération de tous les Etats européens; en 1814, Karl F. Krauss publiait à son tour un plan de confédération, tandis que François Baader suggérait, dans une brochure, l'organisation d'une Alliance fédérative sur la base du christianisme. Enfin, en 1815, Wilhelm von Gayl recommandait l'établissement d'une grande confédération européenne. En France, d'autre part, Henri de Saint-Simon et Auguste Thierry faisaient paraître en 1814 un livre sur la réorganisation de la « Société Européenne ». Les deux auteurs conseillaient au Congrès de Vienne de donner à « la Réunion des peuples des institutions communes, afin de les lier ». Et ils proposaient en particulier « la constitution d'un gouvernement central, assisté de deux chambres, qui règlerait les litiges entre les différents pays, entreprendrait des grands travaux, garantirait la liberté de conscience, développerait l'instruction publique et traiterait enfin de tout ce qui peut intéresser la société européenne. »

Il est assez probable que le courant d'idées, dont

les projets ci-dessus constituaient un indice, avaient dû fournir au tzar Alexandre un ample sujet de méditation et, à coup sûr, une inspiration. Il est de fait que le manifeste de la Sainte Alliance, rendu public seulement en 1816, avait été précédé par un certain nombre de propositions qui, à travers des divergences de forme, tendaient au fond toutes vers un même but : organiser la communauté européenne sur une base plus ou moins fédérale, afin d'éloigner à tout jamais les risques de guerres. Les détails pouvaient varier, le fond était le même. L'acte de la Sainte Alliance avait une portée moins précise. Pas de stipulations ou d'engagements en formules explicites, mais seulement un ensemble de déclarations portant sur des principes généraux et conçus, parfois, en termes assez emphatiques et quelque peu mystiques. Sa principale caractéristique était de lier seulement les souverains et non pas les gouvernements. A cet effet, il n'avait pas été contresigné par aucun ministre. Il débutait par une affirmation suivant laquelle les Puissances prenaient comme règle de conduite « les préceptes de justice, de charité et de paix » qui ne doivent pas seulement être suivis dans la vie privée, mais être encore appliqués dans les relations entre peuples. Aux termes de l'article premier, les souverains signataires se considéraient comme compatriotes et frères et s'engageaient à se prêter assistance, aide et secours. L'article II spécifiait que les souverains étant membres « d'une même nation chrétienne » et gouvernant les branches « d'une même famille », reconnaissaient que Dieu est le seul maître véritable. De pareilles manifestations de foi, formant le préambule d'un acte international, peuvent à bon droit paraître surprenantes de nos jours, où l'on préfère se placer, en circonstances analogues, sous l'égide du Droit, de la Justice, de l'esprit humanitaire et de la Raison. Ce qui, soit dit entre parenthèses, n'est pas une plus grande garantie de succès. D'ailleurs, Alexandre avait eu ses raisons pour insister sur le côté mystique et religieux. Il avait eu l'intuition, en effet, que pour rapprocher les peuples, il ne s'agit pas seulement de développer chez eux une communauté d'intérêts : il faut encore

pouvoir s'appuyer sur une solidarité morale. En donnant à l'Acte de la Sainte Alliance un substratum religieux, Alexandre rappelait opportunément que l'Europe, précisément parce que chrétienne, constitue une unité : une famille et une nation, disait-il. A remarquer à ce sujet, que dans la première version, conservée encore actuellement aux Archives de Vienne, il avait été jusqu'à parler des Etats d'Europe comme « des provinces d'une même nation ». Mais l'expression fut supprimée à la demande de l'Empereur d'Autriche, c'est-à-dire de Metternich. Ce qui n'empêche pas d'ailleurs l'idée unitaire de se manifester à maintes reprises dans le document définitif.

Il est certains points de contact entre la ligue conçue par le Tzar et la Société des Nations actuelle, qu'il est intéressant de souligner. La Sainte Alliance était fondée en premier lieu sur le principe de l'assistance mutuelle et collective. Elle affirmait l'égalité entre tous les Etats et leur ouvrait également les portes à tout ce qui semblait vouloir signifier une intention explicite de transformer l'entente des grandes Puissances en une association vraiment universelle. A la différence de l'institution wilsonienne, elle avait admis dans son sein l'ennemi vaincu, c'est-à-dire la France, le lendemain même de la signature des Traités de paix. Mais comme elle, par contre, et malgré toutes les protestations de libéralisme et d'égalitarisme, elle s'ingéniait à constituer à l'intérieur même de la ligue un véritable Directoire. Il était entendu, en effet, que les grandes Assises Européennes, que le Tzar souhaitait convoquer périodiquement, auraient été placées sous la direction des grandes Puissances, arbitres permanents.

Ce que cependant il importe surtout de souligner, c'est que le Pacte de la Sainte Alliance n'eut aucunement le caractère despotique et agressif que l'on a voulu lui attribuer par la suite. Si des directives antilibérales furent suivies à cette époque, elles furent le fait des gouvernements et non pas de cet Acte qui voulait en somme assurer uniquement la paix pour tous dans la justice et la confiance. Il faut dire d'ailleurs, que précisément en raison de son caractère

idéaliste et des aspirations insolites qu'il révélait, le Pacte fut accueilli, chez les Alliés même du Tzar, par beaucoup plus de sarcasmes que d'approbation. Et il est même permis de supposer que les souverains donnèrent leur adhésion à la Sainte Alliance pour pouvoir plus sûrement et sans risques la rendre inopérante. Pas plus qu'aujourd'hui, on ne croyait alors à la fraternité des peuples, à la paix universelle et à d'autres excellentes choses du même ordre. En réalité, la Sainte Alliance, telle que son auteur, plein d'illusions et de bonne volonté, l'avait conçue. n'exista et ne fonctionna jamais.

On peut se demander à présent pour quelles raisons tous les desseins, les plans et les projets d'organiser la communauté internationale et la paix perpétuelle ne dépassèrent pas, jusqu'à Wilson, le stade du rêve et de l'intention. Jamais ils ne furent, nous ne disons pas appliqués, mais seulement pris en considération. En fait, aucun d'entre eux ne retint jamais sérieusement l'attention, tant ils paraissaient utopiques et inactuels. Il fallut attendre deux ou trois siècles et le conflit le plus meurtrier de l'histoire, pour pouvoir passer enfin au stade de l'application. Ce qui, soit dit en passant, n'implique et ne signifie en aucune manière que les conditions sont réunies actuellement pour atteindre le dernier stade : celui du succès. Quoi qu'il en soit, ces raisons sont toujours multiples et complexes. Une des plus fortes — quoique la chose puisse paraître paradoxale — doit se chercher dans le fait que l'idée de nationalité ne s'était pas encore précisée d'une façon claire et positive. Si, comme nous le disions, l'Etat n'était déjà plus féodal et tendait à devenir national, la nationalité par contre, avec la signification d'unité géographique, ethnique, culturelle et économique, que nous attachons aujourd'hui à ce mot, n'était pas encore perçue par la grande masse. C'est seulement avec la Révolution, et surtout avec l'Empire, que le peuple, le pays, l'Etat se fondent pour devenir une nation. Terme qui s'applique désormais à un ensemble relativement stable composé par un groupe ethnique, homogène, occupant un ter-

ritoire déterminé, régi par certaines lois, parlant en général la même langue, caractérisé par les mêmes coutumes et par un génie particulier. Or, il est clair, et la signification même des mots le dit, qu'en l'absence d'un sentiment national, il était difficile de percevoir comme un fait positif une communauté internationale. Pour que celle-ci existât et constituât une réalité politique, ses éléments constitutifs auraient dû logiquement lui préexister. Pour qu'une conscience internationale — au sens propre du mot — eût pu se dégager de la pratique quotidienne des rapports entre peuples, il eût été nécessaire, avant tout, que ceux-ci prissent conscience d'eux-mêmes.

Mais il est d'autres raisons d'importance capitale, qui faisaient paraître ces projets singulièrement inactuels et s'opposaient à leur prise en considération. Ces raisons étaient d'ordre aussi bien technique qu'économique. Elles peuvent se résumer en disant que jusqu'au dix-neuvième siècle en chiffres ronds, les peuples avaient vécu très isolés les uns des autres et repliés sur eux-mêmes. Et cela non seulement au point de vue matériel, mais encore au point de vue intellectuel et culturel. Les échanges de marchandises, sans compter ceux des hommes et de la pensée, étaient rares et pour ainsi dire occasionnels. Il n'existait pas de courants commerciaux, réguliers et importants, pas de mouvements migratoires ou touristiques, pas de moyens enfin de transmettre la pensée rapidement et tous les jours. Tout cela du moins sur une échelle comparable à la nôtre. En somme les contacts étaient insuffisants pour développer en chacun le sentiment que lui-même et son milieu ne représentaient pas le centre de l'univers ni le lieu géométrique de toute l'activité humaine ; qu'il y avait en dehors de sa ville et de sa province d'autres provinces, d'autres peuples, d'autres langages et d'autres coutumes ; que la vie de l'humanité, en un mot, est la résultante d'une variété infinie d'éléments et qu'elle est faite par conséquent d'interdépendances et de contrastes.

Les bases d'une véritable solidarité économique internationale ne pouvaient se trouver dans les conditions de vie ayant prévalu jusqu'au dix-neuvième siè-

cle. Et ce mot d'économique doit s'entendre dans son acception la plus large. Or, c'est une vérité majeure, que là où il n'y a pas de solidarité économique ni de compréhension et affinité culturelle, il ne peut y avoir de solidarité politique. Et l'on ne peut en outre même pas parler de communauté si les divers éléments qui devraient la composer ne sont pas liés par des échanges constants et rapides, d'hommes, d'idées, de marchandises, de services. C'est pourquoi une véritable communauté internationale n'a commencé à exister qu'à partir du moment où les peuples ont été rapprochés et ont appris à se connaître grâce au développement des systèmes de transports et de communications. On peut même aller plus loin et soutenir, avec une apparence de raison, que c'est précisément ce développement qui a permis à certains pays de devenir des nations. C'est un fait incontestable que l'unification de certaines d'entre elles s'est faite parallèlement à la pénétration des chemins de fer et du télégraphe. Tel pays morcelé en d'innombrables principautés autonomes, protégées par des barrières douanières et soumises à des régimes juridiques différents, s'est trouvé dès lors réuni en un seul Etat et soumis à la même loi. C'est pourquoi certains ont posé en axiome que le progrès des transports et des communications a contribué, plus que toute autre cause, à l'extension progressive du domaine juridique des sociétés (1). Une pareille affirmation est exacte, du moins en partie, mais les déductions que l'on peut en tirer sont fallacieuses. Car il serait facile de supposer qu'avec une amélioration constante des moyens de communication ce domaine juridique devrait s'étendre indéfiniment jusqu'à englober tous les pays d'un continent ou même du monde. Et alors se trouverait automatiquement réalisée la Société des Nations idéale. On voit ce qu'un pareil raisonnement aurait d'artificiel. Il y a en effet des limites naturelles et infranchissables à l'adoption d'un régime juridique uniforme, et ces limites se trouvent dans les caractéristiques ethniques, linguistiques, religieuses et

(1) Georges Scelle, *La Société des Nations*, page 24.

géographiques des différentes nations. Autant il était paradoxal qu'un même peuple fût soumis à des lois différentes, autant il est inconcevable que des peuples différents soient soumis à une même règle.

Revenons à la question originale et résumons-nous. Il aurait été évidemment absurde de penser à une solidarité internationale quelconque avant que des contacts fréquents s'établissent entre les peuples, avant qu'une interdépendance économique les rapprochât et avant qu'ils eussent appris à se considérer comme des Nations. On ne pouvait certes lier par des engagements d'assistance mutuelle et par d'autres garanties du même ordre, des peuples qui s'ignoraient foncièrement et étaient encore incapables de raisonner et d'agir subjectivement. C'est pourquoi les quelques isolés qui avaient voulu le tenter ne furent pas pris au sérieux, et leurs projets tombèrent-ils dans l'oubli.

A ces causes de caractère matériel nous pouvons finalement en ajouter une autre d'ordre psychologique. Pour pouvoir en donner une idée, il faut d'abord poser en principe que toutes les tentatives d'instaurer une loi internationale et de créer une juridiction capable de la faire respecter eurent pour unique objet d'éloigner et même de supprimer toute éventualité de guerre. C'est frappés d'horreur par la cruauté de certains événements et dans l'espoir d'en empêcher à tout jamais le retour que les pacifistes de tous les âges s'efforcèrent de créer un ordre nouveau, d'où la guerre serait bannie. En 1918 et 1919, les artisans du Traité de paix n'eurent pas d'autres préoccupations lorsqu'ils fondèrent la Société des Nations. Mais ils puisèrent dans l'élan et l'aspiration unanimes des peuples vers un état de choses où l'on ne reverrait plus les atrocités passées, l'énergie nécessaire pour mener à bien leurs projets. Les consentements avaient été enthousiastes et étaient venus de tous les pays et de toutes les classes de la population. Car tous les pays et toutes les classes avaient souffert. Or il faut bien dire qu'à l'époque où Sully, l'abbé de Saint-Pierre, et tant d'autres rêvaient de Fédération Européenne et de paix perpétuelle, les conditions n'étaient pas du tout les mêmes. Les guerres, sans pour cela perdre leur carac-

tère de cruauté, ne touchaient ni tous les pays, ni surtout toutes les catégories sociales. Elles étaient en général circonscrites, menées par des armées de métier et étaient relativement peu coûteuses en hommes et en argent, puisque les moyens de destruction étaient alors primitifs. Au fond et sauf exception, faisait la guerre alors qui le voulait. Se battre était le fait des nobles, à qui leur état même interdisait tout autre genre d'occupation, et des gens d'armes mercenaires. Ni les bourgeois ni les vilains n'avaient le droit, ni probablement l'envie, de prendre part aux combats. Ainsi, sans vouloir prétendre que tout le monde était content, car si certains étaient exclus de l'honneur de porter les armes, ils ne l'étaient pas de l'impôt, il est certain que les choses se passaient d'une façon relativement satisfaisante et équitable. La démocratie n'ayant pas encore rendu obligatoire le service militaire, et le progrès de son côté n'ayant pas encore fait de la guerre une occupation scientifique, il fallait vraiment avoir la malchance de se trouver sur le théâtre des opérations pour en pâtir sérieusement. En d'autres termes, la guerre était alors incapable de produire dans les foules le choc psychologique provoqué précisément par le carnage de 1914 à 1918.

La situation devait se modifier évidemment lorsqu'avec les levées en masse tous les citoyens valides, nobles ou roturiers, furent envoyés se battre, lorsqu'en un mot les guerres devinrent nationales et furent menées et supportées par le pays tout entier. Lorsqu'enfin les innocentes escopettes furent remplacées par des mitrailleuses, les boulets ronds des coulevrines par le gaz moutarde et les charges de lanciers par des incursions d'avions. Alors on sut vraiment ce que pouvait être la guerre. Guerre, bien entendu, démocratique et scientifique cent pour cent. Et alors commencèrent aussi à se trouver réunies les premières conditions nécessaires, mais non pas suffisantes, à la grande expérience d'une Société des Peuples, d'une Société dont la règle aurait été fondée, comme l'on a coutume de dire, sur la probité, l'honneur, le désintéresssement et la justice.

Cette expérience était intéressante à suivre.

CHAPITRE II.

1914 — 1918.
La Force contre le Droit.

La politique des nations est faite par leur géographie. L'exactitude de cette expression employée souvent par le plus illustre des « condottieri », s'impose par elle-même. Comment douter en effet que les aspirations d'un pays et les moyens employés pour les satisfaire, ne soient la résultante de sa conformation, de son voisinage, des ressources naturelles dont il dispose et du climat qui le caractérise ? Car il faut évidemment interpréter ce mot de géographie dans le sens le plus large et lui attribuer, en plus de celle qui lui est propre, une signification économique, ethnique, et dans un certain sens, climatologique. Un peuple choisira le régime et les amitiés qui lui conviennent, se consacrera d'une façon prédominante à tel ou tel autre genre d'activité, bref fixera ses destinées en fonction de ces facteurs physiques. Lesquels cependant ne sont pas les seuls, tant s'en faut, à intervenir dans ce choix. A leur côté s'en trouvent d'autres, en effet, d'ordre psychologique ou, si l'on préfère, moral, dont l'influence ne saurait être niée. Et dans ce sens nous pouvons dire que la formule célèbre attribuée à Napoléon, est rigoureusement vraie, mais insuffisante à définir et expliquer la ligne de conduite politique des peuples. Ceux-ci ont en effet une âme. C'est-à-dire un ensemble de qualités morales et intellectuelles, de tendances, de goûts, une façon particulière d'envisager les problèmes et de raisonner qui constituent — nous le disions plus haut — leur personnalité, leur génie propre. Or, peut-on raisonnablement nier que ces vertus et ces aptitudes

soient des facteurs déterminants dans la vie d'un peuple ? Celui-ci sera d'une façon prédominante marin ou paysan, artiste ou hôtelier, conquérant ou pacifique, non seulement en raison de son climat, de son sous-sol ou de la longueur de ses côtes, mais encore et surtout en raison du caractère, de l'intelligence et du courage des individus qui le composent.

Il nous importe relativement peu, du point de vue qui nous occupe, de connaître les mobiles ou les causes matérielles qui décident des aptitudes et des occupations d'un peuple. Mais il nous importe beaucoup, par contre, de savoir s'il en existe auxquels on puisse attribuer l'initiative d'une politique étrangère plutôt qu'une autre. C'est-à-dire l'initiative d'envisager l'avenir et les rapports avec les autres peuples d'une certaine façon bien caractérisée. Réduit à sa plus simple expression, ce problème se pose en définitive en une simple alternative : doit-on ou non considérer la guerre comme un moyen de politique nationale ? Doit-on en d'autres termes recourir éventuellement à la violence pour atteindre les buts que l'on se serait proposés ? En dernière analyse tout se réduit à cela. C'est sur un tel choix que se définissent et se regroupent actuellement les différents pays. L'un qui a atteint depuis longtemps ses limites naturelles, qui est riche en ressources de toute espèce, dont la teneur de vie est élevée, assumera une attitude et une ligne de conduite fondée sur le respect des engagements pris et du « statu quo », bref foncièrement pacifiste. L'autre, insatisfait, persuadé d'avoir un rôle historique et mondial à remplir et pauvre en matières premières, ne reculera pas devant la guerre. Et même, à l'occasion, il la recherchera.

Ce mode de classification n'a, bien entendu, rien de rigoureux ni d'absolu; il est curieux de constater cependant que, sauf variantes inévitables, les situations réelles reproduisent point par point ces deux schémas. Une nation de formation récente est souvent surpeuplée, pauvre, toujours convaincue d'être la victime d'injustices de la part des hommes et de la nature et, par conséquent, d'humeur belliqueuse. Tout au contraire, une nation de vieille souche jouit en général

d'une confortable aisance, incline à l'optimisme, est tout naturellement conservatrice et prête aux accommodements. La première parlera de ses énergies accumulées, du déclin des vieilles races, de la nécessité qui ne connaît pas de loi, de la force qui crée le droit et autres formules tout aussi dynamiques. La seconde invoquera inévitablement la justice, l'idéal de paix, l'amour de l'humanité et le témoignage universel pour attester son bon droit. D'où l'on peut déduire — ce qui n'est pas évidemment très fort ni très inédit — que, pour les peuples comme pour les personnes, la conception de la vie et les voies choisies pour la remplir, sont en grande partie le produit d'un état de fortune. En grande partie seulement et non en totalité, parce que — comme nous le disions tout à l'heure — il existe aussi des facteurs subjectifs et d'ordre psychologique. On pourra objecter évidemment que ceux-ci aussi sont souvent le résultat d'une adaptation aux conditions ambiantes. Cela est exact, mais pas d'une façon générale. Il existe, en effet, sans doutes possibles, chez les hommes et chez les collectivités des caractères inhérents strictement et exclusivement à leur nature. On pourrait presque parler à leur sujet de caractères héréditaires pour les opposer ainsi aux caractères acquis sous l'influence du milieu. Peut-on nier qu'il y ait des races comme des individus portés, par leur tempérament même, à la violence, et d'autres à la mansuétude ? Et cela en dehors de toute considération utilitaire ? La manie de la persécution et la mégalomanie ne sont pas, en effet, notre apanage exclusif. Certains pays aussi en sont gravement atteints.

Tout cela nous amène à des conclusions plutôt attristantes, ou pour mieux dire, singulièrement pessimistes quant aux possibilités d'accord parfait et durable entre les peuples. Vis-à-vis de chaque grand problème international, les mêmes situations, les mêmes divisions se reproduiront toujours fatalement. Les questions matérielles autant que le tempérament et les tendances particulières à chacun conduiront toujours, ou du moins pendant longtemps encore, à des conceptions diamétralement opposées. Il y aura le

point de vue des satisfaits, des conservateurs, de ceux qui répugnent à la violence et des tenants du droit — le leur évidemment — et celui des mécontents, des agités, des contempteurs de la « loi ». Entre eux les accommodements sont difficiles, à moins de sacrifices volontairement consentis par les uns au profit des autres, dans l'espoir de désarmer une hostilité dangereuse et d'éviter ainsi des pénibles complications. Espoir fallacieux d'ailleurs, parce que les concessions ainsi arrachées par le chantage à la violence, sont considérées bien entendu comme insuffisantes et seulement dictées par la peur. Elles servent au fond seulement à gagner du temps et à mesurer jusqu'à quel point les nations conservatrices sont disposées à reculer devant l' « ultima ratio ». Y a-t-il à cet égard de controverse plus instructive que celle qui opposa, avant la grande guerre, la France et la Germanie, à propos du Maroc ? Les mêmes causes produisant les mêmes effets, des situations analogues se reproduisent et se reproduiront inévitablement.

Que ce soit à propos de questions politiques, économiques, sociales ou tout autres, les deux partis tendront à se réformer et les intérêts à se souder dans les deux camps. A remarquer que l'on ne veut en aucune manière, ce disant, faire allusion à telle ou telle autre nation ou groupe de nations. Nous tenons à nous placer, en effet, à un point de vue absolument général et à ne pas faire de cas particuliers. Ceci serait d'ailleurs complètement inutile. Car la situation que nous venons de schématiser n'est probablement pas spéciale à notre époque. Il est assez vraisemblable que des prolétaires, des sacrifiés et des mégalomanes aient toujours existé. Entre autre parce qu'il est conforme aux lois naturelles (sinon à la justice), qu'il y ait des inégalités. Seulement il n'est pas dit que les prolétaires et les sacrifiés doivent toujours être les mêmes. C'est pour cela que les précisions sont inutiles et aussi parce qu'un renversement de la situation présente ne changerait rien au problème fondamental.

***

Rarement, au cours de l'histoire, la séparation entre

les deux partis aura paru aussi nette que pendant la Grande Guerre. Là, aucune équivoque, aucune situation indécise ne fut possible. Les belligérants se rangeaient, pour ainsi dire, automatiquement dans l'un ou dans l'autre camp, suivant leurs aspirations nationales, leurs institutions, leur idée de la force et du respect des engagements pris. Automatiquement ils allaient se polariser autour des deux principaux exponents, porte-drapeaux des deux tendances.

Il est intéressant de comparer à ce sujet la situation de la France et de l'Allemagne. D'un côté un peuple riche et jouisseur, désireux uniquement — ce qui est assez naturel — de conserver son patrimoine, par conséquent foncièrement pacifiste et ne demandant qu'à vivre en bons termes avec le monde entier. Fidèle à l'idéal démocratique, il vit naturellement dans un état plus ou moins anarchique et pousse son inconséquence jusqu'à négliger ses propres moyens de défense, c'est-à-dire les moyens indispensables à lui permettre de suivre la politique qu'il a librement choisie.

En face de lui, le prototype des nations mégalomanes, persuadé d'être l'élu et d'avoir une grande mission à accomplir sur terre, débordant d'humanité et méprisant toute autre considération qui ne soit celle de la force brutale. Cette nation est menée par une caste militaire qui l'a méthodiquement et scientifiquement entraînée à la guerre. Au moment où le conflit éclate, pas un bouton de guêtre ne manque à son équipement. Rien d'étonnant à cela, puisque son « drill » dure depuis un demi-siècle et n'a jamais été interrompu.

Les données du problème sont en somme extraordinairement simples. Elles résident dans la situation économique, démographique et politique des deux pays. Par le fait même de sa richesse, de sa population relativement peu élevée et de ses institutions, la France est une proie toute désignée. Et une proie qui se défend mal. Les coups d'essais de Tanger et d'Agadir l'ont prouvé. Pour des raisons diamétralement opposées, la Germanie constitue un agresseur en puissance. Au surplus, les innombrables déclarations de ses dirigeants ne font que confirmer sa volonté d'ex-

pansion — en d'autres termes et sans euphémisme — son goût pour la rapine. La cause est donc entendue sans que l'on ait à produire d'autres pièces à conviction. Quelles meilleures preuves voudrait-on d'ailleurs à la préméditation allemande, que les formidables préparatifs de guerre et les sacrifices financiers consentis pour les entreprendre ? Et quelle meilleure contre-épreuve aussi de cette volonté unilatérale d'agression de l'inconcevable insouciance française ? En dépit des avertissements les plus explicites, la France continue à vivre dans un état d'euphorie béate. C'est à peine si, à la veille du conflit, elle consent à prendre quelques précautions d'ordre militaire qui ne peuvent, du reste, rétablir l'équilibre.

Telles sont, schématiquement représentées, les caractéristiques de la guerre de 1914-1918. Ou du moins les caractéristiques de son thème principal. Si de celui-ci on passe à présent aux questions accessoires, c'est-à-dire aux innombrables conflits qui se sont déroulés, parallèlement, nous trouvons « mutatis mutandis » des circonstances et des causes analogues. D'une part, des nations qui combattaient pour leur existence, pour le respect de la parole donnée, pour la délivrance des frères « irredenti » ou même — car tout n'était pas désintéressement — pour la défense d'intérêts menacés. De l'autre côté de la barricade, un peuple, toujours le même, enivré de sa puissance et décidé à employer tous les moyens pour imposer au monde son hégémonie. Ses alliés n'ont aucune personnalité, aucun relief, et disparaissent dans son sillage. Ce sont de simples jetons d'appoint. La coalition est donc marquée exclusivement du sceau germanique. L'avantage du nombre et des ressources n'est pas de son côté, mais elle a en guise de compensation l'immense supériorité d'une préparation complète, d'une volonté et d'une direction unique, d'une concentration des efforts. Les alliés sont, au contraire, peu préparés matériellement et moralement, éloignés les uns des autres et indépendants dans l'initiative. Leur camp est une vraie tour de Babel. Et ainsi se trouvent annihilés les avantages qui sont de leur côté. A cela il faut ajouter qu'à une exception près, ils sont tous

régis par des institutions démocratiques. Ce n'est pas pour rien que cette guerre est devenue la lutte de l'esprit libéral et humanitaire contre celui autocratique et militariste. Or, ce n'est pas faire injure aux Immortels Principes de dire que les démocraties sont impropres à la bataille. Leur infériorité vis-à-vis des régimes autoritaires est écrasante et irrémédiable. Il est évidemment flatteur de penser que chacun de nous détient, au fond, une parcelle du pouvoir, mais l'on voit aussi où cela peut mener en temps de guerre, lorsque toute décision doit être prise rapidement et d'une façon discrète. Le fait que la guerre s'est prolongée pendant plus de quatre ans malgré le nombre, les richesses et les ressources techniques des Alliés, constitue la meilleure preuve de cette infériorité (1).

L'écroulement de la Russie tzariste et l'entrée en guerre des Etats-Unis rendit le contraste entre les deux principes, entre les deux morales, plus saisissant que jamais. A partir du printemps 1917, il n'y eut plus dans les deux camps que les défenseurs du droit, des libertés démocratiques et de l'amour universel et, d'autre part, les oppresseurs, les obscurantistes, les « junkers ». Cela était parfait et contribuait pour beaucoup, à clarifier les idées. Ainsi M. André Tardieu pouvait-il écrire dans son livre sur la Paix (2) : « Qu'on le veuille ou non, qu'on s'en loue ou qu'on le regrette, la guerre de 1914 avant toute déclaration des gouvernements avait son sens et son but. Guerre des peuples, guerre des nationalités, guerre pour le droit des peuples et des nationalités, elle était tout cela dès les premiers jours de l'agression allemande. Et c'est cela encore qui, dans les derniers mois, a fait surgir du sol les régiments polonais, tchécoslovaques, croates. C'est pour cela que des millions d'hommes

(1) C'est d'ailleurs ce qui nous amène à dire que les régimes démocratiques et libéraux sont condamnés à disparaître. Car du moment où certains peuples, qui se sont donnés des régimes autoritaires, ont assumé une attitude menaçante vis-à-vis des démocraties, celles-ci, ou bien succomberont dans la lutte, ou bien pour combattre efficacement, se transformeront plus ou moins volontairement, en autocraties. En sauvegardant les formes bien entendu ! De toute façon le résultat sera identique.

(2) *La Paix*, par André Tardieu, Payot éditeur, page 88.

sont morts. C'est pour cela que la paix devait être la paix des peuples libérés contre les forces de la servitude. Les peuples avaient dit leur volonté. Les gouvernements en Europe, en Amérique, n'ont fait que s'y soumettre. Toutes les déclarations sur ces « buts de guerre », invariables et identiques ont reflété les notions claires qui menaient les armées au combat »..,

La première en date de ces déclarations, remise le 30 décembre 1916 par M. A. Briand à l'ambassadeur des Etats-Unis, constituait la réponse à une note allemande communiquée par des gouvernements neutres. A noter que le ministre français agissait en cette circonstance au nom de tous les Alliés, comme le prouve d'ailleurs le fait que sa déclaration débutait par la formule : « Les gouvernements alliés, unis pour la défense de la liberté des peuples ». Plus loin on lisait : « ... Il n'y a pas de paix possible tant que ne seront assurées la réparation des droits et des libertés violées, la reconnaissance du principe des nationalités et la libre existence des petits Etats; tant que n'est pas certain un règlement de nature à supprimer définitivement des causes qui, depuis longtemps déjà, ont menacé les nations, et à donner les seules garanties efficaces pour la sécurité du monde ». On voit déjà clairement esquissée dans ces quelques lignes la volonté d'aboutir à une situation entièrement nouvelle. Dès 1916, les Alliés ne concevaient pas la victoire sans une organisation des rapports internationaux susceptibles d'empêcher à tout jamais le retour de la guerre. On ne se battait pas seulement pour des principes, mais aussi pour que le triomphe de ces principes fût assuré d'une façon définitive. Sous l'empire de circonstances atroces, la vieille idée d'une juridiction suprême, capable d'éliminer toutes les causes de conflit, prenait corps et s'affirmait. La mystique d'une Société des Nations était déjà née.

Une seconde déclaration datant du 10 janvier 1917 est encore plus explicite à cet égard. A un questionnaire précis du président Wilson, A. Briand répondait, toujours au nom des Alliés, en spécifiant une fois pour toutes les buts de la guerre et les condi-

tions auxquelles on aurait été éventuellement disposé à traiter. Ces conditions étaient (1) :

1° Restauration de la Belgique, de la Serbie et du Monténégro avec les dédommagements qui leur sont dûs;

2° Evacuation des territoires envahis en France, en Russie, en Roumanie, avec des justes réparations;

3° Réorganisation de l'Europe garantie par un régime stable et fondé aussi bien sur le respect des nationalités et sur le droit à la pleine sécurité et à la liberté de développement économique que possèdent tous les peuples, grands et petits, que sur des conventions territoriales et des règlements internationaux propres à garantir les frontières terrestres et maritimes contre les attaques injustifiées;

4° Restitution des provinces ou territoires autrefois arrachés aux Alliés par la force et contre le vœu des populations;

5° Libération des Italiens, des Slaves, des Roumains et des Tchécoslovaques, de la domination étrangère;

6° Affranchissement des populations soumises à la sanglante tyrannie des Turcs; rejet hors d'Europe de l'Empire ottoman décidément étranger à la civilisation occidentale;

7° Les intentions de sa majesté l'Empereur de Russie au sujet de la Pologne ont été clairement indiquées par la proclamation qu'il vient d'adresser à ses armées;

8° Les Alliés n'ont jamais eu le dessein de poursuivre l'extermination des peuples allemands et leur disparition politique.

Lorsque ce programme fut rendu public, le sort des armes n'était pas favorable aux Alliés. On était alors aux débuts de cette malheureuse année 1917, qui faillit voir la victoire des Empires Centraux. Sur le front terrestre on avait dû enregistrer successivement l'insuccès d'une grande offensive française, l'anéantissement de la Russie, l'effondrement du front italien. Sur mer, la destruction des convois alliés se pour-

(1) *Ibid.*

suivait à un rythme tellement accéléré que les approvisionnements s'en trouvèrent, à un moment donné, presque paralysés. En un seul mois plus de neuf cent mille tonnes de bateaux avaient été coulées par les sous-marins allemands.

Il aurait été, par conséquent, puéril de s'attendre à une acceptation des principes sus-énoncés au moment précis où leurs défenseurs perdaient sur presque tous les tableaux. Les Empires Centraux, à cette époque, croyaient très certainement à une issue favorable de la guerre et ils n'entendaient pas en perdre les bénéfices en hommage à un idéal qui leur demeurait étranger. Ce qui était plutôt décourageant d'un point de vue moral, parce que cela démontrait l'impuissance de la vertu à s'imposer par elle-même. La nature humaine est, en effet, surtout sensible aux avantages matériels et n'accepte le règne du Juste et du Beau que sous l'empire de la contrainte. C'est ce qu'avait très bien compris au fond la Sainte Inquisition qui voulait faire le salut des infidèles malgré eux. Autrement dit, il fallait compter uniquement sur la force pour faire triompher le droit et gagner la bonne cause.

Il faut dire, cependant, que les circonstances adverses étaient impuissantes à décourager et à jeter le désarroi parmi les Alliés. Le parti de la force pouvait remporter des succès, ils n'en continuaient pas moins leurs manifestations oratoires en faveur d'un « ordre nouveau ».

Le 5 juin 1917, la Chambre française adoptait le texte suivant :

« La Chambre, contresignant la protestation unanime qu'en 1871 firent entendre à l'Assemblée nationale les représentants de l'Alsace-Lorraine, arrachée malgré elle à la France, déclare attendre de la guerre qui a été imposée à l'Europe par l'agression de l'Allemagne impérialiste, avec la libération des territoires envahis, le retour de l'Alsace-Lorraine à la mère-patrie et la juste réparation des dommages.

» Eloignée de toute pensée de conquête et d'asservissement des populations étrangères, elle compte que l'effort des armées de la République et des

armées alliées permettra, le militarisme prussien abattu, d'obtenir des garanties durables de paix et d'indépendance pour les peuples grands et petits dans une organisation, dès maintenant préparée de la Société des Nations » (1).

De plus en plus, la guerre assumait l'aspect d'une véritable croisade pour la liberté et la démocratie. Institutions qui symbolisent et réunissent, comme chacun le sait bien, toutes les vertus individuelles, civiques et nationales. Dans tous les Parlements alliés on se fit un devoir de confirmer, en termes à peu près équivalents, la substance de ces déclarations.

La Franc-Maçonnerie, à qui l'on devait déjà tellement pour l'élévation morale et matérielle des masses, ne pouvait se désintéresser, évidemment, d'un projet qui devait assurer, d'une façon durable, le bonheur de l'humanité. Au cours d'un Congrès tenu à Paris en juin 1917, et réunissant, auprès du Grand-Orient et de la grande Loge de France, les représentants des franc-maçonneries alliées et neutres, la question fut examinée et discutée en détail. Le compte rendu du Congrès ne manque pas de présenter un vif intérêt (1). Le thème des délibérations n'avait été rien moins que celui de la « guerre sainte des démocraties ».

Cette guerre, déchaînée par les autocraties militaires s'est transformée en une formidable querelle des démocraties organisées contre les puissances militaires et despotiques.

Dans cette tempête, le pouvoir séculaire des tzars en la Grande Russie a déjà sombré.

La Grèce, par la force des événements, a dû revenir à l'exécution de sa constitution libérale.

D'autres gouvernements sont emportés par le souffle de la liberté.

Il est donc indispensable de créer une autorité supra-nationale, qui aura pour but non de supprimer la cause des conflits, mais de résoudre pacifiquement les différends entre les nations.

La F ·. M .·. ouvrière de la paix, se propose d'étudier ce nouvel organisme : la S.D.N. Elle sera l'agent de propagande de cette conception de paix et de bonheur universel. La France en armes pour l'abolition du militarisme va plus loin. Elle ne saurait s'arrêter dans son apostolat. Elle revendique la S.D.N.

(1) *Ibid.*, page 90.
(1) L. de Poncins : *La Franc-Maçonnerie*, page 196.

et celle-ci devient le but même de la guerre : la préface du Traité de paix.

Nous restons, en le faisant, dans la tradition de notre pays. En 1789, il proclama les Droits de l'Homme. Plus tard — rappelons-nous toutes les luttes menées pour la théorie des nationalités que les politiciens à courte vue déclaraient mort-née — il a proclamé le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Il recommence, avec une vigueur accrue, une chance de succès croissante.

Nous couronnerons (ainsi) l'œuvre de la Révolution française. Les relations des individus libres dans une République libre se complètent logiquement par des relations identiques des peuples entre eux.

Ainsi la France ne se battait plus pour repousser l'envahisseur et reconquérir l'Alsace-Lorraine. L'Italie, pour compléter son unité, la Belgique pour libérer son sol et l'Angleterre pour défendre son commerce. On se battait, désormais, pour abattre le militarisme et l'autocratie ; on se faisait tuer pour la S.D.N. et les libertés républicaines. Les combattants glorieux qui, tous les jours, tombaient par milliers de l'Yser à l'Argonne, de l'Adamello à la Piave, ne connaissaient pas certainement la grandeur et l'utilité de leur sacrifice.

C'était pour quelque chose de plus élevé encore que leur patrie qu'ils mouraient ; c'était pour le bonheur universel et pour assurer aux futurs fonctionnaires du Palais de l'Ariana de confortables appointements. Assemblés en toute sécurité, loin des rumeurs et des dangers de la bataille, les gardiens du Temple en avaient décidé ainsi.

La franc-maçonnerie, puissance universelle, voyait dans une issue de la guerre favorable aux principes soutenus par l'Entente et dans la création d'une S.D.N. le couronnement de ses efforts et de son activité séculaire. Cela fut dit éloquemment au cours d'une autre conférence maçonnique tenue à Lisbonne en mai 1917, par le grand Maître Magalhaes Lima (1) : « La victoire des Alliés doit être le triomphe des principes maçonniques ». En somme pour la Franc-Maçonnerie la guerre mondiale constituait ni plus ni moins que la phase terminale de la grande lutte entreprise en

(1) *Ibid.*, page 198 et *Neue Nachrichten*, n° 206, année 1917.

1789 pour démocratiser le monde et affranchir l'humanité des emprises obscurantistes et réactionnaires. La S. D. N. devait parfaire l'œuvre accomplie.

Dix ans plus tard, en juin 1927, le président Calvin Coolidge déclarait à Hammond : « La principale question en jeu dans ce conflit formidable était de décider quelle forme de gouvernement devait prédominer parmi les grandes nations mondiales : la forme autocratique ou la forme républicaine. La victoire s'est finalement rangée du côté du peuple » (1).

Les caractéristiques et les buts de la guerre mondiale ne pouvaient être plus nettement définis.

En dépit d'une situation militaire des moins brillantes, les Alliés s'étaient accordés, dès le début de 1918, sur le sens général des conditions de paix. Il serait facile d'objecter, évidemment, que c'était là vendre la peau de l'ours avant de l'avoir tué. Mais il faut dire que jamais, même aux heures les plus sombres, on n'avait perdu l'espoir, parmi les défenseurs du droit et de la liberté, de voir triompher la juste cause. Le 8 janvier 1918, le président Wilson dans un message au Congrès, résumait l'essentiel de ces conditions. La situation exceptionnelle des Etats-Unis, le prestige dont il jouissait personnellement et son messianisme inné lui faisaient adopter un ton dogmatique et tranchant. Ce n'était plus un chef d'Etat exposant un programme politique mais « Celui » qui annonçait au monde entier, belligérant ou neutre, la création d'un ordre nouveau. En quatorze points il en jetait les bases et fixait les limites :

1° Evacuation et restauration de la Belgique sans aucune tentative pour en restreindre la souveraineté.

2° Evacuation du territoire français ; restauration des régions envahies ; réparation du préjudice causé à la France en 1871, en ce qui concerne l'Alsace-Lorraine.

3° Evacuation du territoire russe et règlement lui permettant de décider de son sort en toute indépendance.

(1) *Ibid.*, page 199.

4° Rectification des frontières italiennes conformément au principe des nationalités.

5° Possibilité d'un développement autonome pour les peuples de l'Autriche-Hongrie.

6° Evacuation et restauration de la Roumanie, de la Serbie et du Monténégro ; accès à la mer pour la Serbie.

7° Limitation de la souveraineté ottomane aux régions réellement turques ; autonomie à toutes les autres nationalités ; garanties internationales pour le libre usage des Dardanelles.

8° Pologne indépendante avec accès à la mer.

9° Création d'une S. D. N. donnant des garanties mutuelles d'indépendance politique et d'intégrité territoriale aux grands comme aux petits Etats.

10° Règlement impartial des questions coloniales.

11° Echange de garanties pour la réduction des armements.

12° Suppression autant que possible des barrières économiques ; égalité commerciale pour toutes les nations.

13° Liberté de la navigation sur mer.

14° Conventions de paix publiques excluant pour l'avenir les ententes secrètes entre nations.

Tandis que les neuf premiers points concernaient le règlement du conflit, les cinq autres avaient une portée beaucoup plus vaste. Par une ligue des peuples garante de l'indépendance et de l'intégrité de tous les Etats grands et petits ; par des assurances mutuelles sur les armements ; par la suppression des entraves au commerce ; par la liberté des mers et finalement par la suppression de la diplomatie dite secrète, ils s'efforçaient de créer les conditions indispensables à l'établissement d'une paix définitive. Les quatorze points du président Wilson reçurent, tout au moins dans le camp des Alliés, un accueil enthousiaste. Nombreux furent ceux qui y virent l'annonce d'une ère nouvelle, la garantie certaine d'un assagissement général et d'un renoncement sincère à la guerre. Mais en cet hiver 1918, le problème qui se posait avant tout était moins de se congratuler d'une pareille perspective que de forcer les Empires cen-

traux à l'accepter. Car, d'acceptation bénévole il ne pouvait même pas être question.

Comme nous le disions plus haut, la situation militaire était redevenue inquiétante. En mars 1917, une offensive allemande foudroyante ayant brisé la résistance opposée par l'armée anglaise du général Gough était parvenue jusqu'aux portes d'Amiens. Une brèche importante avait été ainsi percée qu'il fallut aveugler en toute hâte avec les 24 divisions françaises mises en marche par le maréchal Pétain. Vers la même époque commençait le bombardement de Paris par pièces à très longue portée. Développant toujours leur poussée, les Allemands étaient parvenus en mai presque sur la Marne. Après quatre ans de guerre on était revenu, à peu de chose près, à la situation de 1914. Il n'est pas douteux que le grand Etat-Major allemand crut fermement alors à une issue victorieuse. Au secrétaire d'Etat aux Affaires Etrangères. von Hintze, qui lui avait demandé s'il croyait pouvoir battre l'ennemi de façon définitive, Ludendorff avait répliqué sans hésiter : « Je réponds à votre question par un oui catégorique ». Cela se passait au mois de juillet 1918. Une telle assurance paraissait d'ailleurs justifiée par les circonstances. A partir de ce moment-là, toutefois, la situation commença à évoluer très rapidement. L'unité de commandement enfin réalisée (après quatre ans), allait donner aux armées alliées cette cohésion qui leur avait manqué jusque-là. D'autre part, la supériorité de l'Entente en hommes et en matériel commençait à peser alors de tout son poids. En face de l'inépuisable réservoir américain qui commençait à débiter à plein rendement, le quartier général allemand ne pouvait plus aligner que quelques rares divisions encore fraîches.

L'offensive allemande, la dernière, fut déclenchée en direction de Reims le 15 juillet. Le 17, son élan était complètement et définitivement brisé. Dès lors, les rôles furent renversés. Le repli des troupes impériales se fit de plus en plus rapide et désordonné jusqu'à devenir presque une déroute.

Le 14 août, un conseil de la couronne, se tint à Spa, siège du Grand Quartier Général allemand. Le général Ludendorff y exprima l'opinion qu'une grande offensive était devenue désormais impossible et que, par conséquent, la seule tactique à suivre était de paralyser autant que possible l'action de l'adversaire par une défensive combinée avec des initiatives locales. Le chancelier d'Empire, d'accord en cela avec l'empereur, soutint alors l'opportunité d'entamer, à la première occasion favorable, des pourparlers en vue d'un armistice. Quant à l'amiral von Hintze, il exprima des vues encore moins optimistes sur les possibilités qui s'offraient désormais à l'armée allemande et demanda à entamer immédiatement une action diplomatique en vue d'aboutir à un accord. Dans ce dessein il aurait été jusqu'à rabattre quelque peu sur les prétentions premières de l'Allemagne. Mais sa proposition fut repoussée à l'unanimité. Le fait que les opérations se déroulaient toujours sur le territoire français contribuait, en effet, à créer chez les dirigeants allemands, une sensation de sécurité trompeuse et à leur cacher, en quelque sorte, la véritable situation de leurs armées. Les pouvoirs accordés au secrétaire d'Etat pour les Affaires Etrangères furent, par conséquent, subordonnés au maintien intégral des buts de guerre primitivement fixés, et, bien entendu, à la fameuse occasion favorable. Mais celle-ci ne devait jamais plus se présenter. L'issue de la lutte gigantesque entreprise quatre ans auparavant était désormais fixée.

Par des attaques incessantes les troupes du maréchal Foch harcelaient et repoussaient l'ennemi vers les positions occupées aux débuts de la grande offensive. Même du point de vue de la stratégie, la supériorité des Alliés commençait à se manifester d'une façon très nette. Premier résultat sans doute de l'unification du commandement si opportunément réclamé par le président du Conseil français. Vers la fin de septembre, les Allemands avaient reperdu en totalité le terrain si durement acquis à partir du mois de mars. Leurs troupes, d'ailleurs, se ressentaient de l'effort surhumain qu'elles avaient déployé

et donnaient des signes non équivoques de fatigue.

C'est à ce moment-là que les premières difficultés d'ordre politique vinrent s'ajouter aux difficultés militaires et aggraver encore une situation déjà difficile. Le « brillant second » de l'Allemagne, ainsi que les deux alliés mineurs, manifestaient leur lassitude et réclamaient l'ouverture des pourparlers directs et immédiats, en vue d'aboutir à une suspension des hostilités. Le 21 août, non sans avoir essayé d'obtenir au préalable l'assentiment bulgare et turc, le gouvernement autrichien soumettait à Berlin le projet d'un appel en faveur de la paix, à lancer éventuellement aux puissances ennemies. Mais l'avis du commandement allemand fut, comme il fallait s'y attendre, nettement défavorable. Cette initiative, cependant, eut pour effet de lui donner certains doutes quant à la capacité et à la volonté de résistance autrichiennes. Ce pourquoi l'amiral von Hintze, secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères et M. von Stumm furent dépêchés à Vienne pour tâcher de raviver une fidélité et un enthousiasme désormais chancelants. Il faut ajouter, d'ailleurs, que pendant ce temps, l'Allemagne s'efforçait, de son côté, de trouver une puissance neutre disposée à exercer sa médiation et à proposer la paix. Ce qui nous fait voir, en définitive, que déjà à ce moment-là il n'y avait plus parmi les « tenants de la force » ni accord ni vision claire de la situation et des moyens d'y parer. Visiblement, la confiance en une issue victorieuse avait disparu chez eux et le découragement s'insinuait dans leurs esprits. En fait, il ne s'agissait plus pour eux que de sauver la face et de trouver la voie pour une retraite honorable. Les atermoiements, les démarches contradictoires, les brusques accès d'optimisme et d'abattement se succédant alternativement, rendirent cette retraite honorable de plus en plus difficile. Car, pendant que l'on discutait dans le Haut-Commandement et dans les Chancelleries de Berlin et de Vienne sur l'opportunité de telle ou telle manœuvre diplomatique, les événements suivaient inflexiblement leur cours. Les événements, c'est-à-dire l'offensive méthodiquement développée

par le maréchal Foch et la pression des armées alliées grandissante de jour en jour.

Dans le Nord, entre le 18 septembre et le 18 octobre, les Allemands avaient été chassés de la côte belge, de la région de Lille, du bassin de Lens. Leur ligne de résistance avait fini par s'établir derrière le canal de Terneuzen, l'Escaut et le canal du Nord. Au centre, la fameuse ligne Hindenburg avait été partout enfoncée et ses occupants rejetés au delà du canal de la Sambre, de l'Oise et de la Sarre. Finalement en Champagne et en Argonne après une bataille qui avait duré du 16 septembre au 12 octobre, les lignes alliées s'étaient établies sur l'Aisne et sur l'Aire. En somme, les armées allemandes étaient partout en pleine retraite (1).

Au cours de cet immense engagement, qui, sur un front de quatre cents kilomètres mettait aux prises depuis trois mois des millions de combattants, le Grand Quartier Général allemand avait usé ses dernières réserves. Il ne lui restait plus désormais qu'un petit nombre de divisions en état de soutenir un combat. Aussi, à la préoccupation, avait succédé un véritable affolement, perceptible surtout dans les rapports quotidiens avec les pouvoirs civils. Aux demandes de précision formulées par les chanceliers Hertling et Max de Bade, désireux de connaître la vérité sur la situation militaire avant d'engager des pourparlers, le général Ludendorff répondait, tantôt par de violentes diatribes, tantôt, au contraire, par des rapports pleins d'optimisme, enfin, parfois par des demandes pressantes pour que le gouvernement fît des « offres » de paix. Bien que la ruse fût un peu grossière, il n'est pas douteux que l'on espéra pendant un certain temps, au Quartier Général allemand, de « bluffer » les Alliés en leur « offrant » avec beaucoup de magnanimité, la paix.

Entre temps, les succès décisifs remportés par le général Franchet d'Esperey obligeaient les Bulgares à demander l'armistice. Celui-ci était signé à Salonique le 29 septembre. L'événement avait une très

(1) *Ibid.*, page 58.

grande importance et il produisit une forte impression sur le Haut-Commandement allemand. Le 3 octobre, le maréchal Hindenburg intervenait auprès du Chancelier avec la lettre suivante :

Le Commandement Suprême de l'armée a l'honneur de maintenir formellement sa demande d'une offre de paix immédiate à nos ennemis. Par suite de l'écroulement du front de Macédoine et de la diminution des réserves qui en est résultée pour le front occidental, par suite aussi de l'impossibilité où nous nous trouvons de combler les pertes très élevées qui nous ont été infligées dans les combats de ces derniers jours, il ne reste plus aucun espoir — autant qu'il est possible à un homme d'en juger — de forcer l'ennemi à faire la paix. L'ennemi, de son côté, jette journellement dans la lutte de nouvelles réserves. Cependant l'armée allemande reste solide et repousse victorieusement (!) toutes les attaques. Mais la situation devient de jour en jour plus critique et peut forcer le Haut-Commandement à des décisions lourdes de conséquences. Dans ces conditions, il vaut mieux cesser la lutte pour éviter, au peuple allemand et à ses alliés, des pertes inutiles. Chaque journée perdue nous coûte des milliers de braves soldats (1).

On ne peut qu'admirer la désinvolture avec laquelle le vénérable maréchal affirmait à la fois que les attaques alliées étaient repoussées victorieusement, que l'armée était toujours solide mais que, néanmoins, elle ne pouvait plus continuer la lutte. L'avertissement produisit d'ailleurs son effet, puisqu'aussitôt le Chancelier demandait au président Wilson, par l'intermédiaire du gouvernement suisse, de convoquer une réunion de toutes les puissances belligérantes pour négocier une paix fondée sur les quatorze points. Ainsi, du moins apparemment, l'Allemagne adhérait-elle au programme wilsonien et, implicitement, à la création d'une S.D.N. En fait, sa manœuvre ne manquait pas d'habileté. Car elle visait uniquement à gagner du temps, à la faveur des négociations que l'on aurait fait traîner, et à permettre ainsi aux armées de se regrouper et de reprendre haleine. Du même coup, on évitait un envahissement du territoire allemand que certains commençaient à entrevoir comme possible et l'on maintenait le

(1) *Ibid.*, page 58.

théâtre éventuel des futures opérations sur le sol français. Mais la manœuvre, pour habile qu'elle fût, n'eut point de succès.

Le 8 octobre, le président Wilson, qui était devenu le porte-voix officiel des Alliés, répondait qu'il ne pouvait être question de pourparlers tant en vue de la paix que d'une simple suspension d'armes tant que les garanties formelles n'eussent pas été données de la part des Empires centraux. Ces garanties consistaient, en bref, dans l'acceptation pure et simple des principes énoncés le 3 janvier, dans l'évacuation de tous les territoires envahis et, enfin, dans l'assurance que le Chancelier parlait au nom du peuple allemand et non pas de la caste dirigeante, jusqu'alors au pouvoir. D'où il apparaît que l'on tendait déjà chez certains alliés à séparer les responsabilités du peuple allemand et celles du régime autocratique et oppresseur qui l'avait entraîné à la guerre. Juste hommage à l'idéal démocratique pour lequel on s'était battu pendant quatre ans.

La première tentative d'obtenir un arrêt des hostilités sans conditions ayant échoué, le gouvernement allemand reprit la manœuvre sur une autre base. Dans sa réponse — datée du 12 octobre et faite aussi au nom de l'Autriche-Hongrie — il acceptait les quatorze points et affirmait représenter le peuple germanique. Quant à l'évacuation des territoires envahis, il était suggéré d'en faire l'objet d'une négociation particulière devant une commission mixte spécialement constituée à cet effet. Mais, encore une fois, la ruse était par trop évidente. Au cas où elle eût réussit, le Haut-Commandement aurait pu, en effet, réussir le regroupement de ses unités et le sauvetage du matériel. Les travaux de la Commission en question lui en eussent donné tout le loisir. Et, encore une fois, le piège fut évité. Une note du président Wilson, datée du 14 précisait « que toutes les questions relatives à l'évacuation de ces territoires et à l'armistice proprement dit seraient laissées au jugement et à la délibération des Conseillers militaires des gouvernements alliés et associés ». Elle ajoutait qu'aucune suspension des hostilités ne serait con-

sentie d'ailleurs à défaut de garanties assurant le maintien de la supériorité militaire alliée. Elle ne serait pas consentie non plus tant que les Allemands continueraient à user des moyens de guerre inhumains employés jusqu'alors, ni tant que la caste militaire responsable de la guerre serait au pouvoir. Finalement, il était signifié à l'Allemagne qu'elle n'eût pas à intervenir plus longtemps au nom de l'Autriche-Hongrie à qui le président Wilson allait répondre directement.

Ainsi le cercle se resserrait-il chaque jour davantage. En lui interdisant toute possibilité de tergiverser, la note du 14 octobre enlevait à l'Allemagne un dernier espoir de retraite honorable. La situation militaire, entre temps, était devenue désespérée pour elle. Désormais, il n'était plus question d'offrir la paix, mais de la demander aux conditions fixées par le Haut-Commandement interallié. Le 21 octobre, après une semaine de controverses souvent acrimonieuses entre Berlin et le Grand Quartier Général, l'Allemagne décidait d'accepter intégralement les conditions posées par Woodrow Wilson. Celui-ci en prenait acte le 23 et tenait à préciser, par la même occasion :

1° que l'armistice serait conclu seulement au cas où les autorités militaires alliées le jugerait souhaitable au point de vue des opérations ; 2° que cet armistice devrait rendre impossible toute reprise des hostilités par l'Allemagne ; 3° que les peuples du monde entier n'avaient et ne pouvaient avoir aucune confiance dans la parole de ceux qui avaient dirigé jusqu'alors la politique allemande.

« Jusqu'alors » était le terme le plus approprié puisque des changements importants et significatifs venaient de se produire en Allemagne. Le 26 octobre, le Grand Quartier-Maître Général Ludendorff, donnait sa démission et était remplacé par le général Groëner. Le 6 novembre, l'empereur abdiquait et prenait ignominieusement la fuite. L'œuvre de Bismarck, cet empire qui, pendant un demi-siècle avait personnifié en Europe le militarisme, l'esprit belliqueux et réactionnaire, semblait alors définitivement ruiné. Non, en vérité, les démocraties n'avaient pas

payé trop cher une pareille victoire ! Ormuz avait finalement vaincu Ahrimann ainsi qu'il seyait et qu'il était moral.

Le 30 octobre, la victoire italienne de Vittorio Veneto contraignait l'empereur d'Autriche à demander l'armistice. Celui-ci, signé le 4 novembre à Villa Giusti près de Padoue, éliminait le plus puissant allié de l'Allemagne et permettait de la prendre éventuellement à revers. Sa capitulation ne pouvait plus être, par conséquent, qu'une question d'heures. Et, le 8 au matin, en effet, dans la clairière de Rethondes, le maréchal Foch recevait les plénipotentiaires ennemis et leur communiquait les conditions arrêtées par le Suprême Conseil interallié. Comme déjà pour l'Autriche, ces conditions rendaient impossible une reprise des hostilités. Comment l'Allemagne aurait-elle pu d'ailleurs s'obstiner dans la lutte? Battue militairement et ayant perdu tous ses alliés il ne lui restait plus qu'à s'incliner et reconnaître que la partie était bien perdue pour elle. Le 11 novembre 1918, sur tout le front occidental, les hostilités étaient définitivement arrêtées.

Comment donner une idée de l'émotion qui étreignit les cœurs lorsqu'enfin le signal de cesser le feu retentit sur toutes les lignes? Comment décrire l'impression de soulagement ressentie partout au sortir de l'affreux et interminable cauchemar? C'était la détente, la tranquillité, une sensation de joyeuse renaissance à la vie qui se répandait dans tous les pays. Les souffrances matérielles de ceux qui avaient combattu et l'anxiété des familles étaient déjà oubliées! Seuls, restaient comme témoins de cette période atroce, les deuils et les ruines. Mais tout ce qui était encore vivant, reverdissait et voulait s'épanouir. Jamais le mot de paix n'avait semblé aussi émouvant et jamais il n'avait signifié quelque chose de plus beau et de meilleur. A cela s'ajoutaient chez plusieurs, la certitude que tous ces sacrifices ne seraient pas restés vains et la joie d'avoir contribué à une grande œuvre. Car, sur tant de ruine, on allait pouvoir bâtir enfin quelque chose de définitif : l'ordre nouveau d'où la

guerre serait bannie à tout jamais. Sur ce point, tout le monde était d'accord ; celle qui venait de se terminer était bien la dernière des dernières. La *der des der,* comme naïvement disait le peuple. Comment supposer, du reste, après tout ce que l'on avait vu, que des hommes jouissant de leur bon sens pourraient un jour ou l'autre « remettre ça » ? Non, décidément, on ne connaîtrait plus jamais la guerre et les générations futures devraient vouer un culte et une reconnaissance éternelle à ceux qui avaient tout sacrifié pour leur donner la sécurité et le bonheur.

On se réjouissait de ces pronostics et l'on en tirait grand réconfort. Il ne faisait plus de doute, en effet, que la caste militaire prussienne une fois abattue, le peuple allemand, trompé et exploité jusqu'alors, aurait été le premier à tendre la main à ses anciens adversaires et à collaborer loyalement pour la paix et la prospérité du monde. C'est un fait bien établi, par les démocrates, que les peuples sont tous naturellement bons et que la responsabilité de leurs erreurs retombe exclusivement sur les despotes. Etant sous-entendu et implicitement admis qu'un peuple régi par des institutions libérales ne peut se conduire de façon blâmable. Le droit ayant triomphé de la violence, la démocratie de l'oppression, bref, le principe du bien ayant vaincu celui du mal, plus rien ne s'opposait, désormais, à ce que les peuples vécussent entre eux en bonne harmonie suivant les lois de la justice, de l'honneur et de la fraternité.

Au fond, tout ce lyrisme faisait, sinon oublier, du moins passer en deuxième ligne les raisons originelles de la guerre. Celles qui, après tout, on est encore fondé de croire les vraies. On oubliait que l'on s'était battu pour repousser une invasion, pour libérer des frères de races opprimés, pour maintenir une suprématie navale et commerciale. Et l'on finissait par se persuader que la guerre avait été faite surtout pour le triomphe d'une idée et pour hâter la construction de la nouvelle Société internationale. On avait fait la guerre, en somme, pour le bien de l'humanité et pour avoir la paix. Une paix juste et définitive, bien entendu. Ainsi, insensiblement, et de façon presque

inconsciente, on travestissait les caractéristiques et les buts du conflit. Aux raisons matérielles — qui n'en étaient d'ailleurs pas moins élevées pour cela — on substituait une raison idéale. D'une magnifique réaction contre une attaque injustifiable et contre les prétentions hégémoniques d'un peuple, on faisait une croisade d'idées.

Il faut bien reconnaître, d'ailleurs, qu'il y avait un fond de vérité dans cette évolution. Vers la fin de la guerre, les combattants alliés ne luttaient plus seulement contre l'Allemagne, mais aussi contre un système. Ils étaient persuadés, dans l'ensemble, qu'il fallait détruire le dernier obstacle à une ère nouvelle de prospérité et de bonheur. C'est cet espoir, touchant dans sa naïveté, qui avait souvent ranimé les énergies et le courage dans les tranchées. C'est l'idée, merveilleusement altruiste, qu'ils constituaient le rempart vivant de la civilisation et l'instrument des futures conquêtes humaines, qui avait permis aux « poilus » de tenir envers et contre tout.

Désormais, après cinquante-deux mois de lutte inhumaine et grâce au sacrifice de millions de jeunes existences, le but semblait se rapprocher. Avec la chute des Empires centraux, citadelles du vieil esprit, les conditions étaient réunies pour l'édification de la société nouvelle. Les terrassiers avaient déblayé le terrain, c'était aux théoriciens, à présent, à réaliser leurs projets. Le monde entier les attendait à l'œuvre.

CHAPITRE III

La Conférence de la Paix
Sécurité et S.D.N.

Il ne peut être question de décrire ici l'organisation de la Conférence de la Paix et les différentes phases de ses travaux. C'est incidemment et de façon subordonnée au sujet de cette étude qu'il en sera question dans les pages qui vont suivre. Il est, en effet, difficile de comprendre les origines et certains aspects de la S.D.N. si l'on ne remonte pas à la guerre et à son épilogue. Si l'on ne connaît pas certaines rivalités et les oppositions de principes fondamentales qui se révélèrent au cours des six mois de négociations, parfois pénibles, qui suivirent l'Armistice.

On a souvent prétendu que la paix prit tout le monde au dépourvu, dans ce sens qu'aucun des belligérants alliés n'avait approfondi les questions politiques, économiques, ethniques et géographiques qui allaient se poser pour le règlement du conflit. En particulier, personne n'aurait songé à établir le programme et l'ordre des travaux, ni à faire le choix d'une procédure pour la future Conférence. A part le fait qu'une telle négligence n'aurait été, du fait des circonstances, qu'en partie blâmable, il faut bien reconnaître que l'allégation n'est pas complètement exacte. Deux pays au moins s'étaient préoccupés, bien avant l'armistice, d'étudier les problèmes de la paix d'un point de vue général, d'en examiner le côté moral et juridique, et d'arrêter enfin un plan d'ensemble pour les négociations qui allaient s'ouvrir. Ces deux pays étaient la France et les Etats-Unis. En France, cette étude préliminaire avait été abordée par les départements ministériels plus directement

intéressés ; en Amérique, par un corps d'experts, spécialement constitué à cet effet par le président Wilson : l'Inquiry.

L'Inquiry existait depuis le mois de septembre 1917. Son quartier général avait été établi à New-York auprès de la National Geographical Society et elle resta pendant toute la période des hostilités en contact étroit avec la Maison Blanche et le Département d'Etat. Le but du président Wilson en l'instituant avait été surtout de familiariser les Etats-Unis, et leurs futurs représentants à la Conférence, avec nombre de questions de politique internationale qui avaient été jusqu'alors plus ou moins négligées. Il s'était rendu compte que son pays, en raison même de l'attitude d'isolement volontairement adoptée depuis toujours et rompue pour la première fois, ignorait à peu près tout sur la structure des différents Etats européens et sur leurs rapports réciproques. A cette ignorance il était urgent de remédier si l'on voulait que les Etats-Unis jouassent dans le règlement qui allait intervenir le grand rôle qui leur était dû. N'étaient-ils pas les champions de la liberté, les porte-drapeaux de la démocratie, le pays, dont l'intervention avait décidé du sort de la guerre? L'Inquiry fut consultée une première fois au début de 1918, lorsque le président Wilson lui demanda d'indiquer les grandes lignes d'un règlement équitable du conflit. Et il est bien permis de supposer que son rapport servit au président pour établir le fameux programme en quatorze points.

En France, les études faites par les départements ministériels avaient été complétées et surtout coordonnées par deux Comités institués successivement. Le premier était présidé par Ernest Lavisse et devait s'occuper de toutes les questions territoriales relatives à l'Europe et au Proche-Orient. L'autre, placé sous la direction du sénateur J. Morel, allait se consacrer aux problèmes de caractère économique. Enfin, tout de suite après la suspension des hostilités. M. A. Tardieu avait été chargé, par le président Clemenceau, du travail pour ainsi dire récapitulatif. En collaboration avec les membres des deux Comités et avec les

différents ministères, il devait formuler, sur chaque point, des conclusions communes et précises. C'est sur elles que devaient se fonder les propositions françaises (1).

En somme, les deux pays abordèrent la Conférence avec une certaine connaissance des problèmes qui devaient y être soulevés et surtout avec une vision très nette des thèses qu'ils entendaient faire prévaloir. De part et d'autre, le choix était déjà fait des systèmes et de la procédure à employer.

Ces thèses, ces systèmes, cette procédure — est-il besoin de le dire? — procédaient de conceptions et d'un esprit diamétralement opposés. Et comment aurait-il pu en être autrement? Comment deux pays aussi dissemblables par la mentalité et par les conditions matérielles auraient-ils pu interpréter les événements de la même façon, adopter les mêmes points de vue, bref, voir avec les mêmes yeux ? Il était, en effet, normal et inévitable que la France et les Etats-Unis, séparés non seulement par un Océan, mais par une conception de la vie et par une morale, envisageassent les problèmes de la paix dans un esprit différent. Il était normal qu'un pays, saigné à blanc et ruiné, eût une autre idée de la future organisation internationale que celui qui, de la guerre, avait surtout connu les bénéfices. Et il était encore une fois normal que la France, exposée depuis des siècles aux entreprises du germanisme, ne considérât pas les questions de la sécurité avec le même détachement que les Etats-Unis, maîtres incontestés de leur continent.

Cette divergence insurmontable, qui devait éclater avec tant de violence au cours des négociations, s'était déjà manifestée avant même l'ouverture de la Conférence.

Le 29 novembre 1918, trois semaines après l'armistice, le gouvernement français faisait connaître son avis quant à la procédure à suivre pour les négociations. C'était par le moyen d'une note présentée ce jour-là au Département d'Etat par M. Jusserand

(1) *La Paix*, par M. A. Tardieu, page 95.

ambassadeur de France à Washington. Les quelques passages qui vont suivre soulignent d'une façon fort instructive les principes que l'on aurait voulu voir adopter et que l'on soumettait à l'approbation américaine.

Le gouvernement français, après examen des précédents Congrès de Vienne (1814-15), de Paris (1856), et de Berlin (1878) a considéré les différents problèmes soulevés par la détermination des préliminaires de paix et l'établissement du Traité de Paix général par le Congrès qui doit se réunir à Versailles.

L'arrivée du président Wilson à Paris vers le milieu du mois, permettra aux quatre grandes puissances de se mettre préalablement d'accord sur les conditions des préliminaires de paix qui seront imposées séparément et *sans discussion* aux puissances ennemies.

Il convient de considérer, en premier lieu, le cas de l'Allemagne et celui de la Bulgarie, nations avec lesquelles il est de notre intérêt de négocier immédiatement : d'une part, pour provoquer la dissociation des pays qui composent la première; d'autre part, pour couper court aux dangereuses intrigues bulgares à l'intérieur et à l'extérieur de la Bulgarie.

Les préliminaires de paix avec l'Allemagne devront, en outre, préparer la voie au règlement des principales restaurations nationales... (*omissis*). Les préliminaires de paix avec la Bulgarie devront également déterminer les lignes principales du statut territorial des pays bulgares.

La question des préliminaires de paix avec les deux autres puissances ennemies se présente sous un aspect différent. En ce qui concerne l'Autriche-Hongrie, elle ne se pose même pas, puisque cette puissance a disparu ; il appartient au Congrès d'admettre *de plano* les deux nouveaux Etats qui ont déjà été reconnus, la Tchécoslovaquie et la Pologne, et de recueillir les revendications de l'Etat yougoslave en formation. Quant au pays des Magyars (l'ancienne Hongrie diminuée de ses éléments slovaques, roumains de Transylvanie et croates) et à l'Autriche proprement dite, leur exclusion semble devoir s'imposer.

Il en est de même *a fortiori* de la Turquie dont une complète réorganisation accompagnée d'une intervention dans son régime intérieur devra être prise en considération.

Après être arrivés à un arrangement au sujet des préliminaires de paix, les représentants des grandes puissances devront, également, se mettre d'accord sur les principes de la représentation des divers Etats belligérants, neutres et ennemis au Congrès de la paix (*omissis*)...

Seules, les grandes puissances victorieuses prendront part aux séances, les petites puissances étant simplement appelées à siéger dans les séances spécialement organisées pour les questions les concernant. Quant aux Etats neutres et aux

Etats en formation, ils pourront être appelés lorsque leurs intérêts seront un jeu (*omissis*)...

Il semble que les travaux du Congrès pourraient être divisés en deux catégories principales : le règlement proprement dit de la guerre et l'organisation de la S.D.N. *L'examen de la seconde question suppose, sans aucun doute, le règlement de la première.* Le règlement des questions de paix ne devra pas être confondu avec l'exécution des stipulations de droit public général. Cette distinction paraît d'ailleurs nécessaire du fait que l'ennemi n'a pas le droit de discuter les conditions qui lui seront imposées par les vainqueurs et que les neutres ne seront qu'exceptionnellement invités à prendre part aux séances dans lesquelles les belligérants fixeront les conditions de paix, tandis que tous les peuples belligérants, neutres ou ennemis, pourront être invités à discuter le principe de la S.D.N.

Après avoir exposé l'ordre que, selon les vues du gouvernement français, il aurait convenu de donner aux travaux, la note poursuivait :

Il convient de remarquer qu'un certain nombre de questions devront être réglées directement entre les grandes puissances sans passer par aucun Comité. Cette remarque s'applique, également, aux affaires coloniales qui concernent particulièrement l'Angleterre et la France, ainsi qu'aux indemnités. En effet, à part les torpillages dont la flotte britannique eut à souffrir principalement, seules la Belgique et la France ont droit à des indemnités en raison des dévastations systématiques dont elles furent victimes... (*omissis*).

Enfin le Congrès pourrait se placer, comme cela eut lieu quelquefois dans le passé, sous l'égide de quelques grands principes de morale, de justice et de liberté qui seraient invoqués et proclamés dès son ouverture, avant même de fixer la procédure (au sujet de laquelle on en serait, à ce moment, à un simple accord non officiel) : droit des peuples de disposer d'eux-mêmes ; droit des minorités ; suspension de tous les arrangements spéciaux conclus précédemment par quelques-uns seulement des Alliés, afin d'assurer au Congrès la plus entière liberté d'examen ; déclaration qu'il ne serait en aucun cas touché au territoire métropolitain ou colonial possédé par chacun des Alliés le 1er août 1914 ; répudiation solennelle de toutes les violations du droit international et des principes d'humanité ; enfin disqualification des délégués qui auraient signé des documents autorisant des violations du droit public ou se seraient rendus eux-mêmes coupables de telles violations ou de crimes contre l'humanité. Tels sont le plan d'études et les principes que le gouvernement français a l'honneur de suggérer.

La note française proposait en définitive deux

choses : réunir en premier lieu une conférence des quatre grandes puissances en vue de dicter à chacun des Etats ennemis les conditions des préliminaires de paix et deuxièmement différer la réunion du Congrès proprement dit jusqu'au moment où un accord serait intervenu sur les principales questions d'ordre territorial et économique. Ces propositions étaient dans l'ensemble — on s'en rend mieux compte aujourd'hui — extrêmement sensées. Si telle en était la substance, on ne pouvait cependant en dire autant pour les expressions employées. Sous le rapport de la forme, la note du 29 novembre était d'une maladresse flagrante. Rappeler les Congrès de Vienne, de Paris et de Berlin à un peuple qui avait cru se battre pour la liberté, pour la démocratie et pour un changement radical des méthodes diplomatiques, était déjà singulièrement inopportun. Mais parler tout de suite de dissocier l'Allemagne, d'exiger des compensations économiques et coloniales et vouloir exclure en même temps les experts des négociations, cela signifiait n'avoir rien compris à la manière de voir des Américains. Cela équivalait à les persuader que l'Europe, et en particulier la France, restait attachée aux vieilles méthodes et aux vieux préjugés, qu'elle ne voulait rien changer à ces systèmes et enfin que la future conférence allait être une simple réédition des précédentes dont l'unique fonction avait été de distribuer les dépouilles du vaincu. On n'aurait rien pu trouver de plus offensant pour les oreilles et les convictions des Américains. Il y en avait suffisamment pour hérisser leur méfiance et les rendre hostiles *a priori* à toutes les initiatives et propositions françaises.

Le document fut remis au président Wilson à la veille de son départ pour l'Europe. Il aurait été vain d'attendre, de sa part, une approbation quelconque de ce plan qui allait trop manifestement à l'encontre de sa manière de voir et de tous ses projets. Car Wilson aussi — on s'en doute — avait un plan. L'ordre nouveau qu'il rêvait d'établir supposait un changement complet de système et de mentalité... « il impliquait en particulier une coopération internationale et une

défense mutuelle fondées non pas sur les traités secrets, les alliances et les équilibres de forces mais sur l'association de *toutes* les nations. Et l'objet de cette coopération n'était pas l'attribution de territoires ou de ressources économiques, mais la justice internationale et la paix garanties par un puissant et unique groupement de nations » (1). Wilson, par conséquent, craignait surtout que le « vieil ordre » — comme il l'appelait — prît les devants et réussît à imposer son propre projet de règlement. La note française, qui avait l'air d'invoquer les mânes de Talleyrand, de Metternich et de Bismarck ne pouvait que lui déplaire et fortifier ses craintes. Jamais, nous dit un de ses collaborateurs les plus intimes, il n'aurait consenti à adopter « ... un de ces programmes secs et précis, établis sur le modèle de Vienne, de Paris et de Berlin, n'envisageant sérieusement que les considérations stratégiques ou d'intérêts et ajournant la discussion sur la S.D.N. jusqu'à la réunion d'un vague Congrès qui se serait tenu après le partage du butin. Il voulait appliquer au règlement même de la paix des principes généraux nouveaux et introduire l'usage d'organismes modernes tels que les commissions d'experts » (2).

Les raisons qui inspiraient le président Wilson étaient, sans doute, éminemment respectables et, même, d'un ordre très élevé. Mais il est permis de se demander si, dans l'intérêt de l'Europe, sans parler de celui de la future S.D.N., il n'aurait pas été plus sage de se ranger à l'avis exprimé par le gouvernement français, d'une réunion préliminaire restreinte. Celle-ci aurait eu pour tâche de liquider les questions les plus urgentes et celles dont la discussion aurait été orageuse dans l'atmosphère nécessairement passionnée d'une vaste Assemblée. La Conférence pour les préliminaires de paix aurait permis, en outre, de consacrer plus de temps, et de soins aussi peut-être, au traité définitif. En s'attaquant d'emblée

(1) Ray Stannard Baker, *Le Président Wilson et le règlement franco-allemand*, page 38.
(2) *Ibid.*, page 43.

à la besogne écrasante de reconstruire l'Europe et de rédiger le Pacte de la Société des Nations, on s'exposait au risque de solutions hâtives et incomplètes. La situation restait, en effet, au lendemain de l'armistice, extrêmement trouble, aussi fallait-il procéder rapidement si l'on voulait éviter de nouvelles catastrophes.

Mais de telles considérations furent impuissantes à modifier en quoi que ce soit les convictions et les projets du président Wilson, chez qui l'obstination du théoricien était, évidemment, plus forte que tous les arguments contraires d'ordre pratique. Avant même de s'embarquer pour l'Europe, il était fermement décidé à combattre de toutes ses forces le plan français et à imposer le sien propre. La paix et l'avenir de l'humanité lui semblaient en dépendre. Pour édifier la nouvelle communauté internationale et lui donner une loi juste et durable il fallait, à tout prix, détruire ce qui restait en Europe du vieil esprit. La note du 29 novembre, avec ses citations historiques, son ton autoritaire et ses intentions hégémoniques clairement avouées, avait dû le convaincre que la France, hélas ! en était le dernier dépositaire.

On voit déjà sur quel malentendu et sur quelles bases instables allait se développer la Conférence : Une incompréhension totale entre les deux principaux acteurs et, en outre, des préventions et des méfiances réciproques. Il y avait quelque chose de plus et de plus grave qu'une simple opposition de principes entre les points de vue américains et français : il s'agissait d'une incapacité congénitale de se comprendre et de comprendre les arguments de la partie adverse. Et cette incapacité était dans l'ordre naturel des choses. Un originaire de la Virginie ne pouvait pas admettre les aspirations et les nécessités d'un Vendéen et, inversement, ce dernier était incapable de saisir, ou plutôt d'admettre, les raisons parfaitement abstraites d'un professeur d'Université américain. C'est sur cette équivoque que devait se jouer le destin de l'Europe et c'est de cette divergence fondamentale et insurmontable que devait sortir le

compromis de Versailles et son prologue : le Pacte de la S.D.N.

***

Lorsque Wilson débarqua pour la première fois à Cherbourg, son prestige était à l'apogée. En Europe, bien entendu, et non aux Etats-Unis où, au contraire, son déclin avait déjà commencé. Les élections du mois de novembre 1918 l'avaient bien mis en évidence, mais qui se souciait alors sur le vieux continent des succès électoraux du parti républicain ? On n'avait d'yeux et d'oreilles que pour l'auteur des quatorze points, celui qui voulait fonder la paix perpétuelle et établir le règne de la justice et de la fraternité universelles. Dans tous les pays alliés, Wilson était accueilli avec des manifestations d'un enthousiasme débordant. Il entrait, certes, dans cet accueil, beaucoup de reconnaissance pour la contribution apportée à la victoire commune et de sympathie pour le pays dont l'intervention en guerre avait semblé, somme toute, désintéressée. Mais on saluait aussi en lui l'annonciateur d'une époque nouvelle qui devait être naturellement merveilleuse et sans nuages. Les applaudissements des masses populaires dans toutes les villes qu'il traversait étaient significatifs à cet égard. Mais ils étaient dangereux en ceci qu'ils le fortifiaient nécessairement dans sa conviction d'être l'Elu, pour accomplir un grand dessein. Conviction vers laquelle ne l'inclinait que trop son mysticisme naturel. En réalité, cet état d'esprit devait l'aider puissamment dans les controverses si nombreuses, et parfois si âpres, qu'il allait soutenir. Sa confiance en lui-même en était accrue, ainsi, d'ailleurs, que son intransigeance, car la moindre concession à la partie adverse devait lui produire l'effet d'une dérogation dangereuse à des principes intangibles. Pour la même raison, toute critique ou opposition déclarée lui étaient pénibles et faisaient figure à ses yeux d'affronts personnels. Il dut probablement beaucoup souffrir des attaques dont sa personne et son idéologie furent l'objet dans son propre pays et dans certains

milieux de la Conférence. Mais ce qu'il y eut certainement de pire pour lui, fut de devoir se plier parfois devant la ténacité invincible de son principal adversaire. Ce fut aussi de constater que son idéal était discuté, alors qu'il pensait le voir conquérir tous les esprits et s'imposer par sa seule vertu. Cet idéal était, en effet, très beau et très noble, mais il avait le tort — et ceci probablement il ne le vit pas — de s'adresser à des hommes et non pas à des êtres surhumains.

Wilson avait entrepris son voyage en Europe contre l'avis de ses conseillers les plus avertis. En réalité, ce voyage fut, du point de vue de la politique intérieure américaine, une faute grave et dont les conséquences devaient se révéler incalculables. Les absents ayant toujours tort, les attaques de ses adversaires n'en devenaient que plus dangereuses. Déjà, il avait perdu la majorité au Sénat et sa situation dans le pays était fortement affaiblie. Il lui eût fallu tenir tête et combattre sur place afin de remonter le courant, alors que son absence laissait, au contraire, le champ libre aux manœuvres du parti républicain. Il s'en rendit compte probablement, mais fut d'avis que sa grande œuvre ne pouvait souffrir de délais et qu'il lui fallait être en Europe pour la mener à bien. Il voyait les tenants du « vieil ordre » toujours aux aguets et prêts à saisir la moindre occasion favorable pour imposer leurs exécrables méthodes. Son devoir l'appelait donc à Paris où devait se discuter le règlement du conflit. Là, seulement, il lui aurait été possible de combattre efficacement pour la bonne cause et d'imposer au Congrès qui allait se réunir, des vues, un idéal et des systèmes nouveaux. Mais il lui fallait aussi accélérer le plus possible la rédaction du Traité, car il prévoyait des difficultés du côté du Sénat, lorsqu'il s'agirait de procéder à sa ratification. Difficultés qui, évidemment, ne pouvaient que s'accroître au fur et à mesure que le premier enthousiasme suscité par la victoire se serait dissipé. Pour cette raison surtout, il croyait indispensable de renoncer aux préliminaires de paix et d'aboutir au plus vite à un règlement définitif.

Avec son arrivée à Paris se posa la grande question de savoir si la paix allait se faire selon les principes soutenus par les Etats-Unis ou, au contraire, sur la base du mémorandum français. Il paraissait évident, d'ailleurs, que la France — et avec elle d'autres puissances alliées — tout en ayant donné une adhésion de principe aux idées wilsoniennes en estimaient prématurée la réalisation pure et simple. Sans contrevenir pour cela à leurs engagements, ces pays auraient voulu, en somme, se prémunir contre un retour de la guerre par des moyens d'une efficacité plus éprouvée que ceux du réformateur américain. Ses projets constituaient, sans doute, sur le plan des valeurs spirituelles, un effort méritoire et chacun y avait applaudi chaleureusement et avec une certaine conviction. Mais de cette approbation, pour ainsi dire platonique, à leur mise en pratique immédiate et intégrale, le pas était grand et ressemblait même, fâcheusement, à un saut dans l'inconnu. On ne saurait blâmer, par conséquent, les hommes d'Etats qui s'obstinèrent alors dans ce « distinguo » entre le domaine des raisons idéales et celui des contingences matérielles.

La question capitale qui se posait au début de la Conférence était, en définitive celle-ci : fallait-il faire une paix sans victoire ou devait-on, par contre, tirer tout le parti possible de la défaite militaire infligée à l'Allemagne ? La première solution eût été la seule pleinement conforme aux exigences de « l'ordre nouveau ». Avec la seconde, on revenait à la vieille coutume en vertu de laquelle le vainqueur profitait de sa victoire pour imposer ses conditions au vaincu. Le seul problème de la Conférence résidait dans cette alternative. Le seul, parce que de lui dépendait la solution des innombrables questions de détail qui allaient se poser. Dans chaque domaine, en effet, les deux conceptions de la paix alignaient des solutions différentes ou, pour mieux dire, opposées. Qu'il s'agît de la sécurité, des nouvelles frontières, des indemnités ou du désarmement, aux premières qui procédaient d'un idéalisme abstrait s'opposaient les autres fondées, elles, sur des considérations essentiel-

lement réalistes. Du choix qu'il s'agissait de faire alors entre les deux branches du dilemme dépendait, par conséquent, l'avenir de l'Europe et le sort de la grande expérience wilsonienne.

Comme toujours lorsque les positions prises sont diamétralement opposées, on sortit de l'impasse par un compromis. Ce qui, en l'espèce, fut la pire des solutions. On perdit, en effet, d'un côté tous les avantages qu'aurait procuré une paix ancien style — en particulier le démembrement de l'Allemagne, — et on ne réussit pas, d'autre part, à créer l'ambiance absolument favorable pour la fondation de la nouvelle société internationale. Il est nécessaire, d'ailleurs, de s'entendre sur ce point. Car nous ne voulons, en aucune manière, affirmer que le sacrifice complet de la victoire aurait suffi pour le succès de la S.D.N. Celle-ci porte en elle-même — nous le verrons par la suite — bien d'autres causes d'impuissance et de ruine. Mais le compromis enleva à l'expérience sociétaire son caractère décisif, puisqu'il est facile à présent aux thuriféraires, plus ou moins officiels, d'affirmer que le résultat eût été différent si les conditions initiales avaient été réunies. En d'autres termes, si la paix avait été faite intégralement selon les préceptes wilsoniens. Certes, en examinant, à vingt ans de distance, les travaux de la Conférence et les résultats acquis, on serait tenté de soutenir que la thèse française prévalut dans son ensemble. Et il est de fait que les conditions de paix furent imposées et non pas négociées, que les petites puissances furent tenues à l'écart des principales délibérations, que le désarmement fut unilatéral et que nombre de questions territoriales ou économiques furent résolues à l'entière satisfaction des Alliés. Et pourtant une telle opinion serait inexacte, du moins en partie, parce que la France ne put obtenir de la Conférence le seul avantage qui avait à ses yeux une valeur effective : la sécurité. C'est-à-dire le seul résultat qui eût justifié ses immenses sacrifices et lui eût donné une vraie victoire. Il était sans doute utile et agréable d'entrer en possession de nouvelles colonies, de rece-

voir des réparations, d'imposer des restrictions militaires ou économiques à l'ennemi vaincu, mais, pour bien des Français, une bonne frontière naturelle eût encore mieux valu.

Le président Wilson céda à peu près sur tous les points de son programme. Il consentit contre ses convictions les plus arrêtées à ce que la paix fût subordonnée à des considérations d'ordre militaire et diplomatique et qu'elle fût établie — qu'on le veuille ou non — suivant les anciennes formules. Mais tout en renonçant à faire prévaloir ses principes, il repoussa, avec opiniâtreté, la seule mesure susceptible d'assurer à l'Europe une longue période de tranquillité. En refusant à la France la garantie irremplaçable que représentait pour elle la rive gauche du Rhin, Wilson complétait l'œuvre de la Conférence et donnait à sa paix vieux modèle des bases essentiellement instables. Car (on ne saurait souligner assez vigoureusement cette circonstance) la tranquillité du continent et peut-être du monde entier est liée indissolublement à la sécurité française.

Ainsi l'Allemagne sortait-elle de la lutte humiliée, mais avec un potentiel de guerre à peu près intact, sans que, d'autre part, la France fût garantie contre un retour offensif de sa part. Il était aisé de prévoir dans ces conditions que la détermination allemande d'obtenir une revanche et de donner suite à ses projets séculaires d'expansion amènerait, à plus ou moins longue échéance, l'Europe à une situation comparable à celle de 1914.

De son côté, le président Wilson avait obtenu que l'on abandonnât les préliminaires de paix et que l'on joignît l'organisation de la S.D.N. au règlement du conflit proprement dit. Il avait même abouti — idée qui lui était particulièrement chère — à faire incorporer le Pacte dans le Traité de Paix.

Le résultat de ces différentes concessions fut, comme nous le disions plus haut, un compromis entre les deux systèmes. Et, qui plus est, un mauvais compromis réunissant les défauts de l'un et de l'autre. On exaspérait, par des conditions de paix très dures, le désir de revanche et le ressentiment de l'Allemagne,

mais on laissait à cette dernière — contresens inexplicable — la possibilité de les satisfaire. On fondait une S.D.N., mais on lui rendait en même temps la tâche singulièrement malaisée en accumulant les mécontentements et les méfiances, alors que toute son action aurait dû être appuyée sur la confiance et le bon vouloir des peuples. Mais comment parvenir à une pareille disposition des esprits après une guerre de quatre ans qui avait ruiné les deux partis et avait fauché leur meilleure jeunesse? Comment frustrer de la victoire des pays qui pour cette victoire avaient souffert et s'étaient imposés des sacrifices surhumains ? Là, résidait tout le drame de la Conférence.

Une paix « blanche » étant inconcevable, il est néanmoins permis de penser que l'ordre nouveau wilsonien aurait eu une chance de plus de s'affirmer si le problème de la sécurité avait été résolu. Et, par sécurité, nous entendons toujours la sécurité française puisque la frontière du Rhin et des Vosges commande toutes les autres et constitue une garantie de paix pour le monde entier. Il est de fait que, si l'on avait réussi à créer, dès le début, cet état de sécurité, l'atmosphère tout entière de l'Europe en eût été changée. Nombre de problèmes essentiels restés en suspens — entre autres celui des armements — auraient pu être résolus avec une relative facilité. Et l'on ne connaîtrait pas probablement aujourd'hui une situation internationale aussi tendue, faite uniquement de méfiance et d'hostilité.

On pourrait se demander à présent pourquoi le problème de la sécurité est toujours posé, si l'on peut dire, à sens unique. Autrement dit, pourquoi parle-t-on toujours de protéger la frontière française contre de possibles attaques allemandes sans jamais envisager l'inverse. En toute justice et en bonne logique, cela peut paraître choquant. En réalité, il faut bien reconnaître que si la première éventualité, quelles que soient les circonstances, reste toujours possible, la deuxième, par contre, demeure des plus improbables. Il faut s'en rapporter, pour en être convaincu, au caractère des deux peuples. Le Français

ne connaît plus les rêves d'expansion, il est satisfait de son état et ne demande qu'à le prolonger ; il vit en somme sur la défensive. L'Allemand, au contraire, est mystique, enivré de sa puissance, désireux d'en fournir des preuves et, par-dessus tout, mécontent de son sort et de sa situation. Il est, par conséquent, et d'une façon constante, en état d'offensive latente ou active.

Or la France, et avec elle l'Europe, aurait pu être garantie contre toute entreprise du germanisme — dont le règlement du conflit n'avait pas supprimé la possibilité — soit par une frontière naturelle infranchissable, soit par un engagement précis d'assistance. Il est indispensable, si l'on veut connaître la situation fondamentale sur laquelle devait s'édifier la S.D.N., d'examiner brièvement la controverse entre la France et les peuples anglo-saxons, sur la question de la sécurité. C'est à cette condition seulement qu'il est possible de saisir l'enchaînement des faits qui, insensiblement, mais avec la précision d'une loi astronomique, nous ont conduits à la situation présente.

Le point de vue français sur le problème de la sécurité avait été résumé avec une clarté parfaite par le maréchal Foch dans un mémoire devenu fameux. Ce document qui porte la date du 10 janvier 1919 ne fut remis au président Wilson que le 14 mars, c'est-à-dire le jour même de son retour à Paris après un bref voyage aux Etats-Unis. Il représentait, selon M. Ray Stannard Baker (1), le côté militaire du programme français que le même auteur n'hésitait pas, d'ailleurs, à définir un monument de stupidité. Les revendications qui s'y trouvaient exposées n'étaient pas ignorées des deux puissances anglo-saxonnes puisque, dès le mois de décembre 1918, l'ambassadeur Jusserand en avait instruit le président. D'autre part, plusieurs réunions avaient eu lieu, sur le même thème, entre experts français et anglais au mois de février 1919. L'exactitude nous oblige à reconnaître que ces différentes prises de contact avaient

(1) *Le Président Wilson et le règlement franco-allemand*, page 125.

abouti uniquement à mettre en évidence une opposition irréductible des deux points de vue. Mais, comme le dit si bien M. R. S. Baker, les hostilités véritables éclatèrent seulement le 14 mars par la remise du mémoire du maréchal Foch.

Le mémoire débutait, ainsi que le commandaient la courtoisie et l'opportunité, par une profession de foi dans les destinées de la S.D.N. Ce rite propitiatoire une fois accompli, il se refusait cependant, avec beaucoup de bon sens, de subordonner la sécurité française à une éventualité, somme toute assez problématique, qui était de voir s'établir la sécurité sur la crainte de sanctions morales et, plus encore, sur un impératif catégorique qui aurait montré aux peuples la voie de la vertu. Il ne refusait pas de croire à l'efficacité des sanctions et à la force de cette règle morale, mais il demandait quelques garanties supplémentaires dans l'attente que le système eût fait ses preuves. Ce qui, après tout, semblait être la sagesse même.

En résumé, le mémoire du maréchal mettait en évidence les points suivants. Depuis le grand Frédéric, le monde a assisté à la prussianisation progressive et intégrale de l'Allemagne, c'est-à-dire à la soumission des innombrables petits pays allemands à une même morale fondée sur une idée de force. Sur l'idée, en particulier, que la force crée le droit à son profit et que l'Allemagne, peuple fort, a, par conséquent, le droit d'imposer sa domination au monde. C'est précisément contre une pareille conception, que les puissances alliées ont dû, malgré elles, engager la lutte. Or il faut bien reconnaître que les changements intervenus dans la forme du gouvernement allemand ne constituent, en aucune sorte, une garantie contre un retour à l'idéal de force et contre une nouvelle agression. On peut même soutenir — et il faut rendre hommage ici à la clairvoyance du maréchal — que l'instauration d'un régime républicain n'a fait, en somme, que perfectionner l'unité allemande. Ainsi, dans la disparition des différentes principautés, l'Allemagne aura-t-elle trouvé un surplus de force le jour où un revirement, toujours possible, de l'opinion,

aura ramené au pouvoir un gouvernement autocratique. Sous ce rapport, la guerre et son épilogue n'ont fait que compléter l'œuvre si malencontreusement commencée par Napoléon avec la médiatisation de quelques centaines de princes allemands. En outre — et de cela aussi il fallait tenir compte — la puissance allemande n'était plus contrebalancée à l'Est par la Russie.

De ces prémisses, le maréchal tirait les conclusions logiques, à savoir que l'Entente, premier embryon d'une S.D.N., devait prendre vis-à-vis de l'Allemagne des précautions de caractère défensif. Précautions d'autant plus justifiées que l'avantage du nombre restait indiscutablement du côté allemand. Or, poursuivait-il, il se trouve que la nature a placé une barrière sur la route traditionnelle des invasions. Cette barrière c'est le Rhin. Et la France était d'autant plus fondée à réclamer l'occupation de sa rive gauche que le maréchal von Moltke lui-même (témoin peu suspect en l'occurrence) considérait ce fleuve comme la frontière militaire de l'Allemagne. A défaut d'une telle mesure, l'Europe occidentale resterait toujours ouverte aux invasions venant de l'Est.

Il est à remarquer qu'en parlant d'une occupation de la rive gauche du Rhin le maréchal n'entendait aucunement revendiquer pour la France des territoires allemands. Il était même clairement spécifié qu'en aucun cas ces territoires ne seraient devenus français ou belges. Il serait évidemment facile d'objecter que certaines mesures envisagées par le mémoire en question, auraient équivalu, en définitive, à une annexion plus ou moins déguisée, telles, par exemple, l'occupation militaire ou l'union douanière avec les pays occidentaux. Mais il serait aussi facile de répondre qu'en dehors des précisions contenues dans le mémoire, il aurait été possible d'élaborer un statut susceptible de sauvegarder d'une façon permanente l'indépendance et le caractère allemand des régions rhénanes.

Pour combattre un tel projet, la conjonction des puissances anglo-saxonnes se fit immédiatement et de façon presque automatique. Les « cou-

sins » dont les rapports tournaient, par ailleurs, à l'aigre-doux retrouvaient la cordialité et une raison d'action commune dès qu'il s'agissait de combattre une hypothétique hégémonie française sur le continent. A rien n'aurait servi d'abattre le despotisme prussien — ainsi raisonnaient-ils apparemment — si on devait lui en substituer un autre... En outre, d'après le président Wilson, le programme du maréchal, n'aurait pas donné à la France la sécurité mais aurait entraîné, par contre, et à coup sûr, la continuation des alliances militaires, la course aux armements et, finalement, de nouvelles guerres. Pour quelles raisons, ceci n'était pas expliqué, ni facilement compréhensible. L'hostilité de Lloyd George pour être dissimulée n'en était pas moins effective. Satisfait d'une formule qu'il devait trouver tout à fait heureuse, il ne se lassait pas de répéter que dans l'intérêt même de la France il ne fallait, à aucun prix, créer une nouvelle Alsace-Lorraine.

En réalité, si l'opposition américaine se justifiait par des raisons idéales et, en définitive, fort respectables, celle anglaise était motivée par des considérations d'un ordre infiniment plus réaliste. Crainte d'une France trop puissante le jour où toute pression sur sa frontière de l'Est aurait disparu ; crainte, en outre, de perdre les avantages bien tangibles rattachés à sa fonction traditionnelle d'arbitre le jour où d'arbitrage il n'aurait plus été question. Pour la tranquillité continentale de l'Angleterre, pour lui conserver sa fonction et ses bénéfices, pour apaiser enfin les scrupules du président Wilson, il fallait empêcher la France de tenir le Rhin. Aucun sacrifice, et surtout aucune promesse, ne devaient paraître excessifs pour un tel résultat. C'est pour l'atteindre sûrement et d'une façon définitive qu'Anglais et Américains, unis dans l'effort, devaient faire une concession sans précédents dans leur histoire, les uns en souscrivant, par avance, un engagement précis et conditionné par un événement futur et indéterminé, les autres en dérogeant à une règle de leur politique internationale toujours rigoureusement observée, celle de « no foreign entanglements ». Le 14 mars 1919, le jour même

de son arrivée à Paris, le président Wilson eut, à ce sujet, un entretien décisif avec Lloyd George. Au cours de l'après-midi, les deux hommes d'Etat rencontrèrent le Premier Français à l'hôtel Crillon. Là, encore une fois, Clemenceau devait exposer avec une énergie indomptable et une obstination au moins égale à celle de ses deux partenaires, la thèse française de la sécurité. Là, pour la centième fois peut-être, il devait montrer l'insuffisance des garanties offertes à son pays par une S.D.N. encore dans les limbes. Il fallait, à la France, l'occupation de la rive gauche du Rhin et les têtes de ponts. Il fallait que cette occupation fût interalliée. Il fallait, enfin, que la rive droite fût interdite aux activités politiques et militaires de l'Allemagne. Son indépendance en était tout à la fois la condition et la conséquence (1). C'est ici que se place l'événement sensationnel qui devait marquer un tournant décisif de la Conférence, et une dérogation explicite aux principes de la politique traditionnelle anglaise et américaine. Le président des Etats-Unis et le Premier Britannique offrirent alors au représentant de la France une véritable alliance militaire. En cas d'agression non provoquée de la part de l'Allemagne, ces deux pays se seraient portés automatiquement au secours de la France.

Clemenceau saisit, immédiatement la valeur de cette offre et la portée immense de l'acte en lui-même. Mais il s'abstint de donner une réponse immédiate à son sujet, car il était évident, et les deux garants l'avaient, d'ailleurs, clairement indiqué, l'assistance militaire était offerte *en échange de l'occupation et de l'indépendance de la rive gauche du Rhin*. Or le président du Conseil français, dans son désir d'organiser autour du pays une barrière infranchissable, avait tout de suite conçu le projet d'obtenir l'une et l'autre garantie. Pour cela, le 17 mars, après trois jours de délibérations avec ses collaborateurs, il refusa la substitution. Aujourd'hui, à vingt ans de distance presque et à la lumière des événe-

(1) *La Paix*, par M. A. Tardieu, page 195.

ments qui se sont déroulés successivement, on ne peut qu'admirer l'esprit clairvoyant et la prudence de Clemenceau. Sans lui, sans l'insistance qu'il déploya en cette occasion, la France se serait trouvée en effet, dès 1919, sans alliance anglo-américaine et sans occupation sur le Rhin.

La note française du 17 mars devait marquer le début d'une négociation extrêmement serrée, âpre par moments, et poursuivie sans interruption jusqu'au 22 avril. Au cours de cette période, qui faillit voir à plusieurs reprises la Conférence sombrer définitivement, la France fit un effort désespéré pour cumuler toutes les garanties de sécurité. A celle offerte spontanément par les Etats-Unis et l'Angleterre, il s'agissait d'adjoindre l'autre, plus consistante peut-être, représentée par l'occupation de la rive gauche du Rhin et par l'indépendance des pays rhénans, indépendance que la S.D.N. aurait été chargée de sauvegarder. Toutefois, et c'était là une première concession au point de vue des anglo-américains, la note du 17 mars parlait d'une occupation non plus permanente, mais limitée dans le temps (1). Mais cela n'était pas encore suffisant. Wilson et Lloyd George se refusaient à admettre toute tentative en vue de séparer les territoires rhénans du Reich allemand et n'entendaient pas sanctionner une occupation trentenaire qui aurait pu, ce délai passé, se transformer en occupation définitive.

Sur ces différents points, les notes se multiplièrent et les entretiens devinrent presque quotidiens. Les unes et les autres en pure perte d'ailleurs, parce qu'aucun des deux adversaires ne voulait céder en quoi que ce soit. Dans cette bataille oratoire, la France fut isolée. Même le roi des Belges, qui le 4 avril avait pris part aux délibérations, s'était déclaré contraire à une occupation militaire trop prolongée. Mais rien

(1) Troisième partie de la note, première des conditions d'accords : La date et les conditions d'évacuation des têtes de pont de la rive droite et des territoires de la rive gauche du Rhin seraient fixées par le traité de paix (en fonction des garanties à prendre pour l'exécution des clauses financières — soit une occupation de 30 ans).

ne pouvait fléchir l'intransigeance de Clemenceau pour qui la question de la sécurité française primait, et de loin, toutes les autres. A tous les raisonnements, il opposait invariablement la même réponse : « La France doit obtenir cela pour sa sécurité sinon nous avons perdu la guerre ». Ce qui faisait dire à Wilson non sans une certaine lassitude : « Nous avons passé une heure à raisonner avec Clemenceau pour tâcher d'arriver à un accord. Quand nous en revenons à la question principale, nous le trouvons aussi inébranlable qu'au début (1) ». Le chef du bureau de presse américain, M. R. S. Baker, disait de lui à la même époque : « Il semblait que le vieux tigre eût préféré voir le monde entier s'écrouler plutôt que diminuer en quoi que ce soit la sécurité de sa France bien-aimée ». Ils rendaient ainsi l'un et l'autre le plus bel hommage et le plus sincère au patriotisme et au dévouement du vieil homme d'Etat français.

Pour plier la farouche résistance de Clemenceau, ses adversaires eurent recours à une suprême manœuvre. Vers la fin du mois de mars, en effet, la situation était devenue critique et l'on ne voyait pas très bien comment sortir la Conférence de l'impasse à laquelle on avait abouti. Tous les entretiens se tenaient alors dans le secret le plus absolu à tel point qu'aucun procès-verbal de ces réunions ne fut jamais dressé. Ce qui, du reste, n'empêchait pas les commentaires de se poursuivre, ni les campagnes de presse de souffler sur le feu. Le 30 mars, le *Times* vaticina, — ce qui, de toute évidence, était un symptôme préoccupant — qu'il était impossible désormais d'arriver à un compromis. Le 2 avril, M. R. S. Baker, qui approchait journellement le président, écrivait dans ses notes : « ... il (le président) dit qu'il ne pouvait continuer ainsi plus longtemps. Si l'on n'arrivait pas à une décision vers le milieu de la semaine prochaine il se verrait probablement obligé de provoquer la rupture... » (2). La plupart de ses conseillers pous-

(1) Cité par R. S. Baker : *Le Président Wilson et le règlement franco-allemand*, page 151.
(2) *Ibid.*, page 175.

saient Wilson à adopter les grands moyens pour plier la résistance française. Le secrétaire Tumulty câblait de Washington, le 5 avril, que l'on réclamait en Amérique une décision énergique, propre à trancher ce nœud gordien. Cette décision énergique ne pouvait consister évidemment que dans une menace de retrait de la délégation américaine, ce qui aurait signifié, sans l'ombre d'un doute, la fin de la Conférence et la responsabilité de cet échec rejetée sur la France. Cela signifiait aussi pour cette dernière la nécessité de prendre des mesures extrêmement graves et susceptibles de provoquer une reprise des hostilités.

Or, Clemenceau ne voulait à aucun prix, et il l'avait laissé entendre à plusieurs reprises, une rupture du front allié. On était donc plus ou moins fondé de s'attendre à des concessions de sa part, le jour où la menace d'une pareille éventualité se serait suffisamment précisée. Au relever d'une légère indisposition, Wilson donna l'ordre au navire présidentiel, le *George Washington*, de rallier sans délai les eaux françaises. Plus que d'un simple avertissement, il s'agissait là d'un véritable « ultimatum ». L'effet ne devait pas tarder à se faire sentir. Dès le lendemain, 8 avril, on notait un changement dans la presse de Paris. Un éditorial du *Temps* intitulé « Les demandes françaises » démentait que le gouvernement eût aucune idée annexionniste ouverte ou cachée sur un quelconque territoire habité par une population allemande. A ce même sujet, il faut remarquer, d'autre part, que depuis quelques semaines déjà, le projet d'un Etat rhénan indépendant ne figurait plus sur le cahier des revendications françaises.

Mais il serait erroné de croire que les concessions allaient être unilatérales. En effet, le principe d'une occupation militaire des têtes de pont — et qui plus est, une occupation interalliée — devait finalement être admis par les Anglo-Américains. De sorte que, désormais, le différend portait uniquement sur la durée de l'occupation. Pendant la courte période comprise entre le 8 et le 13 avril, on parcourut plus de chemin qu'au cours des deux mois précédents.

Et non seulement vis-à-vis du problème de la sécurité, mais encore des autres questions débattues jusque-là et pas encore résolues. En quelques jours, le Conseil des Quatre arrêta les grandes lignes des arrangements relatifs à la frontière du Rhin, à la Sarre, aux réparations et à la sécurité. L'accord sur la sécurité devait devenir effectif le 16 avril avec le consentement donné par Wilson et Lloyd George à une occupation interalliée de quinze ans. C'était là, évidemment, un moyen terme entre les exigences formulées primitivement par la France et le retrait immédiat voulu par les Anglo-Américains.

L'arrangement était assez médiocre et, en quelque sorte illogique, de l'un comme de l'autre point de vue. Il ne pouvait pas résoudre d'une manière définitive le problème de la sécurité et allait en même temps à l'encontre des principes wilsoniens. Il faut d'ailleurs remarquer que dans les jours qui suivirent les négociateurs français marquèrent encore quelques points à leur avantage en faisant adopter certaines clauses de sauvegarde autorisant éventuellement une prolongation de la période envisagée pour l'occupation. Lorsqu'enfin le 22 avril l'accord fut perfectionné, il se présentait en bref sous la forme suivante : l'occupation interalliée de la rive gauche du Rhin et des têtes de pont était fixée à quinze ans. L'évacuation se ferait par zones, de cinq en cinq ans, à condition, toutefois, que l'Allemagne ne se dérobât pas à ses engagements et sous réserve que la sécurité de la France n'exigerait pas de nouvelles garanties. En outre, et au cas où l'Allemagne eût manqué à ses engagements après l'évacuation, il y aurait lieu de procéder à une réoccupation interalliée.

Nous passons, bien entendu, sur les arrangements conclus à propos de la Sarre, des réparations et, plus généralement, de tous les autres problèmes touchant de près ou de loin au règlement du conflit. En effet, comme nous le disions plus haut, seulement la question de la sécurité devait avoir une répercussion sur l'avenir de la S.D.N. et influer sur son activité future. Et cela pour l'excellente raison que le désarmement matériel et celui des esprits, ainsi que le sort même de

la paix, allaient dépendre strictement de la solution qui lui serait donnée.

En dernière analyse, la négociation extrêmement difficile et par moment dramatique, dont nous venons de résumer les phases essentielles, apportait à la France une promesse d'alliance militaire avec les Etats-Unis et l'Angleterre et d'autre part une occupation temporaire des têtes de pont sur le Rhin. En outre, et bien qu'un tel avantage dût être, en principe, seulement transitoire (1), elle apportait aussi un désarmement unilatéral de l'Allemagne. Il y avait loin, on le voit, entre les desiderata formulés dans le mémoire du maréchal Foch et les résultats obtenus. Mais les négociateurs français avaient obtenu en compensation une garantie que personne n'avait jamais osé espérer : la parole des gouvernements américains et britanniques de secourir la France au cas où l'Allemagne l'attaquerait. Et c'est en définitive sous le mirage de cette promesse qu'ils avaient renoncé à une assurance plus tangible et souscrit l'accord. Non qu'ils eussent surestimé l'importance des deux puissances garantes en tant que facteurs militaires, mais ils considéraient que la solidarité déclarée aurait eu une valeur morale et politique irremplaçable. C'était uniquement afin de garder cette solidarité qui lui était précieuse non seulement du point de vue utilitaire, mais encore du point de vue moral, que la France avait consenti un sacrifice aussi grave.

Ainsi les espoirs de Wilson n'allaient-ils point être déçus « *...il avait apporté au monde, et au Français, le seul substitut possible à l'ancien équilibre de forces ; un nouvel ordre de rapports internationaux fondé sur l'application de principes moraux, sur la confiance mutuelle, sur des garanties communes, en un mot une S.D.N. Pour réaliser ce nouvel état de choses, la France devait abandonner ses craintes, l'Empire Britannique ses désirs d'expansion mondiale, l'Amé-*

(1) Il est dit dans le préambule précédant les conditions militaires du Traité de Paix que « afin de permettre le commencement d'une limitation générale des armements de toutes les nations, l'Allemagne s'engage à observer strictement les clauses militaires, navales et aériennes qui suivent ».

rique elle-même ses principes d'isolement exactement comme l'Allemagne avait été forcée d'abandonner ses folles ambitions » (1).

On sait comment tout cela se termina et comment ces nobles aspirations furent déçues. Le pacte d'assistance et l'entrée des Etats-Unis dans la S.D.N. furent purement et simplement abandonnés, le Sénat américain ayant jugé bon de désavouer le président Wilson et refusé de ratifier le Traité de Paix. Ce qui, entre autres conséquences, devait permettre à la Grande-Bretagne de se soustraire, elle aussi, aux engagements contractés par son représentant. Son adhésion au projet d'alliance avait été donnée, en effet, de façon subordonnée à l'acceptation américaine. Trop heureuse de se tirer à bon compte du mauvais pas dans lequel elle s'était engagée en un moment d'abandon, elle ne devait pas manquer l'occasion qui lui était offerte de reprendre sa liberté.

Ainsi l'Amérique n'abandonna pas son isolement, l'Empire Britannique ne renonça pas à ses désirs d'expansion mondiale et la France ne put se débarrasser de ses craintes.

Dans toute cette affaire, la France fit, en quelque sorte, figure de dupe. Non pas que nous voulions par là accuser les deux hommes d'Etat anglo-saxons de duplicité ou, même, de simples restrictions mentales à son égard, mais il est de fait que Wilson et Lloyd George obtinrent d'elle une concession capitale au prix d'une promesse qu'ils n'étaient pas entièrement sûrs de pouvoir tenir. Au fond et dans le secret de leur cœur le souhaitaient-ils vraiment? De toute façon, il est certain que la France, pour avoir considéré l'objet de cette promesse comme une certitude, avait lâché la proie pour l'ombre.

La portée et les conséquences de ce dénouement imprévisible furent immenses et décisives à l'égard de la future organisation internationale. Sa principale et plus sérieuse garantie ayant disparu, la France devait nécessairement reviser toute sa politique et modifier

(1) *Ibid.*, page 137.

son attitude vis-à-vis de l'institution de Genève. Si jamais elle avait formé le dessein de lui confier un jour le soin de sa sécurité, il lui fallait désormais abandonner ce projet. En face d'une Allemagne désarmée peut-être, mais non résignée, plus puissante par le nombre de ses habitants et par son outillage de guerre, pouvait-elle agir différemment? A partir de ce moment sa sécurité n'étant plus assurée par un engagement d'assistance devait nécessairement reposer sur un rapport de forces. Cette force, il lui fallait la développer par conséquent en augmentant ses armements et en recherchant des alliances militaires. Autrement dit, il lui fallait recourir aux deux systèmes les plus incompatibles avec le caractère et l'existence même d'une S.D.N.

A ceux qui font retomber sur la France la responsabilité de la faillite sociétaire aujourd'hui consommée, on doit poser ces deux questions : peut-on soutenir de bonne foi que la défense du territoire français aurait dû être confiée à un organisme à peine constitué et dont on ne savait pas ce qu'il serait au juste ? Et peut-on nier que le défaut des Etats-Unis devait, par voie de conséquences, avoir les plus graves répercussions sur cet ordre nouveau voulu précisément — curieux paradoxe — par leur propre représentant ?

CHAPITRE IV

Elaboration et caractéristiques du pacte

Dès ses débuts, la Conférence aborda le problème de la S.D.N. Non pas, évidemment, pour en discuter le principe, qui était acquis depuis longtemps, mais pour statuer sur sa constitution et pour fixer les limites de son activité à venir. C'était là, sans nul doute possible, des questions dont l'importance dépassait de beaucoup, aux yeux du président Wilson et de ses collaborateurs, celle des conditions de paix proprement dites.

Le 25 janvier 1919, au cours de sa deuxième séance plénière, la Conférence instituait une Commission pour la S.D.N. et approuvait, en outre, à l'unanimité le « Draft resolution to the League of Nations » présenté par le premier délégué des Etats-Unis. Mieux que cela, elle adoptait ce document sur la proposition de la délégation anglaise, comme future base de discussion. Un autre point essentiel fut acquis au cours de cette séance avec la décision d'incorporer le Pacte de la S.D.N. dans le texte même du Traité de Paix. Idée que nous avons déjà dit être personnelle et tenir particulièrement à cœur au président américain.

On pourrait se demander, en présence des critiques dont elle devait être l'objet par la suite, à quelle sorte de préoccupations obéissait ce dernier en demandant, en exigeant même, cette incorporation. Comment expliquer, en effet, la détermination, illogique en soi, de rendre, en quelque sorte, solidaires l'une de l'autre une construction de caractère permanent et une autre nécessairement temporaire ? Tels devaient paraître dès lors, et tels étaient, en réalité, les caractéristiques du Pacte de la S.D.N. et le Traité de Paix.

D'une part, un instrument destiné à régir sur de nouvelles bases les rapports internationaux pour une durée théoriquement illimitée ; d'autre part, un arrangement, sujet, par la force même des choses, à être modifié à plus ou moins longue échéance. Qui aurait jamais pu, parmi les négociateurs, se faire la moindre illusion à ce sujet? Pouvait-on croire, réellement, à la pérennité de la nouvelle organisation européenne ? Evidemment non puisque l'état de choses issu d'un traité dure pour autant que subsistent les conditions qui ont permis de l'établir. Or, par définition, c'est-à-dire par une nécessité primordiale de la vie des peuples, ces conditions changent. Cela est conforme à l'expérience, à la logique et aux lois naturelles qui exigent le mouvement et le changement.

La décision de confondre le Pacte avec le Traité de Paix avait une autre conséquence défavorable du fait que les pays vaincus, dont il fallait bien prévoir l'admission dans la Ligue, n'auraient pas manqué de voir dans son Acte constitutif un instrument destiné à perpétuer la domination des pays vainqueurs. Et dans ces conditions il aurait été difficile d'espérer d'eux une collaboration confiante et sans réserves. Mais à cette époque, c'est-à-dire aux débuts de la Conférence, Wilson devait certainement avoir encore confiance dans une paix nouveau genre. Une paix où il n'y aurait eu pratiquement ni vainqueurs ni vaincus, et où les justes réparations n'auraient pas été imposées par la force à la partie succombante mais librement, et presque joyeusement, acceptées par elle. Il ne pouvait en être autrement puisque le sentiment le plus élémentaire de la justice aurait dû montrer à celui qui s'était rendu coupable de torts qu'il était de son devoir de les réparer.

Il est cependant fort possible aussi que des considérations de politique intérieure n'aient pas été complètement étrangères au désir du président Wilson de voir le Pacte et le Traité réunis en un seul instrument. A l'époque dont nous parlons, à quelques semaines à peine de l'armistice, on ne pouvait même pas concevoir la possibilité d'un refus du Sénat américain de ratifier les conditions de paix. Par contre, le président

considérait déjà comme très probable une opposition explicite lorsqu'il se serait agi d'obtenir l'approbation de l'Aréopage pour le Pacte de la S.D.N. L'adhésion des Etats-Unis à cette organisation soi-disant internationale, mais en fait européenne, et les obligations qui pouvaient en résulter pour eux, constituaient des dérogations par trop flagrantes à la doctrine traditionnelle pour ne pas craindre le pire de ce côté-là. En identifiant le Pacte avec le Traité de Paix et en soumettant les deux à un vote unique, le président crut sans doute avoir trouvé le vrai système pour forcer la main aux sénateurs récalcitrants. Pour farouche que fût leur hostilité à tous ces « foreign entanglements » ils n'auraient certainement pas osé refuser la ratification. La suite devait prouver, hélas ! l'inconsistance de cette savante manœuvre. Sans hésiter un seul instant, les incorruptibles gardiens de la loi et de l'indépendance américaines renièrent l'œuvre du propre représentant de la nation. On obtint ainsi le résultat exactement inverse de celui escompté par Wilson. Car en condamnant ce qui lui paraissait une dangereuse compromission avec l'étranger, le Sénat devait nécessairement condamner du même coup le Traité de Paix.

Le projet présenté à la Conférence et intitulé « Draft resolution to the League of Nations » n'était pas, tant s'en faut, l'œuvre exclusive du président. Il était au contraire le produit d'une authentique et assez nombreuse collaboration. Collaboration exclusivement anglo-américaine, cela va sans dire. L'historique de ses origines et de ses développements successifs, brièvement résumée, est la suivante :

Lorsque, le 20 mars 1918, lord Phillimore (1), président du comité institué en Grande-Bretagne pour étudier l'organisation d'une S.D.N., présenta ses conclusions provisoires, le gouvernement s'empressa de transmettre ce document « confidentiel » au président des Etats-Unis. Entre ce dernier et son fidèle conseiller, le colonel Edward Mandell House, une véritable navette s'établit alors, au cours de laquelle, et à chaque

(1) Alors, Sir Walter G. F. Phillimore Bart.

voyage, l'un et l'autre corrigeaient ou notaient, augmentaient ou retranchaient. Si bien qu'à la fin, le texte transmis avec tant de sollicitude par le cabinet britannique, se trouva transformé, d'abord, en un « plan House » et ensuite, après quelques nouveaux changements, en un « plan Wilson ». C'est sous cette dernière forme que le projet traversa l'Atlantique et arriva à Paris avec son auteur au mois de décembre 1918. Le premier soin du président, une fois en France, fut de se mettre en rapport avec ses collègues britanniques, ou, pour mieux dire, avec ceux d'entre eux qui s'étaient le plus distingués comme pionniers de l'idée sociétaire. C'était en l'espèce deux membres éminents de la délégation britannique : Lord Cecil et le général Smuts, ministre de la Défense de l'Union Sud-Africaine.

Déjà en octobre 1916, au plus fort de la mêlée et lorsqu'il n'était pas encore question dans les manifestations officielles de créer une S.D.N., Lord Cecil avait soumis au Foreign Office un certain nombre de suggestions dans ce sens. C'était donc un véritable précurseur. Deux ans supplémentaires de guerre lui avaient, sans doute, permis de développer son idée puisqu'en décembre 1918 il publiait, à Paris, un véritable projet d'organisation internationale. Projet que la délégation anglaise devait faire sien ou, tout au moins, employer pour la rédaction du projet officiel. Quant au général Smuts il avait, lui aussi, fait imprimer à Paris dans le courant du mois de décembre une brochure contenant non pas un véritable plan, mais ce qu'il appelait modestement « a practical suggestion ». C'est à lui que l'on doit, en particulier, l'idée ingénieuse du mandat colonial.

Les vues de Lord Cecil et du général Smuts exercèrent, certainement, sur le président Wilson une influence considérable. A tel point qu'à la suite de nombreux entretiens avec eux, il jugea opportun de modifier son propre projet (1). Tout de suite, on le voit, une entente très étroite s'était établie entre les représentants des deux grandes puissances anglo-

(1) David Hunter Miller : *Ce qui se passa réellement à Paris*, page 313.

saxonnes. Il serait vain de rechercher, dans les nombreuses chroniques de la Conférence, des traces nombreuses d'intervention ou d'apport étrangers. Les échanges de vues se faisaient entre « cousins » et rien qu'entre eux. Dans les conciliabules, il n'était question que de projets, contre-projets, amendements ou suggestions de provenance américaine et anglaise. Rien n'est plus instructif, à ce sujet, que de citer un des propres collaborateurs du président Wilson :

Aucune autre délégation — affirme le docteur David Hunter Miller — n'avait préparé de projet. Par conséquent, le colonel House, qui représentait le président en janvier 1919, n'eut qu'à s'entendre avec les délégués anglais sur un projet commun. Dans ce but, le colonel House me ménagea des entrevues avec Lord Cecil vers la fin de janvier. Ces conversations basées sur le projet du président Wilson et sur le projet britannique, n'étaient cependant pas limitées à ces *papiers* (*omissis*). Les résultats de ces conversations préliminaires furent ensuite discutés dans une réunion des membres des Commissions britannique et américaine, W. Wilson, le colonel House, Lord Cecil et le général Smuts. J'assistais à cette réunion au cours de laquelle d'importantes décisions furent prises (*omissis*). Il fut aussi décidé qu'un nouveau projet serait rédigé par M. Hurst, conseiller juridique britannique, et moi-même... (*omissis*). Nous avions déjà devant nous, M. Hurst et moi, les résultats de toutes les discussions précédentes. Aussi nous fut-il facile de nous mettre d'accord sur un projet en quelque sorte composite qui se trouva terminé la veille de la première réunion officielle de la Commission pour la S.D.N. (1).

C'est ce projet composite, fruit de la laborieuse collaboration anglo-américaine, qui, présenté par le président Wilson à la séance plénière du 25 janvier 1919, fut adopté à l'unanimité et choisi comme base de discussion sur initiative anglaise.

Ainsi s'affirmait de plus en plus évidente une identité de vues et d'action entre les représentants des deux pays. Identité de vue dans l'élaboration des textes, identité d'action pour les faire adopter. On serait d'autant plus en droit de manifester quelque surprise vis-à-vis d'un tel état de choses que, contrairement aux allégations du docteur Miller, d'autres délégations avaient présenté des projets d'organisation

(1) *Ibid.*, page 314.

internationale. On pourrait rappeler en particulier, celui très détaillé d'origine italienne dans lequel (ô ! ironie !) le chapitre des sanctions était spécialement développé ; celui français préparé par une commission ministérielle instituée *ad hoc* et daté du 8 juin 1918 ; et enfin l'avant-projet de Convention pour une organisation juridique internationale établi en collaboration par les trois comités créés en Suède, Norvège et au Danemark. Mais à quoi cela servirait-il de les connaître? De toute évidence, ces projets ne furent même pas examinés du moins d'une façon approfondie, et en tout cas, ils n'eurent aucune influence sur la rédaction des textes définitifs. La S.D.N. était devenue l'affaire pour ainsi dire personnelle du président Wilson et de ses deux aides de camp, Lord Cecil et le général Smuts. Toute autre ingérence était exclue d'office.

La Commission pour la S.D.N. n'était pas excessivement nombreuse. Elle se composait, originairement, de deux délégués pour chacune des cinq grandes puissances et, en outre, de cinq délégués représentant la Belgique, le Brésil, la Chine, le Portugal, la Yougoslavie. Mais à la suite des protestations formulées par d'autres petites puissances, qui trouvaient, sans doute, leurs intérêts insuffisamment représentés dans cette assemblée constituante, quatre autres pays y furent admis (1). La charge de diriger les débats devait échoir — cet honneur lui revenant presque de droit — au président Wilson.

Au cours des dix séances échelonnées du 3 au 13 février 1919, la Commission épuisa l'examen des divers

(1) La Composition de la Commission pour la S.D.N. était la suivante : France : M. Léon Bourgeois ; M. Larnaude. — Grande-Bretagne : Lord R. Cecil, général Smuts. — Italie : M. Orlando, M. Scialoja — Japon : Baron Makino. — Vicomte Chinda. — U.S.A. : W. Wilson ; colonel House. — Belgique : M. Hymans. — Brésil : M. Epitacio Pessoa. — Chine : M. W. Koo. — Portugal : M. Jayme Batalha Reis. — Serbie : M. Vesnitch. — Sur demande formulée par la Grèce, la Pologne, la Roumanie, et la Tchécoslovaquie, les délégués suivants furent ajoutés à la Commission : Grèce : M. Venizelos. — Pologne : M. R. Dmowski. — Roumanie : M. Diamandy. — Tchécoslovaquie : M. C. Kramar.

projets et mit au point, en lui apportant quelques modifications importantes, le texte que nous appellerons Hurst-Miller. L'affaire, on le voit, fut rondement menée et cela est d'autant plus surprenant que les autres organes de la Conférence ne donnaient certes pas le spectacle d'une semblable célérité. L'explication du phénomène réside dans le fait que la commission ne faisait, en réalité, qu'entériner, presque sans débats, les décisions du duo sus-nommé. Le docteur D. H. Miller écrivait à ce propos :

> Si l'on compare le premier projet soumis et le texte définitif du Pacte tel qu'il figure dans le traité, on trouve, certes, dans ce dernier des différences importantes de forme et d'expression ; on y trouve aussi des additions de la plus haute importance ; mais on pourra également constater qu'à l'exception d'un article remanié et d'un autre supprimé toute la substance du premier projet est passée dans le texte définitif.

C'est ce qui explique la rapidité des résultats obtenus et démontre encore une fois, s'il en était besoin, que la structure et les détails mêmes du Pacte sont de conception anglo-américaine. Ce caractère apparaît de façon particulièrement frappante dans sa partie centrale, celle qui constitue, pour ainsi dire, l'ossature de l'édifice. Les articles compris entre le douzième et le dix-septième reproduisent, en effet, le principal du Plan Phillimore dont il a été question plus haut. Ils constituent l'expression fidèle des idées exprimées dans les milieux américains et britanniques au sujet des mesures propres à assurer le maintien de la paix. On n'y relève aucune trace, ou presque, du projet français qui visait à doter la S.D.N. de moyens d'action plus efficaces. Le seul grand débat au sein de la Commission devait, d'ailleurs, avoir pour objet l'adoption de ce projet. Il devait mettre en relief une fois de plus les divergences qui séparaient, presque sur tous les points, le parti français de celui anglo-saxon.

Le 14 février, en séance plénière, le président Wilson présentait le premier « Draft Covenant » et le faisait adopter, ainsi qu'il était devenu normal, à l'unanimité des voix. On entrait alors dans une nouvelle phase des travaux. Le projet de Pacte devait être rendu

public afin qu'une large et libre discussion pût s'engager sur ses points essentiels. Comme on peut bien l'imaginer, cela ne manqua pas et les critiques, les recommandations et les demandes d'amendements affluèrent de tous côtés. Il est difficile de dire, cependant, quel compte exact fut tenu des uns et des autres. Nous ne croyons pas nous avancer beaucoup en disant que dans l'ensemble il n'en fut tenu aucun. Là-dessus la Commission tint trois séances, le 20 et le 21 mars, afin d'entendre les éventuelles objections formulées par treize puissances neutres spécialement invitées à faire connaître leur sentiment sur la question. Et au cours des séances tenues les 22, 24 et 26 mars, 10 et 11 avril la Commission tint très scrupuleusement à examiner les suggestions ainsi avancées de part et d'autre. Mais encore une fois, il nous est permis d'affirmer que le projet de Pacte ne sortit pas de ces délibérations fondamentalement altéré.

La Commission conclut enfin ses travaux le 28 avril, date à laquelle le président Wilson présenta, en séance plénière, le texte définitif du Pacte de la Société des Nations. C'est ce texte qui, incorporé dans les Traités de Paix en constitue le préambule solennel.

Les discussions qui eurent lieu au sein de la Commission pour la S.D.N. portèrent, dans l'ensemble, sur deux groupes de sujets bien délimités. D'une part sur ceux ayant trait à l'organisation matérielle, à la procédure et au fonctionnement des différents organes ; d'autre part sur les questions ayant une portée et une signification politique précises et caractérisées. Ces dernières retiendront plus spécialement notre attention. On peut citer comme les plus intéressantes du groupe et comme celles ayant soulevé les débats les plus animés : le désarmement et la création d'une force armée internationale, l'admission des Dominions et des colonies britanniques, la révision des traités, la doctrine de Monroe, l'égalité des races et finalement la question religieuse.

Les débats sur le désarmement et sur la constitution d'une armée internationale devaient dominer l'ensemble des travaux. Ils s'étendirent, en effet, de la

première séance jusqu'à celle de clôture du 28 avril au cours de laquelle le projet d'un Etat-Major sociétaire maintes fois présenté par l'infatigable Bourgeois fut, définitivement, repoussé. Décision importante puisque d'elle devaient dépendre, en une certaine mesure, le caractère et l'activité future de la S.D.N. Les deux questions, cela va sans dire, étaient entièrement distinctes et les projets relatifs étaient dus à des initiatives différentes. Celui du désarmement intégral faisait partie du plan Wilson tandis que celui d'une force armée et d'un Etat-Major internationaux était une idée française. Cela n'empêche qu'il était opportun de les étudier conjointement en raison de leurs affinités et interférences réciproques.

Au sujet du désarmement l'art. 8 du « Draf Covenant », qui servait, nous le disions plus haut, comme base de discussion, était singulièrement catégorique :

> Les Parties contractantes reconnaissent que le maintien de la paix exige la réduction des armements nationaux au point le plus bas compatible avec la sécurité domestique. Le Conseil exécutif s'enquérera aussi quant à la possibilité de supprimer le service militaire obligatoire.

Ce qui, en bref, revenait à dire que les armées nationales auraient dû être réduites aux simples forces de police. Lorsque cette proposition radicale fut soumise en première lecture à l'examen de la commission, le mot *domestique* provoqua un vif émoi et une discussion extrêmement animée. Les représentants de la France, de l'Italie et du Japon se levèrent aussitôt pour combattre l'adoption de ce critérium de limitation des armements terrestres, qui n'aurait su évidemment trouver une compensation suffisante dans l'existence d'une S.D.N. Ce fut le baron Makino, délégué japonais, qui devait résoudre la difficulté en proposant de substituer à l'expression de « sécurité domestique » celle de « sécurité nationale ». La substitution — qui fut adoptée — représentait un affaiblissement très considérable de l'idée wilsonienne. En fait, elle en modifiait complètement le sens. Car s'il est relativement aisé de fixer le niveau des forces effectivement nécessaires pour assurer la sécurité domestique, c'est-

à-dire la police du territoire, il en va tout autrement pour ce qui concerne la sécurité nationale. Adopter cette dernière rédaction signifiait en somme laisser à l'arbitraire de chaque nation de fixer ce niveau. Autrement dit, cela signifiait laisser les choses en état. C'est à ce moment-là que Léon Bourgeois, profitant du changement de rédaction, demanda que le nouveau critérium n'impliquât pas seulement l'existence d'armements substantiels mais aussi d'un véritable Etat-Major international. C'était de sa part la première d'une longue suite de tentatives, toutes dirigées vers le même but, qui était en définitive de mettre à la disposition de la S.D.N. des moyens d'actions susceptibles de lui permettre l'accomplissement de sa tâche. Il est intéressant de remarquer comment, encore une fois, les directives de la politique française et celles anglo-américaines divergeaient sur ce point de la manière la plus absolue. On peut dire, en effet, que si l'une tendit toujours à élargir et à préciser les devoirs de la S.D.N. et à en faire une force effectivement agissante, l'autre, par contre, s'efforça de limiter ses responsabilités et de laisser les stipulations du Pacte dans une imprécision rassurante. Les deux pays anglo-saxons obéissaient d'ailleurs à des mobiles différents. Les Anglais étaient surtout préoccupés de se soustraire à des engagements qui les eussent obligés un jour ou l'autre à intervenir activement dans des conflits où aucun de leurs intérêts n'était en jeu, tandis que les Américains, ou pour mieux dire leur président, s'opposaient aux initiatives françaises, et en particulier à celle d'armer la S.D.N. parce que dans leur candeur ils croyaient à l'efficacité des sanctions morales.

Les mêmes pays qui avaient combattu la limitation des armements au niveau de la sécurité domestique, firent avorter la proposition de supprimer le service militaire obligatoire. Cette proposition de Wilson visait en somme à généraliser le système des armées de métier adopté par les pays de langue anglaise. Son adoption eût signifié pour tous les pays continentaux d'Europe un bouleversement complet de leurs moyens de défense. Lorsque le 6 février la suppression de la conscription obligatoire vint en discussion, Léon

Bourgeois s'y opposa avec énergie. Il fut appuyé en cela par le premier délégué italien, M. Orlando qui de son côté avait déjà déclaré, au Conseil des Quatre, que son pays n'aurait jamais pu songer à lever une armée de volontaires. La rédaction finale de l'article du Pacte touchant à ces questions fut arrêtée après une longue controverse et de nombreux projets transactionnels. Mais en fin de compte la France et l'Italie eurent gain de cause. En effet, non seulement il n'était plus question dans le texte définitif de suppression du service militaire obligatoire, mais la France avait encore obtenu qu'il y fût inséré ce principe du « risque spécial » qu'elle avait toujours énergiquement soutenu (1). Principe qui affirmait en substance que certains pays se trouvant plus particulièrement exposés à une attaque, en raison de leur situation géographique, doivent être autorisés à entretenir des forces militaires en nombre considérable ou doivent être protégés par des garanties spéciales. L'attitude britannique au cours de cette longue délibération fut manifestement assez gênée. Si pour ce qui concerne les armements terrestres la Grande-Bretagne n'eût pas vu sans déplaisir l'abaissement de la puissance militaire française, le problème changeait évidemment de face lorsqu'il s'agissait des armements navals. Mais comment aurait-on pu décemment séparer les uns des autres et réserver à chacun un traitement différent ? C'est très vraisemblablement la difficulté d'adapter le critérium de la « sécurité domestique » aux exigences particulières de la défense impériale, qui empêcha pour une fois l'Angleterre de soutenir avec la conviction et l'ardeur nécessaires les conceptions wilsoniennes.

Quelques mots à présent du plan français d'une force armée internationale. Cette idée mérite d'autant plus de retenir l'attention qu'elle constitue la seule tentative pour donner à la S.D.N. les moyens de sa politique. C'est-à-dire les « arguments » nécessaires pour faire respecter ses décisions. Il n'est pas douteux que si, par aventure, le projet avait été adopté, l'organisation de la communauté internationale se fût

(1) Voir en appendice le texte du Pacte, article VIII, § 2.

développée selon un modèle fort différent de celui originairement proposé par le président Wilson. Mais il est impossible de dire d'autre part si cela eût été un bien ou un mal. Et cela pour la très simple raison que l'on ne sait pas très bien à quel point de vue se placer. A chacun en effet correspond une réponse différente. Il est cependant fort probable que son adoption eût signifié l'hégémonie définitive, à l'intérieur de la S.D.N., des puissances plus fortement armées. On comprend donc que le projet fût d'origine française et l'on comprend aussi que les Américains accusassent les Français de vouloir, grâce à lui, transformer la S.D.N. en un instrument de leur suprématie. Il n'en reste pas moins que l'attribution de fonctions répressives et des moyens nécessaires pour les exercer, eût permis à la S.D.N. d'agir et pas simplement de parler. En tant qu'instrument de bonheur universel la preuve de son incapacité ou de son utilité eût été alors décisive et sans appel.

Le projet en question constitue la troisième partie du plan français pour une organisation juridique de la communauté internationale.

L'exécution de sanctions militaires sur terre ou sur mer sera confiée soit à une force armée internationale, soit à une ou plusieurs puissances membres de la S.D.N. qui en auraient reçu mandat. L'organisation internationale aura à sa disposition une force militaire fournie par les différents Etats membres : 1° afin de pouvoir assurer l'exécution de ses décisions et de celles émanant du Tribunal International ; 2° afin de pouvoir surclasser éventuellement les forces armées qui pourraient être opposées à la S.D.N. en cas de conflit

Après avoir spécifié de quelle façon seraient fixés les effectifs totaux et les contingents fournis par chaque pays, le plan français proposait l'institution d'un Etat-Major International.

Un Etat-Major International s'enquérera de toutes les questions militaires affectant la S.D.N. Chaque Etat nommera l'*officier* ou *les officiers* qui le représenteront selon des proportions qui seront fixées subséquemment.

Après avoir examiné les fonctions de ce Haut Commandement, le projet soulignait que ce dernier aurait

eu le pouvoir d'exiger des Etats membres une modification de leur mode de recrutement, si les circonstances l'avaient commandé. Cela dédié vraisemblablement aux pays fidèles au système des armées de métier. Il était question, enfin, de la nomination, en cas de nécessité, d'un Chef d'Etat-Major Général dont les pouvoirs cesseraient — était-il précisé — lorsque le danger du conflit armé aura cessé ou bien lorsque l'objet de la campagne aura été atteint.

Le président Wilson, fermement épaulé cette fois-ci par Lord Cecil, s'éleva avec une extrême énergie contre la conception d'une armée et d'un Haut-Commandement internationaux. Cela aurait équivalu — disait-il — à substituer un militarisme international au militarisme national. Mais L. Bourgeois ne se tint jamais pour battu, malgré tous les renvois, les votes hostiles et les expédients de procédure. La Commission se prononçait-elle d'une manière ou d'une autre contre son plan ? Aussitôt il le reproposait par une voie détournée (1). Jusqu'à la fin, et peut-être contre tout espoir, la délégation française combattit pour faire adopter un amendement comportant l'institution d'une force armée internationale. Cet amendement fut définitivement repoussé comme nous le disions, le 28 avril 1919 au cours de la dernière séance tenue par la Commission (2). Cependant, et pour donner partiellement satisfaction aux demandes françaises, Lord Cecil proposa et fit adopter une disposition en vertu de laquelle une Commission permanente serait instituée afin d'assister le Conseil en ce qui concerne l'exécution des articles I et VIII du Pacte sur les questions militaires, navales et aériennes (3).

Il n'est pas sans intérêt d'examiner à présent un

(1) R. S. Baker : *Le président Wilson et le règlement franco-allemand*, page 65.

(2) Texte de l'amendement : « Une organisation permanente sera créée dans le but de remplir les obligations militaires et navales qui incomberaient aux Parties contractantes du fait du Pacte, et de les rendre immédiatement effectives en cas de nécessité.

(3) Voir en appendice l'article IX du Pacte. La Commission fut effectivement instituée lors d'une des premières réunions du Conseil à Rome en mai 1920.

certain nombre de questions qui, par leur caractère et leur portée politique, ont contribué à modifier l'idée d'une Ligue fondée sur les principes démocratiques d'égalité et de liberté, d'une Ligue au sein de laquelle les peuples auraient été égaux en droits et soumis aux mêmes devoirs.

La première dans l'ordre chronologique qui se présente à notre attention est celle de l'admission comme membres de la S.D.N. des Dominions britanniques. Etait-il juste et opportun de les admettre étant donné qu'ils ne pouvaient être assimilés malgré tout, et surtout à l'époque, à des Etats indépendants et jouissant de leur pleine souveraineté ? Certains s'étaient posé le problème lorsque la discussion avait porté sur ce point. Mais les hésitations furent de courte durée et dès les premières séances l'affaire était tranchée à l'entière satisfaction de l'Angleterre. Comme le dit un des commentateurs du Pacte.

> ... la première moitié du paragraphe deux qui met sur le même pied les Dominions et les colonies britanniques avec les Etats autonomes fut proposée afin de seconder un désir de la délégation anglaise. Aucune objection sérieuse ne fut soulevée contre l'octroi d'un tel privilège aux Dominions (1).

Apathie d'autant plus curieuse qu'en vertu de cette décision l'équilibre des forces au sein du grand Parlement international allait se trouver déplacé au profit d'une seule puissance, laquelle assumait de ce fait une situation nettement prédominante par rapport à tous les autres pays. Et l'on avait beau soutenir que l'admission des cinq communautés autonomes n'était pas de nature à renforcer toujours et nécessairement le point de vue de la métropole ; chacun savait bien que les réactions des Dominions, vis-à-vis de toute éventualité touchant aux intérêts de l'Empire, sont foncièrement britanniques. Mais il faut croire que le principe de l'admission était acquis d'avance. On est du moins conduits à le penser lorsque l'on passe en revue tous les arguments qui auraient put être employés pour le combattre ou, plus simple-

(1) Florence Wilson : *The Drafting of the Covenant*, page 21.

ment, pour le discuter. Et premièrement, il y a lieu de remarquer qu'à l'époque l'indépendance des Dominions n'était pas encore officiellement reconnue. C'est seulement en 1926 que la Conférence Impériale réunie à Londres, devait la consacrer en adoptant la définition bien connue de :

Communautés autonomes dans les limites de l'Empire, aucunement subordonnées les unes aux autres, bien que réunies par une même soumission et fidélité à la couronne, librement associées comme membres du Bristish Commonwealth of Nations.

Formule dans l'ensemble assez équivoque à l'exception d'un seul point : celui où il est dit que les communautés britanniques sont soumises à l'autorité d'un seul chef d'Etat. On pourra soutenir si l'on veut qu'il s'agit là d'un lien purement symbolique, il n'en reste pas moins que ce lien existe et est même très puissant.

Autre preuve que l'on aurait pu invoquer contre l'indépendance, surtout en ce qui concernait les affaires étrangères, était l'absence de toute représentation diplomatique. A l'époque de la Conférence, aucun Dominion n'avait des agents accrédités à l'étranger et toutes les affaires qui les concernaient passaient par l'intermédiaire des Ambassades et Légations anglaises. C'est seulement en 1926 que le Canada prit, le premier, l'initiative d'envoyer un ministre plénipotentiaire à Washington. Précédemment il n'avait, en fait de représentation à l'étranger, qu'un simple commissaire général à Paris.

Tout cela, d'ailleurs, les délégués à la Commission pour la S.D.N. le savaient parfaitement et s'ils renoncèrent à en faire état, c'est qu'ils avaient jugé sans doute plus opportun, et peut-être aussi plus prudent, d'acquiescer sans discussion aux désirs de l'Angleterre. Ce qui eut pour résultat, entre autres, de lui attribuer dans les scrutins de l'Assemblée six voix contre une à tous les autres pays.

*
* *

Il est une question d'une très grande importance

morale qui, à plusieurs reprises, fut soulevée au cours des discussions et qui fut toujours repoussée avec acharnement : c'est l'égalité des races. On pourrait s'étonner évidemment d'un pareil parti pris surtout si l'on songe au caractère universel de la S.D.N. et à sa mission évangélique toute tournée vers le bonheur de l'humanité. Mais l'on n'aurait jamais fini alors d'être surpris par les extraordinaires contradictions de la civilisation et de l'esprit anglo-saxons.

C'est le Japon, membre originaire de la Société, qui avait pris l'initiative de la proposer. Et c'est l'Angleterre et les Etats-Unis qui prirent, de leur côté, l'initiative de la combattre. De toutes leurs forces et en une parfaite communion de sentiments, ils s'opposèrent à l'insertion dans le texte du Pacte d'une formule consacrant — même indirectement — la reconnaissance de cette égalité. Dès le début, c'est-à-dire dès le moment où les premiers paragraphes du Préambule furent mis en discussion, la délégation japonaise présenta un amendement pour être inséré après les mots « la justice et l'honneur » (1) et ainsi rédigé « ...décident... d'accepter le principe de l'égalité des nations et du traitement équitable de leurs ressortissants ». Jamais plus belle occasion ne s'était offerte aux Anglo-Américains d'affirmer leur solidarité ! Et la proposition se heurta immédiatement à un refus catégorique de la part de Lord Cecil, lequel déclara que l'acceptation du principe en question aurait été susceptible de provoquer des interventions injustifiées dans la politique intérieure des différentes puissances. Quant au président Wilson il se déclara, lui aussi, opposé à l'amendement et justifia son opposition en ajoutant que le Pacte reconnaissait déjà l'égalité des *Etats* et qu'il assure même les moyens de la défendre. On voit tout de suite la confusion qui, volontairement ou non, était ainsi créée. Le Japon demandait que fût reconnue l'égalité des *races* et on lui répondait que celles des *Etats* était déjà un fait accompli.

L'amendement eut le soutien de la France, de l'Italie, de la Tchécoslovaquie, de la Pologne, de la Chine,

(1) Voir en appendice le texte du Pacte, article 1.

de la Serbie, et fut approuvé par onze voix sur dix-sept. Ce qui ne l'empêcha pas d'être repoussé, puisque l'unanimité était requise. Là-dessus le président Wilson éprouva le besoin d'assurer la Commission que personne, sans doute, ne pourrait interpréter un tel vote comme une condamnation du principe soutenu par le Japon (1). Assurances qui, pour notre part, se passent de commentaires. En somme l'inégalité qu'ils se refusaient alors à désavouer, semblait aux anglo-saxons « a matter of course » ; quelque chose allant de soi et sur lequel il était aussi inutile qu'indécent de trop insister.

Les Japonais n'eurent pas de succès avec leurs propositions — disait un des membres de la délégation américaine. — Chaque proposition successive demandait moins que la précédente. Finalement, ils se bornèrent à demander quelques mots dans le préambule. D'ailleurs, leurs négociations avec nous furent entièrement amicales car, même indépendamment de notre attitude, les Japonais ne pouvaient pas réussir. Lorsqu'à la dernière séance de la Commission, ils présentèrent leur dernière proposition développée dans un des plus impressionnants discours que j'aie entendus, les Japonais demandèrent que l'on votât. On ne votait que pour l'affirmative ; ni le président Wilson, ni le colonel House ne votèrent. Cependant la majorité de la Commission était en faveur de l'addition au préambule de cette proposition *en apparence modérée*. Mais Lord Cecil se leva et déclara formellement qu'il avait reçu comme instruction de son gouvernement de refuser d'accepter la proposition de l'Allié. Les vues des Dominions avaient prévalu : l'Australie avait plus d'influence sur Londres que Tokio (2)

Lorsqu'en 1921 le gouvernement britannique envisagea le renouvellement de l'alliance avec le Japon, ce furent encore une fois des influences canadiennes et australiennes qui lui firent renoncer à ce projet pourtant vital pour l'Empire. Ce qui prouve que pour les Anglo-Saxons mêmes les considérations politiques ne tiennent pas devant les préventions de races. Ainsi *leur* aversion pour les hommes de couleur, peu compatible en vérité avec l'esprit humanitaire de la

(1) D. H. Miller : *Ce qui se passa réellement à Paris*, page 322.
(2) Florence Wilson : *The Drafting of the Covenant*, page 19.

S.D.N., devait priver cette dernière du bénéfice d'une belle et noble déclaration.

***

Avec la reconnaissance de la Doctrine de Monroe, la Ligue devait subir une limitation très importante. C'est à la demande expresse du président Wilson qu'une référence formelle y fut faite dans l'article XXI du Pacte. L'argument par lequel il appuya sa requête ne manque pas d'une certaine originalité. Il consiste en ceci que le Covenant ne serait en réalité que l'extension logique de la Doctrine de Monroe et correspondrait à une acceptation universelle de ses principes. Il ajouta que si, d'une part, on n'aurait eu aucune raison de craindre que la doctrine s'opposât aux obligations du Pacte, par contre aux Etats-Unis on craignait beaucoup la réciproque. Mais la délégation française déploya aussitôt une action vigoureuse contre la demande américaine et s'attacha à faire ressortir qu'il existait une incompatibilité manifeste entre les commandements de ces deux évangiles politiques. Elle s'efforça aussi de démontrer que l'art. XXI constituait une anomalie et un cas de partialité évident, attendu qu'il était le seul à s'occuper d'un pays en particulier. Finalement, autant pour prendre en défaut les assurances de compatibilité que pour fixer définitivement la ligne de conduite américaine sur ce point, les Français demandèrent à plusieurs reprises une définition exacte de la Doctrine en question. Ce qui, après tout, était vraiment le moins que l'on pouvait exiger de ses éventuels bénéficiaires. L'argumentation française, il est facile de s'en rendre compte, avait comme seul point de départ la crainte de voir les Etats-Unis se désintéresser progressivement des affaires européennes. Ceci en hommage aux sages recommandations laissées par le président Monroe. Cette crainte ne manqua pas d'ailleurs de provoquer une certaine irritation parmi les membres de la délégation américaine, étant donné — ce sont leurs propres paroles — que malgré tout leur pays s'était bel et bien battu en Europe et en particulier aux côtés de la France. Mais

l'opposition de Léon Bourgeois ne devait pas désarmer. Deux amendements furent présentés successivement dont le but avoué était de restreindre la portée de l'article XXI. En peu de mots, ils précisaient que la fameuse doctrine pouvait se considérer compatible avec le Covenant sous l'expresse réserve qu'elle n'empêchât pas les signataires de remplir leurs obligations. Cependant, sur une intervention pressante du président Wilson, les deux amendements furent repoussés et l'article XXI fut adopté sans aucune restriction. Au cours de sa péroraison, le Président tint encore une fois à préciser que le Pacte n'était en somme qu'une acceptation universelle du principe en vertu duquel les Etats-Unis s'étaient déclarés prêts à défendre l'indépendance politique et l'intégrité territoriale des autres nations américaines.

Il faut dire que tout au long de cette controverse la délégation britannique avait appuyé sans hésitation le point de vue des « cousins » d'outre-Atlantique. Comme toujours, lorsqu'aux débats participent des vrais étrangers, la conjonction s'était faite automatiquement entre eux. Et cela était d'autant plus remarquable que personne — pas même le président Wilson — ne savait au début l'attitude que prendraient les Anglais sur cette question (1).

Mais la bataille n'était pas terminée, car il restait encore la ressource à la délégation française de demander que l'on précisât une fois pour toutes le sens et la portée de la Doctrine de Monroe. Ce qui — nous le disions tout à l'heure — aurait eu pour effet de fixer les Américains sur une interprétation et de leur interdire à l'avenir tout recours qui ne rentrât pas exactement dans la règle établie. Autrement dit on visait à leur enlever toute élasticité de mouvements autour de l'article XXI. Encore une fois, grâce à l'appui britannique, le président Wilson devait avoir gain de cause et déjouer l'insidieuse manœuvre.

La réunion — note le docteur D. H. Miller — finit de bonne heure dans une atmosphère de contrainte et sans aucune des formules de politesse en usage !

(1) *Ibid.*, p. 323.

S'il nous fallait, à présent, donner une opinion sur l'ensemble du différend et sur sa condition, nous ne pourrions que nous en tenir à ce qui fut dit à l'époque par un des délégués français. A savoir que l'insertion de l'article XXI constitue une infraction flagrante à un principe qui aurait dû être général et strictement observé par tous. Il est évident, quoiqu'en ait dit le président Wilson au cours de son argumentation, que la reconnaissance de la doctrine de Monroe signifiait tout simplement pour les Etats-Unis la possibilité d'éluder, s'ils en avaient eu l'intention, les responsabilités et les devoirs du Pacte. Ce qui, tout au moins en théorie, demeurait interdit aux autres pays. Elle signifiait en outre — et là nous devons chercher la vraie raison de la demande formulée par Wilson — une tentative pour rendre le Pacte agréable et rassurant aux yeux de l'opinion publique américaine. Tentative qui d'ailleurs devait être bien mal récompensée.

La Commission avait déjà pourvu à l'organisation matérielle de la S.D.N. et établi toute une procédure pour la solution des différends internationaux. Elle avait aussi choisi des systèmes — réputés infaillibles — pour ramener éventuellement à la raison les Etats récalcitrants ou en rébellion ouverte. Tout cela s'était passé sans trop de difficultés et sans débats historiques méritant d'être relatés ici. Mais il restait quelque chose de capital à faire si l'on ne voulait que la Ligue fût considérée uniquement comme une assurance commode pour le maintien du *statu quo* au profit de ses actuels bénéficiaires. L'immobilité n'étant pas, évidemment, une solution définitive, il fallait permettre à la communauté internationale d'évoluer et de se transformer tout en restant attachée aux bons principes. C'est-à-dire sans avoir recours à la violence.

Dans la période actuelle de notre histoire, la situation internationale est définie et maintenue par un ensemble de traités librement négociés ou, parfois, imposés. Les circonstances de leur côté se transformant sans cesse, il en résulte périodiquement un besoin impérieux de modifier l'état de choses en vigueur et par conséquent les traités qui le délimitent. Avant la

S.D.N. cela se faisait quelquefois par la voie contractuelle mais plus souvent par la guerre. Il était donc indispensable si l'on voulait éliminer cette deuxième méthode et en même temps les raisons qui faisaient avoir recours à elle, d'envisager une procédure normale et obligatoire pour la révision périodique des traités, puisque de condamner le monde à une immobilité perpétuelle il ne pouvait être question. C'était là sans doute — il ne faut pas craindre de l'affirmer — le problème le plus délicat qui se posait à la Commission et le plus vital en même temps pour la S.D.N., puisque son aptitude à éviter les conflits et à permettre malgré cela une évolution de la communauté internationale allait justifier l'existence ou condamner l'institution genevoise.

Il est très probable que les artisans du Pacte envisagèrent la gravité de ce dilemme, trop évident, d'ailleurs, pour qu'il fût possible de l'ignorer. Cependant l'article XIX, qui concerne précisément la révision des traités, et aurait dû être de ce fait le plus important de tous, consacre à peine trois lignes à la question :

> 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.

Ce qui évidemment n'était pas très explicite ni très impératif. La formule employée est, même, d'une politesse si parfaite qu'elle semble vouloir prévenir des réponses trop désagréables et s'excuser par avance de l'indiscrétion commise. En réalité, on découvre ici la contradiction interne de la S.D.N., cause première d'impuissance. Contradiction, d'ailleurs, absolument inévitable. Toute organisation juridique de la communauté internationale qui veuille à tout prix maintenir la paix se trouve placée, en effet, par la force même de choses, devant un dilemme pratiquement insoluble. Ses deux alternatives peuvent s'exprimer brièvement de la sorte : Ou bien la S.D.N., dans son effort pour empêcher la guerre, s'accrochera au *statu quo* et aura alors contre elle tous les peuples insatis-

faits et mécontents de l'ordre établi, ou bien elle tâchera de réviser les situations acquises et elle sera combattue par leurs actuels bénéficiaires. Dans le premier cas, elle se transformera finalement en une espèce de syndicat des pays conservateurs ; dans le deuxième, elle sera fatalement frappée d'impuissance. Dans les deux, il est à craindre que l'issue ne soit la même : le recours à la guerre à plus ou moins longue échéance. Car on ne peut raisonnablement admettre, les hommes et les pays étant ce qu'ils sont, l'éventualité d'une spoliation volontaire et gracieuse. On ne peut croire que sur invitation de Genève les nations riches consentissent à partager leurs ressources avec les moins fortunées et à ouvrir toutes grandes les portes à leur émigration. Une telle perspective serait, certes, très belle et consolante, mais elle ne peut s'appliquer à notre monde qui, en définitive, est simplement humain, c'est-à-dire fondé avant tout sur l'égoïsme. D'autre part, il n'est pas non plus possible que par amour de la S.D.N. les peuples, qui se sont appelés d'eux-mêmes prolétaires renonçassent à leurs revendications.

Le dilemme ne pouvant être évité, il fallait en sortir par un compromis ; en d'autres termes, par une hypocrisie. Celle-ci est représentée par l'article XIX qui voudrait donner à la S.D.N. le caractère d'une institution, pour ainsi dire, progressiste et fermer la porte en même temps à toute tentative sérieuse de modifier l'état de fait créé par les traités en vigueur. Disons bien haut qu'il n'y a, dans ces mots, aucune vertueuse indignation. Il est naturel que les uns veuillent garder leur bien et les autres le leur enlever. Il est naturel aussi que la S.D.N., institution mondiale, ait voulu donner satisfaction aux uns et aux autres. Et il est normal enfin que cela soit irréalisable, puisqu'on ne peut, généralement, sauver la chèvre et le chou ni concilier les inconciliables. On comprend donc très bien le rôle de la S.D.N. en tant qu'instrument de conservation. Ce rôle, cependant, est nécessairement transitoire. On peut, certes, espérer le voir durer, mais il est impossible de le concevoir éternel. Par contre, on ne saurait imaginer une S.D.N. comme instrument de ré-

novation. Car si elle voulait vraiment s'ériger en justicier, redresser les torts, bref aider à l'évolution du monde — ce qui, entre parenthèses, lui ferait commettre d'autres injustices — elle détruirait ses propres bases et se suiciderait. En somme, tout cela revient à dire qu'il est vain de rechercher une situation de parfaite justice. Dans le domaine international surtout, ce que nous croyons juste est une question de point de vue et, parfois, de force.

On pourrait, évidemment, objecter à tout cela qu'il aurait suffi de donner à l'Assemblée de plus amples pouvoirs en matière de révision des traités pour rendre l'article XIX parfaitement opérant. On aurait pu dire, par exemple, « L'Assemblée doit périodiquement inviter, etc., etc. » au de lieu de « L'Assemblée peut de temps à autre... ». Cela aurait produit, évidemment, un tout autre effet. Entre autres, et à coup sûr, celui d'empêcher les nations conservatrices d'adhérer au Pacte. Chose qu'elles n'auraient jamais faite effectivement si au lieu d'y voir une assurance de stabilité elles y eussent décerné des raisons de bouleversement.

Et puis il faut dire aussi — mais cela concerne plutôt la procédure et non la théorie — que même dans le cas où la révision des traités avait pu être abordée, les délibérations relatives auraient été infailliblement noyées sous le flot intarissable des rapports, des études, des plans et des projets qui s'écoule majestueusement et sans arrêt de Genève.

Il nous reste à ajouter que les débats autour de cette grave question semblent avoir été dénués d'ardeur autant que d'intérêt. Manifestement, on préférait glisser. L'article XIX qui ne figurait même pas dans le projet original, fut inséré dans le texte définitif à la demande de la délégation anglaise. Ce qui fut fait, pour ainsi dire, sans discussion.

Quelques mots à présent sur un sujet qui touche à la fois aux principes directeurs et à l'organisation matérielle de la Société. Aussi étrange que cela puisse paraître, étant donné les opinions démocratiques professées par ses auteurs, le « Draft Covenant » réservait, exclusivement, à la France, aux Etats-Unis, à la Grande-Bretagne, à l'Italie et au Japon la charge et

l'honneur des fonctions proprement directrices. C'est ce véritable Directoire — le mot seulement fait frémir — qui aurait dû former le Conseil Exécutif de la S.D.N. et assumer la responsabilité de son activité future. Il n'est pas besoin de longues phrases pour démontrer qu'une pareille disposition eût contrevenu au caractère fondamental d'une ligne universelle des peuples en consacrant parmi eux des inégalités de situation vraiment trop choquantes. On en serait venu de la sorte à distinguer deux catégories de membres dont la première, celle des grandes puissances, aurait eu toutes facilités pour imposer sa volonté à l'autre. Or un tel état de choses eût été inadmissible et les représentants des petits pays ne manquèrent pas de le faire ressortir avec toute la vigueur voulue. Par la bouche de Hymans, Vesnitch, Pessoa, Reis et Venizelos, la Belgique, la Serbie, le Brésil, le Portugal et la Grèce firent connaître à la Commission qu'ils n'entendaient pas souscrire à une semblable disposition. Les petites puissances ne voulaient pas être tenues à l'écart des décisions et souhaitaient être représentées au Conseil.

Il faut dire que le principe en fut acquis assez facilement et la discussion porta, principalement, sur l'importance de la représentation et sur la marge de supériorité qu'il convenait de laisser aux cinq membres originaires. L'accord se fit, en définitive, par la décision d'attribuer à ces derniers une majorité de une voix. Autrement dit les petites puissances allaient disposer de quatre sièges au Conseil (1).

Ces modifications apportées au projet primitif devaient entraîner, naturellement, comme contrepartie à cette nouvelle victoire de la démocratie, une diminution considérable dans les capacités d'initiative et de décision du Conseil. Cela pouvait être fâcheux à

(1) Il est à peine besoin de rappeler que les cinq grandes puissances sont membres permaments du Conseil. Les petites puissances, par contre, siègent pendant une période déterminée qui est généralement de trois ans. Actuellement l'attribution des neuf sièges non permanents se fait par tiers tous les ans. Au bout de trois ans, par conséquent, ils ont été complètement renouvelés. C'est l'Assemblée qui procède aux élections.

certains égards mais satisfaisait, par contre, pleinement à la loi du nombre. Et en définitive, comme on le pense bien, c'était surtout ce résultat qui comptait.

Au cours des années qui suivirent on fit, à propos des sièges non permanents du Conseil, de la véritable inflation. Leur nombre fut porté d'abord à six, puis à neuf. Finalement, en 1933, on atteignit le chiffre record de dix (1). Pendant ce temps, le mouvement inverse se produisait pour les sièges permanents, qui, à travers le jeu compliqué des défections, des retraits et des nouvelles admissions, ont été finalement réduits à quatre. Ce qui signifie, entre autres, que la majorité dans le Conseil a été renversée et qu'elle appartient actuellement aux petites et moyennes puissances.

La désignation des quatre pays de moindre importance appelés à siéger pour la première fois au Conseil de la S.D.N. ne se fit pas sans difficultés. Les rivalités étaient, en effet, nombreuses et il fallut compter aussi avec les sympathies et les clientèles particulières des uns et des autres. Le choix s'arrêta finalement sur la Belgique, le Brésil, l'Espagne et la Grèce. On avait tenu à désigner une puissance neutre afin que la Ligue ne pût être considérée comme une suite à l'alliance de guerre.

Il n'est pas sans intérêt de rappeler que le projet primitif de Pacte contenait une allusion explicite à la liberté religieuse. Le dix-neuvième article lui était consacré en entier. Il s'exprimait dans ces termes :

> Les hautes parties contractantes s'engagent à ne pas adopter de lois prohibant ou entravant le libre culte de la religion et à ne pas appliquer des mesures discriminatoires d'aucune sorte à tous les pratiquants de n'importe quelle croyance ou religion dont les pratiques ne soient pas incompatibles avec l'ordre public ou la morale.

Mais cette résolution, qui s'inspirait d'un véritable esprit de tolérance et de justice, était condamnée par

(1) Cela a été prévu uniquement pour la période 1933-1936, à l'expiration de laquelle l'ensemble de la question devait être réexaminée.

avance à échouer. En premier lieu parce qu'elle devait se heurter au sectarisme antireligieux toujours vigilant et aussi parce que les Japonais n'allaient pas manquer d'en prendre prétexte pour soulever, encore une fois, le principe de l'égalité des races. Ce qu'ils firent, d'ailleurs, et non sans un certain fondement car on ne voit pas pourquoi on aurait continué une discrimination de fait basée sur la couleur de la peau, alors qu'on aurait décidé de ne pas en appliquer à propos des convictions religieuses. Les deux questions se confondent, d'ailleurs, très souvent ainsi que devait le faire remarquer M. Reis, délégué portugais, lorsqu'il rappela que parfois des conflits considérés comme religieux sont, au contraire, motivés par des considérations raciales (1). Mais les Américains qui soutenaient la liberté confessionnelle et désapprouvaient, évidemment, les persécutions de toute espèce dans cet ordre d'idées, trouvaient d'autre part toute naturelle la discrimination de race.

Quoi qu'il en soit, l'article XIX du projet wilsonien ne rencontra pas l'approbation qu'il aurait mérité et ne fut appuyé par aucune délégation. Pas même par l'américaine d'où venait, en somme, l'initiative. Le vieil esprit anticlérical, qui devait compter de nombreux adeptes au sein de la Commission, eut d'ailleurs beau jeu pour présenter cet article comme une intervention plus ou moins voilée dans la politique intérieure des Etats. Et l'idée seule que les conquêtes sacrées de la laïcité auraient pu en souffrir d'une façon quelconque avait dû faire tressaillir d'horreur le cœur de ces fidèles. L'argument n'était pas, à vrai dire, sans réplique, car on aurait pu soutenir, avec le même semblant de raison, que les dispositions du Pacte concernant le trafic des stupéfiants et la traite des femmes, constituaient aussi des interventions illégitimes dans

(1) C'est à la suite de cette intervention que le baron Makino proposa l'amendement suivant : « L'égalité des nations étant un principe fondamental de la S.D.N. les parties contractantes s'engagent à accorder le plus tôt possible à tous les étrangers ressortissants d'Etats membres, un traitement égal et juste sous tous les aspects et ne faisant aucune distinction de droit ou de fait en raison de leur race ou nationalité ». — L'amendement fut, bien entendu, repoussé.

les affaires privées des différents pays. Ainsi l'article incriminé fut supprimé et la S.D.N. perdit-elle une belle occasion de prouver son attachement aux principes de la liberté et de la tolérance.

Dans sa brochure déjà citée, le général Smuts non seulement s'était fait le promoteur des mandats coloniaux mais avait, en outre, mis en évidence le danger de limiter le rôle de la S.D.N. à une action purement négative de prévention de la guerre.

> Nous étudierons la S.D.N., affirmait-il, non seulement comme moyen d'empêcher les guerres futures, mais encore beaucoup plus comme un grand organisme de la vie ordinaire de la civilisation en temps de paix... Il n'est pas suffisant d'être seulement le *Deux ex machina* auquel on a recours seulement dans des circonstances très graves, lorsque le spectre de la guerre se présente. Si la S.D.N. doit durer il faut qu'elle soit davantage. Elle doit devenir un élément, faire partie de la vie internationale commune des Etats. Elle doit être un organe de conciliation toujours visible, toujours actif, toujours en fonction. Elle doit fonctionner si fortement dans les relations ordinaires et pacifiques des Etats qu'elle doive devenir irrésistible quand surgit entre eux un différend. Son activité en temps de paix doit être le fondement et la garantie de son pouvoir en cas de menace de guerre (1).

L'argumentation ne manquait pas de justesse et ses conclusions paraissaient d'autant plus opportunes que déjà avant la guerre nombre d'organisations internationales de caractère économique, humanitaire ou autre avaient donné des résultats satisfaisants. Si l'Union Postale Universelle, la Croix Rouge internationale et cœtera, avaient fonctionné à la satisfaction générale, il n'y avait pas de raisons pour que la S.D.N. n'obtînt pas des résultats analogues et même supérieurs attendu que son organisation et ses moyens étaient infiniment plus puissants.

En attribuant à la S.D.N. des fonctions, pour ainsi dire, extra-politiques on atteignait un double but. On augmentait son importance et son rayonnement d'une part, et on lui donnait en même temps la possibilité de s'affirmer sur un terrain déjà connu et sur le-

(1) Voir en Appendice le texte du Pacte : article XXII.

quel d'autres, avant elle, avaient remporté des succès. Et c'est pour cela que les derniers articles du Pacte traduisent en pratique les idées exprimées par le général Smuts. Non seulement il est spécifié dans ces articles que les Etats Membres s'engagent à fonder une organisation internationale du travail ; chargent la Société du contrôle sur le commerce des armes et de la coordination de la lutte contre la traite des femmes et le trafic des stupéfiants ; promettent de prendre des mesures pour combattre les épidémies et d'encourager les organisations de la Croix rouge ; mais il y est dit encore que les bureaux internationaux établis antérieurement seront placés sous l'autorité de la Société (1).

Ainsi, pour reprendre l'expression d'un chroniqueur américain (1), la S.D.N. devenait une sorte de « clearing house » de la coopération internationale.

Il est juste de rappeler, d'ailleurs, que les propositions du général Smuts et sa conception du rôle de la Société, reçurent un appui aussi efficace qu'inattendu de la part des organisations féministes de divers pays. Leurs représentantes furent solennellement introduites auprès de la Commission qui ne manqua pas de leur prêter une oreille attentive. Leurs suggestions consistaient en substance à proposer l'extension des fonctions de la Société à tous les domaines non politiques. S'il faut en croire le même auteur cité précédemment, plusieurs de leurs idées furent accueillies et l'on trouve dans le texte définitif du Pacte plus d'une trace de cette intervention.

Les articles en question furent adoptés assez rapidement et sans avoir suscité des débats.

On peut se demander à présent quel est, de par son acte constitutif, le véritable caractère de la S.D.N. S'agit-il d'un Super-Etat ou d'une Confédération d'Etats? Faut-il voir en elle, par contre, une simple réunion d'Etats, dépourvue de toute personnalité distincte? La S.D.N. n'est, en réalité, rien de tout cela. Sa

(1) Articles XXIII et XXIV du Pacte.
(2) *Ibid.*, page 327.

nature, qui est complexe, participe en quelque mesure de ces différentes formes d'organisation sans pour cela s'identifier complètement avec aucune d'entre elles.

Une étude, même superficielle, du Pacte, nous la montre tour à tour sous des aspects différents et parfois, même, diamétralement opposés. Nombres d'articles, par exemple, nous empêchent de considérer la Société comme une organisation supra-nationale vis-à-vis de laquelle les Etats Membres auraient aliéné une partie de leur souveraineté. Qu'il suffise de rappeler à cet égard le troisième paragraphe de l'art. I en vertu duquel tout membre peut se retirer de l'association et l'art. XXI qui reproduit la même disposition pour le cas où les amendements apportés au Pacte ne lui conviendraient pas. En outre, et cette démonstration est encore plus péremptoire, le quatrième paragraphe de l'art. XVI donne faculté au Conseil d'exclure de la Société tout membre ayant violé ses engagements. D'autre part, la souveraineté des Etats Membres apparaît encore évidente dans la règle de l'unanimité imposée par l'article XXV pour la plupart des décisions à prendre. Du fait de cette règle, le Pacte reste nettement en deçà de ce que l'on peut considérer être la règle générale pour les sociétés privées où toutes les Assemblées, mêmes les plus extraordinaires, décident à la majorité (1). Dans le cas de la S.D.N. la majorité reste impuissante et le *statu quo* l'emporte. Et cela — pour répéter la formule du deuxième délégué français — parce que les Etats qui en font partie ne veulent être contraints à la guerre par une autre volonté que la leur (2).

Est-ce à dire que le Pacte ne dépasse jamais les limites du droit contractuel? Aucunement. Et la preuve en est donnée par ces articles X, XII et XV qui ont pour résultat évident de restreindre la liberté des membres en cas de guerre, ou de différend susceptible de dégénérer en guerre. Il est, en outre, tout à fait caractéristique que la règle en vertu de laquelle le contrat ne produit pas d'effets vis-à-vis de ceux qui

(1) Cfr. Larmaude, *La Société des Nations. Recueil Sirey.*
(2) *Ibid.*, page 7.

n'y ont pas pris part, ne s'applique pas au Pacte. Les dispositions de l'article XVII en vue de prévenir la guerre s'appliquent, en effet, aussi bien aux Etats Membres qu'à ceux restés en dehors de la Société. D'autre part, il existe plusieurs cas dans lesquels les décisions peuvent être prises à la simple majorité des voix. C'est-à-dire contre la volonté de certains Etats. Ainsi, par exemple, celles concernant l'admission de nouveaux membres (art. I) et les amendements au Pacte (art. XVI). Dans un cas comme dans l'autre, l'opposition d'une minorité est impuissante à empêcher une décision d'être prise.

On voit par ces quelques rappels combien il est difficile de fixer les caractéristiques d'une association telle que la S.D.N. et combien il serait vain de vouloir ramener le Pacte à un type de contrat déjà connu. En fait, selon la définition de M. Larnaude, la S.D.N. peut se considérer comme une convention *sui generis* dépassant parfois les limites du droit contractuel et en vertu de laquelle les nations qui y ont adhéré acceptent de ce fait certaines relations internationales. Ce qu'il y a de remarquable dans cette « convention » c'est qu'elle possède une existence propre et distincte des éléments qui y ont souscrit. Pourvue d'une organisation bureaucratique et d'un budget propres — et même imposants — la S.D.N. représente incontestablement une entité distincte des Etats Membres. Cela résulte aussi de l'existence d'une Assemblée et de cette sorte de Comité Exécutif, qui se nomme Conseil, lesquels, aux termes du troisième paragraphe de l'article III et du quatrième de l'article IV :

> Connaissent de toute question rentrant dans la sphère d'activité de la S.D.N. ou affectant la paix du monde (1).

En vertu de quoi, précisément, l'Assemblée et le Conseil se voient confier indépendamment et de façon distincte de ses membres, certains pouvoirs et certaines responsabilités. C'est toujours en tant qu'entité à soi que la S.D.N. a été chargée par l'article XXIII du

(1) *La S.D.N., ses fins, ses moyens, son œuvre,* Genève 1935, page 29.

contrôle des divers accords internationaux et, par l'article XXIV déjà cité, d'exercer son autorité sur les organisations internationales préexistant à la S.D.N. Rappelons enfin, encore dans le même ordre d'idées, qu'aux termes de l'article XII les Puissances mandataires agissent au nom de la Société.

Il est facile de s'apercevoir, sur la base de ces quelques indications, que le Pacte, même du point de vue de sa nature juridique, représente un compromis. Autrement dit une tentative de complaire à la fois à deux conceptions extrêmes et, bien entendu, opposées. Celle plus ancienne en vertu de laquelle la souveraineté d'un Etat doit être absolue et est, par conséquent, inaliénable ; l'autre, plus récente, qui exigerait des Etats, tout au moins dans certains domaines de leur activité, une véritable abdication de leurs droits souverains. Abdication qui devrait se faire naturellement au profit du Super-Etat.

C'est, malheureusement, le propre de tout compromis de ne rien résoudre par le fait même qu'il voudrait satisfaire toutes les tendances. Il arrive même assez souvent qu'au lieu de complaire à tout le monde, le compromis réussisse l'exploit de rallier l'unanimité du mécontentement. C'est ce qui se produisit finalement pour le Pacte qui suscita d'un côté les critiques des « avancés » et en même temps la méfiance de ceux qu'inquiétaient visiblement ses atteintes indéniables à la liberté d'appréciation des Etats Membres. Les uns trouvaient, en effet, le Pacte insuffisant attendu que les décisions essentielles ne pouvaient être imposées ; les autres, au contraire, prévoyaient le cas où une puissance serait entraînée contre son gré à des mesures qu'elle désapprouverait.

Disons tout de suite que si l'on admet la nécessité d'une loi internationale devant remplacer le libre arbitre des pays et destinée à régir les relations internationales, c'est les tenants du Super-Etat qui ont raison. Il serait vain d'espérer, en effet, en une application volontaire et universelle de cette loi lorsque des intérêts particuliers s'y opposeraient. Or ces intérêts existent, ils joueront toujours vraisemblablement un grand rôle dans la politique mondiale et ne peuvent,

par conséquent, être ignorés. Ils sont représentés par la situation particulière de chaque Etat vis-à-vis de ses voisins et par des solidarités économiques, culturelles, raciales. Ils constituent un réseau inextricable qui paralysera en toute circonstance et en dépit des meilleures intentions, les initiatives adoptées par la communauté internationale en vue d'un intérêt supérieur de cette même communauté. Ou, pour mieux dire, de ce que l'on croit être cet intérêt supérieur. Dans ces conditions, une loi internationale pour avoir des chances de se montrer efficace devrait pouvoir s'appliquer obligatoirement. Mais cela suppose une organisation dont les pouvoirs dépasseraient ceux des Etats Membres. Or il est difficile de voir le pays qui accepterait, volontairement, aujourd'hui, une telle diminution de sa souveraineté. Cela arrivera peut-être, mais nous n'en sommes pas sur le chemin.

Reste, il est vrai, l'hypothèse où une puissance, ou un groupe de puissances, imposeraient par la force au reste du monde une telle forme d'organisation internationale et une telle loi. Mais alors on ne pourrait pas parler, évidemment, d'une « Société » des Nations et l'on serait revenu, à vingt siècles de distance, à la conception de la *pax romana*.

CHAPITRE V

Incessu patuit Dea...

Le 28 juin 1919, on procédait à Versailles à la signature du traité de paix. Sa première partie était constituée, comme chacun le sait bien, par les vingt-six articles du Pacte. Quant à son entrée en vigueur, elle avait été fixée au 10 janvier 1920. Mais, entre ces deux dates, un événement devait se produire qui mit sérieusement en danger l'existence de la S.D.N. avant même que cette existence fût devenue effective ou, pour mieux dire, officielle. Par un curieux retour des choses, ce fut là précisément où le projet d'une Ligue des Peuples avait trouvé tout d'abord ses plus chauds partisans, que le premier coup fut porté à son prestige. C'était le pays qui en avait été en quelque sorte le promoteur, qui, pris subitement de défiance, lui refusait son concours et son adhésion. Si le refus américain de ratifier le Traité de Versailles ne détruisit pas dans le germe la nouvelle organisation internationale et tous les espoirs que l'on avait déjà fondés sur elle, il n'en eut pas moins à son égard des conséquences extrêmement graves. Cela mérite qu'on s'y arrête.

Sitôt la grande cérémonie de Versailles terminée, le président Wilson s'était empressé de rentrer en Amérique d'où lui parvenaient des nouvelles inquiétantes sur l'état de l'opinion et, ce qui était bien pire, sur les humeurs du Sénat. Il se rendait compte que tout retard aurait augmenté les difficultés de ce côté et son intention était de brusquer les choses et de demander au plus vite la ratification du Traité. A cet effet, avant de quitter Paris, il avait déjà convoqué en session extraordinaire le soixante-sixième

Congrès de la Confédération. Mais celui-ci — nous en avons parlé précédemment — n'était pas favorable, dans son ensemble, à l'Administration en exercice. Les dernières élections avaient, en effet, décimé les effectifs du parti démocrate. C'était la réponse des électeurs conscients et organisés au président Wilson qui, au début de la campagne, avait commis la maladresse de leur adresser un appel, peut être trop pressant, en sa faveur. Ce qui constituait, du point de vue des us et coutumes électoraux américains, une indiscrétion impardonnable. D'autre part, le Sénat avait ressenti comme une atteinte portée à sa dignité, le fait d'avoir été maintenu constamment à l'écart des négociations sur le traité de Paix. Pendant le bref séjour que le président avait fait aux Etats-Unis en février et mars 1919, seulement quelques rares favorisés avaient été invités à la Maison Blanche et mis au courant de ses projets. Et les pères conscrits gardaient une rancune tenace à Wilson pour un tel manque d'égards. Mais ce qui probablement mit le comble à leur indignation, fut d'apprendre que des exemplaires du traité se trouvaient en Amérique et avaient été distribués à de simples particuliers avant que le texte officiel fût présenté au Sénat. C'est-à-dire à l'Assemblée chargée précisément par la Constitution d'examiner et de ratifier les Traités (1). Toutes ces susceptibilités froissées n'étaient certes pas faites pour rendre plus accommodants les sénateurs qui avaient vu avec un déplaisir extrême la dictature présidentielle du temps de guerre se prolonger et s'exercer dans la négociation de la paix.

Tout laissait prévoir, en somme, que les « leaders » du parti républicain n'allaient pas laisser échapper une occasion aussi favorable pour frapper et se débarrasser éventuellement d'un adversaire gênant qui, par deux fois successivement, avait barré l'accès de la Maison Blanche à leur candidat. Or il était de tradition ancienne et établie aux Etats-Unis que le Pou-

(1) Cfr. Firmin Roz : *La crise de la paix aux Etats-Unis. Revue des deux mondes*, 15 septembre 1922.

voir Suprême revienne à un représentant du *Great Old Party*. Si bien que l'on n'était pas loin de considérer comme des usurpateurs les rares démocrates qui, de temps à autre, avaient réussi, grâce à un concours de circonstances extraordinaires, à s'installer dans le fauteuil présidentiel

Les sénateurs avaient, d'ailleurs, d'autres raisons que leur ressentiment personnel, pour combattre la ratification du Traité. Non seulement ils en désapprouvaient bon nombre d'articles et l'esprit général, mais ils ne voulaient surtout rien savoir du Pacte de la S.D.N. dans sa forme actuelle. Dès que ses dispositions essentielles furent connues aux Etats-Unis, plus d'un tiers des sénateurs (c'est-à-dire un nombre suffisant aux termes de la Constitution pour empêcher la ratification) s'étaient déclarés hostiles à ce texte. Ils avaient même fait plus et réclamé, au moyen d'une pétition dûment signée, que la discussion sur un plan de Société des Nations fut ajournée jusqu'après la signature du Traité de Paix. Mais nous savons comment le président Wilson crut devoir répondre à ces demandes et comment il s'imagina briser ou, plutôt, tourner cette résistance, en confondant le Pacte et le Traité en un seul texte.

Quand ce traité reviendra — déclarait-il à la veille de son retour à Paris en mars 1919 — ces messieurs de ce côté-ci de l'eau trouverons non seulement le Pacte compris dans le Traité, mais par toutes ses fibres le Traité si entièrement lié au Pacte qu'on ne pourra l'en séparer sans le priver de sa substance vitale (1).

La principale objection soulevée par les sénateurs était que certaines dispositions du Pacte diminuaient considérablement la souveraineté des puissances qui lui auraient donné leur adhésion. En fait, ils craignaient surtout, — et l'on ne peut, certes, pas trouver aujourd'hui leurs craintes exagérées — que les Etats-Unis ne fussent entraînés, un jour ou l'autre, dans un conflit armé auquel ils n'auraient eu aucune raison particulière de prendre part. Et le plus fort de tout cela était

(1) Cité par F. Roz. *Ibid.*

que cette intervention aurait été décidée par un Directoire,composé pour la plus grande partie d'étrangers, et siégeant à quelque chose comme quatre mille milles de Washington D.C. L'idée en paraissait baroque, tellement elle était extraordinaire, et la pensée seule qu'elle pût se transformer en réalité suffisait pour raffermir les sénateurs dans leur hostilité. On paraissait craindre aussi, en adhérant au Pacte, des intrusions étrangères dans la politique intérieure américaine. Et l'on s'imaginait volontiers, évidemment à tort, qu'une fois embarqués sur cette galère, les Etats-Unis auraient dû laisser l'Assemblée et le Conseil discuter de leurs tarifs douaniers ou de leurs *quotas* d'immigration. Dernière objection enfin, et non des moins motivées, c'était que la représentation des Etats-Unis à l'Assemblée n'était pas en rapport avec l'importance du pays. Et la disproportion paraissait d'autant plus frappante et injuste, si l'on considérait le cas de l'Empire britannique. Si les mêmes critères avaient dû être appliqués partout, pourquoi ne pas attribuer au fond une voix à chacun des quarante-huit Etats de la Confédération ?

Là-dessus, le Sénat se divisa en trois camps : celui des adversaires irréductibles, fort d'une douzaine d'adhérents conduits par le fougueux sénateur de l'Idaho, M. Borah, qui s'opposaient au Traité tout entier ; celui du sénateur Lodge, du Massachusetts, qui représentait la majorité et subordonnait la ratification à certaines réserves ; celui enfin des partisans de l'Administration en exercice, favorable à la ratification pure et simple.

Devant l'opposition manifeste de la plus grande partie des sénateurs, le président jugea plus prudent d'en appeler au pays et de le faire juge de la question. Pour cela, il se proposait d'accomplir une longue tournée à travers le continent et de susciter ainsi le courant d'opinion qui eût obligé les politiciens à ratifier le Traité tel qu'il était. Il entreprit cette campagne en septembre 1919, mais ses forces le trahirent subitement et il dut l'interrompre à Pueblo, dans le Colorado. Sa santé étant définitivement compromise, il dut s'abstenir, à partir de ce moment-là,

de toute activité politique et de tout effort soutenu. La partie était désormais irrémédiablement compromise.

Au Sénat, le représentant du Nebraska, M. Hitchcock, qui était son porte-parole attitré, demanda alors la ratification pure et simple. L'intransigeance du président demeurait donc entière en dépit de la maladie. La discussion qui s'ensuivit fut longue et extrêmement confuse. A son issue, le 19 novembre 1919, le traité, accompagné d'un certain nombre d'amendements, rallia 55 voix contre 39. La constitution américaine exigeant toutefois, dans un cas pareil, la majorité des deux tiers, la ratification ne fut pas acquise faute de sept voix. Le grand journal républicain *The New York Herald* déclarait le lendemain :

> Quand l'histoire de cette période sera écrite, les noms des hommes qui au Sénat et au dehors ont combattu ce document inique seront inscrits en lettres d'or comme désignant ceux qui nous conquirent la seconde déclaration d'indépendance (1).

Une telle phrase dans un journal n'appartenant pas à M. Hearst en disait long sur l'état de l'opinion aux Etats-Unis. Sur ces entrefaites, la session extraordinaire du Congrès prit fin non sans que les élus du peuple se lançassent réciproquement l'accusation d'avoir mis le pays dans une situation inextricable.

On aurait pu croire, dès lors, la question définitivement enterrée. Ç'aurait été mal connaître la force de caractère du président Wilson qui, malade sans espoir, espérait encore sauver son œuvre. Le premier décembre, à la séance d'ouverture de la session ordinaire, il annonça qu'il ne représenterait pas le Traité au Sénat mais entendait, par contre, soumettre la décision au pays tout entier. Ce qui, en langage parlementaire, voulait dire que les futures élections présidentielles se feraient pour ou contre la ratification. Telle allait être la « platform » de la campagne.

Effrayé probablement des responsabilités qu'il en-

(1) Cité par F. Roz, *Ibid.*

dossait, et voulant éviter cette alternative, le Sénat se décida alors de rouvrir le débat. Mais en dépit des dispositions plus favorables qui semblaient alors prévaloir, la ratification devait encore échouer. Une fois de plus, pourtant, le scrutin lui avait été favorable (1). Dès lors, la campagne électorale allait inévitablement se faire sur la question du Traité de Paix et sur l'adhésion des Etats-Unis à la S.D.N. Le sénateur Cox avait succédé comme candidat démocrate au président Wilson définitivement terrassé par la maladie. Il se préparait à demander au pays une ratification sans réserves et sans modifications qui atteignissent le Traité dans ses œuvres vives. Devant lui, se dressait Harding, candidat du parti républicain, et appuyé pour cela par la haute banque et les grands industriels. Son programme qui était favorable à un arrangement international susceptible de sauvegarder la paix, s'opposait par contre, résolument, à l'entrée des Etats-Unis dans la S.D.N. telle que le Traité de Paix l'avait prévue.

Les républicains obtinrent — le fait est connu — une écrasante majorité. Par seize millions de voix contre neuf, les électeurs américains manifestèrent leur méfiance et leur hostilité vis-à-vis de la nouvelle organisation internationale. Il est juste de remarquer cependant qu'à ce moment-là, le monde et les Etats-Unis subissaient les atteintes de la première grande crise économique de l'après guerre. Or il entre depuis toujours dans la logique du système électoral de voter contre le gouvernement au pouvoir lorsque l'on est mécontent des affaires. Il est assez probable, par conséquent, que l'on voulut surtout manifester alors contre l'accroissement du coût de la vie et contre les impôts. Mais le système est ainsi fait que le Traité et la S.D.N. s'en trouvèrent atteints du même coup. Nous devons toutefois loyalement reconnaître que cette cause était insuffisante à expliquer les seize millions de voix pour Harding. En le plaçant à la tête de l'Etat, les électeurs américains

(1) Les voix s'étaient réparties dans les proportions suivantes : 49 pour, 35 contre.

voulurent sans doute épancher leur mauvaise humeur économique, mais entendirent signifier aussi qu'à aucun prix ils ne voulaient être entraînés à l'avenir dans d'autres complications européennes.

Si nous nous sommes attardés sur des épisodes qui semblent à première vue étrangers à l'argument de ce livre, la raison en est que le refus américain d'adhérer à la S.D.N. modifiait radicalement son caractère et ses perspectives à venir. Les publications officielles ou non du Secrétariat peuvent bien affirmer le contraire, il n'en est pas moins vrai que les répercussions immédiates et lointaines ont eu une portée incalculable. Elles réduisirent tout d'abord l'influence et le rayonnement de l'institution. Une S.D.N. à qui les Etats-Unis, c'est-à-dire le pays le plus puissant du monde, surtout à ce moment-là, venaient d'infliger l'affront que l'on sait, devait inévitablement en paraître diminuée. Autant leur présence autour de la table du Conseil eût donné d'importance et de lustre à cet organe, autant leur absence devait le rapetisser. Seule, l'adhésion des Etats-Unis eût donné à la Société le caractère d'universalité qui lui aurait été indispensable et qui n'a jamais été le sien. Mais ce qui était plus grave et plus décourageant, c'est que cette manifestation caractérisée de méfiance et de dédain fût venue précisément du pays qui s'était fait, tout d'abord, le promoteur de l'institution.

Quant aux répercussions à longue échéance, il était facile de prévoir qu'elles seraient tout aussi sérieuses. Comment croire à l'efficacité des sanctions économiques contre un Etat en rupture de pacte (pour employer la belle expression récemment inventée) à défaut du concours actif américain? Et que se passerait-il si les Etats-Unis se déclaraient nettement hostiles à ces mesures? Ou s'ils avaient prétendu, en cas d'opérations navales et de blocus conduits sous l'égide de la S.D.N., faire respecter leur principe de la liberté des mers? Et il aurait été facile de multiplier les prévisions préoccupantes. De toute façon, une chose paraissait dès lors certaine : c'était que la défection des Etats-Unis compromettait le système de sécurité collective laborieusement édifié avec le Pacte.

En réalité, on s'aperçoit aujourd'hui que les Etats-Unis ont été, dans cette grande affaire de la S.D.N., le seul pays qui ait agit avec pondération et franchise. Ils ont été les seuls, en effet, à peser soigneusement le pour et le contre et à comprendre le poids des engagements que les puissances souscrivaient en donnant leur adhésion au Pacte. Au fond, on peut se demander jusqu'à quel point certaines d'entre elles furent sincères en le faisant, et jusqu'à quel point aussi elles n'espéraient pas se soustraire, le moment venu, aux obligations qui leur auraient incombées de ce fait. On peut être assuré d'autre part que, si chacun s'était rendu compte exactement du poids effectif et des conséquences possibles de ces obligations, les demandes d'adhérer eussent été moins enthousiastes et surtout moins nombreuses. Il est juste de reconnaître, cependant, que les Etats-Unis furent éclairés et poussés à leur décision par la situation exceptionnelle dont ils jouissaient sur le Continent américain, situation qui leur garantissait une sécurité militaire complète. Dans ces conditions, il leur était facile d'apercevoir qu'une adhésion à la S.D.N. aurait eu pour eux uniquement des inconvénients. Ils auraient dû, en effet, participer à l'organisation de la sécurité, c'est-à-dire garantir l'intégrité et l'indépendance de tous les autres pays sans recevoir rien en échange. Et cela, pour l'excellente raison qu'ils n'en avaient pas besoin. L'affaire aurait été pour eux vraiment trop mauvaise.

Les événements qui se sont déroulés tout au long de 1935 et 1936 ont montré d'une façon éclatante quel monument d'hypocrisie, de réticences et de restrictions mentales se cachait derrière les vingt-six articles du Pacte et les cinquante-huit signatures des Etats Membres. Encore une fois, il n'y a rien dans tout cela qui puisse scandaliser ou étonner, puisqu'il est inévitable, après tout, que chaque pays fasse passer d'abord son intérêt avant celui des autres et avant de se préoccuper de la morale internationale. Mais ceci dit, il faut reconnaître que nous devons au Pacte un nouvel élément de duplicité dans les rapports entre peuples.

Il est nécessaire à présent, ne fut-ce que pour la clarté de ce qui va suivre, de donner quelques détails sur l'organisation matérielle de la S.D.N. Ses principaux organes, tels qu'ils furent définis par le Pacte, sont : l'Assemblée, le Conseil, le Secrétariat et la Cour permanente de justice internationale. Mais étant donné que cette dernière fait figure d'organisation *ad laterem* et étant donné, surtout, le caractère restreint de cet ouvrage, c'est sur les trois premiers, exclusivement, que portera notre attention.

L'Assemblée, qui se compose des représentants de tous les Etats-Membres, se réunit chaque année en session ordinaire au début de septembre. Elle peut se réunir d'ailleurs à d'autres époques aussi, soit par décision prise par l'Assemblée elle-même au cours d'une session précédente, soit sur décision du Conseil, soit enfin sur demande de l'un ou de plusieurs de ses membres. Ceux-ci peuvent être représentés au sein de l'Assemblée par trois délégués au maximum, mais disposent uniformément d'une seule voix. Le Pacte ne contient aucune disposition, impérative ou autre, sur la façon de choisir les délégués, qui peuvent, par conséquent, être désignés par les gouvernements respectifs en toute liberté.

Il est spécifié dans le Pacte que l'Assemblée est compétente pour toutes les questions entrant dans la sphère d'activité de la S.D.N. ou affectant la paix. Elle a, en outre, des attributions particulières qui s'étendent du contrôle du budget à l'admission des nouveaux membres et de l'élection des titulaires aux sièges non permanents du Conseil à celle des juges pour la Cour de justice internationale (1). En somme, et celle-ci est probablement sa principale mission, l'Assemblée passe en revue l'œuvre accomplie au cours des douze mois écoulés et donne les directives pour l'année suivante. L'ordre du jour de chaque session annuelle comprend tout d'abord un rapport sur l'activité du Conseil et du Secrétariat, ainsi que sur les mesures adoptées pour appliquer les décisions de l'Assemblée ; y figurent ensuite les questions dont

(1) Pour ces derniers en collaboration avec le Conseil.

l'examen avait été décidé au cours d'une précédente session et celles proposées par le Conseil ou soulevées par les Membres ; finalement le projet de budget.

Quant au Conseil, dont la composition a été examinée dans le chapitre précédent, sa compétence s'étend également « à toutes les questions entrant dans la sphère d'activité de la S.D.N. ou affectant la paix du monde ». Formule évidemment pratique et qui découvre, grâce à l'imprécision des termes, un horizon des plus vastes. Le Pacte confère au Conseil certaines attributions particulières telles que le contrôle sur les mandats et la préparation d'un plan de réduction des armements. Le Traité de Paix enfin, lui a assigné une autre tâche particulièrement délicate en le chargeant de veiller sur les minorités et sur le gouvernement du territoire de la Sarre et de Dantzig.

Pendant les toutes premières années de son existence, le Conseil se réunit très souvent. Le Secrétariat était alors à l'état embryonnaire et les Commissions n'existaient, pour ainsi dire, pas. Il constituait, par conséquent, l'unique organe de travail dont pouvait disposer la S.D.N. C'est ainsi qu'en 1920, il tint onze sessions et cinq l'année suivante. Mais en 1929 le Conseil décida de ne tenir plus désormais que quatre sessions par an (1). Il est vrai qu'il lui reste encore la ressource de se réunir en session extraordinaire, au cas où des événements exceptionnels viendraient à se produire ou bien sur demande d'un quelconque gouvernement.

C'est le 16 janvier 1920, que le Conseil convoqué par le président Wilson conformément à l'art. 5 du Pacte, se réunit pour la première fois à Paris. L'événement, qui suivait de près le refus américain de ratification, ne fit pas grand bruit. L'ordre du jour n'était pas très chargé : il s'agissait simplement de nommer trois membres de la Commission de délimi-

(1) Soit le troisième lundi de janvier, le deuxième lundi de mai ; trois jours avant la réunion de l'Assemblée et, en ce qui concerne la quatrième, à une date qui suit de près l'élection des membres non permanents.

tation des frontières de la Sarre. Les sessions suivantes furent tenues en différentes capitales et villes européennes. Londres, Bruxelles, Rome, Saint-Sébastien eurent, tour à tour, l'insigne privilège de recevoir le Conseil dans leurs murs. Au cours de cette première année d'existence il devait, d'ailleurs, faire preuve d'une activité débordante. Il s'occupa successivement, et avec un égal succès nous voulons bien le croire, du conflit surgi entre la Pologne et la Lithuanie à propos de Wilno ; d'établir des procédures devant permettre à la S.D.N., de remplir les tâches qui lui étaient dévolues par son statut et celles qui pourraient lui être confiées occasionnellement ; de préparer le règlement de la Cour internationale de justice ; de créer enfin la Commission des mandats et celle pour l'étude des questions militaires. Tableau imposant, on le voit.

Au moment de la première réunion du Conseil, la S.D.N. réunissait vingt-deux membres, y compris, bien entendu, les cinq Dominions et l'Inde Britannique (1). Leur nombre ne devait cesser de s'accroître jusqu'à atteindre le chiffre de quarante-deux, le 15 novembre 1920, date à laquelle, toujours sur convocation du président Wilson, se réunit le première Assemblée. Celle-ci décida en tout premier lieu de tenir une session par an, se donna un règlement intérieur et posa des principes concernant la gestion financière et ses propres rapports avec le Conseil. Elle décida aussi la création d'un Comité d'hygiène et d'une Commission de l'opium et demanda enfin au Conseil de lui soumettre chaque année un rapport circonstancié sur son activité.

Entre temps, les services administratifs commençaient à s'organiser. Diverses circonstances devaient contribuer à leur imprimer, dès le début, un caractère qui n'était pas, précisément, international. C'est

(1) C'était : l'Union Sud-Africaine, l'Argentine, l'Australie, la Belgique, la Bolivie, la Grande-Bretagne, le Canada, le Chili, l'Espagne, la France, le Guatemala, l'Inde, l'Italie, la Nouvelle Zélande, le Paraguay, la Perse, la Pologne, le Siam, la Tchécoslovaquie, l'Uruguay, le Venezuela, le Brésil (qui a cessé de faire partie de la S.D.N. le 13 juin 1928).

le Right Honourable Sir James Eric Drummond, Knight Commander Mikael George, Commander of the Bath, ambassadeur de Sa Majesté Britannique, qui devait être chargé d'étudier le fonctionnement et l'organisation du Secrétariat permanent. Il s'attaqua avec ardeur à la besogne et, le 10 juin 1919, il présentait un rapport détaillé dans lequel se trouvait consigné le fruit de ses recherches et de ses observations. Désigné dans l'annexe du Pacte pour tenir la haute et très enviable fonction de Secrétaire général, il s'occupa activement de mettre sur pied ce modèle d'organisation bureaucratique que sont les services administratifs de la Ligue des peuples. Leur siège, dans cette difficile période de début, avait été établi provisoirement à Londres. Ils devaient en émigrer et se fixer d'une façon définitve à Genève dans les premiers jours du mois de novembre 1920, tout de suite avant la réunion de la première Assemblée. Une étude rétrospective des développements successifs et des améliorations incessamment apportées au Secrétariat n'offrant qu'un intérêt très limité, nous nous bornerons à donner ici quelques détails sur son état actuel.

La tâche du Secrétariat permanent est peut-être plus effacée, mais certainement tout aussi utile que celle de l'Assemblée et du Conseil. Ce sont les bureaux du Secrétariat qui font le travail administratif courant et celui d'étude. Leur personnel est nommé directement par le Secrétaire général avec l'approbation du Conseil. Cela, toutefois, en ayant soin de répartir les places vacantes, d'une façon aussi équitable que possible, parmi les ressortissants des différentes nationalités. Ce qui, soit dit en passant, ne devait pas arriver tous les jours, si l'Assemblée jugea nécessaire, il y a quelques années, d'émettre un vœu formel dans ce sens. Depuis lors, et conformément à cette recommandation pressante, il ne devrait plus y avoir, parmi les hauts fonctionnaires, plus de deux représentants du même pays. Limitation opportune, mais insuffisante peut-être, attendu qu'elle laisse une complète latitude lorsqu'il s'agit de pourvoir de titulaires les grades inférieurs. De toute façon, son but est évident.

(Nous entendons, bien entendu, par là, son vrai but, autre que celui d'une répartition proportionnelle des prébendes). Il est confirmé et mis en évidence par l'autre disposition en vertu de laquelle les fonctionnaires du Secrétarat doivent se considérer comme ayant des attributions internationales et non pas nationales. Ils sont soumis pour cela exclusivement à l'autorité du Secrétaire général et ne peuvent recevoir ni demander d'instructions à aucun gouvernement ou autre autorité extérieure à la S.D.N. Il est facile de se rendre compte jusqu'à quel point l'efficacité de ces prescriptions demeure relative et incertaine. Elle dépend en effet non seulement des sentiments et des dispositions personnelles de chacun mais aussi — et cela ne doit pas surprendre — des régimes en vigueur dans les différents pays, dans ce sens qu'un régime autoritaire et ultranationaliste maintiendra, selon toute probabilité, un contact plus étroit avec ses ressortissants employés au Secrétariat, qu'un Etat démocratique et à tendances internationalistes. Et en l'occurrence, il se gênera moins que ce dernier pour leur fournir des directives ou des consignes. Cela lui sera d'ailleurs facilité par le fait que très souvent les fonctionnaires du Secrétariat appartiennent au service diplomatique des pays respectifs et semblent avoir été momentanément détachés à Genève (1).

Quant aux avantages matériels et moraux offerts aux fonctionnaires, ils sont nombreux et substantiels. Les agents de la S.D.N. dans l'exercice de leurs fonctions jouissent des privilèges et de l'immunité diplomatique. Ils bénéficient d'une pension, pour peu qu'ils aient prêté service pendant sept ans. Et ils reçoivent

(1) Actuellement les fonctionnaires du Secrétariat sont au nombre de six cents environ et appartiennent à cinquante nationalités différentes. Le personnel dans son ensemble est réparti selon la nature de ses fonctions en trois divisions : *Première division : a*) Haute direction : Secrétaire général, secrétaires généraux adjoints, sous-secrétaires généraux, conseiller juridique, directeurs de sections ; *b*) chefs de sections, chefs de service, conseillers, membres de section et fonctionnaires assimilés, reviseurs, etc. — *Deuxième division :* fonctionnaires internationaux et fonctionnaires recrutés sur place (dactylos), etc. — *Troisième division :* huissiers, concierges, etc.

en outre d'autres consolations matérielles sur lesquelles nous n'insisterons pas. Pour tout dire la situation de fidèle serviteur de la S.D.N. n'est pas méprisable.

Les fonctions du Secrétaire général sont aussi étendues que délicates.

C'est à lui qu'il incombe de rappeler aux Commissions et aux Conférences l'esprit général de la S.D.N. et de les aider à prendre des décisions qui soient en harmonie avec le haut idéal dont la Société est l'expression (1).

Cette aide ainsi apportée aux hésitants et ce rappel aux oublieux n'ont-ils pas quelque chose de beau et de touchant? Il sert aussi d'agent de liaison entre les divers organes de la S.D.N.et entre celle-ci et les gouvernements des Etats Membres ou non Membres. Il est enfin de droit secrétaire du Conseil et de l'Assemblée (art. 6, § 4 du Pacte).

Du point de vue administratif, le Secrétariat comprend les bureaux du Secrétaire général, des Secrétaires adjoints et Sous-Secrétaires, quatorze sections (2), les services administratifs proprement dits (3), la bibliothèque ainsi que des bureaux auxiliaires en différents pays.

Ad laterem du Secrétariat on trouve un certain nombre d'organismes auxiliaires dont la fonction est

(1) *Petit Manuel de la S.D.N.*, page 53.

(2) 1. Section centrale. 2. Section des minorités. 3. Section des mandats. 4. Section de l'opium et questions sociales. 5. Section du désarmement. 6. Section juridique. 7. Section d'information. 8. Section financière et des études économiques. 9. Section des relations économiques. 10. Section des communications et du transit. 11. Section d'hygiène. 12. Section des bureaux internationaux. 13. Section politique. 14. Trésorerie.

(3) 1. Bureau du personnel. 2. Service des documents : bureau du chef de service, service français et anglais de rédaction, traduction et interprétation. 3. Service des publications, impressions et reproductions : bureau du chef de service, publications, impression, polycopie, dessinateurs. 4. Services intérieurs : bureau du chef de service : service du matériel et des contrats. Service téléphonique, huissier, etc. 5. Service des archives. 6. Service de distribution des documents et du courrier. 7. Service général de sténodactylographie. 8. Secrétariat du Conseil d'Administration de la Caisse des Pensions.

d'assister de leurs avis le Conseil et l'Assemblée. Ils ont pour mission aussi — et leur activité doit se révéler particulièrement précieuse dans cette conjoncture — de « faciliter aux Etats Membres l'accomplissement des devoirs qui leur incombent (1) ». Ce qui laisse implicitement supposer que les Etats membres n'accomplissent pas toujours facilement leur devoir. En somme, ils représentent le corps des experts de la S.D.N. qui préparent la voie et les moyens aux organes principaux. Ils tirent leur origine de résolutions prises cas par cas par le Conseil ou l'Assemblée. La création de certains d'entre eux, cependant, a été prévue par le Pacte ou par un traité particulier. La plupart sont composés de personnes désignées directement par le différents organes de la Société. Dans d'autres cas au contraire, et plus rarement, les nominations sont faites par les Etats eux-mêmes (1).

On attendit les premiers vagissements sociétaires avec émoi et ravissement. Non pas que l'enthousiasme fût absolument général et la confiance unanime. Comme toujours devant les conquêtes de la Raison et de l'Idéal, il y avait des sceptiques, des mécréants que la foi n'avait point touchés, des gens à l'esprit grossier et obtus qui s'efforçaient de répandre le doute. Mais leur voix était submergée par le chœur des hosanna qui saluaient la naissance de l'enfant prodige dont la destinée, — comme pour l'Autre — était de sauver le monde. Avec la ligue des peuples on avait atteint un tournant décisif d l'histoire et une époque radieuse et pleine de promesses s'ouvrait devant l'Humanité. C'était la fin du militarisme, de la barbarie, de la méfiance et le début d'une ère nouvelle faite de confiance, d'estime réciproque et d'amour universel. Devant de pareilles perspectives que pouvaient compter les misérables critiques qu'il arrivait parfois d'entendre ici et là ? Elles étaient certes bien impuissantes à provoquer le découragement. Même dans cette vieille Europe racornie au milieu de ses superstitions et de ses parti-pris, impénétrable jusque-là à des idées nou-

(1) *Ibid.*, page 56.

velles, des hommes appartenant aux anciennes générations se levaient pour apporter à la S.D.N. le cautionnement de leur confiance et de leur espoir.

Il serait difficile, parce que trop long, de citer ici un recueil assorti des panégyriques les plus attendrissants et des homélies les plus lyriques prononcées ou écrites pour saluer l'avènement de la S.D.N. Cela est regrettable car le ton et les expressions employés eussent certainement donné une idée des états d'âme et de l'atmosphère générale, mieux que les meilleures descriptions. Ce serait dommage cependant de passer à l'étude aride et peu réconfortante de l'activité sociétaire, sans donner au moins un bref échantillon de cette prose. Voici comment s'exprimait un des plus grands historiens et hommes d'État français au lendemain de la signature du Traité de Versailles (1).

Je crois que les vingt-six articles ouvrent un avenir nouveau à la civilisation. C'est une ère nouvelle qui commence... Ce que nous apportent les vingt-six articles du Pacte, c'est une délibération permanente et en commun sur le pied d'égalité de tous les Etats grands et petits déterminés à ne plus se laisser produire de guerres nouvelles. Je salue comme l'un des plus grands progrès du monde le paragraphe 2 du premier article : « *Tout Etat, 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* ». La grande famille des Etats existe désormais. Par-dessus tout, j'ai confiance dans la réunion des cent vieillards, cardinaux de cette nouvelle église, qui la représenteront et qui dans leur sagesse « parleront » des affaires du monde. Le reste est de forme. Que ces vieillards parlent donc mais devant tout le monde ; qu'ils parlent haut et que l'on sache ce qu'ils disent. Pas de secrets, pas de coins obscurs. L'opinion est reine, sa lumière assainit, sa force purifie. Par elle, le mal peut être empêché et sans elle le bien ne peut pas se produire. Toutes les forces morales de l'univers groupées autour de ce collège incomparable travailleront ensemble à cette double tâche. Qu'on les convoque et qu'on n'en oublie aucune. La patience, la longanimité, la prévoyance, sont les vertus des vieillards. Leur faiblesse dompte la force. Quand ils

(1) Gabriel Hanotaux : *Le Traité du 28 juin 1919. Revue des deux Mondes*, 15 août 1919.

auront reçu le signe suprême d'une considération unanime, ils agiront contre la guerre avec une prudence, une dextérité et une autorité qui la retarderont d'abord. Et ce sera le premier bienfait. Le temps donné par ce sursis permettra de délibérer, de réfléchir, de faire la lumière. Toute trame obscure sera déchirée. Alors le monde respirera. Quand il sera déshabitué de la violence, il ne pourra plus en supporter l'idée (*omissis*). Permanence, contrôle, discussion libre, publicité, unanimité, lumière, telles sont les garanties essentielles. Elles figurent dans les vingt-six articles. Qu'on les applique et la S.D.N. corrigera, par son seul fonctionnement, les erreurs et les fautes du traité. Il suffit qu'elle marche... *Incessu patuit Dea.*

Il nous reste à examiner maintenant l'œuvre accomplie par les cent vieillards, cardinaux de la nouvelle église. Pour remplir leur grande mission, qui était, en définitive, de faire vivre les peuples en bonne intelligence, les cardinaux allaient devoir s'attaquer à une double tâche. Car ce n'était pas tout de résoudre éventuellement des différends, il fallait encore remonter à leur cause initiale et la supprimer. De même que dans le traitement d'une maladie, on ne peut se borner à soigner les manifestations, mais il faut aussi détruire son agent pathogène, de même ici il était indispensable de dissiper les raisons profondes de mésentente internationale. La S.D.N. devait donc être prête à une action de caractère immédiat et contingent — en l'espèce, celle de la conciliation — et en même temps à une œuvre de longue haleine dont on n'aurait pu recueillir le fruit qu'à plus ou moins longue échéance. Cette œuvre devait avoir pour but de créer un état d'esprit international fondé sur la confiance et sur une meilleure compréhension réciproque des différents pays. Nul doute que cette deuxième partie du programme ne fût, et de loin, la plus importante. Nul doute aussi qu'elle ne fût particulièrement lourde et difficile à réaliser. Il est de fait que depuis des âges immémoriaux jusqu'à l'armistice, les rapports entre peuples avaient été surtout empreints d'hostilité préconçue et de méfiance. Dans chaque étranger on était plus ou moins porté à reconnaître un ennemi. Sentiments peu honorables, peut-être, mais

justifiés en une certaine mesure par les mœurs et les pratiques en usage. A aucune époque de l'histoire, l'expression *homo homini lupus* ne fut considérée, surtout dans le domaine international, comme une vaine allégorie.

Or, c'était précisément tout cela qu'il s'agissait de changer, cette disposition d'esprit, ces coutumes, cette façon d'envisager les rapports avec l'étranger sous l'angle visuel d'une inimitié fatale. Entreprise peu facile étant donné que, depuis toujours, telles avaient été l'attitude et la ligne de conduite traditionnelles des peuples. C'était une mentalité invétérée qu'il fallait modifier progressivement pour la refaire de fond en comble. C'était la méfiance systématique qu'il fallait transformer en confiance et le parti pris d'incompréhension en une connaissance plus sympathique du caractère, de la vie et des aspirations des autres pays.

On aperçoit tout de suite les conditions qui commandaient à un pareil processus. L'état de confiance était subordonné à un état de sécurité générale ; autrement dit, à l'impression nettement perçue partout non seulement d'être à l'abri de toute attaque extérieure, mais de pouvoir compter aussi sur le concours actif de toute la communauté internationale au cas — assurément invraisemblable — où une telle attaque se fût déclenchée quand même. Cet état de sécurité et de confiance, on en était convaincu à cette époque, le Pacte allait pouvoir le créer par sa seule vertu. Ou, pour mieux dire, par la vertu des promesses d'assistance qu'il donnait à chacun dans l'hypothèse d'une attaque injustifiée.

Quant à la nécessité de vaincre l'incompréhension et l'hostilité, on escomptait beaucoup, et même un succès éclatant, de la multiplication des contacts entre hommes d'Etat, des mille occasions que la pratique de Genève leur offrirait d'élargir le cercle de leurs connaissances, enfin et surtout de la coopération internationale. Car, tout de suite, on avait posé en axiome que les rencontres fréquentes entre les responsables de la politique mondiale allaient avoir des résultats mirifiques. Entre autres, celui de dissiper les pré-

ventions et de faciliter la solution des difficultés, lesquelles, évidemment, n'avaient qu'à gagner de la clarté du soleil et d'être arrachées à la pénombre malsaine des Chancelleries. La coopération aurait fait le reste. Elle devait s'exercer sur les terrains les plus variés et aborder non seulement les questions politiques proprement dites, mais les économiques et les sociales et celles d'ordre culturel. Genève allait devenir le centre de la coopération mondiale et sur ses rives on n'aurait plus rencontré que les artisans de ce grand dessein en train de coopérer dans l'ordre intellectuel, moral ou matériel.

Ainsi un champ d'activité admirable par ses proportions et sa variété s'ouvrait devant la S.D.N. Au cours des années qui suivirent ce champ fut labouré avec une énergie et une persévérance inlassables. Il s'agissait d'y faitre lever les récoltes tant attendues qui devaient assurer aux peuples la prospérité et la paix définitive. Conciliation, coopération, confiance, tels étaient les trois sillons que le laboureur devait ensemencer.

C'est au travail accompli qu'il faudra le juger.

CHAPITRE VI

L'organisation de la sécurité collective

Le Pacte venait à peine d'entrer en vigueur et déjà quelques doutes commençaient à se répandre sur sa réelle efficacité. Des questions étaient posées par-ci par-là auxquelles il aurait été imprudent de répondre par une affirmative trop résolue. La procédure envisagée pour le règlement des conflits internationaux et l'assistance mutuelle prévue en cas de rupture, pourraient-elles fonctionner correctement et à la satisfaction générale? Les garanties contenues dans le Pacte seraient-elles considérées comme suffisantes et permettraient-elles aux Etats de réaliser ce désarmement matériel et des esprits qui demeurait une des conditions essentielles de l'ordre nouveau? Autrement dit les peuples pouvaient-ils s'en remettre entièrement à la S.D.N. du soin d'assurer leur défense? Dans l'atmosphère de troubles et d'insécurité générale qui subsistait dans le monde même après la déclaration officielle de paix, ces différents points d'interrogation assumaient une valeur et une signification très précises. Et il était manifestement impossible de fournir à leur sujet des apaisements très explicites. On se rendait de plus en plus compte, en effet, des lacunes du Pacte ; des imprécisions (voulues d'ailleurs) des formules et des termes employés et des contestations auxquelles pouvait donner lieu l'interprétation des textes. Ainsi, presque involontairement, on était amené à rechercher les bases sur lesquelles reposait, effectivement, le Temple de la Paix. Et l'on s'apercevait, non sans une certaine déception, que ces bases étaient, en définitive, très fragiles. En fait, non seulement le Pacte ne prévoyait qu'une faible partie des éventualités qui pouvaient se pro-

duire — et dont chacune aurait pu amener la guerre — mais il se gardait, en outre, d'imposer aux signataires des obligations trop précises en matière d'assistance mutuelle ou de désarmement.

Une disproportion apparaissait flagrante entre l'importance du but recherché et la médiocrité et l'incertitude des moyens mis à la disposition de la S.D.N. pour l'atteindre. De la fameuse trilogie « arbitrage, sécurité, désarmement » qui aurait dû constituer la base d'une paix durable les deux premiers termes étaient réalisés d'une façon incomplète et tout à fait insuffisante, tandis que pour le troisième on n'était pas allé au delà d'un vœu platonique. Quelques exemples suffiront pour le prouver, mais auparavant une remarque s'impose : le Pacte n'interdit pas d'une manière absolue le recours à la guerre. On pourrait presque ajouter qu'il se limite dans un certain sens à la discipliner. Le premier paragraphe de l'article XII et les sixième et septième de l'article XV sont explicites à ce sujet. Par le premier, les Etats Membres conviennent de soumettre leurs différends à une procédure d'arbitrage ou au Conseil, et s'engagent, en même temps, à ne recourir à la guerre qu'après un délai de trois mois à compter de la décision arbitrale ou du Conseil. Les deux autres paragraphes reconnaissent implicitement un droit à la guerre lorsque certaines conditions sont vérifiées (1). On arrive de la sorte au paradoxe suivant que la S.D.N. créée expressément pour prévenir la guerre est, en réalité, la première institution internationale qui ait officiellement consacré un droit à la guerre. Il y a, par conséquent, aux yeux du suprême tribunal de Genève, des guerres justes et légitimes dans lesquelles la partie qui est supposée être dans son droit est assurée de sa sympathie, sinon de son concours actif. A vrai dire, cela était déjà assez préoccupant parce que chaque pays a une conception toute personnelle et subjective du droit, chacun le croyant volontiers de son côté. Et il faut bien reconnaître, si l'on peut se placer au-dessus des sentiments et des contingences matérielles immédiates, que cela *est*

(1) Voir en appendice le texte du Pacte.

en réalité. Dans une controverse internationale chacune des deux parties a effectivement raison. Le fait, donc, de se trouver dans cet état de grâce, ne prouve aucunement que la sentence arbitrale ou le jugement du Conseil sera prononcé en votre faveur. Or tous les signataires du Pacte pouvaient faire ce simple raisonnement.

Mais il y a plus. Il y a, en particulier, à tenir compte du secours effectif qu'en cas de guerre la victime présumée et reconnue aurait été en droit d'attendre de la part de l'organisation internationale. Choisissons, pour fixer les idées, un exemple simple et, pour ainsi dire, schématique. Celui de deux Etats Membres ayant soumis leur différend à l'une quelconque des procédures envisagées et dont l'un — le condamné évidemment — refuse d'exécuter la sentence rendue et attaque l'autre. Le cas n'admet pas de discussion, c'est donc le plus favorable pour la victime. Reconnu coupable d'avoir enfreint ses engagements (1), les dispositions de l'art. XVI lui deviennent immédiatement applicables et il est passible de sanctions économiques, financières et militaires. Les Membres doivent en premier lieu rompre immédiatement toutes relations commerciales avec lui et faire cesser tous rapports entre leurs propres nationaux et ceux de l'Etat mis à l'index de la communauté. Tout cela c'est de l'histoire d'hier Requises pour la première fois contre l'Italie les sanctions économiques lui ont été appliquées pendant neuf mois environ. Avec quel résultat, il serait cruel et inutile de le rechercher aujourd'hui que l'Abyssinie a disparu de la carte du monde. Il est évidemment facile d'objecter qu'il y a quinze ans on n'aurait su se prévaloir du conflit italo-éthiopien pour conclure à l'inefficacité des sanctions économiques. Même à cette époque cependant, et sans pouvoir se référer à aucun précédent, il était facile de prévoir que le résultat de ces mesures aurait été très différent suivant le pays auquel on aurait dû les appliquer. Il était loisible de penser que le siège économique aurait pu réduire à discrétion un pays militairement faible, pauvre en

(1) Articles 12, 13 et 15 du Pacte.

matières premières, surpeuplé et sans crédit ; mais il était aussi facile de prévoir qu'il n'aurait pu être appliqué à un pays qui se trouvait dans la situation exactement inverse. Or, ce ne sont pas les Etats faibles qui inspirent des craintes pour la sécurité et la paix du monde, mais les Etats puissants, ou, pour être plus précis, certains d'entre eux.

Restait, il est vrai, la ressource des sanctions militaires. Celles-ci n'ayant jamais été appliquées, il n'est pas défendu de croire, encore aujourd'hui, à leur complète efficacité. A plus forte raison, par conséquent, on aurait pu leur faire confiance à une époque où le prestige de la S.D.N. était intact et florissant. Même alors, cependant, personne ne voulut jamais croire à leur application. Celle-ci paraissait d'abord, aux termes mêmes du Pacte, un peu trop aléatoire et sujette à conditions. Il est de fait que les obligations d'ordre militaire prévues par le paragraphe 2 de l'article XVI n'étaient rien moins qu'explicites et impératives :

> ... Le Conseil a le devoir de recommander aux divers gouvernements intéressés les effectifs militaires, navals et aériens par lesquels les Membres de la Société contribueront respectivement aux forces armées destinées à faire respecter les engagements de la Société.

C'est tout et évidemment ça n'est pas beaucoup, puisque le fait de « recommander » le chiffre des effectifs, n'implique aucunement l'intention de les utiliser. Après quoi, libres de dire que le Pacte faisait aux signataires un devoir impérieux et imprescriptible de secourir les opprimés, de servir la justice et de châtier les méchants. Il est peut-être préférable, d'ailleurs, pour l'honneur de la S.D.N. et dans l'intérêt de la morale, que les obligations militaires des Etats Membres s'en soient tenues là. Que se fût-il passé, en effet — se demandait Bainville — si l'armée du droit, celle qui aurait dû faire mordre la poussière aux contempteurs de l'ordre nouveau, s'était fait battre? Hypothèse qui n'avait, après tout, rien d'invraisemblable étant donné que la vertu a généralement besoin de solides arguments pour s'imposer et que l'entraînement, l'organisation et la cohésion de l'armée inter-

nationale auraient laissé, sans doute, fort à désirer. Le moins que l'on puisse dire est que l'effet moral eût été désastreux et que l'on n'aurait pu recommencer de sitôt l'expérience sociétaire.

En somme, il n'est pas besoin de rechercher d'autres exemples ni de pousser plus loin l'analyse du Pacte pour s'apercevoir que, même dans l'hypothèse d'une agression caractérisée, la victime reconnue ne peut s'attendre, de la part de la S.D.N., à beaucoup plus qu'un réconfort moral. Appui souvent précieux, certes, mais qui dans certaines circonstances n'est pas tout à fait suffisant à repousser une invasion. Dans certains cas, du reste, même le réconfort moral semble faire défaut. Cela se produit, notamment, quand les deux parties ayant soumis leur différend au Conseil, cet organe « ne réussit pas à faire accepter son rapport par tous ses membres » autrement dit quand il ne réussit pas à se mettre d'accord sur la solution. Alors :

> ... 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 (1).

Ce qui en langage non hermétique veut dire que les deux parties auront toute latitude pour se détruire mutuellement. Dans ce cas, aucune infraction aux engagements n'ayant été observée, la procédure de l'article XVI ne peut être appliquée. Il ne reste alors à la S.D.N. qu'à envoyer sa bénédiction aux belligérants et à se laver les mains de l'affaire. Peut-on s'étonner dans ces conditions si l'entrée en vigueur du Pacte fut impuissante à engendrer *ipso facto* ce sentiment si précieux : la confiance ? Et comment s'indigner si la plupart des pays, malgré la belle ordonnance des articles et malgré la présence réelle d'une S.D.N. avec tous ses corps constitués, s'obstinèrent à confier le soin de leur défense à la science militaire de leurs Etats-Majors, plutôt qu'à des garanties aussi abstraites et hypothétiques ? Les exemples que nous avons sous les yeux, et qui nous semblent tout expliquer aujourd'hui, n'étaient au fond pas nécessaires pour nous

(1) Article 15, § 7.

édifier sur leur valeur effective. Le simple bon sens, un examen tant soit peu attentif du Pacte et la connaissance des solidarités particulières unissant certains pays et groupes de pays, étaient amplement suffisants pour cela. Le simple bon sens devait indiquer, en effet, que le réseau de ces solidarités particulières serait toujours plus fort que les vagues recommandations et les formules volontairement imprécises du Pacte. C'est d'ailleurs précisément ce qui se produisit.

Ainsi, par la force même des choses, s'évanouissaient les quelques espoirs que l'on avait pu fonder sur le désarmement, troisième terme de la trilogie, élément indispensable de l'ordre nouveau et phase terminale (du moins aurait-elle dû l'être en bonne logique) de la grande entreprise sociétaire. L'état d'insécurité générale n'ayant pas été modifié par la procédure et la casuistique genevoises, il aurait été vain d'espérer que les exhortations du Pacte fussent entendues. Très poliment celui-ci conviait les Etats membres à faire preuve de bonne volonté et à se laisser désarmer. Nous avons déjà fait allusion aux passages concernant cette grave question mais il est nécessaire d'y revenir et de les citer en entier afin d'en mesurer toute la valeur. Préliminairement, et en vertu du premier paragraphe de l'art. 1, chaque Etat déclarait accepter « le règlement établi par la société en ce qui concerne ses forces et ses armements militaires, navals et aériens ». Mais il est presque superflu d'ajouter que ce règlement, la Société ne l'a jamais établi. Subséquemment l'article VIII affirmait :

1° Les membres de la Société reconnaissent que le maintien de la paix exige la réduction des armements au minimum compatible avec la sécurité nationale et avec l'exécution des obligations internationales imposées par une action commune. 2° 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. 3° Les plans doivent faire l'objet d'un nouvel examen et, s'il y a lieu, d'une revision tous les dix ans... etc.

Ces dispositions n'étant pas précises et se limitant

à renvoyer à des études et des accords à intervenir ultérieurement, il était d'autant plus facile de n'en pas tenir compte. La situation eût été évidemment beaucoup plus embarrassante si le Pacte lui-même avait contenu des précisions et des engagements impératifs. Mais, dans ces conditions, il était relativement facile, sans contrevenir à la lettre de l'article cité, de garder et d'accroître les moyens de défense que la nullité des garanties sociétaires n'avaient pas malheureusement rendus superflus.

Ainsi le système se refermait sur lui-même et aboutissait à un véritable cercle vicieux. Chacun de ses éléments était subordonné au précédent et commandait à son tour le suivant. Il ne pouvait y avoir de confiance et de sécurité parce que les peuples s'armaient toujours et d'autre part parce que l'assistance mutuelle mise sur pied avec la S.D.N. était inopérante. Et l'on ne pouvait réduire les armements pour cette même raison et à cause de l'insécurité générale.

Loin de nous l'idée d'avoir voulu faire, en réunissant ces quelques exemples, une véritable critique du Pacte. Sur les lacunes, les réticences et les ambiguïtés de cet instrument, on pourrait, en effet, épiloguer à perte de vue. Notre but était, en réalité, beaucoup plus modeste. Il s'agissait, en l'espèce, d'expliquer les raisons des innombrables tentatives, effectuées entre 1921 et 1931, en vue de rendre effective l'assistance mutuelle et de garantir la sécurité à tous les peuples.

Assez paradoxalement, ces tentatives furent dirigées en premier lieu vers la diminution des armements. Assez paradoxalement car, si le véritable motif des armements résidait en une crainte plus ou moins justifiée d'une attaque, ce n'était pas en empêchant les différents pays d'armer que l'on pouvait résoudre la question, mais en rendant ces attaques pratiquement impossibles. Autrement dit en soignant la cause et non la manifestation. Mais la première thèse était, comme par hasard, celle de l'Angleterre qui voyait dans une diminution des charges militaires la plus sûre garantie de paix. Aux yeux des Anglais, retranchés dans leur île, le désarmement était en mesure, à lui tout seul, d'assurer la sécurité générale. Désarmement terrestre,

cela va de soi, et non pas naval, ce qui était évidemment une tout autre question.

Le problème d'une réduction des armements fut abordé dès la première Assemblée tenue en novembre et décembre 1920. Le rapport adopté à cette époque reconnaissait cependant que :

> ... L'on ne saurait espérer immédiatement la réalisation d'un projet de désarmement basé sur des sentiments sincères de confiance et de sécurité entre les nations.

Phrase qui, après tout, n'était pas dénuée de bon sens. Quelques semaines auparavant, la Conférence financière de Bruxelles avait fait connaître que les dépenses militaires absorbaient encore environ 20 o/o des budgets européens. Ce devait être une sorte de révélation et de trait de génie pour l'Assemblée qui trouvait ainsi un critérium simple et pratique pour mesurer la réduction ou la limitation des armements.

Et elle invita séance tenante le Conseil à soumettre à l'examen des gouvernements la proposition de ne pas dépasser au cours des deux exercices à venir le chiffre actuel de leurs dépenses militaires.

L'Assemblée ne se borna point à émettre des vœux, elle accomplit aussi des actes. Elle décida en particulier la création d'une nouvelle Commission qui devait prendre le nom de « Commission temporaire mixte » (1). Instituée effectivement le 25 février 1921, elle devait être présidée par M. R. Viviani et composée de personnes particulièrement qualifiées pour l'étude des aspects politiques, économiques, sociaux, géographiques et historiques des questions touchant au désarmement. Elle exista jusqu'à l'Assemblée de 1924 et fut sans nul doute d'un grand secours par ses doctes propositions et la science de ses travaux.

C'est précisément un de ses membres, Lord Esher, qui commença la série des projets sur la réduc-

(1) A ne pas confondre — ainsi que l'abondance des organes pourrait y inviter — avec la « Commission permanente consultative pour les questions militaires, navales et aériennes » dont la création fut décidée, au cours de la session du Conseil de mai 1920, conformément à l'art. 9 du Pacte.

tion des armements terrestres. Sa grande idée, sommairement exposée, était de choisir une unité de mesure et de comparaison pour les effectifs militaires et aériens. Il proposait même de fixer cette unité à trente mille hommes et de représenter ainsi par des coefficients et des rapports l'état des armées attribuées aux différentes Puissances. La méthode était, certes, très bien étudiée mais elle fut néanmoins écartée car il apparut, même à la Commission, qu'elle devait manquer de caractère pratique. Dans son rapport, celle-ci mettait en évidence une notion nouvelle :

Celle du potentiel militaire que, en raison du caractère pris par la guerre, chaque Etat possède derrière la façade visible de ses armements du temps de paix.

Par la même occasion, et en présence des réponses fournies par les divers gouvernements interpellés, elle mettait en évidence les difficultés d'ordre politique qui s'opposaient encore à une réduction des armements.

Est-il vraiment nécessaire d'ajouter qu'une fois de plus les thèses de l'Angleterre et de la France étaient aux antipodes? Si les Anglais tenaient, en effet, pour une limitation inconditionnelle des effectifs et des budgets militaires, les Français, qui n'avaient pas évidemment les mêmes raisons pour se sentir à l'abri, réclamaient avant toute diminution des armements des garanties d'assistance supplémentaires et surtout non équivoques. Ce point de vue, qui était celui de la logique et du bon sens, devait gagner progressivement du terrain sur l'autre, en vérité trop simpliste et manifestement intéressé, soutenu par l'Angleterre. Et la Commission temporaire mixte commença à rechercher la solution du problème dans une voie nouvelle. Un débat s'institua devant elle qui avait pour but de préciser le fonctionnement de l'assistance mutuelle prévue par le Pacte en cas d'agression caractérisée. Quatre propositions, dues à l'initiative de Lord Cecil, furent adoptées alors dans la forme suivante : 1° La réduction des armements ne peut réussir que si elle est générale ; 2° dans l'état présent, cette réduction ne pourra s'effectuer, du moins pour tous les gouver-

nements, sans que des garanties spéciales leur soient offertes pour la sécurité de leur pays ; 3° une telle garantie devrait avoir un caractère aussi général que possible ; 4° il ne saurait être question d'offrir une telle garantie qu'en échange d'un engagement ferme de réduction des armements.

Ainsi on abandonnait insensiblement du côté anglais les positions du début et l'on tendait à rapprocher — sinon encore à subordonner — le désarmement et la sécurité. Le progrès apparaissait surtout évident dans les propositions de Lord Cecil. Mais si d'une part celles-ci semblaient aplanir certaines divergences, elles en contenaient en germe d'autres qui allaient donner aux débats un renouveau d'animation. Si, en effet, le principe même d'un renforcement de l'assistance mutuelle n'était plus contesté, il en était autrement des moyens qu'il s'agissait d'employer pour y arriver. Deux thèses allaient se trouver en présence : celle d'un accord général et celle des accords régionaux. La première avait été définie « universaliste ». Elle était assurément plus conforme à l'esprit du Pacte, mais elle était aussi, en raison précisément de son universalité, d'une efficacité douteuse. Quel fondement aurait-on pu faire sur une règle s'étendant à l'ensemble des Etats Membres et, par là même, nécessairement vague et imprécise ? Comment croire à l'efficacité d'une obligation qui aurait ignoré les affinités et les situations particulières et aurait, par conséquent, laissé la porte ouverte à toutes les contestations et les échappatoires ? Il tombait sous le sens, au contraire, que des ententes régionales tenant compte des exigences et des conditions spéciales à chaque pays se seraient révélées autrement utiles et efficaces. Mais la pensée seule de conclure des accords qui auraient pu avoir une lointaine ressemblance avec les alliances de mauvaise mémoire comblait d'horreur les « universalistes », dont le porte-drapeau ne pouvait être évidemment que l'Angleterre, exactement comme celui des « régionalistes » ne pouvait être que la France. La mentalité, la tradition et la situation de l'une et de l'autre les prédestinaient à ce rôle.

Au cours de la troisième Assemblée (1922), les deux

thèses s'affrontèrent avec quelque éclat. M. de Jouvenel et Lord Cecil étaient les champions de ce tournoi, lequel se conclut, comme de juste, sans que l'Assemblée eût pris parti clairement et définitivement pour l'un ou pour l'autre. Par une formule studieusement équilibrée et passablement ambiguë, elle s'efforça de rendre sa pensée inintelligible et évita de se compromettre.

Une telle garantie (de sécurité) peut être fournie par un accord défensif accessible à tous les pays, qui engagerait les parties à porter assistance effective et immédiate et suivant un plan préétabli au cas où l'une d'elles serait attaquée, pourvu que l'obligation de venir en aide soit limitée en principe aux pays situés dans la même partie du globe. Cependant dans des cas où pour des raisons historiques, géographiques ou autres, un pays court tout particulièrement le risque d'être attaqué, des mesures spéciales devront être prises pour sa défense en exécution du plan précédent (1).

Sur la base des résolutions votées et en utilisant les projets de Lord Cecil et du délégué français, colonel Réquin, la Commission Temporaire Mixte rédigea au cours de l'intersession 1922-1923, un projet d'assistance mutuelle. Dans le préambule, les signataires éventuels affirmaient la pureté de leurs intentions :

Les Hautes parties contractantes déclarent que la guerre d'agression constitue un crime international et prennent l'engagement solennel de ne pas se rendre coupables de ce crime.

Déclaration qui, à part le ton légèrement emphatique, produisait sans doute le meilleur effet. Les différents articles du projet traitaient successivement de l'assistance mutuelle, de la prévention de la guerre, de la désignation de l'agresseur, de l'établissement de certaines zones démilitarisées, des frais d'intervention et du désarmement.

Quant au premier point, le projet maintenait le principe de l'assistance générale et envisageait en même temps la conclusion d'accords complémentaires et particuliers de caractère défensif. C'est-à-dire qu'il

(1) Résolution XIV, § 3.

s'efforçait de concilier la thèse « universaliste » et la « régionaliste ». Dans les cas d'agression prévus et constatés, les signataires de ces accords s'engageaient à mettre immédiatement à exécution, sous réserve d'en informer le Conseil, le plan d'assistance arrêté entre eux.

Le projet prévoyait aussi l'attribution au Conseil de pouvoirs plus étendus que par le passé. En particulier il aurait été en mesure d'appliquer, en cas de menace de guerre, les mesures prévues par l'article XVI du Pacte pour le cas d'une guerre déclarée. De la sorte, il aurait été autorisé à appliquer des sanctions économiques à un Etat dont on aurait eu raison de craindre une agression. Le Conseil pouvait, en outre, désigner les Parties dont l'assistance militaire serait requise, fixer les effectifs que chacune d'entre elles devait mettre à sa disposition, dresser des plans de coopération financière, désigner un commandant en chef et délimiter le but de sa mission, et cœtera. Finalement, en cas d'hostilités ouvertes, le Conseil aurait dû déclarer, quelle était la partie victime d'une agression et si elle avait droit à l'assistance prévue par le traité. Il n'est pas sans intérêt de rappeler qu'en vertu de l'article X du projet, la totalité des frais motivés par les opérations militaires, ainsi que les dommages éventuels étaient intégralement endossés par l'Etat agresseur. Et cela jusqu'à l'extrême limite de sa capacité financière.

Les derniers articles concernaient le désarmement. Les signataires devaient faire connaître au Conseil les réductions ou limitations qu'ils estimaient pouvoir accepter en contrepartie de la sécurité supplémentaire que leur apportait la convention. Ils s'engageaient, en outre, à collaborer à tout plan général de désarmement que le Conseil aurait pu proposer et à l'exécuter dans le délai de deux ans. Faute de quoi l'assistance mutuelle ne serait pas entrée en vigueur.

L'accueil fait à ce projet ne fut pas extrêmement chaleureux. En 1923, l'Assemblée avait décidé de le transmettre à tous les Etats-Membres et aux non-Membres. Vingt-neuf seulement consentirent à donner une réponse. Parmi eux, dix-huit poussèrent l'audace

jusqu'à une adhésion de principe, agrémentée, il est vrai, de nombreuses critiques et de demandes de modifications non moins nombreuses. Mais la condamnation sans appel, le véritable coup de massue devait venir d'Angleterre, où se trouvait, précisément, au pouvoir à cette époque, un cabinet travailliste, très favorable, en principe, à la coopération internationale, à la S.D.N. et à toute initiative susceptible de maintenir la paix. Il aurait donc été difficile de réunir des conditions plus favorables. Toutefois la réponse du gouvernement de Sa Majesté Britannique, signée par le Très Honorable Ramsay Mac Donald, ne laissa pas beaucoup d'illusions sur le désir de l'Angleterre de participer à l'organisation de l'assistance mutuelle. Elle insistait sur le caractère précaire d'une garantie *générale* (ce en quoi elle n'avait pas tort) mais laissait entendre, en même temps, que le gouvernement britannique demeurait résolument hostile à tout système de traités particuliers, même contrôlés et garantis par la S.D.N.

Après quoi, il ne restait, évidemment, qu'à baisser le rideau (1).

C'est à la cinquième Assemblée qu'échut le pénible devoir de dresser le constat et de déplorer ce premier échec. Ce qui fut fait avec le cérémonial et les fleurs habituels. D'ailleurs, comme le dit alors si bien un des orateurs, les travaux qui avaient conduit au traité d'Assistance Mutuelle ne devaient pas rester vains. Les raisons qui avaient provoqué cette tentative demeurant entières et tout aussi pressantes, il était logique de s'attendre à de nouveaux efforts en vue d'organiser la sécurité collective. Et les gouvernements qui avaient repoussé les premières conclusions semblaient revenir, maintenant, à de meilleurs sentiments et se

(1) Il est assez curieux de constater que le gouvernement de l'U.R.S.S. motiva son refus d'adhérer au traité d'assistance mutuelle par l'impossibilité de déterminer l'agresseur dans chaque conflit international, ce qui ne devait pas empêcher ce même gouvernement de prendre l'initiative, dix ans plus tard, des trois conventions sur la définition de l'agresseur, signées à Londres... *Quantum mutatus ab illo!*

déclaraient prêts à poursuivre l'œuvre si opportunément entreprise.

Certaines objections faites au traité d'assistance mutuelle avaient montré la nécessité d'adjoindre aux deux termes de sécurité et de désarmement — désormais indissolublement liés — une troisième notion : celle d'arbitrage. Grâce à laquelle, faisait-on remarquer, il serait toujours facile de reconnaître le côté de l'agresseur et celui de la victime. L'arbitrage aurait constitué, en somme, une sorte de jugement de Dieu destiné à confondre ceux dont la pensée et les intentions n'étaient pas sans reproche. Car, évidemment, l'agresseur serait celui qui refuserait de se soumettre à cette procédure (1). Ce point de vue fut admis assez facilement et l'interdépendance de l'arbitrage, de la sécurité et du désarmement fut reconnue et proclamée par l'Assemblée (2). Il est significatif, à cet égard, que le suprême organe de la S.D.N. ne se soit pas limité alors à prendre une part active aux délibérations, mais ait rédigé lui-même, cette fois-là, un projet de traité. L'année précédente il n'avait fait que discuter le texte élaboré par la Commission Temporaire Mixte et que celle-ci lui avait soumis. Les deux rapporteurs MM. Benes et Politis définissaient ainsi l'esprit et la portée du nouveau projet :

La réduction générale des armements demandée par le Pacte et exigée par la situation générale du monde actuel nous amène à poser la question de la sécurité comme complément nécessaire du désarmement. Le soutien demandé à dif-

(1) Déjà à l'occasion des débats sur le Traité d'assistance mutuelle, certains délégués avaient insisté sur ce point. M. Branting et M. Lange, notamment, avaient proposé que pour avoir droit à l'assistance, les parties auraient dû soumettre préalablement leur différend à l'une des procédures prévues par le Pacte. Mais cet amendement n'avait pas eu l'heur de plaire à toutes les délégations. Lord Cecil, en particulier, déclara qu'il aurait été inopportun de rendre plus difficile aux Etats la participation au Traité et que l'arbitrage obligatoire serait venu en son temps.

(2) C'est donc en réalité seulement à partir de ce moment-là que l'expression « trilogie genevoise » dont nous nous sommes servis arbitrairement dans les pages précédentes, entra dans la pratique et le langage courants.

férents Etats par d'autres moins favorablement placés, entraîne pour les premiers la nécessité d'exiger une sorte de garantie morale et juridique ; l'obligation pour tous les Etats qui doivent être soutenus de prouver leur bonne foi parfaite et de toujours accepter, lorsqu'ils auraient des différends, un essai de règlement pacifique. Mais on a constaté, en outre, avec plus de clarté et de force que jamais, que si la demande de sécurité et d'appui effectif pour le cas d'agression est la condition *sine qua non* de la réduction des armements, elle est, en même temps, le complément nécessaire du règlement pacifique des différends internationaux, puisque la non-exécution de la sentence pacifique ferait retomber fatalement le monde dans le système de la force armée. Elle exige une sanction sans laquelle le système tout entier ferait faillite. L'arbitrage a été, par conséquent, envisagé par la cinquième Assemblée comme le troisième facteur nécessaire, comme le complément des deux autres avec lesquels il doit concourir à fonder le nouveau système organisé par le Protocole. Ainsi après les durs travaux de ces cinq ans, nous sommes arrivés à proposer aux membres de la S.D.N. le système d'arbitrage, de sécurité et de réduction des armements, système que nous tenons pour complet.

Quelques efforts sont nécessaires pour percer le sens de ce langage qui est simplement du français tel qu'on le parle à la S.D.N. On arrive à comprendre ainsi que le nouveau traité voulait établir effectivement entre l'arbitrage, la sécurité et le désarmement cette interdépendance que l'Assemblée s'était bornée jusque-là à proclamer d'une façon toute théorique. Son but était aussi de compléter le Pacte et surtout de combler la fameuse fissure de l'article XV à travers laquelle la guerre aurait pu encore s'infiltrer (1).

« Le Protocole pour le règlement pacifique des conflits internationaux » — c'était son titre officiel — débutait par une solennelle déclaration mettant la guerre hors la loi. Ce qui était devenu, parmi les peuples civilisés de l'ordre nouveau, un rite propitiatoire traditionnel. Après quoi les signataires s'engageaient à ne pas entreprendre d'actions belliqueuses entre eux ni même contre un Etat non signataire.

(1) Rappelons qu'aux termes du § 7 de cet article, en cas de rapport non unanime du Conseil, les membres de la Société ont le droit d'agir comme ils le jugeront nécessaire pour le maintien du droit et de la justice. Autrement dit de faire la guerre si bon leur semble.

On faisait exception, cependant, pour celles entreprises sur l'ordre du Conseil ou de l'Assemblée ainsi que pour les cas de légitime défense. Ayant mis ainsi les adhérents éventuels en paix avec leur conscience, le projet traitait successivement de l'arbitrage, de la désignation de l'agresseur, des sanctions, de l'assistance financière, et enfin « last not least » de la réduction des armements. Sa grande nouveauté était de rendre l'arbitrage obligatoire. C'était, d'ailleurs, la pierre de voûte qui soutenait tout le système. L'art. 3 spécifiait que les Etats signataires s'engageaient à reconnaître comme obligatoire, de plein droit, la juridiction de la Cour de Justice Internationale dans tous les cas visés à l'art. 36, § 2 de son Statut. Or, les cas ainsi visés couvrent, pratiquement, la très grande majorité des contestations susceptibles de surgir entre deux pays (1). Autre nouveauté : le refus de soumettre un différend à l'arbitrage ou à la décision du Conseil, ou, encore le refus d'exécuter la sentence rendue comportait « ipso facto » l'application de sanctions. Sanctions congrument proportionnées — affirmait M. Politis — à la gravité de la rébellion. Tandis qu'une simple résistance passive eût été passible, tout au plus, de la « pression pacifique du Conseil » (le vocabulaire et la terminologie de Genève sont vraiment délicieux!), une résistance à main armée... « méritait les sanctions mêmes violentes prévues à l'art. XVI du Pacte interprété à la manière indiquée par le Protocole ». Une détermination, aussi implacable, eût semblé choquante dans toute autre bouche que celle d'un pacifiste débordant d'amour pour l'humanité. Mais une longue et sanglante expérience nous a appris, désormais, à considérer comme nos pires ennemis ces candides idéalistes qui déclarent travailler à notre bonheur. Jamais on ne pourra atteindre le degré de férocité d'un optimiste, convaincu que les hommes peuvent et doivent être améliorés.

(1) *a*) Interprétation d'un traité ; *b*) tout point de droit international ; *c*) la réalité de tout fait qui — établi — constituerait la violation d'un engagement international ; *d*) nature et étendue d'une réparation due pour rupture d'un engagement international.

La désignation de l'agresseur avait soulevé un certain nombre de questions délicates. S'il est, en effet, relativement aisé de définir l'acte d'agression, il est beaucoup plus difficile d'appliquer cette définition dans la pratique. On finit, néanmoins, par admettre qu'il y aurait :

Présomption d'agression, valant jusqu'à preuve du contraire, et suffisante pour déclencher des sanctions, lorsque le recours à la guerre serait accompagné : du refus d'accepter la procédure pacifique ou de se soumettre à la décision à laquelle elle aurait abouti ; de la violation des mesures provisoires prescrites par le Conseil ; de la méconnaissance d'une décision reconnaissant que le différend entre dans la compétence exclusive de l'adversaire après avoir négligé ou refusé de soumettre la question au Conseil ou à l'Assemblée (1).

En dehors de ces éventualités, comportant une désignation, pour ainsi dire, automatique, il appartenait au Conseil de se prononcer sur la question. Ainsi, ajoutait le rapporteur,

Le système est complet... l'agression établie, et il ne restera plus qu'à faire jouer les sanctions et à appliquer les obligations des Etats garants.

Tout était donc pour le mieux. En contrepartie de ce surcroît de sécurité, et comme pour le traité d'assistance mutuelle, les signataires s'engageaient, en cas de différend, à n'entreprendre aucun préparatif belliqueux et, de façon générale, à s'abstenir de tout acte susceptible d'aggraver le différend.

Mais le Protocole visait aussi, et c'était même un de ses buts principaux, à dissiper toute incertitude dans le fonctionnement de l'art. XVI du Pacte. Aux termes des nouvelles dispositions, le Conseil, après avoir désigné l'agresseur, aurait dû enjoindre aux signataires d'appliquer sans retard les sanctions prévues. Cela signifiait que les mesures reconnues nécessaires — économiques, financières et même militaires — devaient entrer en vigueur sans autre forme de procès et sans qu'il eût été nécessaire d'attendre un vote conforme de l'Assemblée.

(1) *Dix ans de coopération internationale*, page 99.

Le Protocole s'écartait du système envisagé par le Traité d'Assistance Mutuelle en ceci qu'il laissait les signataires maîtres de l'emploi de leurs effectifs. Il n'était plus question d'opérations militaires ordonnées ou dirigées par le Conseil, lequel devait se borner, cette fois-ci, à faire les sommations d'usage. Ainsi chaque Etat restait-il seul juge de la façon dont il aurait dû s'acquitter de ses devoirs. Ce qui était évidemment rassurant et encourageant à la fois pour les éventuels signataires.

Après avoir précisé l'étendue de l'appui d'ordre économique et financier que les signataires auraient dû se prêter mutuellement, le Protocole en venait à la question des accords particuliers qui — on s'en souvient — avait été particulièrement aiguë à l'époque du Traité d'Assistance. Mais depuis lors la situation avait évolué avec l'adoption de l'arbitrage obligatoire et ces accords ne semblaient plus présenter ni un intérêt, ni un danger aussi évidents. Ils apparaissaient, désormais, comme un moyen supplémentaire d'appliquer, rapidement et vigoureusement, les sanctions et aussi comme une assurance contre la faillite de ces dernières (1).

Ils auraient dû rester ouverts à tous les Membres de la Société désireux d'y souscrire et être enregistrés et publiés par les soins du Secrétariat.

Enfin, le Protocole s'occupait de la réduction des armements. Il s'en occupait même avec abondance et arrivait à la conclusion que pour faire quelque chose d'utile dans ce domaine, il était indispensable de convoquer une grande Conférence internationale. Pour plus de sûreté et d'exactitude, on avait même eu soin d'en fixer la date d'ouverture : le 15 juin 1925. On devait y inviter, naturellement, toutes les Puissances grandes et petites, membres ou non de la Société. En prévision de ce grand événement, le Conseil était chargé de préparer un programme ou, pour mieux dire, un plan général de réduction des armements. Tous les participants seraient priés d'y souscrire faute de quoi — menaçait le rapporteur — les clauses con-

(1) *Ibid.*, page 102.

cernant l'arbitrage et les sanctions, n'entreraient pas en vigueur. Ce qui était une manière de punition pour ceux qui se seraient obstinés dans leur inconduite.

Le Protocole présenté à l'Assemblée du 1er octobre 1924, fut, naturellement, adopté avec enthousiasme. Il faut dire que ce nouveau projet d'assistance avait suscité les plus grands espoirs. Atteinte d'une maladie de langueur après l'échec de l'année précédente, la S.D.N. en paraissait toute revigorée. C'était une deuxième jeunesse qui commençait, ainsi qu'en témoignaient l'ardeur et la conviction des discours. On reparlait, en effet, de l'âge d'or qui s'annonçait, sur le ton mystique employé à l'époque wilsonienne. En somme, on s'attendait à de grandes choses. Mais encore une fois l'attente devait être déçue. Les déceptions commencèrent quand il s'agit de faire accepter le Protocole par les différents Etats et surtout quand il fallut le ratifier. Quatorze pays avaient donné leur signature au moment de la discussion ou peu après. L'un, la Tchécoslovaquie, avait poussé la témérité jusqu'à la ratification. Juste hommage à son éminent ministre des Affaires Etrangères qui avait pris une part si active à la rédaction du document. Mais ce fut à peu près tout.

Au cours de la session du Conseil, qui se tint en décembre 1924, la Grande-Bretagne, par l'organe de Sir Austen Chamberlain, demanda à réfléchir. Et pour pouvoir le faire avec plus de tranquillité, elle demanda aussi que l'examen de la question fût renvoyé à la session suivante. Le gouvernement de Sa Majesté désirait, en effet, approfondir la question et en étudier les différents aspects en collaboration avec les fidèles Dominions d'outre-mer. Pendant la session de mars 1925, le ministre anglais donna lecture d'une déclaration par laquelle le Cabinet de Londres exprimait son profond et sincère regret de ne pouvoir adhérer au Protocole. Il se trouve dans cette déclaration un passage fort intéressant qui illustre d'une façon saisissante l'évolution accomplie par l'opinion britannique sur certains problèmes de politique internationale.

L'insistance avec laquelle on parle à nouveau de sanctions, les occasions nouvelles que l'on découvre pour leur emploi, l'élaboration d'une procédure militaire, suggèrent insensiblement l'idée que l'objet essentiel de la Société *n'est pas tant de développer une coopération amicale et une harmonie consciente dans la conduite des affaires internationales que de maintenir la paix en organisant la guerre, et, peut-être, la guerre sur un plus grand pied !*

En 1925, la sagesse parlait par la bouche des ministres britanniques. Mais que dire alors des déclarations que ces mêmes ministres devaient faire, dix ans plus tard exactement, sur la vertu des sanctions et sur la nécessité d'une collaboration militaire pour maintenir la paix? Que l'on ne croie pas, surtout, à de l'ironie de notre part quand nous faisons allusion à la sagesse britannique. Celle-ci était bien réelle lorsqu'il s'agit de repousser l'absurde Protocole. Notre but était uniquement de mettre en opposition deux lignes de conduite et de faire ressortir les invraisemblables contradictions de la politique britannique à quelques années de distance à peine. Mais il y a mieux encore. Dans sa réponse, le gouvernement anglais affirmait en substance que l'on ne pouvait atteindre la sécurité et le désarmement en colmatant les fissures du Pacte ou en renforçant les sanctions, mais seulement en reliant entre elles, au moyen d'accords défensifs, les nations dont les différends étaient susceptibles de dégénérer en conflits. Autrement dit, il fallait à présent avoir recours aux traités particuliers si vigoureusement dénoncés quelques mois auparavant.

La déclaration britannique, comme bien on le pense, eut une influence décisive. Ses auteurs eurent beau réfuter les critiques, il fallut oublier le Protocole. Onques n'en entendit plus parler.

Mais dans la lutte pour l'organisation de la Paix la S.D.N. devait remporter, au moins, une grande victoire. Nous voulons faire allusion par là à l'Acte général d'Arbitrage entré en vigueur en 1929. Quelques années auparavant déjà, l'Assemblée s'était avisée de l'opportunité d'une étude sur l'ensemble des questions touchant au règlement pacifique des conflits internationaux. Il est à noter que cela se passait en 1925, tout

de suite après la lamentable faillite du Protocole. Ce qui prouvait, entre parenthèses, un esprit de suite et une persévérance dans l'infortune tout à fait remarquables. Déférant à ce désir, le Secrétariat avait mené à bien cette étude dans le courant de 1926. En transmettant ses résultats à l'Assemblée, le Conseil faisait remarquer, non sans une évidente satisfaction, « les preuves croissantes de l'esprit de conciliation qui préside, actuellement, aux relations internationales », voulant, sans doute, faire allusion par là aux accords de Locarno, récemment conclus, et qui semblaient alors le modèle des traités de garantie. Les débats de la septième Assemblée devaient porter, précisément, sur la possibilité d'étendre d'autres secteurs la méthode qui avait si bien réussi pour l'Europe occidentale. Dans une résolution votée à ce propos, l'Assemblée découvrait que de tels accords étant de nature à favoriser la confiance, leur conclusion devait se considérer comme hautement souhaitable. La huitième Assemblée devait progresser sur la voie aussi heureusement tracée. Et elle décida de créer un nouvel organe : le Comité d'Arbitrage et de Sécurité. Son utilité apparaissait évidente, surtout vis-à-vis des obstacles auxquels se heurtait la préparation de la Conférence du désarmement dont on s'occupait déjà activement à cette époque, obstacles que l'on espérait précisément surmonter par :

Un développement progressif de l'arbitrage obtenu au moyen d'accords particuliers ou collectifs, y compris des accords entre Etats membres et non membres de la S.D.N., afin d'étendre à tous les Etats la confiance mutuelle indispensable au succès complet de la Conférence pour la limitation et la réduction des armements.

Ainsi s'exprimait la longue résolution votée par l'Assemblée. Et elle poursuivait en demandant que fût créé sans délai un comité chargé de poursuivre :

L'étude des mesures susceptibles de donner à tous les Etats les garanties d'arbitrage et de sécurité nécessaires pour pouvoir fixer le niveau des armements au chiffre le plus bas... (1).

(1) Résolution de l'Assemblée, *Ibid.*, page 121.

Sitôt constitué — le 30 novembre 1927 — le Comité se mit à l'œuvre avec alacrité. Il décida en premier lieu de répartir le programme en plusieurs rubriques et nomma autant de rapporteurs. Ceci fait, il élabora une série de modèles de conventions générales et bilatérales d'arbitrage ou de conciliation ainsi que de traités collectifs ou particuliers de sécurité. Ces textes, qui procédaient tous du plus pur esprit locarnien furent soumis à la neuvième Assemblée. On remarquait en particulier parmi eux trois projets de convention dont le premier traitait de la conciliation en général ; le deuxième, d'une procédure d'arbitrage obligatoire pour les différends d'ordre juridique et le dernier, enfin, du règlement judiciaire ou arbitral applicable à tous les litiges sans distinction. C'est de la fusion de ces textes, voulue par l'Assemblée, que naquit l'Acte général d'Arbitrage, lequel s'occupe précisément, dans les quatre chapitres et quarante-sept articles qui le composent, de la conciliation, du règlement judiciaire et du règlement arbitral (1).

Instruite par les expériences précédentes, la neuvième Assemblée décida que l'Acte ne ferait pas l'objet de négociations ni ne recevrait de signatures. Pour entrer en vigueur, il lui aurait suffi de recevoir l'adhésion totale, ou même limitée à une de ses parties, de deux Etats. Ce qui diminuait évidemment les risques d'échec caractérisé. En fait, son entrée en vigueur se trouva assez vite assurée par l'adhésion de la

(1) Le premier chapitre prévoit que tous les différends (y compris par conséquent ceux d'ordre politique) non résolus par la voie diplomatique seront soumis à des commissions de conciliations arbitrales. Le second prévoit que les différends d'ordre juridique devront être soumis à la Cour de Justice internationale, à moins que les parties ne soient d'accord pour recourir à un tribunal arbitral ou pour essayer d'abord la conciliation. Le troisième prévoit le règlement par sentence arbitrale (c'est-à-dire par décision obligatoire) des différends d'ordre politique qui n'ont pu être réglés avec la procédure de conciliation. Le tribunal arbitral, spécialement constitué, se compose de cinq membres. Il applique les règles du droit de la même manière que la Cour de la Haye. Si pareille règle n'existe pas, il statue *ex aequo et bono*. Le quatrième chapitre, enfin, contient les dispositions d'ordre général déjà contenues dans les trois textes du Comité

Belgique et de la Norvège (1) auxquelles devaient se joindre peu après le Danemark, la Suède et les Pays Bas. A la date du 15 décembre 1934, l'Acte général d'Arbitrage n'avait pas reçu moins de vingt-trois adhésions parmi lesquelles on faisait remarquer avec complaisance celles de la France, de l'Italie, et de la Grande-Bretagne. La plupart de ces adhésions concernaient l'ensemble de l'Acte. C'était donc un succès et même un très grand succès pour la Société qui voyait pour la première fois une de ses initiatives approuvée et suivie. Pour la première fois, nous croyons bien, un texte établi sous ses auspices et soumis à l'adhésion de ses Membres, fonctionnait effectivement. Mais si, à présent, on éprouvait la curiosité de connaître ses états de service, on serait peut-être étonné d'apprendre que l'Acte général n'a jamais servi et ne sert rigoureusement à rien. Ce dont il est facile de se rendre compte en prenant connaissance de son article 39 qui énumère les différends exclus de l'arbitrage. Ce sont : *a*) les différends nés de faits antérieurs, soit à l'adhésion de la partie qui formule la réserve, soit à l'adhésion d'une autre partie avec laquelle la première viendrait à avoir un différend ; b) *les différends portant sur les questions que le droit international laisse à la compétence exclusive des Etats ; c) les différends portant sur des affaires déterminées ou des matières spéciales nettement définies telles que le statut territorial ou entrant dans des catégories bien précisées.*

La procédure prévue n'étant pas applicable à ces catégories, assez extensibles comme on le voit, on peut vraiment se demander quel genre de litiges auraient dû être obligatoirement réglés par l'arbitrage. Dans ces conditions, le succès rencontré par l'Acte Général semble moins surprenant. Et au fond, on ne comprend pas pourquoi seulement vingt-trois Etats se soient décidés à lui donner leur adhésion. Pour ce qu'il leur en aurait coûté, les trente et quelques autres auraient pu donner, eux aussi, cette innocente satisfaction à la S.D.N.

(2) Le 16 août 1929.

Mais la S.D.N. ne devait pas se reposer trop longtemps sur les lauriers de l'Acte d'Arbitrage. Le moment aurait été d'ailleurs particulièrement mal choisi. Car en ces temps-là, l'attention du monde semblait quelque peu distraite de Genève et concentrée sur une initiative pacifiste extra-sociétaire extrêmement audacieuse. Le Pacte de Paris — ou Briand-Kellog si l'on préfère — supprimait radicalement la guerre et laissait, de ce chef, bien derrière lui le Pacte de Genève qui se limitait, pour sa part, à la circonscrire. Or une telle concurrence était pour le moins gênante et aurait pu devenir préjudiciable pour le prestige de la S.D.N. A aucun prix, il n'aurait fallu que l'organisation de la paix se poursuivît en dehors d'elle. Pour cela, il fallait parcourir sans plus tarder une autre étape vers cette sécurité collective qui en demeurait toujours la base et la condition première.

Déjà, en 1926, l'Assemblée avait attiré l'attention générale sur un aspect assez particulier de cette sécurité : l'assistance financière aux Etats victimes d'une agression. Inutile de dire que l'idée venait d'un pays qui, le cas échéant, se serait trouvé dans la catégorie des « assistés » et non dans celle des « assistants ». Il s'agissait en l'espèce de la Finlande.

Le traditionnel comité mixte ayant été constitué (1), le non moins traditionnel projet de convention fut préparé et soumis à la dixième Assemblée tenue en 1929. Ce projet prévoyait l'octroi, sur avis conforme du Conseil, d'une assistance financière à des membres de la Société impliqués dans une guerre ou menacés d'agression. L'Assemblée ayant manifesté toutefois son dissentiment sur certains détails d'ordre financier et politique, l'ensemble du texte fut renvoyé pour examen et études supplémentaires au Comité financier et à celui de sécurité et d'arbitrage.

Ce sont les efforts conjugués de ces deux organismes qui devaient avoir pour fruit le nouveau plan de convention soumis finalement à la onzième Assemblée. Son économie générale était assez simple. Il se limitait

(1) Composé de membres du Comité Financier de la Société et de membres du Comité d'Arbitrage et de Sécurité.

à prévoir le lancement d'un emprunt contracté directement par l'Etat nécessiteux et, d'autre part, la garantie pour celui-ci des autres signataires de la Convention. Le tout se faisait, bien entendu, sous les auspices suprêmes de la S.D.N. Il était prévu aussi, en dehors de cette garantie d'ordre général, des garanties particulières fournies par un petit nombre de puissances favorablement connues pour leurs ressources financières. De la sorte, l'emprunt en question était triplement garanti : en premier lieu par l'intéressé lui-même sur ses recettes générales (ce qui n'était pas de tout repos) ; ensuite par tous les signataires et finalement par un petit comité soigneusement choisi de garants exceptionnellement solides. Et il fallait bien qu'ils le fussent, parce que sur la solidité des deux garanties précédentes, personne ne devait se faire beaucoup d'illusions. L'octroi de l'assistance financière était subordonné, cela va de soi, au fait d'avoir soumis préalablement le conflit à un règlement judiciaire ou arbitral et d'avoir obtempéré en même temps à toutes les recommandations du Conseil.

La XI[e] Assemblée poussa la prévoyance et le souci de l'exactitude jusqu'à faire adopter un barème pour la fixation des tranches à souscrire éventuellement pour chaque pays. Son échelle était, d'ailleurs, établie tout simplement sur les cotisations annuelles des Membres. Ce qui aurait permis — disait-on — aux divers gouvernements de connaître avec une très grande précision, l'effort que l'on attendait d'eux en une occasion déterminée. L'attention était, certes, délicate, mais elle fut impuissante néanmoins à vaincre les hésitations et les réticences. Non pas que les adhésions de principe eussent manqué. Elles affluèrent, au contraire, en très grand nombre. Vingt-huit Etats, parmi lesquels on remarquait de « bons garants » comme la France et l'Angleterre, s'étaient empressés de répondre au premier appel. Mais, comme d'habitude, on attendit en vain les ratifications. L'Assemblée avait subordonné en outre l'entrée en vigueur de la Convention à l'adoption d'un plan général de réduction des armements. Les deux conditions essentielles n'ayant pas été satis-

faites, l'Assistance Financière alla rejoindre dans l'oubli les autres beaux rêves sociétaires.

Il devait en arriver à peu près de même à un autre instrument de sécurité collective mis au point par la S.D.N. : la Convention générale en vue de renforcer les moyens de prévenir la guerre. Approuvée par l'Assemblée en 1931, son origine première remontait à quelques années auparavant. Il s'agissait en l'espèce d'une proposition allemande dont l'objet était de faciliter l'action éventuelle du Conseil par des engagements préalables pris dans ce sens. L'Assemblée se limita alors à la recommander à l'attention et à l'examen des gouvernements. En 1929, la délégation la reprit à son compte et proposa de la faire étudier par le Comité d'Arbitrage et de Sécurité pour en faire la base d'une convention générale. Ce qui fut fait, non sans certaines résistances et difficultés. En conséquence de quoi, le comité adopta la solution assez insolite d'un texte alternatif représentant les deux tendances en présence. Certaines délégations ayant encore jugé bon de formuler des réserves ou, même, des propositions intermédiaires, l'Assemblée fut d'avis que toute la question devait être réétudiée à nouveau. On aboutit enfin au cours du printemps 1931 à un nouveau texte qui, après les modifications et retouches d'usage, fut approuvé par l'Assemblée.

Ce projet de convention s'inspirait, dans ses grandes lignes, des principes suivants : Le Conseil ayant été saisi d'un différend pouvait ordonner aux parties des mesures d'ordre militaire et non militaire. Il était entendu cependant que les premières auraient dû être appliquées seulement en cas de guerre ou menace de guerre. Deuxièmement, le Conseil était autorisé à organiser, sous certaines conditions, le contrôle et la surveillance des mesures militaires. Il pouvait également, au cas où elles ne fussent pas appliquées, aviser aux moyens propres à assurer le respect de la Convention. Si à la suite d'une infraction de ce genre, la guerre avait éclaté, la présomption aurait été faite...

Enfin les décisions du Conseil devaient être prises à l'unanimité, moins, bien entendu, les voix des parties

en cause. Quatrième et dernier point : la Convention ne restreignait en aucune façon les pouvoirs attribués au Conseil par le Pacte.

Il y avait là, on le voit, certaines dispositions qui se rapprochaient sensiblement, bien que sur un ton mineur, de celles envisagées au cours des années précédentes et toujours invariablement abandonnées. Elles se résumaient toutes d'ailleurs en une tentative d'élargir les pouvoirs du Conseil — seul organe de la S.D.N. capable de prendre rapidement une décision — et de lui assurer ainsi une plus grande liberté d'initiative en cas de menace de guerre. Mais encore une fois cette tentative devait échouer. Les choses se déroulèrent selon le cérémonial habituel et, pour ainsi dire, classique. Approuvée le 26 septembre 1931 par l'Assemblée, la Convention fut ouverte le jour même à la signature. Comme d'habitude les adhésions ne se firent pas attendre. Vers la fin de l'année, il y en avait déjà une quinzaine, pour la plupart de petits États. Mais ce fut une autre histoire quand il s'agit de ratifier. Trois ans après, c'est-à-dire vers la fin de 1934, trois puissances seulement avaient pu s'y décider. C'étaient le Pérou, la Norvège et les Pays-Bas.

La longue série des tentatives entreprises par la S.D.N. dans le dessein d'organiser une assistance mutuelle qui ne fût pas un vain mot, se terminait ainsi sur ce dernier échec. Dernier, parce que depuis lors, soit découragement, soit enfin clairvoyance, on s'en est tenu là. Traité d'Assistance mutuelle, Protocole, Acte général d'arbitrage, Convention d'Assistance financière et Convention pour renforcer les moyens de prévenir la guerre, leur histoire est identique. Identiques leurs origines et leurs développements, identiques la fin et les raisons de leur insuccès. Il était au fond inutile de répéter tant de fois la même narration, les mêmes détails, car la morale de cette longue fable en plusieurs épisodes est une, et au surplus très facile à tirer :

Quand on regarde dans son ensemble l'effort énorme déployé par la S.D.N. au cours de cette période, on ne sait vraiment trop s'il faut admirer ou sourire. Admirer tant de persévérance, une suite inflexible dans les

idées, la résistance au découragement et la foi qui poussait toujours à de nouvelles tentatives. Ou bien sourire d'une incompréhension qui nous semble friser l'inconscience. Reste encore, il est vrai, l'alternative de déplorer que tant d'énergies se soient dépensées en pure perte pour atteindre un mirage. Tel était, en effet, insaisissable et irréel, le but que se proposait d'atteindre la S.D.N. Peut-on réfléchir un instant au véritable sens des conventions que nous venons d'examiner ? Ou mieux veut-on réfléchir au mécanisme de cette assistance mutuelle, décomposé dans ses éléments les plus simples ? On s'apercevra alors que le Protocole et autres accords similaires devaient aboutir à rien moins qu'à obliger un certain nombre de pays à assumer éventuellement la défense d'intérêts qui leur demeuraient totalement étrangers. Ces accords partaient, d'ailleurs, d'une supposition fausse, à savoir que vis-à-vis des possibilités de guerre tous les peuples se trouvent à égalité de conditions. Autrement dit que tous sont également menacés. Or cela est entièrement faux. Et nous pouvons ajouter que la vraie et unique raison de tous les insuccès constatés plus haut, réside précisément dans cette disparité de situation. On comprendrait parfaitement l'Assistance Mutuelle et tous seraient prêts à y souscrire si tous devaient y contribuer et en bénéficier en mesure absolument égale, s'il n'y avait pas des pays qui en cas de guerre seraient surtout des garants et d'autres prédestinés par leur situation géographique ou leur voisinage à être toujours des « assistés ». Malheureusement une telle situation n'est même pas concevable. La nature, le caractère des hommes et bien d'autres choses encore, veulent qu'il y ait des peuples à l'abri des attaques et d'autres, au contraire, qui y sont perpétuellement exposés. Et il y a peu de chances en vérité pour qu'un tel état de choses se modifie de sitôt. Dans ces conditions, comment prétendre que ces deux groupes envisagent de la même façon l'assistance mutuelle, la sécurité et, même, la paix en général ? Comment s'attendre à ce que le premier groupe veuille assumer bénévolement et définitivement le rôle si désagréable du gendarme ? Abandonnons ce schéma

trop ridige, il n'en restera pas moins que l'Assistance mutuelle et la sécurité collective, dans l'état actuel des choses, devraient se fonder sur des bases irréelles, car il leur faudrait compter sur le désintéressement et l'altruisme, sentiments qui ne sont jamais entrés en ligne de compte, que l'on sache, dans la politique.

Si nous examinons maintenant, à la lumière de ces quelques considérations, l'ensemble des événements relatés, il nous faut conclure qu'ils ne pouvaient comporter d'autre issue, puisqu'il est humain et inévitable que l'on calcule d'abord sur ses propres intérêts. Un jour viendra peut-être — on ne peut le nier *a priori* — où ces notions seront renversées, où l'altruisme aura remplacé l'égoïsme et où les hommes sauront voir au delà de leurs intérêts immédiats. De l'approche de cette ère nouvelle, cependant, nous ne savons pas encore déceler les indices.

CHAPITRE VII

Le Désarmement

Il n'est aucune des activités de la Société qui n'ait soulevé tant d'intérêt. Aucune non plus n'en a autant occupé les différents organes. Pas une des Assemblées ne s'est tenue sans que ce problème n'y fût l'objet de débats retentissants et suivis avec passion. En dehors des sessions de l'Assemblée et du Conseil, chaque année ont eu lieu des réunions de commissions consacrées à son étude et à celle des questions qui s'y rattachent (1).

Ce problème n'était autre que le désarmement dont les quelques lignes ci-dessus n'exagéraient en rien l'importance. De sa solution dépendaient, en effet, et le prestige et, à certains égards, la raison d'être de la S.D.N. Le prestige, parce que son succès éventuel eût fourni la preuve irrécusable de son influence, et la raison d'être, parce que l'on peut difficilement admettre l'hypothèse de peuples réunis dans la même croisade pacifiste et en même temps armés l'un contre l'autre. Une ligue de peuples armés est un paradoxe et une contradiction en termes propres. Pour donner à la S.D.N. la possibilité de justifier son existence, il fallait, par conséquent, lui assigner comme premier devoir celui de persuader ses membres de l'inutilité et de l'anachronisme que représentaient désormais leurs armements. C'est ce que les fondateurs avaient fait ou, du moins, s'étaient efforcés de faire. Pour cela, il y avait dans le Pacte des rappels fort éloquents au devoir de désarmer et, pour cela aussi, on avait créé un certain nombre d'organes d'étude et de coordination. Mais cela n'était, évidemment, pas tout. Il fallait agir.

(1) *Dix ans de Coopération internationale*, page 63.

L'histoire du désarmement (si l'on ose dire) comprend trois périodes bien distinctes. Nous avons vu déjà que dans les toutes premières années de l'après-guerre, à l'époque, que l'on pourrait appeler héroïque, de la S.D.N., on crut pouvoir obtenir une réduction des armements sans contre-partie. Sans offrir, en d'autres termes, des garanties de sécurité supplémentaires en dehors de celles contenues dans le Pacte. Cette illusion fut de courte durée et, à partir de 1923 environ, on commença à poser le problème sur de nouvelles bases. En particulier, on commença à établir une corrélation, sinon un véritable rapport de subordination, entre le désarmement et la sécurité. Ce fut la période des tentatives qui aboutirent aux projets de Traité d'Assistance mutuelle et du Protocole. Instruments qui, on s'en souvient, promettaient d'un côté l'assistance mais engageaient en même temps au désarmement les signataires éventuels.

Leur échec devait ramener, assez paradoxalement, la S.D.N. vers les anciennes erreurs. L'organisation de la sécurité collective paraissant dès lors compromise, ou, tout au moins, assez problématique, on concentra de nouveau tous les efforts sur le désarmement. Efforts qui, à vrai dire, furent pendant plusieurs années assez désordonnés et incohérents. De la sorte, ce qui aurait toujours dû représenter un aboutissement tendait à redevenir un but en soi. Telle est la caractéristique principale de cette troisième période qui devait se conclure par la fameuse Conférence, de si fâcheuse mémoire, pour la limitation et la réduction des armements.

Il n'entre certes pas dans nos intentions de donner un compte rendu exact des innombrables réunions préparatoires et des non moins innombrables études, enquêtes et résolutions menées à bien ou votées au cours de ces quelques années. Un volume à lui tout seul n'y suffirait pas, en effet. Rappelons seulement qu'en septembre 1925, c'est-à-dire quand le sacrifice du Protocole était déjà consommé, l'Assemblée adopta une motion demandant au Conseil de faire étudier la préparation d'une Conférence pour le désarmement. Se conformant à ce désir, qui offrait l'occasion

devenue rare de créer un nouvel organe, le Conseil devait instituer, en novembre de la même année, une Commission préparatoire. Les travaux de cette dernière devaient être laborieux et pleins de mérite. En fait, ils duraient encore au début de 1931, époque à laquelle, cependant, on commença à entrevoir comme relativement prochaine la convocation de la Conférence. Le 24 janvier, le Conseil, ayant pris connaissance du rapport définitif et de l'avant-projet de convention établis par la Commission préparatoire, décida que la Conférence se réunirait à Genève le 2 février 1932. En mai, il choisit aussi son président dans la personne de M. Arthur Henderson, alors ministre des Affaires Etrangères de S. M. Britannique. Et, par la même occasion, il décida qu'en dehors des Etats Membres, l'Afghanistan, le Brésil, le Costa-Rica, l'Egypte, l'Equateur, les Etats-Unis, le Mexique, la Turquie et l'U.R.S.S. seraient invités à s'asseoir autour de la table de paix.

Le grand Concile s'ouvrit à la date convenue et en présence des représentants de soixante et un pays. Tout de suite, on procéda à la tâche la plus urgente qui était de nommer un président d'honneur et quatorze vice-présidents et de constituer un Bureau, une Commission générale, cinq Commissions spéciales et cinq Comités techniques (1). Après quoi, une fois ces rites accomplis et ayant écouté la parole de cinquante délégués nationaux « qui, presque tous, formulèrent des suggestions pratiques », Commission générale et Commissions spéciales décidèrent d'ajourner leurs travaux. Il s'agissait, évidemment, de mettre au point la procédure. Au cours de leurs premières réunions, les Commissions spéciales avaient, en effet, remarqué que l'étude des questions techniques demeurait difficile tant que l'on n'aurait pas fixé quel-

(1) *Commissions* : politique, terrestre, navale, aérienne, des dépenses pour la défense nationale.

Comités : des armes chimiques, incendiaires, bactériennes, des effectifs ; pour la fabrication et le commerce des armes ; pour le désarmement moral ; technique de la dernière Commission.

ques principes généraux susceptibles de les guider dans leur activité (1).

Cela fut fait à la reprise des travaux. Du 18 au 22 avril on adopta quatre longues résolutions dont la lecture nous apprend que le désarmement demeurait toujours hautement souhaitable, qu'il devait se faire par échelons successifs et être conforme aux préceptes du Pacte et enfin que la Conférence acceptait le principe de la réduction qualitative. Il avait fallu presque trois mois pour arriver à cet important résultat, lequel justifiait de toute évidence une nouvelle suspension des travaux. La raison en était,

(1) I. Vu les opinions exprimées au cours du débat :

La Commission générale estime que la réduction des armements telle qu'elle est prévue à l'article 8 du Pacte devra être réalisée progressivement par des révisions se succédant à des intervalles convenables, après que la présente Conférence aura accompli la première étape de la réduction générale au niveau le plus bas possible.

II. Vu les propositions présentées par diverses délégations concernant les critères de la limitation et de la réduction des armements. La Commission générale déclare que pour déterminer ces critères, les dispositions de l'article 8 doivent être appliquées et que, par conséquent, il faut réduire les armements au minimum compatible avec la sécurité nationale et avec l'exécution des obligations internationales imposées par une action commune. Il y a lieu, en outre, de tenir compte de la situation géographique et des conditions spéciales de chaque Etat. La Commission générale décide que l'examen de l'application de ces critères et des méthodes par lesquelles la réduction et la limitation des armements devront être effectuées sera incessamment poursuivi sur le terrain pratique.

III. La Conférence déclare que, sans préjudice des autres propositions qui devront être discutées sous les rubriques suivantes de l'ordre du jour, elle accepte le principe du désarmement qualitatif, c'est-à-dire le choix de certaines catégories ou de certains types d'armes dont la détention ou l'usage serait soit complètement interdit à tous les Etats, soit internationalisé par la voie d'une convention générale.

IV. Dans la recherche des applications du principe du désarmement qualitatif tel qu'il est défini par la précédente résolution, la Commission est d'avis qu'il convient de faire examiner par les Commissions spéciales compétentes la série des armements de terre, de mer et de l'air en vue de déterminer les armes qui ont les caractères les plus spécifiquement offensifs ou qui ont le plus d'efficacité contre la défense nationale ou qui sont les plus menaçantes pour les populations civiles.

cette fois-ci, qu'il fallait attendre le rapport des Commissions terrestres, navales, aériennes et du Comité des armes chimiques et bactériennes sur le désarmement qualitatif. On atteignit ainsi le mois de juin et on apprit alors que ces différentes Commissions n'avaient pu se mettre d'accord sur le choix des armes à supprimer. Seul faisait exception, avec un rapport approuvé par tous ses membres, le Comité des armes chimiques.

Les débuts n'étaient donc pas très encourageants et le Bureau, réuni le 14 juin, en fut réduit à recommander des conversations particulières entre délégations afin de surmonter ces divergences. Les conversations eurent lieu — particulièrement entre Français, Anglais et Américains — mais nulle lumière ne jaillit de ces contacts. Sur ces entrefaites, et alors que l'on discutait toujours, la Commission générale fut saisie d'un plan de réduction des armements, émanant de M. Herbert Hoover, Président des Etats-Unis. Cela constituait une heureuse diversion, dans ce sens que l'attention générale s'en trouva quelque peu distraite, et aussi un fâcheux contretemps pour le bon ordre des travaux.

La proposition du président Hoover se fondait en substance sur l'idée apparemment logique, mais en réalité assez simpliste, d'une réduction uniforme d'un tiers dans les armements mondiaux, ce qui — ajoutait son auteur — avait l'avantage de respecter, d'une façon générale, les rapports établis entre les effectifs des différentes nations. Si cette partie du plan Hoover avait tout au moins le don de la clarté et de la simplicité, on ne pouvait en dire autant du reste. Car le Président se proposait aussi « d'augmenter les forces comparatives de la défense par la diminution des forces d'attaques » (1). A première vue, on ne voit pas trop comment on aurait pu atteindre ce résultat. Mais en réalité, cela n'était rien, paraît-il. Il aurait suffi, en effet, de supprimer les armes ainsi nommées offensives, telles que les chars d'assaut, l'artillerie lourde mobile, les moyens chimiques, l'aviation de bombardement.

(1) *L'année de la S.D.N.* 1931-32, page 31.

Un large débat s'institua sur les différentes modalités du plan Hoover qui avait reçu un accueil sympathique et jouissait visiblement d'une atmosphère « réceptive ». (Décidément, les expressions et les vocables employés à Genève sont extrêmement suggestifs et efficaces). Mais la Commission générale n'entendait pas que les conversations entre délégations eussent trop à en souffrir. Et l'on décida alors, pour faire d'une pierre deux coups que ces conversations s'étendraient, entre autres sujets, au plan Hoover.

Le 7 juillet enfin, la Commission générale fut d'avis que les résultats déjà obtenus et ceux qui restaient à atteindre auraient dû être consignés dans un document solennel qui serait lu avant la clôture estivale. Et, effectivement, le 20 juillet, le rapporteur Benes soumettait à l'approbation de la Conférence une résolution qui était en même temps une récapitulation et un programme. Le scrutin, qui devait avoir lieu trois jours après, fut considéré comme un mauvais présage. Il y eut deux votes contraires et huit abstentions (1). Il faut dire que l'hypocrisie peu banale du document en question justifiait en quelque mesure cette hostilité et cette réserve. C'est seulement après l'avoir lu de bout en bout que l'on peut se rendre compte jusqu'à quel point on se jouait mutuellement la comédie et on voulait se tromper soi-même. Il s'y trouve, entre autres, quelques perles de cet orient : « La Conférence pour la réduction et la limitation des armements décide, dès à présent, à l'unanimité : *a*) Il sera effectué une réduction substantielle des armements mondiaux qui devra être appliquée d'ensemble, par une convention générale, aux armements terrestres navals et aériens ; *b*) un but essentiel à atteindre est de réduire les moyens d'agression ». Et cela continuait par d'autres truismes tout aussi ridicules, par des vœux, des souhaits, des assurances, mais sans la moindre trace d'un accord ou d'un résultat positif

(1) Abstenus : Afghanistan, Albanie, Autriche, Bulgarie, Chine, Hongrie, Italie, Turquie. — Contraires : Allemagne, U.R.S.S.

quelconque. « La Conférence pleinement consciente..., les Hautes Parties contractantes s'engageront..., la Convention limitera... Il sera interdit, supprimé, décidé, effectué, institué, examiné ». Telles étaient les ritournelles de ce poème invraisemblable.

La fin de la première phase des travaux devait réserver d'ailleurs aux organisateurs une première surprise désagréable. Au cours de la discussion qui s'était poursuivie devant la Commission générale, l'Allemagne avait fait savoir, par une déclaration de l'ambassadeur Nadolny, qu'elle ne pouvait s'engager à continuer sa collaboration au cas où les méthodes employées jusque-là n'eussent pas été changées. De même, si les travaux ultérieurs ne devaient pas se poursuivre sur la base de l'égalité des droits entre nations. C'était la première manœuvre comminatoire ou, pour dire le mot, la première tentative de chantage du Reich. Manœuvre qu'il devait compléter le 14 septembre en notifiant officiellement au président Henderson le retrait de la délégation allemande. La suite des événements prouva, d'ailleurs, l'excellence de cette méthode et encouragea le gouvernement du Reich à la perfectionner et à lui donner plus d'ampleur.

Nous oublions d'ajouter que la première phase des travaux devait produire au moins un résultat concret. Avant de prendre ses quartiers d'été, la Conférence prorogea, en effet, pour quatre mois, la trêve des armements qui avait été votée à Genève le 29 septembre 1931, à titre d'encouragement.

Ainsi le premier acte était joué. La reprise trouva les questions au même point et la situation — sauf le retrait allemand — absolument inchangée. Le Bureau recommença à arrêter des programmes, les Commissions recommencèrent à discuter et les Comités continuèrent leurs études. On crut même nécessaire de faire entreprendre, par des rapporteurs spécialement désignés, un certain nombre d'enquêtes sur des questions techniques telles que l'interdiction de la guerre chimique, le tonnage des chars d'assauts *et similia*. Tout cela donnait évidemment l'impres-

sion d'une grande et méritoire activité. Il y en avait grand besoin pour raviver une confiance déjà languissante. En fait, rien d'important, ni même de notable, ne se produisit jusqu'à la fin de l'année. Les discours, les discussions et les entretiens particuliers suivirent leur train habituel avec les résultats aussi habituels.

Le 11 décembre de cette même année 1932, l'Allemagne recevait la récompense de sa ténacité et de ses efforts. Ce jour-là, en effet, à la suite de longs et laborieux pourparlers, les représentants des cinq grandes puissances s'accordaient sur un texte consacrant formellement le principe de l'égalité des droits. La reconnaissance de cette situation à l'Allemagne était bien subordonnée à l'établissement d'un régime de sécurité générale, cela n'empêche que la grande concession était faite désormais et le principe acquis définitivement. L'Allemagne voulut bien s'en contenter et consentit même à faire preuve de bonne volonté en reprenant sa collaboration. Ce fut à la Conférence une belle journée d'exultation et d'espoir. Les travaux allaient reprendre avec une nouvelle alacrité dans une atmosphère renouvelée. Pas tout de suite, cependant, parce que la Commission générale venait de les ajourner au 31 janvier 1933.

L'ordre du jour était, cette fois-ci, particulièrement chargé. Il s'agissait, en effet, d'examiner le plan français de désarmement présenté vers le milieu de décembre et dont le Bureau avait inscrit la discussion en tête du programme. D'autre part, et en même temps, la Commission politique approuvait à l'unanimité et avec beaucoup de solennité le centième projet de non recours à la force : « Les gouvernements... animés du sincère désir de promouvoir la cause du désarmement en développant l'esprit de confiance mutuelle... affirment qu'en aucune circonstance, ils ne recourront entre eux à la force comme instrument de politique nationale ». La formule n'était pas précisément inédite, mais on aimait quand même l'entendre répéter souvent. Et chaque fois, d'ailleurs, elle produisait, dans les milieux sociétaires, un effet réconfortant et du meilleur aloi.

Le plan français, qui portait le nom du ministre de la Guerre, P. Boncour, s'apparentait à celui du président Hoover par une idée fondamentale : l'augmentation de la capacité défensive par la suppression des moyens, ainsi dénommés, d'agression. Il s'inspirait aussi du principe typiquement français qui visait à subordonner le désarmement à la sécurité. Les points essentiels pouvaient se ramener aux propositions suivantes : 1° rupture des relations économiques et financières avec le pays agresseur ; 2° non reconnaissance de toute modification à l'état de fait préexistant à la violation d'un engagement international ; 3° uniformisation de toutes les forces de défense continentales européennes selon un modèle commun : celui d'une armée à court terme et à effectifs limités ; 4° fixation de ces effectifs en tenant compte des conditions particulières à chaque pays ; 5° les armées internationales ne devraient être en possession d'aucun armement spécifiquement offensif ; 6° chaque pays, par contre, mettrait de façon permanente à la disposition de la S.D.N. un certain nombre d'unités spécialisées pourvues d'un armement puissant. Dernier point enfin, chaque pays aurait dû constituer des stocks d'armes, interdites à ses propres troupes pour les mettre, le cas échant, à la disposition d'une partie contractante qui serait soutenue par une action collective.

Le projet Boncour, pour le seul fait de réexhumer l'ancienne idée d'une force armée internationale devait déplaire souverainement aux Anglo-Saxons et encourir la disgrâce générale. Son cas était, pour ainsi dire, réglé d'avance. Les marques de sympathie et d'approbation chaleureuses qu'il recevait ne devaient tromper personne. Cela faisait tout simplement partie du rituel coutumier et des bonnes manières en usage. En fait, il fut proprement mené en terre au milieu des fleurs et des louanges. Et onques ne le revit.

Le 16 mars, ce fut au tour de l'Angleterre de produire son plan de désarmement. Elle le fit par l'organe du Très Honorable R. Mac Donald, lequel déposa un projet qui ne comprenait pas moins de cinq

chapitres et quatre-vingt-seize articles. Ce qui, croyons-nous, constituait un record. Il reçut un accueil empressé. On sentait cette fois-ci que c'était du sérieux et non de la fantaisie. Du premier coup, toutes les personnes bien pensantes en avaient été favorablement impressionnées. Le 27 mars, avec une sollicitude bien compréhensible, la Commission générale décida à l'unanimité — sauf quelques réserves sans importance — d'adopter le projet britannique comme base de discussion. On aurait presque pu croire que la Conférence avait vécu jusque-là dans cette attente. Tout de suite, on se mit au travail. Et du 25 avril au 8 juin sans désemparer, on discuta en première lecture, chapitre par chapitre et article par article, le projet de convention et les amendements déposés. Mais en quoi ce projet consistait-il?

Les cinq parties dont il se composait traitaient successivement de la sécurité, du désarmement proprement dit, de l'échange de renseignements, de la guerre chimique et la dernière enfin contenait les dispositions générales. Il n'y a pas grand'chose à dire sur la première, attendu que la sécurité n'a jamais été une des préoccupations maîtresses de la Grande-Bretagne et que d'autre part celle-ci n'a jamais voulu assumer à son sujet d'engagements précis et conditionnés par des éventualités futures. Tout ce que l'on proposait était une consultation entre les Parties en cas de rupture du Pacte de Paris, autrement dit Briand-Kellog. Ce qui, probablement, aurait été insuffisant pour arrêter une invasion et châtier l'agresseur.

Les détails et les précisions ne manquaient pas dans la deuxième partie qui s'occupait du désarmement en général, de celui continental en particulier, et des armements terrestres par-dessus tout. Mais, comme dit Harold Nicolson (1). « l'Anglo-Saxon est doué d'une capacité illimitée pour exclure ses propres exigences pratiques de l'application des théories idéalistes qu'il cherche à imposer aux autres ». Il est juste de reconnaître en effet que, d'une façon générale,

(1) Harold Nicolson : *Quand on faisait la Paix.*

les plans de désarmement présentés à la Conférence s'appliquaient surtout aux armements des autres. Cela aussi faisait partie de l'atmosphère.

Une des idées fondamentales du projet anglais était, comme dans le plan Boncour, de transformer toutes les armées européennes selon un modèle commun qui aurait dû être celui de la milice. La durée du service militaire devait être fixée à huit mois et, dans certains cas exceptionnels, à un an. Ces dispositions étaient complétées par un tableau établissant les effectifs journaliers moyens des forces armées de l'Europe continentale. Quant au matériel on réduisait le calibre des canons terrestres à 105 m/m exception faite pour les pièces de défense côtière qui pouvaient se rapprocher de la limite fixée pour l'artillerie navale, c'est-à-dire 406 m/m. De l'artillerie navale elle-même il n'était, comme de juste, pas question. On fixait en outre le poids maximum des chars d'assaut à 16 tonnes. Mais là où cette faculté des Anglo-Saxons décrite par Nicolson dépassait vraisemblablement les bornes de la décence, c'était pour le désarmement aérien. Il se trouvait dans le projet anglais cette énormité : « Le bombardement aérien sera interdit sauf pour des besoins de police dans *certaines régions éloignées* ». Ce qui pratiquement revenait à dire que le bombardement aérien demeurait interdit entre ennemis de force plus ou moins égale ou, du moins, comparable, mais était permis dans des cas où la disproportion était flagrante et où l'une des parties n'était pas en mesure de se défendre contre les incursions aériennes. Ça n'était pas très moral peut-être mais du point de vue des intérêts impériaux, c'était admirable. Et puis la Conférence en avait vu bien d'autres pour se scandaliser de semblables vétilles. Le projet ramenait au chiffre uniforme de 500 les appareils des principales puissances et limitait à trois tonnes leur poids sans chargement. L'aéronautique civile aussi était réglementée.

Quant à la troisième partie, elle n'était pas encore rédigée. Les différentes dispositions sur l'échange des renseignements devant dépendre des limitations imposées par d'autres parties de la Convention.

La quatrième reprenait dans l'ensemble les textes élaborés l'année précédente par le comité spécial des armes chimiques, incendiaires et bactériennes. Elle interdisait purement et simplement l'emploi de ces armes contre tout Etat, partie ou non à la Convention, et au cours de toute guerre quel qu'en fût le caractère.

La cinquième partie concernait le contrôle. Une commission permanente du désarmement, composée d'un représentant pour chacune des parties, serait chargée de veiller à l'application de la convention. La durée de cette dernière était fixée à cinq ans, exception faite pour les clauses navales dont l'expiration était prévue pour la fin de 1936.

Les demandes d'amendement furent extrêmement nombreuses. En ce qui concernait la sécurité, les Anglais eux-mêmes firent quelques retouches à leur projet pour préciser les conditions dans lesquelles devrait s'ouvrir la fameuse consultation. Fait digne de remarque : le gouvernement des Etats-Unis fit connaître qu'en cas de rupture du Pacte Briand-Kellog, il serait prêt à conférer afin de maintenir la paix. Sur la question des effectifs, la Commission générale s'était vite ralliée à l'ensemble des dispositions du plan britannique. Mais de nombreuses objections furent présentées par contre sur différents points touchant au matériel terrestre. De même pour les armements navals, qui motivèrent le dépôt d'un certain nombre d'amendements portant sur l'omission du principe du désarmement qualitatif et sur l'inégalité de traitement entre les grandes et les petites puissances. Quant aux armes aériennes, les divergences de vue s'accentuèrent sur la question de savoir si oui ou non les bombardements seraient interdits et sur la suppression des dirigeables. Même pour la guerre chimique, argument idéal sur lequel l'accord se faisait généralement avec une grande facilité, les opinions s'affrontèrent à propos des gaz lacrymogènes et des mesures à prendre éventuellement en cas de violation. Finalement, pendant la discussion sur la cinquième partie, on déposa aussi des amendements pour que l'on prévît des inspec-

tions périodiques et des sanctions contre les Etats qui auraient enfreint les dispositions de la Convention.

Enfin, si le premier accueil avait été flatteur et encourageant, la discussion montrait clairement que le plan anglais était loin de réunir l'unanimité des suffrages. Sur certaines questions, en particulier, les antagonismes restaient inflexibles et les points de vue fort éloignés. Ce qui n'empêcha pas la Commission générale à l'issue de la première lecture, le 8 juin, d'accepter le projet anglais comme base de la future convention. Elle fit même mieux et donna mandat au Bureau, en prévision de la seconde lecture, de préparer un texte revisé du projet. A cet effet, le président de la Conférence fut autorisé à entreprendre les négociations nécessaires. Après quoi, dans l'attente des résultats, la Commission générale décida de s'ajourner au 3 juillet. Les conversations allaient se poursuivre à Londres où, précisément, se trouvait réunie à cette époque la troisième et (jusqu'ici) dernière Conférence économique mondiale. Mais, dès le 29 juin, le président Henderson faisait savoir au Bureau que ces pourparlers laissaient peu d'espoir d'aboutir à un accord. Dans ces conditions, ce qui restait de mieux à faire était de prolonger l'ajournement des travaux jusqu'au mois d'octobre. Cette longue période de repos et de calme allait permettre au président d'entreprendre de nouvelles négociations pour la mise au point du projet définitif.

Conformément au mandat qu'il avait reçu, le pèlerin de la paix se mit en route pour visiter et convaincre les différentes capitales européennes. Paris, Rome, Prague, Berlin et Londres, le reçurent successivement dans leurs murs et écoutèrent avec la même attention polie les mêmes arguments. On peut vraiment dire que M. Henderson avait fait du désarmement son affaire personnelle. Il s'était pénétré à un degré extraordinaire du rôle qu'il jouait (sans double sens) ainsi que des responsabilités et des devoirs qui lui incombaient. Ce rôle, qui était difficile, il le remplit toujours avec beaucoup de dignité et

de conscience et ces responsabilités, qui étaient nombreuses, il les assuma toutes sans hésiter. Au cours de l'été 1933, il parcourut, infatigable, l'Europe. Mais partout il se heurta à la même réserve froide et tellement significative. Jusqu'en septembre, il ne cessa de négocier et, dans un certain sens, de combattre. Lui aussi, comme Wilson, s'était forgé un idéal difficilement accessible. Son idéal était de convaincre tous les pays à désarmer et précisément aucun pays ne voulait se laisser convaincre.

Au commencement d'octobre, il rendait compte au Bureau du résultat de ses efforts. Avec une assurance et un optimisme, que les événements allaient bientôt démentir, il affirma avoir constaté dans l'ensemble un désir manifeste d'arriver à conclure une première convention. Il ajouta aussi qu'un arrangement lui semblait désormais possible pour la majorité des questions sur lesquelles la Commission générale n'avait pu aboutir à un accord en première lecture. Mais il avoua aussi que sur d'autres problèmes l'état de trouble dans lequel se trouvait l'Europe et la méfiance générale avaient exercé une influence défavorable (1).

Et on arrive ainsi au quatrième et dernier acte, lequel s'ouvrit sur un intermède presque dramatique. Le 14 octobre, le Bureau s'était encore réuni et Sir John Simon, chef de la délégation anglaise, devait faire un exposé complet des modifications qui, à son sens, auraient dû être apportées au premier projet. Il s'agissait, en premier lieu, de donner à la convention une durée de huit ans au lieu de cinq,

(1) Les questions sur lesquelles le président Henderson se flattait d'arriver à un accord étaient : 1) le non recours à la force ; 2) la définition de l'agresseur ; 3) le contrôle ; 4) l'uniformisation des armées européennes ; 5) le contrôle de la publicité budgétaire ; 6) les bombardements aériens ; 7) la création d'une Commision permanente du désarmement ; 8) les questions navales. Les autres questions par contre étaient : 1) la durée d'une première convention ; 2) le tonnage des « tanks » et le calibre de l'artillerie ; 3) la réduction du matériel de guerre terrestre par destruction ; 4) la fabrication et le commerce des armes ; 5) l'aviation militaire et navale ; 6) les garanties d'exécution.

comme il avait été prévu. Au cours de cette période, le programme de désarmement serait réalisé par étapes car — faisait remarquer sir John — il fallait bien tenir compte des conditions difficiles dans lesquelles on vivait. On aurait dû commencer par la transformation des armées européennes en forces de service à court terme et par l'établissement d'un contrôle au moyen d'une Commission permanente du désarmement (1). Le sentiment de sécurité que la stricte observance des règles imposées par la Convention n'aurait pas manqué de susciter, aurait permis de réaliser conjointement les deux principes de désarmement et d'égalité. La convention — déclarait sir John — aurait dû contenir au moment de sa signature le plan de désarmement prévu. Une liste commune des armes autorisées pour tous les pays serait établie, ce qui aurait pour résultat de supprimer les restrictions imposées à certaines puissances. Et ces puissances auraient dû s'engager en contre-partie à ne pas accroître immédiatement leurs armements par la construction d'armes qui leur avaient été interdites jusque-là. La Reichswehr cependant, en raison de sa transformation en une armée plus nombreuse à court terme, serait autorisée à une augmentation proportionnelle de ses armements.

Discours en somme très modéré et dont l'Allemagne était certainement le dernier pays qui aurait dû prendre ombrage. Le représentant des Etats-Unis avait exprimé son accord ainsi que l'italien. Celui de la France aussi, bien qu'avec quelques réserves. Quant au délégué allemand, il s'était limité à rappeler que son gouvernement poursuivait deux revendications dont la première était le désarmement des « Puissances fortement armées » — circonlocution qui voulait désigner la France — et l'autre était l'application immédiate du principe d'égalité.

Les choses en étaient là quand le président de la Conférence reçut du baron Von Neurath, ministre

(1) La création d'une Commission permanente du désarmement avait été envisagée par le président Henderson dans sa déclaration au Bureau, du 9 octobre.

des Affaires Etrangères du Reich, la communication suivante :

D'après la tournure qu'ont prises les dernières délibérations des Puissances intéressées sur la question du désarmement, il est maintenant définitivement établi que la Conférence du désarmement ne remplira pas son unique tâche, qui est de réaliser le désarmement général. En même temps, il est établi que cet échec de la Conférence du désarmement doit être uniquement attribué au fait que les Etats puissamment armés n'ont pas la volonté de remplir maintenant leur engagement contractuel de désarmer. De ce fait, la réalisation de l'égalité de droit, qui a été reconnue à l'Allemagne, a été rendue impossible et la condition à laquelle le Gouvernement allemand, au début de cette année, s'était déclaré disposé à participer à nouveau aux travaux de la Conférence n'existe plus. En conséquence, le Gouvernement allemand se voit contraint de quitter la Conférence du désarmement.

La gravité de l'événement et l'insolence inusitée de la dépêche allemande frappèrent de stupeur la Conférence. La mare aux grenouilles fut plongée dans la consternation et le silence. Seule, la voix du malheureux président Henderson, qui voyait son œuvre crouler, s'éleva timidement pour donner des explications et des assurances, pour faire comprendre à l'Allemagne qu'après tout c'était un de ses plus chers désirs d'arriver à l'égalité des droits et qu'enfin le but de la Conférence était bien toujours le désarmement. Mais aucune platitude ne pouvait plus émouvoir les Allemands ni les faire revenir sur leur décision. Instruits par les succès précédents ils connaissaient désormais leur chemin et les bonnes méthodes à employer pour reconstituer leur puissance. A quoi bon ressusciter le ridicule et interminable concile? Il ne s'agissait plus pour eux d'obtenir des demi-concessions, mais de tout prendre et tout de suite. Il fallait reprendre en particulier, entière et non contrôlée, leur liberté d'action en matière d'armements. L'inertie de leurs adversaires leur avait montré lumineusement jusqu'où ils pouvaient arriver sans crainte. Pourquoi se seraient-ils embarrassés de négociations, de formules, de restrictions, puisque la voie était désormais ouverte? On paraît reprocher aujourd'hui à l'Allemagne sa duplicité (évidente d'ailleurs) et ses

reniements systématiques de la parole donnée. D'un point de vue moral, on peut évidemment s'en indigner. Mais combien auraient agi différemment et auraient renoncé à profiter de la veulerie et de la division qui régnaient parmi ceux qui étaient censés faire respecter l'ordre établi? Quoi qu'il en soit, le retrait, cette fois définitif, de l'Allemagne ne pouvait avoir d'autre signification que sa volonté très nette d'armer autant, et probablement plus, que les autres puissances. Ainsi, par un enchaînement de faits presque paradoxal, à la Conférence du désarmement allait succéder la course aux armements. L'événement si redouté, et que l'on avait voulu éloigner définitivement, nous revenait ainsi par anticipation, en suivant l'itinéraire de Genève.

Loin de nous l'idée d'accuser qui que ce soit de noirs desseins, d'intentions douteuses ou d'incapacité. On peut être assuré, au contraire, que tout ce qui était humainement possible de faire pour la bonne cause fut fait ou tenté. Mais ce qui arrivait était dans l'ordre naturel des choses. Parce qu'il est inévitable que l'on rendît actuels et impérieux des problèmes, à force d'en parler. Qu'on précipitât, en d'autres termes, leur évolution normale. C'est un fait bien connu en outre qu'une privation paraît d'autant plus intolérable que l'on en prend plus nettement conscience et que la douleur augmente quand l'attention s'y appesantit. Or, le désarmement était précisément pour l'Europe une zone douloureuse et dangereuse. Voilà pourquoi, d'un certain point de vue, la Conférence était inopportune et pourquoi elle ne pouvait matériellement apporter que des résultats négatifs. Cela ne veut pas dire, évidemment, que sans elle on n'aurait jamais abouti à la course aux armements. Mais il est très probable que cette dernière se fût déclenchée plus tard. Les discussions dans la belle volière en cristal du quai Wilson (spécialement édifiée) eurent pour effet d'accélérer un processus latent. Elles eurent, ce que les chimistes appellent une action « catalytique ». Cela peut sembler amer pour toutes les bonnes volontés qui se déployèrent en cette

circonstance mais cela semble malheureusement correspondre à une vérité expérimentale.

Que pouvait faire de plus, dans ces conditions, la Commission générale ? Elle opta pour le seul parti raisonnable, qui était de ne rien faire, et s'ajourna au 26 octobre. Ayant à peu près recouvré ses esprits ce jour-là, elle autorisa le Bureau « à prendre les mesures appropriées » pour que la seconde lecture du projet pût commencer, par devant elle, le 4 décembre. Mais elle avait trop présumé et lorsque le 22 novembre le Bureau voulut se rendre compte de la situation, il ne la trouva guère encourageante. Des divergences fondamentales subsistaient toujours sur certaines questions d'ordre politique qui ne laissaient aucun espoir de travail utile. On eut alors recours encore une fois, au remède devenu classique du réajournement. Et la réunion de la Commission générale fut renvoyée au début de 1934.

La Conférence était entrée, de toute évidence, en agonie. Ses derniers soubresauts furent cependant très longs à s'éteindre. Ils n'offrent, d'ailleurs, aucune espèce d'intérêt. Ce fut, en effet, jusqu'en juin 1934 une longue suite de tentatives pour ranimer une vitalité qui s'éteignait. Tentatives qui se résumaient toutes en des ajournements successifs du Bureau et de la Commission générale. Chaque fois que l'époque fixée pour une réunion approchait, on était forcé, devant la nullité des résultats obtenus par les conversations diplomatiques, de la reporter à une date ultérieure.

Le simple fait d'avoir recours aux méthodes diplomatiques traditionnelles, pour pouvoir rapprocher les points de vue, constituait un aveu bien significatif. L'aveu de la faillite pour la Conférence et, chose infiniment plus grave, pour cette fameuse diplomatie ouverte dont on avait proclamé, quelques années auparavant, les vertus miraculeuses. Jamais la nocivité des grands débats publics où chaque délégué parlait avec l'appréhension des commentaires domestiques, n'avait paru plus évidente. Et l'on revenait, presque instinctivement, aux vieilles méthodes de la

vieille diplomatie, honnie et dénoncée jadis comme une des causes de mésentente internationale.

Les pourparlers engagés avec les grandes puissances, conformément à la décision du 26 octobre 1933, étaient toujours au point mort. Périodiquement, et avec une attristante régularité, le président Henderson était obligé d'en faire la constatation. Cela se produisit une première fois entre le 19 et le 21 novembre 1933, quand il voulut procéder avec les représentants de la France, de l'Angleterre, de l'Italie et des Etats-Unis à un « tour d'horizon ». Et la convocation de la Commission générale fut renvoyée « une discussion ne pouvant aboutir à d'heureux résultats en présence des divergences politiques subsistantes ».

Les 19 et 20 janvier 1934, le président Henderson, le vice-président Politis, le rapporteur Benes et M. Avenol, durent constater « qu'il n'était pas opportun d'entraver les efforts parallèles entrepris, par une reprise immédiate des travaux de la Conférence (1) ». Ils décidèrent aussi de se réunir à nouveau le 13 février et invitèrent les gouvernements chargés des négociations à mettre la présidence au courant de leur état.

Mais à la date fixée, les membres de la présidence du Bureau, réunis à Londres, s'aperçurent que « les progrès réalisés n'étaient pas suffisants pour justifier une réunion du Bureau à une date rapprochée ». De convoquer la Commission générale il n'était, pour le moment, même plus question.

Le Bureau se réunit, néanmoins, le 10 avril, mais ce fut seulement, hélas ! pour écouter M. Henderson faire une récapitulation des travaux et affirmer que

Si un accord n'avait pas encore été réalisé sur certains points importants, rien ne permettait de conclure qu'un nouvel effort serait sans résultat (2).

Pour tenter ce nouvel effort, un autre délai serait nécessaire. Et l'on fixa, en conséquence, la réunion du

(1) *Résumé mensuel*, mars 1934, page 84.
(2) *Résumé mensuel*, avril 1934, page 103.

Bureau au 30 avril et celle de la Commission au 23 mai. Au point où on en était que pouvait faire, en vérité, un retard supplémentaire de quelques semaines? Moins que rien, d'autant plus qu'on savait le cas désespéré et toutes ces manœuvres inutiles. On faisait seulement semblant de croire que tout allait s'arranger et que pour cette époque les résultats décisifs seraient atteints.

Dans les derniers jours d'avril il apparut, malheureusement, qu'il n'en serait rien et que, dans ces conditions, les réunions prévues n'auraient aucune utilité. Le plus simplement du monde, comme une chose allant désormais de soi, elles furent reportées au 28 mai pour le Bureau et au 29 pour la Commission générale. Cette obstination, cette cécité voulue et cet attachement à la vie avaient quelque chose de burlesque et de touchant à la fois. Avec l'énergie du désespoir de quelqu'un qui se sent couler, la Conférence s'accrochait à toutes les planches de salut, à tous les prétextes pour durer le plus longtemps possible. Et, tout cela, on le faisait sans conviction et sans espoir. Mais, cette fois, c'était vraiment la fin, bien que l'on se défendît comme d'un sacrilège, de prononcer seulement ce mot. Il fallait garder la face jusqu'à l'extrême limite et disparaître en faisant encore illusion.

Le dernier geste de la Conférence expirante fut — le croirait-on? — d'approuver une nouveau programme de travail.

La Commission générale prenant en considération... tenant compte... convaincue... résolue à poursuivre sans délai... invite le Bureau à rechercher... une solution des problèmes restés en suspens...

Tout y était : les mêmes rabâchages, les mêmes résolutions accessoires, les mêmes institutions de comités d'études. Comme si de rien n'avait été et que l'on se trouvât encore aux belles journées lointaines du début. Et cela se passait le 8 juin 1934, exactement 29 mois et six jours à compter de la séance d'inauguration...

Ce programme — est-il vraiment nécessaire d'ajouter ? — n'eut jamais besoin d'être appliqué. A quelques jours de là, en effet, la Commission générale s'ajournait. Et l'ajournement était cette fois définitif. Le Bureau aurait dû, en principe, se réunir au mois de septembre. Mais à plusieurs reprises, au cours de l'été et de l'automne 1934, le président Henderson dût constater qu'une pareille réunion demeurait sans but ni raison. Finalement, on perdit même l'habitude de cette constatation périodique. Dans les publications officielles, la rubrique : « Conférence du désarmement » prit une place de plus en plus réduite et disparut, un beau jour, tout à fait. Et l'oubli se répandit vite sur toutes choses. Ainsi, se termina sans gloire ni profit pour personne, cette grande et méritoire tentative de donner la paix sur terre aux hommes de bonne volonté.

Quels enseignements peut-on tirer de ces faits ? Et nous est-il permis de supposer que si les circonstances eussent été parfois différentes, la Conférence eût pu aboutir ? Deux remarques préliminaires s'imposent ici.

La première concerne la matière traitée elle-même. Il ne fait point de doute que les armements des différents pays, la manière de les diminuer et les pourcentages éventuels de réduction constituaient le plus déplorable des sujets de discussion. Et surtout de discussion publique. Il tombe sous le sens, en effet, que des pourparlers sur des questions aussi délicates, touchant à la fois la défense et le prestige nationaux, auraient dû être soustraits jalousement, dès le début, au « contrôle » de l'opinion publique. Ce soi-disant contrôle ne pouvait, en effet, que paralyser les bonnes volontés si, par aventure, elles avaient jamais existé. Mais ceci est une autre histoire...

D'une façon générale, on peut dire aussi que la Conférence n'avait point de bases et s'efforçait de bâtir sur le sable. Elle supposait résolu le problème de la sécurité, alors que celui-ci ne l'était aucune-

ment. Lorsque le 29 mai 1934, au cours d'une réunion du Bureau, M. Henderson déclarait :

... qu'un accord au sujet des armements ne pouvait être réalisé que si le problème de la sécurité était résolu...

il répétait certes, ce que beaucoup d'autres avaient dit avant lui, mais il reconnaissait en même temps que le problème avait été mal posé avec la Conférence. Telle étant la situation initiale, il arriva que chaque pays prit part aux délibérations avec la ferme volonté de ne pas se laisser désarmer, mais avec le secret espoir de voir désarmer le voisin. Et, pour cela, il était toujours prêt à donner tout son concours. Pendant trente mois, la Conférence tourna autour de cette équivoque. Son impuissance d'ailleurs ne dérivait pas seulement de cela, mais aussi de la méfiance et de l'hostilité grandissantes, depuis quelques années, dans le domaine international. La S.D.N. et ses pratiques n'avaient rien pu faire contre cet état d'esprit. Peut-être même — oh ! sans le vouloir, certes — l'avaient-elles aggravé. Comment, dans ces conditions, avait-on pu raisonnablement proposer aux peuples de diminuer leurs moyens de défense? Et nous disons bien de défense puisque personne, cela va de soi, ne pourrait même songer à se faire agresseur.

Tout cela, en somme, revient à dire que la Conférence n'aurait pu tourner différemment qu'elle ne l'a fait. Même si l'Allemagne lui avait donné toute sa loyale collaboration. Même si M. Barthou — à qui l'on a voulu imputer son échec — n'avait pas envoyé la fameuse note du 17 avril 1934. Les débats ne furent donc qu'une interminable tromperie dans laquelle, à la fin, personne ne devait plus se reconnaître. En fait, on ne croyait ni dans une réussite de la Conférence, ni dans la bonne foi des autres, ni, au fond, dans la sienne propre. On proposait des plans de désarmement non pas parce qu'ils avaient la moindre chance d'être acceptés, mais précisément, parce qu'ils n'en avaient aucune. Ceci permettait de faire les propositions les plus baroques à seule fin de faire durer le plaisir. Nous voulons dire la Confé-

rence. Et, du même coup — cette perpective seulement valait bien des sacrifices — on ennuyait un voisin particulièrement gênant.

On prolongea ainsi avec mille artifices un Concile non seulement dénué de toute utilité, mais d'où ne pouvaient sortir que le désordre et le ressentiment. Ce serait une erreur de croire que l'on se trouva inopinément devant une telle situation. En réalité, celle-ci était parfaitement claire avant même la convocation de la Conférence et intelligible aux plus ignares. Il était facile de prévoir aussi que dans ce jeu assez malpropre, il y aurait un gagnant certain : l'Allemagne, et un bouc émissaire tout désigné : la France. Car, pour certains pays, ce n'était pas tellement du désarmement général qu'il s'agissait, mais du désarmement français. C'était la puissance militaire française que l'on visait le plus souvent sous le couvert du plus désintéressé et hypocrite pacifisme. C'était la jalousie des uns, la haine des autres, le désir de secouer on ne sait quelle hégémonie imaginaire, qui alimentaient les motions, les propositions, les amendements et ainsi de suite. Mais il arriva cette chose extraordinaire que la France ne se laissa pas séduire et refusa la médecine. Aussitôt, elle fut accusée de trahir la civilisation, de ruiner l'Europe, d'anéantir la S.D.N. et, entre autres, de donner un exemple déplorable à la communauté internationale. Ce fut le drame de la Conférence (1).

(1) On a souvent reproché au gouvernement français d'avoir refusé toute discussion avec l'Allemagne sur le chapitre du désarmement et surtout de ne pas avoir pris le gouvernement allemand au mot sur ses propres propositions. Celles-ci pouvaient sembler exagérées en regard de ce que le traité de Versailles accordait à l'Allemagne mais — ajoutait-on — c'était folie de vouloir maintenir dans un état de sujétion perpétuelle un peuple de millions d'âmes, prolifique, etc., etc. Tôt ou tard, ce peuple se révolterait. Autant valait donc — concluaient les conseillers pleins de zèle — faire la part du feu et accepter un arrangement même apparemment défavorable, plutôt qu'être placé devant le fait accompli.

Le problème semble mal posé ainsi. Il est fort peu probable, en effet, qu'aucun homme d'Etat français ait jamais eu la faiblesse mentale de croire en une Allemagne perpétuellement tenue en laisse. Mais en politique, on ne recherche pas des

Qu'il nous soit consenti enfin d'exprimer une vue personnelle sur la question. Le désarmement n'a rien à voir et ne doit être, à aucun prix, confondu avec le pacifisme ; c'est-à-dire avec l'aspiration légitime, mais utopique, à la paix universelle et définitive. L'un fait partie des possibilités réelles et pourrait être réalisé dans une certaine mesure et sous certaines conditions, l'autre, par contre, fait partie des illusions et des espoirs un peu fous dont nous aimons nous entourer. Il faut remarquer aussi que le désarmement ne constitue en aucune manière la condition nécessaire et suffisante ou, si l'on préfère, la préface obligée de la paix. Parce que, même désarmés, ou du moins privés de certaines armes, les peuples pourront se battre. Enfin, si le pacifisme est une question qui ressort plutôt de la morale, le désarmement a un « substratum » surtout économique. Pour cette raison, nous qui ne pouvons croire aux rêves wilsoniens, ni avoir confiance dans les vertus sociétaires, nous voudrions pouvoir espérer dans le désarmement. Un désarmement qui permettrait d'alléger le fardeau qui écrase les contribuables du monde entier. Aujourd'hui, les dépenses militaires grèvent les budgets dans une proportion que, pour être modestes, nous fixerons au tiers du total. Les revenus ordinaires ne suffisent plus à alimenter ces gouffres et l'on entame partout la richesse acquise. On n'a pas suffisamment souligné, ni on ne s'est préoccupé des conséquences à longue échéance d'un tel système que réprouverait la plus modeste ménagère. Il faut dire aussi, pour excuser

---

solutions définitives. On s'efforce seulement, quand cela est possible, de gagner du temps. Il convenait alors de se demander si le temps à gagner sur le réarmement allemand aurait été plus long en s'accrochant obstinément au traité ou bien en négociant un nouvel engagement. La réponse est difficile car on pourrait soutenir, avec d'autant plus de raison maintenant, que rien ne permet de supposer de la part de l'Allemagne une observance plus stricte des obligations librement contractées que celles imposées. En d'autres termes, l'Allemagne n'aurait-elle pas tenté d'obtenir tout ce qui était possible d'obtenir en négociant un accord et le reste en le violant? Et, dans ce cas, quel aurait été l'avantage pour la France?

cette insouciance, qu'il est très difficile de prévoir exactement ce que seront ces conséquences. Tout ce qu'il est permis de suggérer à ce propos, c'est que les catastrophes financières prépareront le chemin à une subversion complète des organisations sociales et à des conditions de vie très dures pour toutes les catégories de citoyens. A ces bouleversements, les individus n'auront rien à gagner, ni les collectivités non plus, en définitive. Et voilà pourquoi le désarmement serait souhaitable.

CHAPITRE VIII

Le contentieux politique de la S.D.N.

Il ne saurait être question d'établir un véritable bilan du contentieux politique de la S.D.N. L'abondance de la matière s'y opposerait en premier lieu et aussi le fait que parmi les trente-quatre différends traités jusqu'à ce jour par le Conseil ou l'Assemblée, la plupart revêtent une importance assez limitée. Ni l'objet du litige, ni la personnalité des acteurs, ni enfin l'étendue des modifications apportées à l'état de fait préexistant ne justifient qu'on s'y arrête. Cela d'autant plus que dans de très nombreux cas la solution du conflit ne fut point de nature sociétaire, mais intervint, pour ainsi dire, automatiquement. Autrement dit soit par entente directe entre les parties en cause, soit par abandon de l'une d'entre elles, soit enfin par recours subséquent, en désespoir de cause, à une puissance médiatrice autre que la S.D.N. Or dans tous ces cas d'accord, le mérite du Suprême Tribunal des nations est évidemment assez mince. Pour juger de son œuvre et de ses vertus, il n'est donc aucunement besoin d'une étude systématique et approfondie des trente-quatre différends, de leurs causes, développements et issue. Il est, en effet, amplement suffisant pour cela de concentrer l'attention sur ceux qui, de l'avis général, peuvent se considérer comme des exemples typiques de succès ou d'échec dans l'œuvre de médiation. Ils sont d'ailleurs, les uns comme les autres, très peu nombreux. Quant à leur importance elle est, comme chacun sait, extrêmement différente.

Dans la première catégorie, qui est celle des succès caractérisés, on range généralement l'affaire des Iles Aland, celle de Mossoul, l'incident gréco-bulgare de Demir-Kapou, et enfin le conflit colombo-péruvien au

sujet du trapèze de Léticia (1). Ce sont les plus

(1) *Différend entre la Suède et la Finlande* au sujet des îles Aland. Chacun des deux Etats réclamait la souveraineté sur cet archipel situé en pleine mer Baltique et peuplé par environ 25.000 habitants en majorité de langue suédoise. Le 19 juin 1920, le gouvernement britannique saisit le Conseil en vertu de l'article 11 du Pacte. A la suite du rapport d'un Comité de juristes, du rapport d'une Commission s'étant rendue sur les lieux, et après une longue discussion, le Conseil décida le 24 juin 1921, de reconnaître à la Finlande la souveraineté sur les îles. Certaines garanties étaient toutefois stipulées, sauvegardant le caractère suédois de la population.

Question de la Frontière entre la Turquie et l'Irak. L'enjeu n'était pas méprisable : il s'agissait du Vilayet de Mossoul qui, nul ne l'ignore, faisait partie de la Turquie d'Asie et se trouve être particulièrement riche en pétrole. C'est le gouvernement anglais, mandataire pour l'Irak, qui porta la question devant le Conseil le 6 août 1924. Par sa résolution du 16 décembre 1925, le Conseil traça la frontière entre la Turquie et l'Irak et attribua, comme de juste, Mossoul à cette dernière puissance. A noter que le représentant de la Turquie s'abstint d'assister à la séance. Mais le 5 juin 1926, à la suite de négociations directes avec la Grande-Bretagne, la Turquie reconnaissait la nouvelle frontière.

Incident gréco-bulgare. Survenu entre postes-frontière le 22 octobre 1925. Télégramme d'exhortation au calme adressé aux deux parties par M. A. Briand, Président du Conseil en exercice. L'offensive grecque annoncée pour le 24 est décommandée. Réunion du Conseil en session extraordinaire le 26. Les deux gouvernements sont invités à retirer leurs troupes dans les soixante heures. Une commission internationale est envoyée sur les lieux. Le 28 octobre, les représentants grecs et bulgares font savoir que leurs gouvernements respectifs se conformeront à la décision du Conseil.

Le Conflit colombo-péruvien de Léticia. Le trapèze de Léticia, appartenant à la Colombie en vertu d'un traité colombo-péruvien de 1922, avait été envahi par une bande armée provenant du Pérou. Cette puissance tout en ne cachant pas des regrets pour la cession du territoire, affirmait qu'aucun officier ou soldat n'avait pris part à l'action. Celle-ci était donc le fait de patriotes irrédentistes. Le Conseil fut saisi par la Colombie le 17 février 1933 en vertu de l'article 15 du Pacte Le 25 mai, les deux contendants signaient un accord par lequel, en attendant le règlement de fond, ils acceptaient de revenir au *statu quo ante*. Le 23 juin, le Conseil remettait à une Commission administrative, désignée par la S.D.N., l'administration temporaire du territoire contesté. Entre temps, des négociations directes entre les parties avaient lieu à Rio-de-Janeiro. Le 24 mai 1934, l'accord était fait entre les parties et quelques jours plus tard, la Commission de la S.D.N. faisait remise du territoire à la Colombie.

beaux fleurons de la couronne, ceux dont les « laudatores » officiels ont chanté la gloire avec le plus d'emphase.

Quant aux échecs-types ils sont, peut-être, un peu plus connus. Ils se nomment : la guerre du Chaco, la guerre sino-japonaise, la guerre italo-éthiopienne.

Le rapprochement entre ces deux séries d'événements est frappant et la disproportion qui en résulte paraît presque tragique, dans sa silencieuse éloquence. Comment pouvoir mettre les uns et les autres sur les deux plateaux d'une balance ? Et comment établir l'équilibre ? Nous avons d'un côté une dispute entre deux puissances fermement pacifiques comme la Suède et la Finlande et d'autre part une guerre longue et cruelle dans les savanes de l'Amérique tropicale ; d'un côté un épisode de la lutte pour le pétrole, terminé comme il se doit à la satisfaction de l'Angleterre et d'autre part l'écrasement méthodique et inflexiblement poursuivi de la Chine ; d'une part, enfin, l'affaire tragi-comique de Demir-Kapou et d'autre part l'anéantissement de l'empire éthiopien. Sur un plateau, enfin, celles que l'on nomme les victoires du principe et de la procédure sociétaires, et sur l'autre les défaites et les conséquences incalculables de ces défaites. Peut-on de bonne foi refuser de voir et de comprendre la signification de ce parallélisme ? Et peut-on ne pas remarquer que les succès se réfèrent à des incidents datant de l'âge héroïque quand les enthousiasmes et les croyances étaient vigoureux, tandis que les échecs sont de ces toutes dernières années ?

Loin de nous, d'ailleurs, l'intention de diminuer encore un actif déjà si réduit. Nous ne songeons, en effet, ni à rechercher si à la base de l'accord turco-irakien béni par la S.D.N. ne se trouve pas par hasard une imposition anglaise ; ni à affirmer, comme d'aucuns l'ont fait, que l'incident gréco-bulgare avait été réglé effectivement par la voie diplomatique ; ni à déterminer enfin si les négociations menées directement à Rio de Janeiro ne furent pas déterminantes dans la solution du conflit colombo-péruvien. « We

take it for granted », au contraire, qu'en ces diverses circonstances la S.D.N. a déployé une activité utile et même, si l'on veut, providentielle, qu'elle a sauvé la paix, la civilisation et la vie de quelques millions d'hommes. Ce n'est pas sur ce terrain qu'il nous faut la juger. Des résultats insignifiants ou, même, une absence totale de résultats au début de sa carrière, ne peuvent en effet constituer des arguments contre la S.D.N. et le principe qui se trouve à sa base. Ces arguments, on les trouvera par contre en abondance quand on examinera les caractéristiques des trois guerres que la S.D.N. a été impuissante à prévenir et à réprimer.

Le prologue de l'affaire bolivo-paraguayenne proprement dite se joue en 1928. Mais ses origines véritables remontent à une époque beaucoup plus éloignée. L'enjeu était représenté par une immense région à peu près désertique, mais réputée riche en pétrole, enserrée entre les fleuves Paraguay et Pilcomayo le Chaco Boréal. Privée depuis 1882, par une guerre malheureuse avec le Chili, de tout débouché sur le Pacifique, la Bolivie attachait un prix tout particulier à la possession de ce territoire qui lui eût assuré des ports fluviaux importants sur le rio Paraguay. Fondant sa réclamation sur des titres juridiques remontant à l'époque coloniale, elle prétendait établir et voir reconnus ses droits sur la région qui s'étendait jusqu'à la confluence des deux fleuves. En un mot jusqu'au rio Parana.

De son côté, la république du Paraguay légitimait sa possession, non seulement par des titres juridiques tout aussi vénérables et explicites, mais surtout par des efforts importants de colonisation. De plus, elle affirmait que le Chaco lui revenait de droit étant géographiquement rattaché à son « hinterland ». Ce qui lui semblait, évidemment, un argument sans réplique.

La question, en suspens depuis toujours, avait pris dès la fin du siècle dernier une tournure grave. Entre 1879 et 1894, les deux pays n'avaient pas signé moins

de trois traités délimitant leur frontière. Il faut ajouter cependant qu'aucun n'était entré en vigueur faute des ratifications nécessaires (1). Entre temps le Paraguay étendait graduellement son occupation vers l'Ouest tandis que la Bolivie poussait ses avant-gardes dans la direction opposée. Sur cette terre aussi âprement contestée, et qui, de moins en moins, pouvait se considérer *res nullius*, les postes paraguayens et boliviens commencèrent à se rapprocher dangereusement. Le contact étant plus ou moins établi entre eux on devait s'attendre, étant donné leurs dispositions réciproques, à une floraison d'incidents. En fait ils ne manquèrent pas.

En 1907 une nouvelle tentative d'accord eut lieu, sur la base du *statu quo* s'appliquant aux occupations de territoire effectuées jusqu'à ce jour par les deux contendants, lesquels, d'ailleurs, s'accusèrent mutuellement peu après d'avoir violé ledit engagement.

Après vingt ans d'un calme plus que relatif une dernière tentative de conciliation fut entreprise à Buenos-Ayres en 1927-28. Son échec devait avoir comme répercussion presque immédiate l'occupation du fort bolivien de Vanguardia par les troupes paraguayennes. A quoi les Boliviens répondirent en s'emparant à leur tour du fort Boqueron. Sur le papier, tout cela semble clair et on croirait pouvoir indiquer l'agresseur en se fondant tout simplement sur la succession des événements. En réalité, quand le Conseil de la Société voulut s'en occuper, il lui fut impossible de déterminer quoi que ce soit à ce sujet.

On commença par exhorter les deux gouvernements « à recourir à des procédés conformes à leurs obligations internationales » (2). Aussi bien le Paraguay que la Bolivie furent très sensibles à cette démarche et répondirent avec un accord parfait que telle était bien leur ferme intention.

(1) *La S.D.N., son origine, son œuvre, ses moyens*, page 105.
(2) Télégramme adressé par M. A. Briand aux deux gouvernements, le 11 décembre 1928.

Le Paraguay n'élude pour le règlement de ses controverses aucune procédure de conciliation et encore moins celles qui sont prévues aux termes des conventions auxquelles il a donné son acceptation solennelle...

Le Paraguay n'élude pour le règlement de ses controverses que la Bolivie ne se départira pas des principes et obligations que contient le Pacte de la S.D.N...

Ces assurances, on le voit, étaient très réconfortantes et laissaient présager une solution du conflit rapide et entièrement conforme aux préceptes sociétaires. Il convenait de féliciter par conséquent les deux pays pour avoir manifesté des sentiments aussi édifiants et une bonne volonté exemplaire. Le Conseil ne manqua pas de le faire avant que la session ordinaire prît fin.

Mais le lendemain, 16 décembre, la Bolivie informait M. Briand que de nouveaux incidents venaient de se produire et dénonçait le Paraguay comme le provocateur. Là-dessus, un nouvel échange de télégrammes s'engagea avec les deux gouvernements qui s'accusèrent réciproquement de mauvaise foi et d'arrière-pensées. Dans ces conditions, la tâche d'information et de conciliation dévolue au président du Conseil devenait assez malaisée. Il devait, d'ailleurs, en être relevé bientôt puisque dès le 18 décembre le Paraguay et la Bolivie faisaient connaître leur intention d'accepter les bons offices de la Conférence panaméricaine d'arbitrage. Acte qui à vrai dire, ne pouvait pas être interprété comme une preuve de confiance envers la S. D.N.

Les deux pays ayant successivement adhéré aux propositions de la Commission d'enquête instituée par l'organisation panaméricaine, le conflit fut considéré comme virtuellement résolu et l'incident sembla clos. En tout cas, les hostilités furent suspendues.

A l'Assemblée de 1929 — et bien que la S.D.N. n'y fût pour rien — on se félicita de l'heureuse solution et de très beaux discours furent prononcés :

Mon pays — déclara M. Costa de Reis représentant de la Bolivie — est très satisfait d'apporter à ses co-associés de la S.D.N. cette preuve de plus de la fidélité qui l'attache aux grands principes de justice et de paix dont elle est le gardien

jaloux. La Bolivie espère, en outre, que les problèmes vitaux dont elle cherche ardemment la solution seront, tôt ou tard, résolus dans cet esprit.

Le délégué paraguayen fut non moins pathétique quand il déclara que le droit public américain avait pour idéal la suppression de la guerre :

> Ce ne serait donc pas à nous, Boliviens et Paraguayens — — s'exclama M. Caballero — membres de cette association qui englobe tant de nations de l'univers qu'incomberait la grave et criminelle responsabilité de rompre avec cette noble tradition.

Comme ces propos étaient beaux et consolants ! Sans doute le cœur de tous les pacifistes qui les entendaient devait en tressaillir d'émotion et d'espérance.

Mais la noble tradition fut malheureusement rompue quelques années plus tard et précisément par ces Boliviens et ces Paraguayens qui abhorraient une aussi criminelle responsabilité. Pendant que les négociations en vue d'un pacte de non-agression se poursuivaient à Washington, sous les auspices de la Commission des Neutres (1), de graves incidents se produisirent à nouveau dans le Chaco Boréal. Cela se passait au mois de juin 1932. Immédiatement les mécanismes sociétaires, toujours réceptifs à la moindre menace de guerre, entrèrent en activité. Les appels au calme et les rappels au devoir se suivirent à une cadence accélérée. M. Matos, président du Conseil en exercice (2), fit savoir aux deux gouvernements : « qu'il suivait avec anxiété l'évolution de la question » (3).

Mais cette fois-ci, les prêches de Genève n'eurent aucun effet sur les belligérants et les opérations suivirent imperturbablement leur cours. En septembre, on signala une aggravation sensible de la situation. Alors commença un interminable échange de messages entre

(1) Etats-Unis, Colombie, Cuba, Mexique, Uruguay.
(2) Représentant du Guatemala.
(3) *L'année de la S.D.N.* 1931-32, page 174.

le Conseil de la S.D.N. et les deux gouvernements. D'une part, on faisait remarquer combien il était déplorable de violer les engagements souscrits et ces principes fondamentaux de la société internationale ; d'autre part, on démentait énergiquement d'avoir enfreint en quoi que ce soit les uns et les autres. En outre, chacune des deux républiques accusait l'autre d'avoir provoqué tous les incidents de propos délibéré et de vouloir se soustraire à un règlement équitable. Cette logomachie se prolongea pendant plusieurs mois avec un résultat parfaitement nul. Dans le sens que les troupes boliviennes et paraguayennes continuèrent à guerroyer et à s'entretuer dans le Chaco, pendant que les invites à la paix, les démentis et les accusations couraient le long des câbles. Le plus remarquable dans tout cela, c'est que jamais au cours de ces événements le mot sacrilège ne fut prononcé. Il était en effet bien entendu que le Paraguay et la Bolivie procédaient à des exercices d'un genre particulier et parfois sanglant, mais ne se faisaient aucunement la guerre. Et l'on ne saurait vraiment trop remercier la S.D.N. — puisque c'est à elle indéniablement que nous le devons — d'avoir introduit un tel progrès dans la vie moderne. Il était touchant, d'ailleurs, de remarquer que les deux pays ne manquaient pas une seule occasion pour exprimer à Genève leur indéfectible attachement au commun idéal.

Le Paraguay cependant eut à un certain moment le tort irréparable de la franchise. Et ce fut sa perte. Le 10 mai 1933, après l'avoir faite pendant un an, il déclarait la guerre à la Bolivie en bonne et due forme. Un tel acte devait le perdre définitivement dans l'estime des censeurs genevois et le rendre passible de l'excommunication majeure. De mémoire d'homme, on n'avait vu scandale aussi intolérable.

De la fin mai au début de juillet, le Comité des Trois (1) s'efforça en vain d'arriver à un accord. Le

(1) Le Comité des Trois avait été institué par le Conseil le 23 septembre 1932 et chargé de suivre le développement du conflit. Il était formé de MM. de Valera (Irlande), président en exercice, Matos (Guatemala) et du représentant de l'Espagne. Il va sans dire que nous nous bornons de façon générale, en

contraire eût été, à vrai dire, surprenant, attendu que la Bolivie prétendait arriver à un compromis d'arbitrage *avant de cesser les hostilités* tandis que le Paraguay exigeait une cessation des hostilités, accompagnée de mesures de sécurité efficaces, *avant l'ouverture des pourparlers*. Les positions prises paraissant irréductibles, on décida de recourir au remède traditionnel de la Commission d'enquête. Le 3 juillet, le Conseil, auquel participaient les représentant des parties, demanda au Comité des Trois, d'en désigner les membres. Le 19, la Commission était constituée, mais le 26, deux communications émanant respectivement de la Bolivie et du Paraguay, exprimaient le désir que le mandat d'enquête fût confié aux gouvernements des États limitrophes (1). Pour la deuxième fois, et sans ménagements excessifs, la S.D.N. était mise hors de cause. A l'intervention sociétaire, on en préférait visiblement une de pure marque américaine. Il faut reconnaître qu'une pareille ingratitude avait de quoi décourager les meilleures volontés. Néanmoins, le Conseil réuni en session extraordinaire, décida d'interpeller les quatre puissances en question et de leur demander si elles acceptaient de rechercher une formule d'accord. Avec beaucoup de dignité, il avait cependant fait remarquer, au préalable, que la S.D.N. demeurait la seule institution juridiquement tenue par son Pacte et qualifiée pour traiter le règlement du conflit.

Aussi la jubilation dut être grande quand on eut la certitude que les tentatives sud-américaines n'auraient pas plus de chance que celles entreprises par la S.D.N. Lorsque leur échec fut avéré, le Conseil se saisit, à nouveau, de la question et, en octobre 1933, la Commission d'Enquête put finalement partir. Il y avait à peine quinze mois que les hostilités avaient commencé. Elles devaient continuer, malgré la présence des enquêteurs, jusqu'en décembre, époque à laquelle le Paraguay, qui avait remporté de sérieux succès, proposa un armis-

examinant les conflits traités par la S.D.N. à un exposé sommaire des faits essentiels. L'abondance de la matière, c'est-à-dire la prolixité invraisemblable de cette organisation, nous empêche de suivre de plus près le déroulement des faits.

(1) Argentine, Chili, Brésil, Pérou.

tice. La suspension d'armes fut cependant de courte durée et les opérations reprirent au mois de janvier après quelques vaines tentatives d'accord. Tous les efforts de la Commission, qui, en cette circonstance, se prodigua en conseils, en démarches et en propositions, furent inutiles.

La guerre tendait ainsi vers un état de chronicité désastreux, non seulement pour les deux pays qui lui sacrifiaient toutes leurs ressources, mais surtout pour le prestige de la Société qui voyait, une fois de plus, son impuissance congénitale étalée en plein jour. Pendant un an et demi encore ce fut, à Genève, une suite ininterrompue de discussions, d'études et d'initiatives aussi stériles les unes que les autres.

Le 19 mai 1934, le Conseil décidait de soumettre à une nouvelle enquête la question de l'embargo sur les armes, déjà examinée l'année précédente sans le moindre résultat. Mais il fallut plusieurs mois de pourparlers laborieux pour obtenir l'adhésion, plus ou moins conditionnelle, de vingt-huit puissances à cette mesure. Le 31 mai, la Bolivie, qui voyait le succès militaire lui échapper définitivement, invoqua l'art XV du Pacte et demanda au Conseil de porter le différend devant l'Assemblée. Sur ce terrain, la campagne devait être, pour elle, infiniment plus fructueuse.

Aussitôt saisie de la question, l'Assemblée décida, en septembre de la même année, d'agir avec la plus grande célérité et toute l'énergie nécessaire. A cet effet, elle nomma un comité de vingt-deux membres dont le but était, conformément aux paragraphes 3 et 4 de l'art. XV, de poursuivre l'œuvre de conciliation et, en même temps, de préparer un rapport sur les origines du différend et sur les solutions recommandées. Les tentatives de conciliation confiées à un sous-comité américain échouèrent, naturellement, et le rapport fut prêt en novembre. Le 20 du même mois, l'Assemblée se réunit en session extraordinaire et l'adopta à l'unanimité. Les résultats ne se firent pas attendre bien qu'ils fussent peut-être différents de ceux que l'on avait escomptés. Il arriva, en effet, que le Paraguay ayant fait des objections fondamentales au rapport et la Bolivie l'ayant, par contre, accepté

tel quel, le Comité consultatif (1) conseilla aux Etats-Membres de lever l'embargo sur les armes destinées à la Bolivie. Ce qui était une façon non détournée de punir le premier de son outrecuidance et de récompenser l'autre de ses bonnes dispositions. Bonnes dispositions où il n'y avait, du reste, pas grande vertu étant donné qu'à l'époque la Bolivie pouvait se considérer battue. Mais le Paraguay, comme nous le disions, était perdu de réputation depuis le moment où il avait voulu, avec une impardonnable légèreté, faire les choses en règle. Et il payait, à présent, ses fautes passées. Il réagit, immédiatement, à cette mesure discriminatoire que venait de prendre l'Assemblée en donnant son avis de retrait de la S.D.N. La guerre, de son côté, suivit son cours comme auparavant.

Par un défi à la justice et à la morale, les Paraguayens étaient vainqueurs sur toute la ligne. Si bien que dans les premiers mois de 1935 il apparut, finalement, que la paix était proche. Le 11 mai, le groupe des Etats limitrophes se réunissait à Buenos-Ayres et, avec eux, les Etats-Unis et l'Uruguay prenaient part aux délibérations. Interrogés sur leur intention d'entrer en pourparlers en vue d'un accord, les deux belligérants répondirent dans un sens favorable. Pour la première fois depuis le début des hostilités, une négociation directe allait pouvoir s'ouvrir entre eux avec l'assistance du groupe des puissances médiatrices. L'épuisement des ressources et la fatigue devaient être pour beaucoup dans ce désir de paix. Réunie entre temps en session extraordinaire, l'Assemblée ne put que constater, une fois de plus, l'échec de ses propres tentatives de conciliation et souhaiter une meilleure chance à celles entreprises par les puissances américaines.

Le 12 juin, dans la capitale argentine, les deux ministres des Affaires Etrangères du Paraguay et de la Bolivie, signaient un protocole qui mettait un terme aux hostilités et permettait d'ouvrir les négociations

(1) Le comité consultatif fut institué par l'Assemblée le 24 novembre 1934. Il était chargé de suivre la situation particulièrement en ce qui concernait l'exécution des recommandations de l'Assemblée.

de paix proprement dites. Ainsi prenait fin, sans que la S.D.N. y fût pour quelque chose, un conflit qui avait fait couler beaucoup de sang en Amérique et des flots d'encre et d'éloquence à Genève. L'insuccès était non seulement irréparable mais surtout dangereux, car il avait donné la pleine mesure de ce que le Conseil, l'Assemblée, les Commissions d'enquête et les Comités consultatifs étaient capables de faire après avoir réuni leurs efforts. Ce quelque chose n'était pas beaucoup puisqu'ils avaient échoué même dans leurs tentatives d'obtenir une suspension d'armes. Mais c'étaient, en particulier, le défaut et la difficulté d'information, l'impossibilité d'exercer une pression efficace, la lenteur des délibérations et, d'autre part, la précipitation à lancer l'anathème, qui étaient mis ainsi en pleine lumière. L'expérience ne devait pas être perdue pour tout le monde et on peut être assuré que toutes ces déficiences avaient fourni matière à réflexion aux fervents, aux tièdes et aux adversaires déclarés de la méthode et de l'idéal genevois.

De même que pour la guerre du Chaco il faut remonter assez loin pour retracer les vraies origines du conflit sino-japonais. Et il faut, en premier lieu, se représenter la situation du peuple japonais, très nombreux, très prolifique, resserré sur un territoire insuffisant à le nourrir en dépit de sa sobriété, exclu par des lois d'immigration draconiennes de presque tous les pays riverains du Pacifique, pour comprendre son besoin d'expansion. Dépouillé en grande partie du fruit de ses victoires sur la Chine et la Russie, par les Traités de Simonosaki et de Portsmouth, l'Empire du Soleil Levant était résolu, désormais, à ne plus tolérer l'intervention des puissances blanches et à poursuivre coûte que coûte la réalisation de ses desseins. La proximité, la richesse des ressources nationales, la similitude du climat et l'état d'anarchie dans lequel elle était tombée faisaient de la Chine du Nord l'objet tout désigné des aspirations japonaises. De par les traités en vigueur, le Japon jouissait déjà, en Mandchourie, d'une situation, à beaucoup de points de vue, privilégiée. Son immigration particu-

lièrement active, bien organisée et énergiquement soutenue s'était emparée, en grande partie, du commerce et de la banque. Des lignes importantes de chemins de fer lui appartenaient, ce qui lui conférait le droit de maintenir, pour leur défense, des forces militaires considérables stationnées dans les régions traversées environnantes. Une pareille situation était donc éminemment propice aux intrigues et à la création d'incidents à exploiter.

En juillet 1931, un capitaine japonais fut tué par des « bandits » chinois. L'événement qui, pour être très regrettable, n'était cependant pas absolument inédit, souleva au Japon une émotion considérable dont il n'y aurait pas lieu d'être étonné que l'origine fût, en quelque mesure, officielle. Le transfert des cendres à Tokio donna lieu à des cérémonies imposantes et à une véritable exaltation du sentiment national. Le 18 septembre, des partisans de Tchang-Hsue-Liang provoquaient, près de Moukden et à proximité du South Mandchourian Railway, un incident d'une certaine gravité. C'était plus qu'il n'en fallait pour légitimer une intervention japonaise, laquelle se produisit avec une étrange précipitation le soir même. Le commandant des forces impériales chargées de la surveillance du chemin de fer, fit occuper Moukden ainsi que les lignes chinoises qui y aboutissent. Le tout, bien entendu, à simple titre de « précautions ».

Trois jours après, M. Sze, représentant de la Chine à la S.D.N., invoquait le secours du Pacte (art. 11) et saisissait le Conseil de la question. Il demandait, en particulier, que l'on prît les mesures nécessaires pour empêcher la situation de s'aggraver, pour rétablir le *statu quo ante* et pour fixer la nature des réparations éventuellement dues à la Chine. Le Conseil décida d'agir tout de suite et d'avoir recours à des moyens de persuasion particulièrement énergiques. Aussi, dès le 22 septembre, il autorisa son président, M. Lerroux, à adresser aux deux gouvernements un appel pressant afin qu'ils s'abtinssent de tout acte préjudiciable au règlement pacifique du conflit. M. Lerroux était autorisé, par la même occasion, à rechercher, d'accord avec les représentants des deux pays, une solution permet-

tant le retrait de leurs troupes et assurant la sécurité des nationaux respectifs et de leurs biens.

Ne voulant point perdre une occasion d'exprimer aux Etats-Unis l'ardeur d'un sentiment qui, en dépit des années et d'une cruelle déception, ne faiblissait pas, le Conseil transmit à Washington les procès-verbaux des séances et les documents relatifs à cette affaire. Mais à une avance aussi aimable, et dont la réserve même ne parvenait pas à cacher le secret espoir, le Secrétaire d'Etat se borna à répondre poliment que son gouvernement se trouvait « en profonde sympathie » avec l'attitude prise par la S.D.N.

Dans sa réponse, parvenue le 24 septembre, la Chine insistait pour un retrait immédiat des troupes japonaises et déclarait, notamment, être prête à assumer l'entière responsabilité pour la sauvegarde des intérêts japonais, une fois que le territoire serait évacué. Quant au Japon, il se déclarait « profondément soucieux de régler pacifiquement cette affaire le plus tôt possible ». Après plusieurs jours de délibérations, le Conseil adopta, le 30 septembre, une longue résolution dans laquelle il prenait acte avec complaisance de la tournure favorable prise par les événements et décidait de se réunir à nouveau le 14 octobre, si aucun événement imprévu ne venait à se produire d'ici là. Ainsi tout semblait aller pour le mieux.

Mais l'événement imprévu se produisit, précisément, sous forme de bombes que les aéroplanes militaires japonais allèrent lâcher le 9 octobre sur Tchin-Tchéou, siège provisoire du gouvernement provincial de Mandchourie depuis l'occupation de Moukden. Sur la demande pressante de M. Sze, les membres du Conseil décidèrent d'anticiper d'un jour leur réunion. En attendant, et selon les rites établis, le Président envoya aux deux parties le télégramme de circonstance pour leur demander de s'abstenir de tout acte préjudiciable... etc., etc. Copies de ces communications ayant été transmises au gouvernement américain, celui-ci répondit, sans se compromettre, qu'il estimait « hautement désirable que la S.D.N. ne relâchât, en aucune manière, sa vigilance... ».

Du 17 au 22 octobre, les membres du Conseil —

auxquels s'était joint un observateur américain — se réunirent plusieurs fois en séance privée. Il en sortit un projet de résolution qui demandait au gouvernement japonais d'achever le retrait de ses troupes à l'intérieur de la zone du chemin de fer, avant la prochaine réunion du Conseil (1) ; et au gouvernement chinois d'adopter — en vue de cette évacuation — toutes dispositions utiles à assurer la sécurité des ressortissants japonais et de leurs biens.

Le projet fut accepté par la Chine et repoussé par le Japon qui prétendit subordonner le retrait de ses troupes à une entente directe entre les deux pays sur un certain nombre de questions essentielles. Questions que M. Yoshizawa, représentant japonais, déclara ne pas être autorisé à communiquer au Conseil. Entre temps la guerre — car c'en était bien une, même si du point de vue formel on pouvait faire semblant de l'ignorer — suivait son cours. Les villes étaient bombardées et occupées selon le plan minutieusement établi par l'Etat-Major japonais. Au commencement de novembre, et sous prétexte de nouveaux incidents survenus sur la ligne de chemin de fer Taonan-Angangchi, les troupes japonaises firent leur apparition dans cette région et le long de la rivière Nonni. Des combats acharnés y furent livrés qui se terminèrent par la déroute du général chinois Ma et par l'occupation du centre important de Tsitsikar.

C'était, en somme, une réédition du scénario établi et réglé avec la guerre du Chaco. Mêmes exhortations pathétiques et vides de sens aux belligérants ; mêmes assurances de fidélité au Pacte données par ces derniers et, surtout, même poursuite des opérations en dépit de tous les serments pacifiques. D'un côté, la paperasse et les discours, de l'autre les coups de canon. Le duel entre les deux principes du droit et de la violence était symbolisé par cette opposition dont il n'était que trop facile de deviner l'issue.

Qu'il soit bien entendu que nous ne voulons aucunement par là diminuer les mérites de la paperasse et des discours, ni mettre en doute leurs vertus sédatives

(1) Fixée au 16 novembre.

et morales. Il est incontestable, au contraire, que leur influence peut être immense et même supérieure à celle de la force pure et simple. Mais cela, seulement, quand les principes qu'il s'agit de défendre peuvent s'appuyer, eux aussi, sur un appareil de force ou, tout au moins, quand ils sont défendus avec énergie et conviction. Or, c'est regrettable à dire, tel n'était pas le cas de la S.D.N. Non seulement ses résolutions et ses commandements n'étaient pas soutenus par des arguments matériels irrésistibles, mais ils manquaient encore de conviction et d'énergie. Et cela était inévitable parce que trop d'intérêts particuliers s'agitaient dans les coulisses du Conseil ou de l'Assemblée. Pourtant, Dieu sait si les hésitations étaient possibles au sujet du conflit sino-japonais ! Si dans l'affaire du Chaco, il était effectivement difficile de définir l'agression et d'indiquer l'agresseur, la situation était, par contre, beaucoup plus simple vis-à-vis du Japon et de la Chine. Ici, l'agression était caractérisée et l'agresseur se désignait, pour ainsi dire, automatiquement. Malgré ces clartés aveuglantes, tout marcha au ralenti, la procédure du Pacte fut appliquée de façon incomplète et avec mollesse au milieu de tergiversations sans nombre. Mystères, trop évidents peut-être, de la grande institution wilsonienne!

Le 16 novembre 1931, le Conseil se réunit à nouveau. Le général Dawes, ambassadeur américain auprès de la Cour de Saint-James, assistait à ses délibérations. Après plusieurs jours de débats, on finit par accepter une proposition japonaise visant à l'envoi sur place d'une Commission d'étude. Ce qui excluait de sa part — M. Yoshizawa prit bien soin de le préciser — toute intervention dans les négociations que les parties auraient pu, éventuellement, entamer et toute surveillance des mouvements militaires.

Par un nouveau projet de résolution approuvé le 9 décembre, le conseil réitérait aux belligérants ses demandes concernant le retrait des troupes et instituait, en outre, la Commission d'enquête. Cette fois, aussi bien la Chine que le Japon acceptèrent, avec quelques réserves, les décisions du projet. Contrairement à ce qu'il aurait été logique d'attendre, les opérations

militaires poursuivirent, cependant, inflexiblement leur cours. La raison en était — paraît-il — qu'il fallait supprimer le banditisme. Il s'agissait, évidemment, d'une œuvre de longue haleine et de vaste envergure. On assista, en effet, successivement à des « prises de contact » — selon la vertueuse expression sociétaire — avec les troupes du maréchal Tchang Hsue Liang ; à l'entrée des Japonais à Tchin Tcheou ; à leur avance jusqu'à la grande Muraille et enfin, toujours pour réprimer le banditisme, à l'occupation de toute la Mandchourie. Sur ces entrefaites, et précisément le 14 janvier 1932, la Commission d'Enquête s'étant donné un chef en la personne de Lord Lytton, partit pour l'Extrême-Orient (1).

Lorsqu'elle débarqua, finalement, à Shanghaï le 29 février, elle se trouva, pour ainsi dire, à pied d'œuvre. Car entre la date de son départ et celle de son arrivée, il s'était passé dans la grande ville chinoise quelques événements d'une certaine gravité. Entre autres, le bombardement par la flotte et l'aviation japonaises. Cela avait débuté, comme toujours, par des menus incidents entre la population et les commerçants nippons. Les uns étaient accusés de vouloir boycotter la marchandise des autres. Il y avait là plus qu'il n'en fallait pour justifier l'envoi d'une puissante escadre et le débarquement de nombreuses compagnies de fusiliers marins. Ainsi appuyé, le consul général japonais avait envoyé, vers la mi-janvier, un véritable *ultimatum* au maire chinois du grand Shanghaï. Le 21, celui-ci faisait savoir qu'il lui serait extrêmement difficile de donner une suite immédiate à deux des demandes japonaises ; et, précisément, au contrôle du mouvement anti-japonais et à la dissolution des ligues anti-japonaises. Le 27, le Consul avait réitéré sa demande et fixé, comme dernier délai, pour une réponse entièrement satisfaisante, le 28 à dix heures du matin. De son côté, l'amiral japonais commandant l'escadre mouillée dans l'estuaire noti-

(1) Sa composition était la suivante : Comte Aldovrandi Marescotti (Italie) ; général Claudel (France) ; Lord Lytton (Angleterre) ; général Mac Coy (U.S.A.); Dr. Schnee (Allemagne).

fiait aux autres commandants étrangers son intention d'agir, immédiatement et avec énergie, au cas où pareille réponse ne parviendrait pas à la date fixée. Or, le 28 à seize heures, le corps consulaire était informé que toutes les exigences japonaises venaient d'être accueillies. Ainsi, la catastrophe, que depuis plusieurs jours on sentait imminente, paraissait évitée. Cela ne devait pas cadrer, évidemment, avec les plans japonais, car, dans la soirée du même jour, la marine impériale, « inquiète de la situation dans le quartier chinois de Chapeï », commençait à l'occuper militairement. En annonçant cette nouvelle, l'amiral japonais ajoutait qu'il espérait voir les troupes chinoises se retirer à l'ouest du chemin de fer. Une heure plus tard, et précisément aux abords du chemin de fer, elles « entraient en contact » avec les fusiliers marins japonais.

Ainsi débuta cette terrible bataille de Shanghaï qui devait durer, à travers des phases alternées, jusqu'au début de mars. Les hostilités ne furent pas localisées autour de la ville, puisqu'à différentes reprises les aéroplanes militaires japonais s'en furent bombarder Canton et Nankin. Il ne faut pas oublier, si l'on veut apprécier à sa juste valeur l'humour de la situation, que le Japon et la Chine n'étaient aucunement en guerre. A tel point que, pendant toute la bataille de Shanghaï, le gouvernement impérial ne cessa d'envoyer des *ultimatums* à celui de Nankin. Ainsi, le 18 février, il enjoignait de retirer ses troupes à vingt kilomètres de la concession internationale.

Mais revenons sur le théâtre des opérations genevoises où de graves événements se déroulaient pendant qu'on se battait en Chine et pendant que la Commission d'enquête enquêtait. Le 29 janvier, le représentant de la Chine avait adressé un nouvel appel au Conseil en invoquant non plus seulement l'art. XI, mais encore les articles X et XV du Pacte. Les résultats furent, cette fois-ci, foudroyants. Dès le lendemain, le Secrétariat proposait l'institution d'une autre Commission d'enquête composée des représentants des membres du Conseil à Sanghaï. Puis, en présence de la situation toujours plus grave et de la détresse chinoise, le Conseil adressa un appel particulièrement émouvant au gou-

vernement impérial déplorant que le Japon « n'eût pas jugé possible de s'en remettre sans réserves aux méthodes de règlement pacifique prévues par le Pacte ». Finalement, pour compléter cette belle activité, le 19 février, le Conseil saisit l'Assemblée du différend.

L'Assemblée se réunit aussitôt en session extraordinaire et vota, le 4 et le 11 mars, deux très longues résolutions dans lesquelles après avoir rappelé, invité, considéré, proclamé et affirmé maintes choses du plus grand intérêt, elle décidait la création d'un comité de dix-neuf membres. Celui-ci aurait dû suivre le déroulement des événements, s'efforcer de préparer un règlement, proposer, au besoin, l'intervention de la Cour de la Haye, suggérer toute mesure urgente et enfin présenter à l'Assemblée l'inévitable rapport. Avant le vote, le délégué japonais avait tenu à déclarer que son gouvernement approuvait entièrement les principes énoncés dans la résolution et continuerait, comme par le passé, à fonder sur eux sa conduite. Quant au gouvernement américain, il fit savoir « toute la satisfaction que lui causait l'action entreprise par l'Assemblée ». On était, à n'en pas douter, sur la bonne voie.

Conformément aux déclarations de son propre délégué et en obéissance aux recommandations formulées par l'Assemblée, le Japon consentit à entrer en pourparlers avec la Chine. Les négociations débutèrent à Shanghaï le 14 mars avec le concours des quatre Puissances ayant des intérêts spéciaux dans les Concessions. Faisant preuve d'une mansuétude insolite, les Japonais s'engagèrent à retirer leurs troupes sur les positions où elles se trouvaient avant le 28 janvier. L'accord fut officiellement conclu le 5 mai et il entra en vigueur aussitôt. Le lendemain même, commençait le retrait des divisions japonaises et, le 31, l'évacuation pouvait se considérer terminée. On croyait assister à l'amende honorable du délinquant et au triomphe de la justice et par conséquent de la S.D.N.

Mais, si à Shanghaï les troupes japonaises s'étaient retirées, sur les autres théâtres des opérations elles effectuaient le mouvement exactement inverse. Dès le 5 février, Kharbine avait été occupée. Dans toute la Mandchourie l'administration civile était réguliè-

rement réorganisée par les Japonais à la suite de chaque avance. Entre le mois de novembre 1931 et mars 1932 des gouvernements intérimaires avaient été constitués dans le Liaoning et dans les provinces de Kirin et de Heiloung Kiang. Le 9 mars, ces différentes administrations locales étaient réunies en un seul Etat « indépendant », le Mandchoukuo. La proclamation de l'indépendance avait lieu le premier mai. A la tête de la Mandchourie ainsi transformée, les Japonais placèrent Pou Yi, dernier descendant de la dynastie mandchoue, exilé par la révolution de 1912 et sorti à point nommé de son obscure retraite, pour les besoins de la cause. Peu de temps après sa naissance officielle, le Mandchoukuo passait contrat en bonne et due forme avec son protecteur. Aux termes de cet accord :

Le Japon et le Mandchoukuo, constatant que toute menace contre le territoire ou la sécurité de l'une des Parties Contractante constitue en même temps une menace pour la sûreté et l'existence de l'autre partie, s'engagent à coopérer réciproquement à la défense intérieure et extérieure de l'Etat. Des forces nécessaires à cet effet stationneront dans le Mandchoukuo (1).

Ce qui, en termes concis, donne une idée très nette de la situation qui venait de se créer en Mandchourie. En somme, par un coup de maître, le Japon s'était adjugé définitivement l'enjeu même de la partie. Pendant que le Tribunal des Nations discutait sur les « incidents » de Shanghaï, le but même de toute la campagne était atteint sans bruit et avec un succès complet. A tel point que l'on serait presque tenté de se demander si l'affaire de Shanghaï ne fut pas montée de toutes pièces pour faire diversion et distraire les regards du véritable théâtre des opérations.

Quant à la commission d'enquête, après d'interminables pérégrinations entre Tokio, Osaka, Shanghaï, Nankin, Han Kéou, Tien Tsin, Pékin, après un long séjour en Mandchourie et une autre brève excursion à Tokio, elle avait pris finalement ses quartiers d'été à Pékin. Là, à partir du 20 juillet, elle s'occupa active-

(1) *L'année de la S.D.N.* 1931-32, page 172.

ment de la rédaction de son rapport. Cela dura environ un mois et demi et vers le commencement de septembre ce document capital put être envoyé à Genève. En somme, il n'avait fallu que neuf mois à la Commission d'Enquête pour étudier la situation et faire connaître son avis. Certaines de ses conclusions méritent d'être retenues pour leur pénétrante objectivité :

...Les opérations militaires auxquelles les troupes japonaises ont procédé... ne sauraient être considérées comme des mesures de légitime défense.

Toutefois elle ajoutait :

... en faisant cette déclaration, la Commission n'exclut pas la possibilité que les officiers sur place aient pu se croire en état de légitime défense... (*sic*).

Ce qui était bien une conclusion typique de commission d'enquête. La seule remarque à son sujet étant que pour y aboutir le déplacement en Chine n'eût peut-être pas été indispensable.

Quant au Mandchoukuo, après avoir résumé les différentes étapes de sa création, on déclarait que

...le régime actuel ne saurait être considéré comme le résultat d'un mouvement d'indépendance spontané et sincère...

Ce dont, à la vérité, on se doutait déjà un peu.

Examinant enfin les conditions d'un règlement éventuel la Commission concluait qu'un retour au *statu quo ante* aurait constitué une solution aussi peu satisfaisante que la reconnaissance pure et simple du régime instauré par les Japonais. Toute tentative de résoudre le conflit aurait dû tenir compte d'un certain nombre de conditions d'ordre politique et économique (1). En guise de suggestion pratique, la Com-

(1) Les principes auxquels aurait dû se conformer toute solution satisfaisante étaient les suivants : 1) Compatibilité avec les intérêts de la Chine et du Japon. 2) Considération pour les intérêts de l'U.R.S.S. 3) Conformité avec les traités multilatéraux existants. 4) Reconnaissance des intérêts du Japon en Mandchourie. 5) Établissement de nouvelles relations contrac-

mission émettait l'avis que si les deux gouvernements acceptaient de discuter sur une pareille base, une Conférence devrait être aussitôt convoquée. Les résultats des négociations auraient dû être incorporés dans quatre instruments juridiques séparés et précisément : dans une déclaration du gouvernement chinois instituant une administration spéciale en Mandchourie ; dans un traité sino-japonais concernant les intérêts japonais ; dans un traité sino-japonais de conciliation et d'assistance mutuelle ; dans un traité de commerce sino-japonais.

Telles étaient dans leurs grandes lignes les conclusions de la Commission d'Enquête. Il faut reconnaître que dans leur effort de contenter les deux parties, elles ne manquaient pas d'une certaine habileté. On donnait tort au Japon pour la forme, mais on lui accordait des satisfactions sur la substance. On donnait raison à la Chine, mais on la dépouillait. Il y avait donc équilibre judicieux entre les satisfactions morales et les matérielles. D'un côté, un certificat de bonne vie et mœurs, d'autre part, la reconnaissance des intérêts particuliers du Japon en Mandchourie avec toutes les conséquences qu'une telle reconnaissance comportait. En définitive, et pour reprendre une expression qui a fait fortune à l'occasion d'une guerre plus récente, il y avait « prime à l'agresseur ».

Le rapport Lytton étant parvenu le 22 septembre à Genève, le Conseil consacra à son examen les journées du 23 au 28 novembre. Après quoi, le document fut transmis à l'Assemblée, laquelle s'étant réunie en session extraordinaire le 6 décembre, le confia trois jours après, pour étude, au comité des Dix-neuf. Celui-ci se mit immédiatement à la tâche et élabora deux projets de résolution, un exposé des motifs et, conformément à l'art. XV, § 4 du Pacte, un rapport destiné à faire connaître les circonstances du

tuelles entre la Chine et le Japon. 6) Dispositions effectives pour le règlement des différends ultérieurs. 7) Autonomie de la Mandchourie. 8) Rapprochement économique entre la Chine et le Japon. 9) Ordre à l'intérieur et sécurité contre une agression extérieure. 10) Coopération internationale pour la reconstruction de la Chine.

différend et les solutions recommandées. Le tout fut prêt vers le commencement de février ce qui, on en conviendra, représentait un véritable tour de force. L'Assemblée, ayant désormais matière à délibérer, M. Hymans, son président, la convoqua pour le 21 février. Entre temps, c'est-à-dire au commencement de janvier, les Japonais avaient franchi la Grande Muraille et s'étaient emparés de Shanhaïkwan.

Le 24 février, l'Assemblée se prononça sur le projet de rapport présenté par les Dix-neuf. Hormis le vote contraire du Japon et l'abstention du Siam, les solutions préconisées étaient acceptées à l'unanimité. Ces solutions reproduisaient, à peu de choses près, les conclusions du rapport Lytton. Elles se résumaient dans le retrait des troupes japonaises à l'intérieur de la zone du South Mandchourian Railway ; dans l'établissement en Mandchourie d'une administration autonome mais soumise, toutefois, à la souveraineté de la Chine ; dans la reconnaissance des intérêts particuliers japonais dans cette région ; et finalement dans une recommandation aux deux parties d'entamer des négociations directes sur ces principes.

La réponse japonaise fut très simple et très nette. Le 27 mars, le gouvernement impérial notifiait au Secrétariat sa décision de ne plus faire partie de la S.D.N.. A partir de ce moment, l'attitude de celle-ci devint franchement incompréhensible. On dirait presque que le retrait du Japon avait tout réglé, qu'il n'y avait plus de problème mandchourien et que les événements de Shanghaï n'avaient jamais existé. Les deux adversaires étaient laissés en tête à tête ce qui, évidemment, devait faciliter beaucoup les choses au Japon. En 1933, ce fut l'occupation du Jéhol et puis la lente infiltration vers la Mongolie intérieure qui devait proclamer à son tour l'indépendance suivant l'exemple de la Mandchourie. En 1935 enfin, c'était l'autonomie proclamée de la Chine du Nord englobant le Ho-peï, le Chan-toung et le Chan-Si. Et l'on sait par expérience, ce que l'autonomie voulait dire en pareils cas. Devant cette spoliation méthodiquement menée, les réactions de la S.D.N. furent absolument nulles. Le Japon pouvait absorber, province

par province, toute la Chine, rien ne bougeait à Genève. Tout l'Extrême-Orient avait cessé d'exister pour le Conseil, l'Assemblée et les Commissions. Il n'y eut plus d'enquête, plus de menaces de sanctions, même plus de discours. Preuve évidente que le sujet avait cessé d'être intéressant.

Que l'on ne mésentende pas le sens de ces paroles. Il n'y a en elles aucune vertueuse indignation contre un abus de force aussi manifeste. Nous ne sommes en effet pas éloignés de trouver normal qu'un peuple incapable de se gouverner, d'exploiter ses richesses et vivant de ce fait dans l'anarchie et la misère la plus abjecte, tombe sous une domination étrangère. C'est immoral peut-être mais combien naturel ! Car on ne peut à l'époque actuelle laisser gaspiller des ressources. La perte de l'anarchie, d'ailleurs, ne constitue pas un malheur pour le peuple mis en tutelle. Il est au contraire le premier à en profiter. Du moins du point de vue matériel. Pour ces raisons, répétons-le, nous ne pouvons nous indigner des conquêtes japonaises. Mais nous trouvons, par contre, qu'il y a une limite à l'incohérence et un minumum que l'on ne devrait dépasser dans la contradiction entre les actes et les principes professés. Or, cette limite et ce minimum, la S.D.N. les a franchis dans l'affaire sino-japonaise. En faisant abstraction de toute considération de justice, de morale ou de lois naturelles, il semble que lorsqu'on clame un acte de foi tel que le Pacte, il faut être prêt à en soutenir les principes et en appliquer les directives. Cela n'a pas été fait. D'un point de vue strictement sociétaire, la carence sociétaire vis-à-vis d'un devoir impératif est donc inexcusable.

Les raisons profondes d'une telle attitude ne sont pas difficiles à trouver. On commence à les apercevoir quand on songe que la Mandchourie ne se trouve en travers, malheureusement pour elle, d'aucune Route Impériale. On les voit mieux en réfléchissant que le Japon — même après le non renouvellement de l'alliance — constitue encore un appoint indispensable à la politique britannique en Extrême-Orient. Elles éclatent enfin avec une insupportable brutalité quand on rapproche l'attitude anglo-sociétaire dans l'affaire

mandchourienne de celle adoptée lors du conflit italo-éthiopien.

*
* *

Le conflit italo-éthiopien offre bien peu d'analogies avec les précédents. Si les causes sont les mêmes (les raisons de guerre sont immuables), le développement et les suites diffèrent entièrement. Dans cette affaire, on a peine à reconnaître la S.D.N., d'ordinaire si lente et paresseuse dans ses mouvements. Tout se déroule en effet à un rythme accéléré. Ce n'est plus un tardigrade qui avance mais un fougueux pur-sang tout bouillonnant d'ardeur. Visiblement, il y a dans l'atmosphère quelque chose de changé. Quelque chose qui a fait vibrer à l'unisson les cœurs des vieux habitués de Genève et leur a infusé avec un nouvel espoir une nouvelle jeunesse. Insensibles deux ans auparavant aux infortunes des Chinois, ils ne peuvent plus refréner leur émotion en écoutant les aventures des Abyssins. Et on ne parle plus dans les « sphères bien informées » que du Pacte, de la morale internationale et de la beauté des sacrifices consentis pour le triomphe du juste et la défense des opprimés. Les sacrifices des autres cela s'entend, car personne ne songe à aller personnellement « en découdre » pour le bon renom de la S.D.N. et la plus grande gloire du Lion de Juda. Bref, on a soif de justice, comme on ne l'a jamais eue et l'on brûle de punir comme il se convient le brutal qui a manifesté sans pudeur ses appétits inconvenants et violé la Sainte Loi. Quel triomphe pour Genève si elle pouvait faire mordre la poussière à celui qui l'a toujours bafouée et si souvent tournée en ridicule ! Quelle agréable revanche ! Une pareille perspective remplissait d'une douce émotion et d'une joie — peut-être prématurée — ses plus ardents défenseurs. Leur esprit combattif en était tout ragaillardi. Car en réalité — on s'en doute bien — ce n'était pas l'amour pour l'Ethiopie qui les consumait, mais la haine pour un régime et pour une personne. La chose a été mille fois répétée mais il n'est pas inutile d'y revenir : c'est la hargne antifasciste qui a contribué en grande partie

à faire du conflit italo-éthiopien une affaire mondiale d'où *logiquement* aurait dû sortir une guerre mondiale. C'est la rancœur de la franc-maçonnerie contre un gouvernement qui l'avait balayée d'Italie qui a poussé aux actes irréparables. Pour avoir combattu les puissances de destruction internationales et avoir foulé aux pieds les Immortels Principes, pour avoir édifié enfin un régime autoritaire, indépendant et anti-démocratique, Mussolini devait fatalement encourir la haine de tous ceux, qui, par le monde, vivent et prospèrent sur la finance, la maçonnerie et la démocratie. En fait — et c'est son plus grand honneur — il est peu d'hommes d'Etat qui, en dehors de leur pays, soient détestés autant que lui et il est peu de régimes dont on ait souhaité aussi ardemment la perte que le fascisme italien.

Or, le conflit avec l'Ethiopie, où l'Italie s'était, semblait-il, si imprudemment fourvoyée, offrait précisément la chance inespérée d'abattre le Régime et son Chef. Cette chance, il fallait la saisir et l'exploiter à fond, d'autant plus que les conditions servaient merveilleusement les espérances de l'anti-fascisme. L'action engagée par l'Italie à des milliers de kilomètres de ses bases et à travers le passage obligé de Suez était difficile et extrêmement coûteuse. L'Italie était pauvre, sans matières premières, enserrée entre les Alpes et la Méditerrannée, donc vulnérable du point de vue économique et dans une situation géographique défavorable. Enfin l'initiative italienne alarmait, pour des raisons diverses, de nombreux pays qui se trouvaient ainsi tout indiqués pour prendre part à la croisade anti-italienne. En somme, l'occasion était unique pour se débarrasser définitivement du fascisme et pour refaire à la S.D.N. une réputation plutôt défraîchie.

Il faut dire, toutefois, que l'anti-fascisme n'était pas la seule raison d'être ni le seul mobile de ce soulèvement contre l'Italie. Un autre ressort puissant contribuait en effet à aggraver le conflit et à précipiter les événements. Ce ressort était représenté par l'influence anglaise. Directement et par l'entremise des petites puissances asservies à sa politique ou habile-

ment travaillées, l'Angleterre pesa de tout son poids sur les délibérations. A grand'peine, la France qui, dans cette circonstance, sacrifia à l'amité italienne une grande partie de son prestige et de son influence dans le Sanhédrin de Genève, réussit à neutraliser partiellement cette influence et à arrêter les initiatives les plus dangereuses. C'est surtout à partir du mois de juillet 1935, après l'échec d'une tentative d'accord direct avec l'Italie (tentative faite derrière le dos de la France) que l'attitude anglaise devint ouvertement et violemment anti-italienne. On peut même dire qu'à partir de ce moment le conflit italo-éthiopien se transforma ou, du moins, fut absorbé, par celui anglo-italien. Ce n'est plus l'Ethiopie, misérable comparse abusée par ses protecteurs, qui réclamait à Genève l'assistance sociétaire, mais le Foreign Office qui, sous la dépouille du Lion de Juda, défendait les intérêts impériaux. Les assertions de Eden et Hoare, suivant lesquelles l'Angleterre agissait exclusivement pour le respect du Covenant et n'avait aucune raison particulière d'intervenir, sont risibles. Qui pourrait croire aujourd'hui, et pouvait croire hier, que le zèle anglais était désintéressé et que les pressions exercées à Genève et en divers autres lieux étaient uniquement motivées par un souci d'équité ? Comment pouvait-on décemment le soutenir après les manquements allemands et après le démembrement de la Chine accueillis en Angleterre avec une aussi parfaite sérénité ? Les explications britanniques se fondaient certes sur des arguments très honorables, mais elles venaient trop tard pour pouvoir être acceptées. Avant la guerre du Chaco, avant celle de Mandchourie, avant le rétablissement du service militaire en Allemagne, avant la remilitarisation de la Rhénanie, on aurait peut-être cru à la pureté des intentions anglaises, mais après, cela aurait dépassé vraiment les bornes permises de la crédulité. Il était pour le moins étrange, en effet, que l'intérêt de la Grande-Bretagne pour la S.D.N., pour le Pacte, pour le respect des traités et pour d'autres choses tout aussi dignes de respect, se réveillât juste au moment où cela pouvait être utile

pour l'Empire. Car l'Empire, paraît-il, se sentait menacé par l'Italie et par l'entreprise italienne.

Il n'est pas nécessaire de chercher bien loin les motifs de cette crainte. Le danger que la situation désormais prédominante de l'Italie dans la Mer Rouge faisait courir à la route des Indes n'était pas le seul ni le plus important. Il se trouvait à côté de lui d'autres sujets d'inquiétude pour le Foreign Office, pour le Colonial Office et, « last not least », pour l'Amirauté. Et tout d'abord, il y avait l'incroyable geste d'insubordination commis par un pays que Londres s'était habituée à considérer comme un auxiliaire commode et peu gênant. Et puis, il y avait aussi la mise sur cale de vaisseaux qui se permettaient de surclasser les Anglais et, de façon plus générale, il y avait la construction d'une flotte qui commençait à devenir préoccupante. A cela, il fallait ajouter l'aménagement de bases aériennes et navales un peu trop rapprochées de Malte et certaines déclarations touchant cette île, dont le sens n'était pas du tout amical. Tout ceci sans compter les travaux d'un genre particulier accomplis dans le Dodécanèse et une tentative insurrectionnelle en Grèce qu'il aurait été difficile de considérer comme entièrement spontanée. En somme, toute une série d'actes prouvant de la part de l'Italie non seulement la volonté de secouer la tutelle anglaise, mais encore la mise en œuvre d'un plan méthodique destiné à lui assurer une véritable suprématie en Méditerranée. L'entreprise d'Ethiopie et l'éventualité d'une mainmise italienne sur ce territoire faisaient planer d'une part une menace sérieuse sur le Soudan et l'Egypte. Nul n'ignore, en effet, l'importance du bassin hydrographique du lac Tsana quant au régime du Nil et l'importance de ce fleuve dans l'économie égyptienne et soudanaise. En outre, on semblait craindre qu'une fois maîtresse de ces régions, l'Italie, tôt ou tard, aurait été tentée de réunir ses possessions de Libye et celles d'Afrique Orientale à travers le Soudan. Cependant, plus on y pense et plus on se convainc que la raison déterminante de l'attitude anglaise doit se rechercher dans les accords franco-italiens du 7 janvier 1935. Cette entente réalisée sans avoir eu recours aux

bons offices de Londres (fait sans précédent !) devait nécessairement alarmer les milieux responsables de Grande-Bretagne. Il faut avouer que du point de vue anglais il y avait de quoi. Déjà à quelques semaines de la signature, on notait une évolution considérable dans les rapports franco-italiens et une atténuation de cette rivalité si studieusement entretenue et si profitable. Que se serait-il passé, grands Dieux! si l'on avait laissé aux accords de Rome le temps de porter tous leurs fruits? On en serait arrivé probablement à la formation d'un bloc très puissant qui, par la force même des choses, aurait eu la maîtrise complète de la Méditerranée. Perspective qui pour être lointaine n'en donnait pas moins des sueurs froides aux seigneurs de Whitehall. Il fallait par conséquent rompre à tout prix cette entente naissante. Le conflit italo-éthiopien allait s'y prêter admirablement pour peu que l'on prît soin de l'envenimer et de pousser la S.D.N. aux mesures extrêmes. Car la France était, bon gré mal gré, solidaire de Genève et n'aurait pu se refuser d'accomplir son devoir sociétaire. Ainsi les Italiens seraient convaincus d'une trahison de sa part et la réconciliation à peine ébauchée serait irrémédiablement compromise. Cette partie du plan anglais réussit malheureusement à la perfection. La deuxième partie, par contre, échoua complètement. Quand on examine dans son ensemble l'affaire éthiopienne, on a l'impression que la Grande-Bretagne, sûre encore de sa puissance et de son prestige, a voulu s'en servir pour acculer l'Italie à une humiliation qui aurait définitivement ruiné son influence rapidement grandissante. Pourquoi, autrement, avoir laissé les préparatifs militaires italiens se développer pendant des mois jusqu'au moment où il devenait impossible au régime fasciste de reculer sans s'écrouler? Pourquoi, sinon dans l'espoir de provoquer précisément cet écroulement ? Le calcul n'était pas mauvais en soi, mais il se fondait sur une éventualité qui ne se réalisa pas : celle que l'Italie aurait fini par reculer devant le déploiement de la puissance britannique. Or il arriva ce que très peu de gens avaient prévu, c'est-à-dire que l'Italie refusa de s'incliner. Ainsi la cabale

si soigneusement montée se retourna contre ses auteurs et ce fut l'Angleterre qui dut se résigner à laisser faire ce qu'elle avait si énergiquement interdit. Ne se sentant pas de taille à lutter seule, elle se rabattit alors sur la S.D.N.. Spéculant sur l'anti-fascisme et sur la crainte des petites puissances de voir se créer de fâcheux précédents, elle réussit à ameuter contre l'Italie la communauté internationale presque toute entière. Il fallait des sanctions contre l'agresseur. Toutes les sanctions et les plus sévères, même la guerre si cela avait été nécessaire pour arrêter « l'agresseur ». Cette guerre que l'Angleterre avait été incapable de faire toute seule et que d'autres auraient dû faire à sa place ! Encore une fois la diplomatie du Foreign Office était à la hauteur des circonstances et savait camoufler ses buts réels sous le plus généreux des prétextes.

L'orchestration était parfaite mais il se trouva des exécutants de mauvaise volonté, ou, pour mieux dire, doués de bons sens, lesquels ne voulurent pas être poussés à des actes irréparables et entraînés dans une guerre. Il se trouva des pays qui, tout en convenant que le Pacte était violé et archiviolé, ne voyaient pas là matière à provoquer une catastrophe mondiale. D'autant plus que le pauvre pacte en avait vu bien d'autres et que l'on ne pouvait même pas prétendre que c'était Mussolini qui avait eu sa virginité. C'est d'ailleurs à la résistance opposée par ces pays aux excitations anglo-maçonniques que l'Europe doit probablement d'être encore debout aujourd'hui.

Ainsi il fallut se contenter de demi-mesures, fort capables cependant — assuraient leurs auteurs — d'étrangler l'Italie progressivement et sans bruit. Et l'on se résigna à contre-cœur à renoncer aux moyens plus énergiques. La tentative d'asphyxie échoua d'ailleurs complètement et, en dépit du siège économique, l'Italie put atteindre tous les objectifs qu'elle s'était proposés. Et même quelques-uns sur lesquels elle n'avait osé espérer.

Telles sont, brièvement résumées, les circonstances qui différencient le conflit italo-éthiopien des deux précédents. C'est à elles que l'on doit que les choses ne se soient pas déroulées selon les rites établis. A quoi

se fut réduite, en effet, toute l'affaire si les anti-fascistes, le Foreign Office et Sa Grâce l'Archevêque de Canterbury ne s'en étaient pas mêlés ? Sans doute à des discours, à une enquête sur place, à quelques motions, à beaucoup de soupirs et enfin aux fleurs habituelles une fois tout terminé.

Quant aux origines du conflit, inutile d'aller les rechercher dans les incidents de frontière et dans la mauvaise foi abyssine (réelle d'ailleurs). Ces causes résident uniquement dans la légitime aspiration de l'Italie d'avoir enfin une colonie à coloniser, c'est-à-dire à peupler avec ses gaillards rudes à la peine et prolifiques, qui trouvaient désormais difficilement leur pain en Italie et encore plus difficilement à l'étranger. Tard venue au banquet colonial, l'Italie n'avait eu que les restes. Elle avait collectionné les déserts et elle en avait assez. C'était très flatteur évidemment de voir flotter le tricolore en Tripolitaine, en Cyrénaïque et sur la côte des Somalis. Mais il fallait vraiment les vertus spartiates des travailleurs italiens pour s'accommoder de ces régions et pour faire pousser de maigres récoltes sur les sables. Le désir d'expansion — ce qui sans euphémisme signifie conquête — était amplement justifié par les précédents. De quel droit et en vertu de quelle morale aurait-on interdit à l'Italie ce que d'autres avaient fait avant elle sans aucun scrupule et encore moins de retenue? Certes, il y avait une différence entre les guerres coloniales anglaises et françaises et l'entreprise italienne. Les unes avaient précédé la S.D.N. tandis que l'autre avait le tort inexpiable de venir après. Mais comment faire comprendre aux Italiens que ce qui était légitime avant était devenu un crime après ? Comment leur faire admettre que l'Angleterre et la France n'avaient point péché quand elles s'étaient emparées de l'Afrique du Sud et de Madagascar, mais qu'ils allaient commettre un horrible sacrilège en étendant la main sur l'Abyssinie ? Nous entendons bien qu'entre les uns et les autres événements, il y avait eu la guerre du droit, Wilson, l'ordre nouveau et le Pacte des Nations, mais il était quand même impossible de faire renoncer les Italiens à leurs ambitions au nom d'un idéal qui n'avait pas

empêché les autres de s'emparer des meilleurs territoires. La situation était encore compliquée du fait qu'à la différence de Tippo Sahib, du président Krüger et de Ranavalo, le Roi des Rois commandait à un peuple qui avait l'insigne privilège d'appartenir à la S.D.N. Car l'Abyssinie qui n'était pas une Nation et encore moins un Etat organisé avait été accueillie, dès 1923, dans le sein généreux et protecteur de la Société. Par un curieux retour des choses, c'étaient alors la France et l'Italie qui avaient proposé son admission et l'Angleterre qui l'avait combattue. Son jugement était juste et il est grand dommage qu'il ne fut pas entendu, car on peut se demander quelle raison idéale et désintéressée elle aurait jamais pu découvrir pour s'opposer à l'action italienne, si la défense du Pacte lui avait fait défaut.

Pour comprendre le conflit italo-éthiopien, ses raisons profondes et sa réelle portée il faut le dépouiller de l'accessoire. Il est inutile de s'attarder sur l'affaire d'Oual-Oual, sur les tentatives de conciliation auxquelles personne ne croyait et sur le détail de l'action sociétaire. La sentence nègre-blanc de M. Politis, les discours enflammés du professeur Jèze et la casuistique de M. Litvinoff n'ont aucune importance. Non plus d'ailleurs que les travaux des Comités des Cinq, des Six, des Treize et des Dix-huit. Et même s'il avait été possible de tout reproduire ici, cela n'aurait servi qu'à déformer le vrai sens de l'affaire. Pour situer celle-ci dans son cadre original, il fallait avant tout rechercher les causes réelles du conflit et les forces qui avaient agi pour l'aggraver. C'est ce qui a été fait jusqu'ici. Il nous reste à présent à examiner les phases culminantes de cette période tragique et à en tirer les enseignements qui s'imposent.

Officiellement, le conflit débuta le 5 décembre 1934 avec Oual-Oual. En réalité, l'affaire était en train depuis quelque temps et les premières mesures militaires en vue de la guerre avaient été, sans doute, déjà prises de part et d'autre. En tout cas, cet incident fut le signal d'une intensification des préparatifs. C'est à partir de ce moment-là que les envois de troupes et de matériel prennent une grande envergure et.

que l'on commence à préparer sérieusement les bases de départ pour la grande opération imminente. Ce travail d'organisation mérite d'être rappelé et sera sans doute cité à l'avenir comme un modèle du genre. Qui connaît les lieux et le climat peut comprendre ce que signifie transporter et débarquer des centaines de milliers d'hommes et des centaines de milliers de tonnes à Massaouah et ce que signifie acheminer les uns et les autres vers les hauts plateaux en leur faisant surmonter une dénivellation de 2.500 mètres avec des difficultés de terrain réellement exceptionnelles.

Toute la première partie de l'année 1935 est remplie à Genève par la procédure de conciliation et d'arbitrage instituée à propos de l'affaire d'Oual-Oual, par les réclamations de l'Abyssinie visant les préparatifs italiens et par les démentis italiens représentant les mesures prises comme uniquement défensives. Cette longue controverse n'offrirait aucun intérêt si elle ne permettait de constater une fois de plus l'invraisemblable manque de clairvoyance des milieux sociétaires. Qu'il suffise de rappeler qu'au cours de la session extraordinaire du Conseil réunie le 15 avril pour discuter sur le réarmement allemand, le président, interpellé sur l'opportunité d'ajouter à l'ordre du jour la question d'Abyssinie, répondit que cela lui paraissait inutile attendu que l'esprit pacifique des deux parties était indiscutable.

Comme nous le disions plus haut, c'est à la suite du voyage de M. Eden à Rome, et surtout après l'échec de la conférence tripartite de Paris, que le conflit changea d'aspect et prit rapidement une tournure très grave (1). Car c'est à partir de ce moment-là que

(1) M. A. Eden arriva à Rome le 23 juin. Il devait y exposer un projet pouvant servir de base à un compromis. L'Italie aurait reçu l'Ogaden et des avantages économiques en Abyssinie. Elle pourrait construire le chemin de fer reliant l'Erythrée au Somaliland. L'Abyssinie aurait reçu en contrepartie un débouché sur la mer à Zeila. Mais Mussolini ne voulut même pas discuter le projet et M. Eden, après quarante-huit heures d'attente infructueuse à l'Ambassade, ne recevant pas de réponse dut reprendre le train pour Londres (d'un article signé xxx, *Revue de Paris*, 15-8-1935).

l'Angleterre fut définitivement fixée sur les intentions du gouvernement italien. Déjà, la visite rendue au Duce par le ministre britannique pour les affaires de la S.D.N. avait dû l'en avertir ; le refus de prendre même en considération les propositions de Paris acheva de l'alarmer. Ces propositions, avec lesquelles on espérait amadouer l'Italie et la faire désister de son entreprise, consistaient plus ou moins en un projet de réorganisation économique et administrative de l'Ethiopie, dont la réalisation aurait dû être confiée aux trois puissances limitrophes en tenant compte, bien entendu, des intérêts particuliers de l'Italie. On avait ajouté en outre (suprême dérision) que des remaniements territoriaux « auxquels l'Italie et l'Ethiopie pourraient se rallier » n'étaient point exclus. On sait que les conversations de Paris, engagées le 16 août 1935, tournèrent court après deux jours en raison de l'insuffisance des avantages consentis à l'Italie.

Les propositions apportées à Rome par M. Eden et celles de Paris différaient fondamentalement pour ce qui est de leur base juridique. Tandis que ces dernières avaient pour cadre le traité tripartie de 1906, les autres se fondaient, au contraire, sur le fameux arrangement anglo-italien de 1925. Arrangement fameux, moins pour la protestation solennelle à laquelle il donna lieu de la part de Ras Tafari Makonnen alors Régent d'Ethiopie, qu'en raison de la parfaite sérénité avec laquelle le gouvernement de M. Baldwin souscrivit alors un acte consacrant le partage économique de l'Ethiopie. Ayant échoué dans sa tentative d'accommodement avec une Italie demeurée insensible aux souvenirs de 1925, l'Angleterre s'empressa de changer ses batteries et de faire intervenir des tiers dans la discussion. Et la France fut priée d'apporter son concours et de partager les responsabilités éventuelles. Mais à Paris aussi, nous l'avons vu, l'échec fut total. Dès lors le choc devenait inévitable.

De nombreux signes précurseurs avaient annoncé le conflit anglo-italien. L'opposition déclarée et officielle d'Angleterre constitua néanmoins une surprise pour l'Italie. Celle-ci était parfaitement au courant du mauvais accueil fait par l'opinion britannique à l'en-

treprise africaine et n'ignorait pas non plus qu'il aurait fallu s'attendre à une résistance de la part des milieux dirigeants. Mais, au fond, elle ne croyait pas à une hostilité déclarée et à un veto formel. La passivité du Foreign Office vis-à-vis de ses préparatifs militaires et peut-être l'attitude de l'Ambassadeur à Rome l'avaient encouragée dans cette illusion. Il faut dire d'ailleurs que tout de suite le régime et le peuple italiens (que l'on avait cru à tort pouvoir détacher l'un de l'autre) firent face à l'éventualité d'une guerre en Méditerranée avec le plus parfait sang-froid. Alors que partout on s'attendait à voir l'Italie capituler à la onzième heure, elle était prête et résolue à se battre. Et jamais il ne vint à l'idée de la foule que le pays aurait pu se tirer de ce mauvais pas par une humiliation.

En attendant, l'Amirauté britannique battait le rappel de tous ses vaisseaux. De toutes les mers du globe ils accouraient vers la Méditerranée. Il n'était pas jusqu'aux missionnaires de Chine qui n'eussent été mobilisés. Des renforts partaient en toute hâte de la Métropole et des Indes pour l'Egypte et la Palestine menacées. Pendant tout le mois de septembre, on attendit de jour en jour l'étincelle. La situation paraissait tragique comme jamais elle ne l'avait semblé depuis l'Armistice. Mais en réalité elle ne l'était pas (qui pouvait s'en douter?) parce que l'Angleterre ne voulait pas se battre. Et au début d'octobre, décidé à jouer le tout pour le tout, le gouvernement de Rome donnait le signal de l'attaque à ses troupes massées le long de la frontière éthiopienne. Pendant quelques jours, on attendit l'âme en suspens, la réaction britannique mais en fin de compte on apprit seulement que les garçons de café londoniens avaient manifesté devant des établissements où travaillaient des Italiens. La flotte était restée aux mouillages.

Avec le début des opérations militaires, le rythme des opérations genevoises — déjà fort actives pour les raisons dites plus haut — prit une allure impressionnante. Où était la belle époque où il fallait quelques mois de délibérations pour constater les faits incriminés et autant pour conclure que l'on n'y pou-

vait rien? Cette fois, tout fut réglé dans l'espace de deux semaines. C'est le 3 octobre que les soldats italiens avaient franchi le Mareb. Le 5, le Conseil adoptait une recommandation pour qu'il fût mit fin sans délai à toute violation du Pacte et instituait un Comité (1) pour étudier la situation. A la même date, le délégué éthiopien demandait l'application de l'art. XVI. Le surlendemain 7, le Comité concluait à la pleine culpabilité de l'Italie accusée d'avoir recouru à la guerre contrairement aux engagements de l'art. XII. L'agresseur était ainsi désigné, il ne restait plus qu'à le punir. Le 8, le Conseil se prononçait en faveur des sanctions. Celles-ci seraient tout d'abord économiques et financières. On était tranquille quant à leur efficacité et on ne voyait pas, d'autre part, qui se chargerait d'appliquer les sanctions militaires. Pas l'Angleterre, certes, en quête partout d'assistance et protection pour sa flotte.

Il restait, maintenant, à faire ratifier la décision du Conseil. L'affaire fut rondement menée. L'assemblée se réunit le 10 octobre. Une à une, on entendit les condamnations tomber du haut de la tribune. Chaque délégué prononça son petit discours, chacun apporta sa pierre au tombeau dans lequel on espérait ensevelir le fascisme. Trois pays seulement, clients de l'Italie, refusèrent leur contribution à l'œuvre commune. Et la protestation du délégué italien faisant allusion à la politique des deux poids et des deux mesures tomba dans le vide.

Devant une aussi flagrante injustice le peuple italien eut un sursaut de révolte. On ne pouvait comprendre qu'ayant été indulgente au Paraguay, à l'Allemagne et au Japon, la S.D.N. réservât toute sa sévérité pour l'Italie. Ou plutôt, on comprenait que la raison de cet acharnement n'avait rien à voir avec l'Ethiopie. Et puis l'idée de servir comme cochon d'Inde pour que la S.D.N. pût mettre au point ses armes *in corpore vili* exaspérait les Italiens. Ainsi, par une réaction na-

(1) Le Comité dit des Six. Composé des représentants de la Grande-Bretagne, de la France, du Danemark, du Portugal, de la Roumanie, du Chili.

turelle contre l'hostilité étrangère, l'unanimité allait-elle se faire rapidement autour du Duce, et la guerre d'Ethiopie qui, au début, avait été peut-être la guerre d'un parti devint, effectivement, la guerre d'un peuple. Au fond, les sanctions servirent les desseins de l'Italie et consolidèrent, définitivement, le régime. Résultat que n'avaient, certes, pas escompté les politiciens à courte vue qui en avaient pris l'initiative.

Dans sa séance du 2 novembre 1935, l'Assemblée fixa le début de la grande expérience — nous voulons dire l'entrée en vigueur des sanctions — pour le 18 novembre. Mais nous n'en finirions pas si nous devions suivre point par point l'activité de la S.D.N. au cours des mois qui allaient suivre, s'il nous fallait examiner les projets de sanctions plus graves et leur rejet grâce à l'influence modératrice française ; les propositions Laval-Hoare qui constituaient un louable et sincère effort de pacification ; les victoires italiennes dans le Chiré et le Tembien ; la tentative de conciliation effectuée par le Comité des Treize et bien d'autres événements tout aussi dignes d'intérêt. D'ailleurs, pour paradoxal que cela puisse paraître, ces événements ne modifient pas le sens général du conflit et les résultats de la grande tentative d'étranglement pacifique effectuée par la S.D.N.. Or, à nos yeux, c'est précisément ces résultats qui comptent et c'est eux qu'il nous faut exposer.

On sait comment tout cela se termina. Comment, le 2 mai 1936, Hailé Sélassié I^er^ dut prendre la fuite et de quelle façon il mit pied, sain et sauf, sur un croiseur britannique en abandonnant son peuple, mais sans oublier ses trésors. Comment Addis Abeba fut occupée le 9 mai pour le plus grand soulagement de ses habitants. Et enfin, comment la S.D.N. trouva la manière de faire traîner jusqu'au 4 juillet la décision concernant la suppression des sanctions. Sanctions qui, ne l'oublions pas, devaient rendre impossible la continuation d'un conflit terminé deux mois auparavant.

Quand on dit que l'affaire était terminée on parle, bien entendu, d'un point de vue réaliste qui est celui des faits. Car du point de vue sociétaire, qui est, par contre, celui des rêves, le problème demeure natu-

rellement entier. L'occupation italienne ne compte pas, le Roi des Rois est toujours le Roi des Rois et il n'y a pas de membre plus fidèle de la S.D.N. que l'Ethiopie. Et si, dans cinquante ans, cette belle institution existe toujours, il y aura, probablement, une commission des pouvoirs, qui discutera pour savoir s'il faut, ou non, admettre aux séances de l'Assemblée les représentants de l'Abyssinie. Cela n'empêchera pas les petits-fils des « agresseurs » de faire pousser leur café ou leur coton sur la terre conquise, mais de cette façon les principes seront saufs. Et ceci est, évidemment, l'essentiel.

Quels sont les enseignements d'une aventure qui, commencée sous de bien mauvais présages, s'est terminée sans de trop grandes catastrophes? Quelles conclusions peut-on tirer du dernier exploit sociétaire? Les conclusions sont simples et évidentes. On ne nous en voudra pas si, par souci de clarté, nous les présentons d'une façon tout à fait schématique.

Elles se résument ainsi :

— La S.D.N. s'est révélée, non seulement totalement impuissante à sauvegarder l'intégrité d'un Etat-Membre, mais est apparue aussi comme un danger permanent pour la paix mondiale. En effet, si le Pacte avait fonctionné intégralement, un conflit colonial se serait transformé en guerre mondiale.

— Les sanctions économiques sont impuissantes à arrêter la guerre. La preuve est d'autant plus probante que l'Italie est un pays pauvre.

— Aucun Etat n'est disposé à exercer des sanctions militaires si ses intérêts ne sont pas en jeu et encore moins, évidemment, si cela est contraire à ses sentiments ou à ses intérêts. Les uns et les autres ont prévalu et, prévaudront vraisemblablement toujours, sur les commandements du Pacte. Ce qui est, d'ailleurs, fort heureux.

— L'Italie et le Régime Fasciste devraient avoir la plus vive gratitude pour l'Angleterre et la S.D.N.. Leur attitude a cimenté l'union des Italiens et les a poussés aux extrêmes conséquences de leurs actes. Ce qui leur a permis d'annexer purement et simplement l'Ethiopie. Si elles avaient été plus malléables, il est probable que

l'Italie se fût contentée d'une solution incomplète. Par exemple, d'un protectorat.

— Inversement, le descendant du Lion de Juda peut remercier l'Angleterre et la S.D.N. pour la perte totale de son Empire. Il est bien possible, en effet, que n'ayant pas l'illusion de se sentir épaulé, le Négus aurait fini par traiter avec les Italiens. Il aurait perdu, sans doute, son indépendance, mais aurait gardé peut-être son trône. Ainsi, grâce à la S.D.N., il a tout perdu.

CHAPITRE IX

Les activités mineures

En regard de sa tâche fondamentale, qui était de prévenir la guerre, les autres activités de la S.D.N. semblent, forcément, de moindre envergure. C'est ce qui explique la désignation de « mineures » qui n'a, par ailleurs, aucun sens diminutif. Un exposé, même succinct, de l'œuvre sociétaire serait incomplet s'il n'en faisait pas mention. Et on pourrait, en outre, l'accuser à bon droit de partialité et d'un parti pris de dénigration. Car — nous sommes heureux de le constater — il est des terrains sur lesquels la S.D.N. a, quand même, remporté des succès. Nous nous sommes attachés, dans les pages précédentes, à montrer comment elle s'est acquittée de sa mission, il n'est que juste d'examiner, à présent, de quelle façon elle a rempli ses devoirs.

L'article XXII du pacte confia à la S.D.N. une véritable tutelle morale sur les populations de certains territoires soumis, avant la guerre, à la domination allemande ou turque. Mais il aurait été évidemment embarrassant pour elle d'exercer directement ce ministère en se chargeant de leur administration. Le sort voulut, fort heureusement, que certaines puissances, donnant toutes garanties de sérieux et de désintéressement, consentissent à endosser une pareille responsabilité. Et c'est elles qui, sous la dénomination de « Puissances Mandataires », administrent aujourd'hui au nom de la Société. Le désintéressement était, comme on peut bien le penser, une condition essentielle de le leur part, car le Pacte prenait soin d'avertir que :

« Le bien être et le développement de ces peuples forment une mission sacrée de civilisation ».

On n'aurait pu, par conséquent, tirer d'un tel apostolat le moindre avantage matériel sans faillir honteusement a une mission aussi émouvante ; étant donné, cependant, que les précautions ne sont jamais excessives, le Pacte prévoyait aussi certaines garanties pour qu'elle fût remplie scrupuleusement. Les §§ 7 et 9 de l'article XXII précisent, entre autre, que

> Les Puissances mandataires doivent envoyer annuellement au Conseil un rapport concernant les territoires dont elles ont la charge.

et plus loin que

> Une Commission permanente sera chargée de recevoir et d'examiner les rapports et de donner au Conseil son avis sur toutes questions relatives à l'exécution des mandats.

La notion des peuples encore incapables « de se diriger eux-mêmes » étant relative et comportant, de toute façon, des degrés, le Pacte divisa en trois groupes les territoires en question et décida que le caractère du mandat différerait suivant l'état de développement des différents groupes de populations.

> 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...
>
> 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... garantiront la liberté de conscience et de religion... et qui assureront également aux autres Membres de la Société 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 leur contiguïté géographique au territoire du mandataire ou d'autre circonstances, ne sauraient être mieux administrés que sous les lois du mandataire, comme une partie intégrante de son territoire... (1)

(1) Extrait des paragraphes 4, 5 et 6 de l'art. 22 du Pacte.

Dans la première catégorie (mandats A) on a groupé : la Palestine, la Transjordanie, l'Irak, la Syrie, le Liban. Dans la deuxième (mandats B) : le territoire du Tanganyka, le Ruanda Urundi, le Cameroun, le Togo. Dans la troisième enfin (mandats C) : le Sud-Ouest Africain, la Nouvelle-Guinée, les îles Samoa, Salomon, Marshall, Carolines, Mariannes et Nauru.

L'Empire Britannique, dont l'esprit humanitaire et altruiste est bien connu, devait recevoir la plus lourde tâche. Il voulut bien prendre charge d'âmes pour les habitants de la Palestine, de la Transjordanie, de l'Irak (1), du Tanganyka, du Sud-Ouest Africain, d'une partie du Togo et du Cameroun, de la Nouvelle Guinée, des Samoas, des Salomons, et enfin de Nauru. Il faut ajouter, pour la justice, que les fidèles Dominions ne refusèrent pas de collaborer avec la Mère Patrie à cette belle œuvre de relèvement (2).

Quant au reste, il fut réparti entre la France, qui reçut le mandat sur la Syrie, le Liban et une partie du Togo et du Cameroun ; le Japon qui se chargea des îles Mariannes, Carolines et Marshall et la Belgique qui devint mandataire pour le petit territoire du Ruanda Urundi.

Il serait erroné de croire que la S.D.N. et sa Commission des Mandats eussent pris à la légère leur fonction de contrôle et de surveillance. Non seulement les rapports annuels sont rigoureusement exigés, mais ils sont encore méticuleusement dépouillés. Cela sans préjudice de tous les autres moyens d'information effectivement employés. Il est, par conséquent, peu de questions d'ordre politique, économique, social ou démographique se rapportant à l'administration des territoires sous mandat, qui soient ignorées de Genève. Il faut ajouter que le zèle des contrôleurs est d'autant plus grand que les membres de la Commission et ceux

(1) On sait que depuis 1932 le pays a été reconnu comme un Etat indépendant admis à la S.D.N. et associé à la politique britannique par un traité « d'alliance ».

(2) Le Sud-Ouest Africain a été placé sous mandat de l'Union Sud-Africaine, les Samoas sous mandat néo-zélandais, Nauru et la Nouvelle-Guinée sous mandat de l'Australie.

de la Section des Mandats appartiennent souvent à des pays restés en dehors du partage et peu susceptibles de l'oublier. En différentes circonstances, la Commission a attiré l'attention des Puissances Mandataires sur ce qu'elle considérait comme une infraction ou une irrégularité et a toujours fini par obtenir gain de cause et imposer les solutions qu'elle préconisait.

En somme, le système a fonctionné. Mais il serait, évidemment, beaucoup plus difficile de dire s'il a fonctionné à la satisfaction des peuples pris en tutelle, des Puissances mandataires ou encore, à la satisfaction générale. Il y a, d'ailleurs, de fortes chances pour qu'à chacun de ces points de vue corresponde une appréciation différente. Il est impossible que les premiers s'en déclarent satisfaits parce qu'il n'y a pas d'exemple d'administrés qui soient contents de leurs administrateurs. Il n'est pas non plus possible que les Puissances Mandataires apprécient beaucoup le système parce que, malgré tout, celui-ci les gêne dans leur liberté d'initiative et complique, certainement, le gouvernement du territoire. Quant au point de vue général, c'est-à-dire celui de la masse anonyme et qui n'est pas partie en cause, il n'a pas, croyons-nous, d'opinions bien arrêtées à ce sujet. Sauf, peut-être, qu'il considère les mandats comme un subterfuge hypocrite mais commode, pour s'emparer définitivement et à la barbe des principes wilsoniens, de l'héritage allemand et turc.

En vertu des traités de Paix et des traités spéciaux dits « de minorités » un certain nombre de pays ont assumé, à la suite de la guerre, des obligations particulières en ce qui concerne la protection des minorités de langue ou de religion soumises à leur souveraineté. C'est encore à la S.D.N. que devait revenir, aux termes de ces mêmes traités, la surveillance et le contrôle de leur exécution. La tâche était singulièrement malaisée et délicate en raison de l'inégalité existant en matière d'obligations minoritaires, entre les différents Etats. Il est notoire, en effet, que nombre de Puissances, tout en comptant parmi leurs ressortissants des groupes relevant d'une origine ethnique différente, ne sont pas

tenues à des obligations particulières à leur sujet. Or, une pareille discrimination était de nature, non seulement à provoquer des ressentiments, mais aussi à faire paraître le système minoritaire vicié à la base par une injustice flagrante. En fait, et dès son entrée en vigueur, certains Etats assujettis à ces obligations se sont efforcés de le faire modifier, en persuadant l'Assemblée de la nécessité de mettre fin à « un régime d'exception contraire au principe sur lequel repose la S.D.N., celui de l'égalité de ses membres (1) ». On voit, par là, combien le rôle du Conseil, qui est l'organe chargé de protéger les droits des minorités, est difficile à remplir. C'est au Conseil, en effet, à veiller à ce que les minorités jouissent de l'égalité des droits civils et politiques, à ce que leurs membres soient admis aux emplois publics ; à ce que l'usage de la langue minoritaire soit libre, à ce quelle soit employée dans l'instruction des enfants. Et tout cela, bien entendu, sans froisser les susceptibilités. Autrement dit, sans donner aux Etats assujettis la sensation que l'on s'occupe de leurs affaires intérieures (2).

(1) *La S.D.N. Ses fins, ses moyens, son œuvre*, p. 128.

(2) Les traités qui régissent l'activité de la S.D.N. en matière de minorités comprennent :

1) *Cinq traités spéciaux, dits « de minorités »* :
   a) Pologne. — Traité entre les Etats-Unis d'Amérique, le Royaume-Uni, a France, l'Italie, le Japon et la Pologne, signé à Versailles le 28 juin 1919.
   b) Tchécoslovaquie. — Saint-Germain-en-Laye, 10 septembre 1919.
   c) Yougoslavie. — Saint-Germain-en-Laye, 10 septembre 1919.
   d) Roumanie. — Paris, 9 décembre 1919.
   e) Grèce. — Sèvres, 10 août 1920.
2) *Quatre chapitres spéciaux insérés dans les traités de paix suivants :*
   a) Autriche. — Traité de paix de Saint-Germain-en-Laye, 10 septembre 1919, articles 62-69.
   b) Bulgarie. — Traité de paix de Neuilly, 27 novembre 1919, articles 49-57.
   c) Hongrie. — Traité de paix de Trianon, 4 juin 1920, articles 54-60.
   d) Turquie. — Traité de paix de Lausanne, 24 juillet 1923, articles 37-45.
3) *Six déclarations faites devant le Conseil :*

Deux éléments d'information sont à la disposition du Conseil pour l'accomplissement de sa tâche ingrate : en premier lieu, les pétitions et ensuite les observations gouvernementales. Cependant, le Conseil se refuse, par principe, à voir dans toute pétition qui lui est présentée une plainte deposée contre un gouvernement. D'ailleurs, pour qu'une pétition soit déclarée recevable par le Secrétaire général, il faut qu'elle émane d'une source connue, qu'elle soit exempte de toute violence de langage et conforme aux traités (1). Si ces différentes conditions sont satisfaites, le Secrétaire général la communique au gouvernement intéressé. A la suite de quoi, la pétition et les observations éventuellement formulées sont transmises aux Membres du Conseil. Aux termes des Traités, seuls les membres peuvent signaler à l'attention du Conseil les atteintes portées aux droits des minorités. Mais de façon générale le Conseil n'examine pas directement les questions ainsi portées à sa connaissance. Ce soin est d'abord dévolu à un Comité de Minorités, spécialement constitué dans chaque cas (2), qui traite, non officiellement, avec les gouvernements et s'efforce d'obtenir pour les minorités la pleine jouis-

a) Finlande. — (Pour les îles d'Aland), 27 juin 1921.
b) Albanie. — Genève, 2 octobre 1921.
c) Lithuanie. — Genève, 12 mai 1922.
d) Lettonie. — 7 juillet 1923.
e) Esthonie. — 17 septembre 1923.
f) Irak. — Genève, 30 mai 1932.

4) *Des chapitres spéciaux insérés dans deux autres traités, à savoir :*

a) Convention germano-polonaise relative à la Haute-Silésie, faite à Genève le 15 mai 1922, troisième partie.
b) Memel. — Convention relative au territoire de Memel, entre la France, l'Italie, le Japon et le Royaume-Uni, d'une part, et la Lithuanie, d'autre part, signée à Paris le 8 mai 1924, article 11, ainsi que les articles 26 27 du statut y annexé.

Extrait du *Petit Manuel de la S.D.N.*

(1) Sur les 400 pétitions reçues jusqu'ici la moitié seulement a été jugée recevable. Sur ce nombre seulement une quinzaine ont été soumises au Conseil. *Ibid.* p. 126.

(2) Composé du président du Conseil et de deux ou quatre membres nommés par lui.

sance de leurs droits. De la sorte, le Conseil est saisi seulement dans les cas d'une réelle importance.

Il est juste de reconnaître — et cela soit dit sans vouloir juger le système en lui-même — que l'action du Conseil au profit des minorités à obtenu dans la plupart des cas des résultats favorables. Les règles et les discriminations imposées par les traités valent ce qu'elles valent, mais il est incontestable que seule une institution comme la S.D.N. pouvait en obtenir l'application et le respect. Mais il est un autre titre de mérite auquel a droit la S.D.N. et c'est d'avoir posé le problème des minorités et de lui avoir donné sa juste valeur tant au point de vue social que culturel. C'est d'avoir agi auprès des Etats pour obtenir la défense de certaines cultures autonomes et d'avoir insisté auprès des minorités sur les devoirs qui les lient aux Etats dont elles sont ressortissantes.

Pendant quinze ans, la S.D.N. a administré le territoire de la Sarre. Si l'on songe aux difficultés sans nombre auxquelles elle s'est heurtée et aux complications qui auraient pu en résulter, il faut convenir que, dans l'ensemble, elle s'est honorablement acquittée de sa tâche.

La formule de gouvernement adoptée fut un compromis entre l'administration directe confiée à un Commissaire et celle fondée sur la consultation populaire. Le résultat en fut une Commission internationale de cinq membres (1) nommée par le Conseil de la S.D.N., et d'autre part, l'institution, en 1922, d'un Comité consultatif composé de trente membres élus au suffrage universel. La Commission de gouvernement eut, par conséquent, la possibilité de consulter la population sarroise sur la gestion des affaires et d'appuyer son action sur les avis ainsi exprimés. Ce qui, pour une fois, étant donné les circonstances, n'était pas nécessairement un mal. De plus, et pour les questions d'ordre essentiellement technique, la Commission

(1) La commission de gouvernement se composait d'un membre français, d'un membre originaire et habitant le territoire, et de trois membres ressortisants de pays autres que la France et l'Allemagne.

devait instituer un Comité d'étude de huit membres choisis parmi des personnes d'origine sarroise et habitant le territoire.

Sans vouloir prétendre qu'il fût parfait et ait toujours fonctionné sans froissements, le système a, néanmoins, donné satisfaction. Et les quinze années fixées par le Traité de Paix comme délai minimum avant le plébiscite, passèrent sans incidents graves et presque paisiblement. Il est même probable que cette période sera considérée, à l'avenir, par les Sarrois — dans leur for intérieur — comme une des plus heureuses de leur histoire.

Les préoccupations commencèrent avec l'approche de la date fatidique du plébiscite. Le problème de l'ordre public se posait, en premier lieu, et aussi autant que faire se pouvait celui de la sincérité du scrutin. Son issue pouvait être triple et décider soit du rattachement à l'Allemagne, soit de la continuation du régime international, soit, enfin, du rattachement à la France. La période préparatoire devait se dérouler dans une atmosphère fiévreuse. La propagande nationale socialiste et celle des partis de gauche — qui avaient eu l'idée malheureuse de faire du vote une manifestation politique contre le régime hitlérien — contribuaient à aggraver la situation. On craignait des épisodes de violence en vue d'influer sur le vote et on arriva même, dans certains milieux, à prévoir le pire, autrement dit, une conflagration européenne. Vers la fin de 1934, ces appréhensions semblaient assez justifiées. A tel point que de divers côtés on suggéra même de différer la date du plébiscite. Celle-ci avait été fixée, par le Conseil, au 13 janvier 1935. L'engagement pris par le gouvernement français de s'abstenir de toute action directe ou indirecte de nature à affecter la liberté et la sincérité du vote parut cependant rassurante. La décision des gouvernements anglais, italien, hollandais et suédois de collaborer activement avec la S.D.N. en mettant à sa disposition des contingents pour le maintien de l'ordre, contribua aussi à dissiper bien des inquiétudes.

En fait, grâce à cette force internationale et grâce aussi à la Commission du Plébiscite instituée par le

Conseil tout se déroula sans incidents. Le vote eut lieu dans le calme, les opérations du scrutin ne donnèrent lieu à aucune difficulté et les innombrables questions soulevées par le transfert du territoire à l'Allemagne furent réglées, sans heurts excessifs, sous les auspices d'un Comité restreint du Conseil. Cela nous autorise à affirmer que l'administration de la Sarre et le règlement définitif de cette question constituent un des plus brillants succès à l'actif de la S.D.N. Et même le plus brillant si l'on considère que les pires éventualités étaient à craindre à l'occasion du plébiscite, et que les questions accessoires soulevées par celui-ci étaient aussi nombreuses que délicates à résoudre.

Le Traité de Versailles a confié à la S.D.N. une autre tâche d'ordre politico-administratif : le gouvernement de la ville libre de Dantzig. Les raisons de sa séparation de l'Allemagne et les traits essentiels de sa constitution sont résumés par la lettre que la Conférence de la Paix adressa le 16 juin 1919 à la délégation allemande.

La ville de Dantzig recevra la constitution d'une Ville Libre ; ses habitants seront autonomes ; ils ne passeront pas sous la domination de la Pologne et ne feront pas partie de l'Etat polonais. La Pologne obtiendra certains droits économiques à Dantzig ; la ville même a été retranchée de l'Allemagne parce qu'il n'y avait pas d'autres moyens possibles de fournir le libre accès à la mer que l'Allemagne avait promis de céder.

Aucun rapport ne saurait être établi entre l'administration de la ville libre de Dantzig et celle de la Sarre. Placée sous la protection de la S.D.N. la première est gouvernée par deux textes fondamentaux : le Traité de Versailles et la Convention Polono-Dantzikoise du 9 novembre 1920. Alors que la ville est régie par un Sénat élu par l'Assemblée populaire, élue elle-même au suffrage universel, le Port est administré par un organisme autonome particulier (1). La Pologne

(1) Le Conseil du Port et des voies d'eau, composé d'un nombre égal de Commissaires polonais et Dantzikois, et dont le président est désigné par le Conseil de la S.D.N.

en a, bien entendu, le libre usage. Dantzig est dans les limites de la frontière douanière polonaise ; toutefois ses douanes constituent une unité administrative distincte. Elles sont gérées par la Ville Libre, mais placées sous le contrôle des douanes polonaises. (On s'en serait voulu, évidemment, de faire quelque chose de plus simple). D'autre part, la représentation diplomatique de la Ville Libre est assurée par la Pologne. Mais aucun traité ou accord international ne peut être conclu sans consultation préalable avec la Ville Libre. Cet ensemble de dispositions crée, on le voit, une situation assez difficile et toujours susceptible de provoquer des incidents. C'est, croyons-nous, la principale occupation et préoccupation du Haut Commissaire (1) de les éviter en manœuvrant. Ce qui, d'ailleurs, ne doit pas être toujours aisé, attendu que son rôle spécifique est précisément d'arbitrer les litiges et de prendre une décision si l'accord apparaît impossible. Les choses sont encore compliquées par le fait que les parties peuvent faire appel, devant le Conseil de la S.D.N., contre ces décisions. Et il est presque inutile d'ajouter que l'on a très souvent usé de ce droit au cours des quinze dernières années. Il fut un temps, en effet, où presque toutes les décisions arbitrales prises par le Haut-Commissaire étaient ainsi remises en discussion soit par la Pologne, soit par Dantzig.

L'accord polono-allemand du 26 janvier 1934 amena, avec une distension des rapports entre les deux pays, une certaine amélioration de la situation, laquelle reste, cependant, assez confuse et difficile à contrôler. Mais là encore, la S.D.N. ne peut être rendue responsable d'une constitution baroque et d'un état de choses illogique. De cette constitution et de cet état de choses, elle a tiré, au fond, le meilleur parti possible en empêchant, du moins jusqu'à ce jour, que des incident réellement graves n'achevassent de rendre la situation intenable.

L'œuvre économique et financière de la S.D.N. peut se diviser en deux parties bien distinctes. L'une qui a

(1) *La S.D.N. Ses fins, son œuvre, ses moyens*, p. 142.

trait aux questions particulières et localisées, l'autre, au contraire, qui concerne les problèmes d'ordre général (1). Ce mode de classification, — désormais consacré — s'applique, ou pour mieux dire, s'étend jusqu'aux résultats. Alors que la première a eu souvent des effets heureux, l'autre a rencontré presque partout des échecs. L'aide apportée à l'Autriche, l'établissement des réfugiés grecs et bulgares, les plans de redressement financier élaborés pour le compte de la Hongrie, de la Grèce et de la Bulgarie, entrent dans la catégorie des « tâches localisées ».

La première intervention de la S.D.N. dans ce domaine fut motivée en 1921-22 par les conditions désastreuses dans lesquelles se trouvait l'Autriche et sur demande expresse de ce pays. La monnaie avait été détruite, les finances n'existaient, pour ainsi dire, plus, l'activité économique était mourante et la famine menaçait. Aux secours de la Croix Rouge, il fallait substituer quelque chose de plus substantiel et surtout de plus durable. Pour recréer une monnaie, pour restaurer les finances et le trésor publics, pour redonner la vie aux échanges, il fallait avant tout un apport d'argent frais. Le problème qui se posait était donc le suivant : comment inspirer assez de confiance pour pouvoir s'endetter encore ? A l'époque, comme on peut bien le penser, le crédit de l'Autriche était plutôt démonétisé. Personne ne lui aurait avancé un centime sur sa seule signature. Il fallait donc trouver un répondant sérieux, et investi de la confiance générale, qui voulut avaliser moralement ses promesses. La S.D.N. se trouvait alors dans la situation voulue pour jouer ce rôle. Mais il fallait d'abord prendre médecine ; autrement dit il fallait en tout premier lieu ramener les finances autrichiennes sur le droit chemin. Un plan de redressement fut établi qui prévoyait l'équilibre du Budget par de sévères compressions de dépenses et toute une série de réformes administratives. Les deux opérations furent entreprises et menées à bien sous le contrôle d'un représentant de la S.D.N. établi à Vienne. Après quoi, un emprunt international

(1) Nommé pour trois ans par le Conseil de la S.D.N.

garanti par dix pays fut placé sans difficultés et rapporta 26 millions de livres. Dès lors, les capitaux évadés étant progressivement rapatriés, l'activité économique se ranima et la situation générale s'améliora.

Le traitement imposé par la S.D.N. n'avait pu cependant guérir l'Autriche de la maladie constitutionnelle qui se trouvait à la base de toutes ses souffrances. Celle-là, en effet, ne pouvait être soignée avec un emprunt même garanti par la S.D.N. N'empêche que l'initiative prise en cette circonstance fut providentielle parce qu'elle arrêta un processus de désagrégation qui aurait pu avoir des conséquences néfastes pour l'Europe entière.

L'établissement des réfugiés grecs d'Asie Mineure constitue aussi un succès à l'actif de Genève. Ce déplacement de population sans précédent — il portait sur 1.500.000 personnes environ — était motivé par une des clauses du traité de paix qui, en 1923, mit fin aux hostilités entre les Grecs et les Turcs. Afin de supprimer, une fois pour toutes, une des causes les plus fréquentes de conflit, il fut stipulé en cette occasion que les Turcs résidant en Grèce et les Grecs résidant en Turquie seraient évacués respectivement vers leurs pays d'origine. Cela devait créer pour la Grèce un problème presque insoluble étant donné le nombre de ses ressortissants établis en Asie Mineure. Saisi par le gouvernement hellénique, le Comité financier de la S.D.N. élabora un plan de mesures pour le rapatriement des évacués et décida, entre autres, un emprunt international de dix millions de livres environ. Son produit devait être géré par un Office Autonome spécialement institué à cet effet. Il avait été, d'ailleurs, expressément prévu que cette somme, loin de servir à des œuvres de charité proprement dites, devait servir à couvrir les frais de premier établissement des réfugiés. Pourvus d'un toit et d'instruments de travail, ces derniers devaient pouvoir rembourser petit à petit les sommes qu'on leur avait avancées. L'Office Autonome, avec la collaboration des autorités grecques, s'occupa en premier lieu de répartir les réfugiés selon leur profession, dans les villes ou dans les campagnes. Aux uns et aux autres, il fournit

les outils et toute l'assistance nécessaire. Il est juste de reconnaître que grâce à l'ingéniosité et à l'esprit d'adaptation propres à leur races, les réfugiés commencèrent à se tirer d'affaire relativement vite. Si bien qu'aux échéances fixées pour le remboursement de l'emprunt, une petite partie seulement — paraît-il — restait impayée.

C'est suivant à peu près les mêmes directives, et avec un succès analogue, que la S.D.N. s'occupa d'établir une masse d'environ 200.000 réfugiés bulgares qui, ayant reflué vers leur Patrie à la suite des guerres balkaniques, n'avaient pu se créer une existence indépendante. Actuelement, ces réfugiés sont fondus dans la population rurale du pays et ne donnent plus lieu à aucune inquiétude ou préoccupation (1).

On ne saurait oublier enfin, bien que de moindre importance, d'autres initiatives prises par la S.D.N. Tels, par exemple, les plans de redressement financier préparés pour le compte et sur demande des gouvernements grec, bulgare et hongrois. Si dans ces trois cas, l'intervention de la Société fut loin d'atteindre l'ampleur et l'importance de celle en faveur de l'Autriche, il n'en reste pas moins que les avis ainsi donnés eurent des résultats favorables. C'est sur instigation des conseillers techniques de la Société que ces trois pays adoptèrent les mesures draconiennes qui devaient permettre d'assainir leurs finances.

Mais si, des initiatives de caractère particulier, nous nous tournons à présent vers celles d'ordre général, nous avons le regret de constater que rarement une véritable réussite a récompensé les efforts de la Société. Aucune de ses tentatives en vue de préparer le terrain à un ordre économique nouveau, n'a obtenu en effet le moindre résultat. A chaque conférence internationale économique, les motions sur le retour à l'étalon or, sur la suppression des entraves au commerce, sur l'organisation des transports et sur cent autres sujets tout aussi passionnants, furent votées en nombre incalculable. Mais après chaque conférence, la situation restait au même point ou, plus souvent, em-

(1) *Ibid.*, page 143.

pirait. C'est le cas en particulier de la malheureuse Conférence pour la trêve douanière qui se réunit, comme son nom l'indique, pour arrêter la guerre des tarifs et qui ne réussit en fait qu'à la rendre plus acharnée. Il n'est pas jusqu'aux Conférences réunies pour étudier des questions d'étendue limitée, qui n'aient connu des échecs plus ou moins complets.

Il ne peut être évidemment question d'examiner ici l'objet, le déroulement et l'issue des innombrables réunions tenues à Genève pour simplifier les formalités douanières, réglementer l'exportation des peaux et des os, réprimer le faux-monnayage, établir une action économique concertée, standardiser les statistiques économiques ou les nomenclatures, et ainsi de suite *usque ad nauseam*. Un pareil exposé menacerait en effet d'atteindre des proportions monumentales et serait, somme toute, assez monotone. Du moins pour ce qui concerne les résultats, car ceux-ci se résument tous dans la formule simple mais expressive du néant. Nous nous bornerons donc à donner quelques détails sur les trois plus importantes conférences économiques internationales. Celles de Bruxelles, Genève et Londres. Importantes, cela va sans dire, non pas du point de vue des réalisations, mais de la qualité des personnages réunis, du nombre des experts et des journalistes mobilisés, de la prolixité des discours et du ton avantageux des résolutions approuvées.

En février 1920, au cours de la troisième session du Conseil, Lord Balfour proposa que la Société réunît une Conférence Internationale afin de remédier à la crise financière mondiale et aux mouvements désordonnés des changes. Ce fut la première grande réunion tenue sous les auspices de la S.D.N. Elle s'ouvrit à Bruxelles et groupa quatre-vingt six délégués de trente-neuf pays y compris les Etats-Unis et l'Allemagne. Les résolutions qui y furent approuvées étaient d'une édifiante orthodoxie financière et économique. Elles préconisaient l'équilibre des budgets, le retour général à l'étalon or, l'abaissement des tarifs douaniers, l'organisation des transports internationaux et bien d'autres choses encore tout aussi excellentes. Sur la nécessité d'y parvenir tout le monde était d'accord. Malheu-

reusement, il n'était pas indiqué comment. C'est pourquoi en dépit de la Conférence et des vœux pleins de sagesse qui y furent prononcés, le désordre monétaire ne cessa de s'accroître, les entraves au commerce continuèrent à augmenter et les budgets nationaux connurent des déficits de plus en plus astronomiques.

En 1925, la situation inspirant toujours de vives inquiétudes à la S.D.N., celle-ci fit entendre un nouvel appel en faveur d'une réorganisation de la vie économique internationale. En inaugurant la session de l'Assemblée, le président du Conseil en exercice, s'exprima avec force sur la nécessité d'entreprendre au plus tôt cette œuvre de vaste portée. Mais la Conférence Internationale à qui allait incomber cette lourde tâche fut convoquée seulement en 1927. Elle marquait un progrès sensible sur la précédente quant aux effectifs mobilisés. Pas moins de 194 délégués et 157 experts représentant cinquante Etats se réunirent à Genève. Jamais on n'avait vu pareille assemblée et le présage parut de bon augure. Les travaux se déroulèrent sous le signe de « liberté au commerce ». Comme disait péremptoirement une des résolutions approuvées :

> Le moment était venu de mettre fin à l'accroissement des tarifs et de s'orienter dans la direction opposée.

Vérité majeure s'il en fut. Dans ce dessein, on recommandait une action individuelle à entreprendre par les différents Etats, une action bilatérale par voie d'accords commerciaux et une action collective par l'intermédiaire précieux de la S.D.N.

D'autres résultats importants furent obtenus par la Conférence qui réussit en particulier à mettre en évidence « l'essentielle interdépendance de l'industrie et du commerce » (1). Ce qui, on en conviendra facilement, était un résultat tout à fait remarquable. Enfin, quelques résolutions de caractère spécial furent approuvées aussi. L'une d'elles recommandait, par exemple, d'étudier les tendances économiques suscep-

(1) *Ibid.*, p. 278.

tibles d'affecter la paix du monde. Une autre soulignait la nécessité :

D'établir des contacts plus étroits entre ceux qu'intéressent les aspects pratiques de la politique économique et les institutions attachées à son étude théorique.

Une dernière enfin invitait le Conseil à développer l'organisation économique de la Société.

Quant aux résultats, ils sont éloquemment résumés par une publication très remarquable du Secrétariat (1).

La Conférence économique mondiale exerça d'abord une influence sur l'opinion pubique et sur les gouvernements. Au cours de la session du Conseil qui la suivit, et de l'Assemblée de 1927, divers gouvernements annoncèrent leur intention de s'inspirer de ses recommandations.

Ce fut tout.

Si la Conférence de 1927 avait eu pour devise la liberté du commerce, celle de 1933, qui se réunit à Londres. avait levé l'étendard de la stabilité monétaire. La débâcle presque générale des principales monnaies, qui avait eu lieu au cours de la grande crise, avait fait paraître souhaitable la réunion d'une nouvelle Conférence internationale (dans les milieux qui croyaient encore à la possibilité de régler quoi que ce soit par des négociations multilatérales). En réalité, la guerre acharnée que les monnaies errantes livraient journellement aux rares monnaies restées honnêtes, non seulement menaçait de nouveaux bouleversements, mais rendait de plus en plus difficiles et précaires les échanges internationaux. Il était évidemment urgent de remédier à une pareille situation mais on choisit malheureusement, pour y parvenir, le pire des systèmes. Celui du marchandage sur la place publique.

On n'a sans doute pas oublié la faillite retentissante qui clôtura la Conférence de Londres. Les efforts des pays fidèles à l'étalon or, en vue d'obtenir la stabilisation des devises anglo-saxonnes, ayant échoué,

(1) *Dix ans de coopération internationale*, p. 276.

l'objet même de la réunion venait à manquer. L'insuccès était cette fois-ci caractérisé et patent. Et cela parce qu'à la différence des deux précédentes, qui avaient pu faire illusion avec leurs propositions inconséquentes, la Conférence de Londres s'était réunie pour un but bien déterminé. Ce but ayant été manqué complètement, les plus beaux discours et les résolutions les plus persuasives demeuraient sans effet.

Il est opportun avant de clore cet exposé, d'ailleurs fort incomplet, de rappeler cette partie de l'activité sociétaire que l'on nomme généralement technique. On y trouve en premier rang, pour l'importance des résultats obtenus, l'organisation de l'hygiène. Créée pour répondre à un commandement du Pacte (« Les membres de la Société... s'efforceront de prendre des mesures d'ordre international pour prévenir et combattre les maladies », § 6, art. XXIII) l'organisation, sous la conduite éclairée d'un homme de haute valeur, a développé continuellement ses moyens d'action et son rayonnement. Son activité s'est exercée principalement dans la surveillance des épidémies et le recueil des renseignements épidémiologiques, dans les enquêtes sur certaines maladies considérées en raison de leur diffusion et conséquences comme de véritables fléaux et finalement dans la standardisation du titrage des sérums et autres produits biologiques.

Le service des renseignements épidémiologiques, qui centralise les informations concernant l'apparition et la diffusion des maladies infectieuses, n'est pas encore universel. Certains pays ne possèdent pas encore des services d'hygiène suffisamment outillés, pour pouvoir collaborer à cette œuvre dont l'utilité n'est pas à démontrer. Il a rendu néanmoins de grands services surtout en Extrême-Orient, où le Bureau de Singapour permet le dépistage des maladies contagieuses dans des régions qui peuvent se considérer comme le foyer classique de certaines épidémies. Le Bureau transmet chaque semaine les renseignements recueillis dans 163 ports de l'Océan Indien, du Pacifique et des mers de Chine. Depuis 1933, dix postes de T.S.F. retrans-

mettent ces informations qui, ainsi, peuvent être connues de tous les bateaux en navigation.

La nécessité d'établir des étalons internationaux pour les sérums et les vaccins était apparue depuis longtemps. En particulier depuis certains accidents regrettables, dûs à l'imparfaite connaissance du titrage de produits biologiques étrangers. La tâche à laquelle l'Organisation d'Hygiène s'est attachée est ardue et de longue haleine. Elle se poursuit depuis plusieurs années avec la collaboration de laboratoires et de savants du monde entier. Actuellement les unités et les étalons internationaux ont été établis pour les principaux sérums, pour quatre vitamines, des extraits glandulaires et autres médicaments du même ordre. Ces étalons sont conservés dans deux laboratoires, à Copenhague et Hampstead, pour le compte de l'Organisation.

On ne saurait enfin passer sous silence les enquêtes effectuées sous les auspices de la S.D.N. concernant certaines maladies particulièrement graves et répandues. Celles sur le paludisme, la trypanosomiase et la syphilis font encore autorité aujourd'hui et peuvent se considérer comme classiques. Si elles n'ont pas jeté de nouvelles lumières sur ces trois infections, ces enquêtes ont été d'une incontestable utilité pour la coordination des données touchant à leur thérapeutique. Il nous faudrait citer encore les échanges de personnel sanitaire, les voyages d'études, la création de cours spéciaux de malariologie, l'activité du centre international de la lèpre à Rio-de-Janeiro, et la collaboration de ses organes techniques avec les différentes administrations nationales, pour donner une idée de l'œuvre humanitaire, — dans le vrai sens du mot — de l'Organisation d'Hygiène de la S.D.N. mais l'espace nous manque pour un pareil exposé qui serait, par ailleurs, incompatible avec le caractère du présent ouvrage.

On peut grouper dans l'œuvre sociale entreprise par la S.D.N. la répression de l'esclavage et de la traite des femmes, la protection morale et matérielle de l'enfance et finalement la lutte contre les stupé-

fiants. C'est encore le Pacte qui avait confié cette tâche à la Société « Les membres... 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 » (par. 3, art. XXIII).

Soulevée pour la première fois en 1922 par Sir Steel Maitland, délégué de la Nouvelle Zélande, la question de l'esclavage fut tout de suite reconnue du ressort de a S.D.N. Elle put être étudiée minutieusement grâce à la documentation fournie par les différents gouvernements, de sorte que l'on put dès 1926, établir un projet de convention destiné à supprimer l'esclavage et la traite. Il est intéressant de noter que la définition du mot « esclavage » couvrait non seulement celui proprement dit mais encore ses formes indirectes et incomplètes : travail forcé, servitude pour dettes, acquisition des femmes par dot. La convention fut ratifiée par quarante-deux Etats. Quant à sa valeur réelle et à ses résultats pratiques, il est assez difficile de se former une opinion et surtout d'émettre un jugement. C'est qu'en effet, on ne peut concevoir et attribuer la même valeur à la situation d'esclavage en Europe et, par exemple, en Afrique Equatoriale. Dans ces régions, certain état d'asservissement, que nous qualifions plus ou moins d'esclavage, ne saurait être supprimé sans grave danger pour la société indigène et pour les serfs libérés. Ceux-ci font partie depuis des générations des mêmes familles ; abandonnés à eux-mêmes, ils seraient fort embarrassés de leur liberté et se tireraient bien difficilement d'affaire. A moins, bien entendu, qu'ils ne finissent par signer un contrat de travail qui les envoie pendant trois ou cinq ans dans un camp de travailleurs appartenant à une quelconque société minière, forestière ou industrielle. Il ne faut pas cacher d'ailleurs qu'en Afrique, et en d'autres régions aussi probablement, l'esclavage n'est pas le fait des chefs indigènes mais bien celui des entreprises européennes avec leur recrutement plus ou moins forcé, leurs contrats de travail, leurs camps de travailleurs. Quant à supprimer le système de la dot, cela fait sourire quiconque connaît tant soit peu les sociétés indigènes. Une telle

mesure, qui est d'ailleurs inconcevable, sauf à Genève, équivaudrait à leur disparition. Il passera sans doute bien des générations avant que les peuplades de l'Afrique équatoriale, de l'Amérique du Sud, de la Nouvelle Guinée puissent adopter nos conceptions morales, familiales et sociales. La convention de 1926, tout en procédant d'un excellent esprit et des meilleures intentions, ne saurait donc être appliquée d'une façon trop rigide et uniforme.

Les travaux pour la répression de la traite des femmes commencèrent à Genève en 1921. Ils aboutirent à deux conventions, effectivement entrées en vigueur, interdisant la traite, rendant punissables même les tentatives de proxénétisme, invitant les gouvernements à adresser annuellement un rapport sur l'application de la convention. A côté de cette action, pour ainsi dire directe, la S.D.N. en a exercé une autre que l'on pourrait définir d'information. Des enquêtes ont été ainsi effectuées sous son égide, sur la nature et l'extension de la traite dans les différentes parties du monde ainsi que sur la réglementation de la prostitution et les conséquences de son abolition. Il est évidemment assez difficile de se prononcer sur les résultats de cette œuvre méritoire. Nous pouvons seulement dire à leur sujet, qu'ils existent peut-être, mais qu'ils demeurent encore soigneusement cachés. *Mutatis mutandis,* les mêmes remarques s'appliquent à la protection de l'enfance, qui n'a été abordée, d'ailleurs, qu'à une époque plus récente. Cette protection doit, ou pour mieux dire devrait, s'exercer d'un point de vue moral et éducatif, avec la répression des publications obscènes, la non-admission dans les cinémas, etc. ; soit d'un point de vue matériel en s'efforçant de faire élever dans certains pays l'âge du mariage, en améliorant la situation des enfants illégitimes, en surveillant les conditions de travail et ainsi de suite. D'une façon générale, les études entreprises par le Comitié pour la protection de l'enfance, ont surtout pour but de pousser les Gouvernements à examiner dans quel esprit ces différentes questions sont traitées dans leurs pays respectifs et à amender s'il y a lieu les législations correspondantes. D'une

façon tout aussi générale, et sans nous avancer beaucoup, il est permis de présumer que ces études n'ont pas dû faire progresser beaucoup ni très rapidement l'ensemble de ces questions.

Il serait erroné de croire que la Communauté internationale s'était désintéressée du problème des stupéfiants, avant la S.D.N. Déjà en 1912, la Convention de la Haye imposait aux pays signataires des obligations concernant la production de la matière première, la fabrication et le commerce de ces produits. Mais l'insuffisance des ratifications avait empêché son entrée en vigueur jusqu'en 1914. C'est grâce au Traité de Versailles — par lequel ses signataires s'engageaient à la ratifier — que la Convention de la Haye put être appliquée et porta ses premiers fruits. On eut tôt fait de s'apercevoir cependant qu'elle contenait de nombreuses et graves lacunes surtout pour ce qui concernait le commerce des drogues. Et l'on constata aussi que l'ingéniosité des trafiquants se développait au fur et à mesure qu'augmentaient les restrictions et la surveillance. Opium, cocaïne, morphine, héroïne et cœtera continuaient à être produits et à voyager en quantités toujours plus considérables par les chemins les plus imprévus. On ignorait aussi complètement le rapport existant entre les besoins médicaux du monde entier et la production des substances stupéfiantes. Il restait donc beaucoup à faire.

Le premier pas fut parcouru avec la création d'une commission consultative d'experts (1) et la constitution d'un dossier très fourni sur la production, la consommation et la vente des stupéfiants dans chaque pays. Entre temps, et grâce au concours de l'Organisation d'Hygiène, on réussit à déterminer que la quantité de drogues demandée par la médecine correspondait au dixième environ de la production totale. Ces études entreprises méthodiquement servirent de base à la convention signée à Genève en 1925 et ratifiée successivement par une quarantaine de pays. Son but était de rendre obligatoire le système des certificats d'im-

(1) Composée de vingt-cinq membres choisis parmi les représentants des pays producteurs et consommateurs.

portation afin de soumettre à un contrôle effectif l'entrée des drogues dans les différents pays. La convention prévoyait aussi une surveillance plus stricte de la production et permettait d'allonger à volonté la liste des spécialités tombant sous le coup de la Convention. On parait ainsi par avance à toute tentative des fabricants d'échapper au contrôle en appelant d'un autre nom les mêmes produits. Finalement, la Convention instituait un Comité Central Permanent destiné à recevoir les rapports trimestriels rédigés par les pays signataires sur les quantités de drogues exportées, importées ou fabriquées, les besoins prévus, etc.

En 1931, nouveau pas en avant sur la voie du contrôle, avec la signature d'une Convention visant à limiter la fabrication des drogues et à en réglementer la distribution. Un organe central de supervision était créé auprès de la S.D.N., qui était chargé de surveiller avec la plus grande rigueur le trafic des stupéfiants et d'en limiter en même temps la fabrication aux nécessités médicales de chaque pays. La Convention ayant été ratifiée par cinquante-cinq nations, on crut sans doute sur le moment avoir définitivement jugulé le trafic des drogues. Mais on dut bien vite revenir de pareilles illusions. En réalité, les réglementations et le contrôle, si stricts soient-ils, peuvent gêner la fabrication et le commerce des stupéfiants mais ne peuvent l'empêcher. Non seulement l'astuce des trafiquants finit toujours par déjouer toutes, ou du moins une bonne partie, des précautions prises, mais en outre la fabrication même des drogues peut se pratiquer clandestinement avec une assez grande facilité. L'outillage nécessaire n'est pas en effet extrêmement important et coûteux. Et c'est peut-être ce qu'il y a de plus grave dans toute cette affaire. Les usines clandestines peuvent en effet se déplacer ou même être découvertes, sans que les organisateurs en pâtissent beaucoup financièrement. Ces pertes, d'ailleurs, sont largement compensées par les bénéfices exceptionnels que comportent la fabrication et la vente des stupéfiants aux amateurs.

Pour conclure, on ne peut qu'approuver et encourager l'œuvre d'assainissement entreprise par la S.D.N. dans ce domaine, mais il faut se garder en

même temps d'un trop grand optimisme quant aux résultats effectivement obtenus.

L'œuvre de coopération intellectuelle — nous apprend une instructive publication du Secrétariat (1) — a pour but de développer la collaboration des peuples dans tous les domaines de l'esprit, afin d'assurer leur rapprochement et leur entente. On ne peut qu'applaudir des deux mains à une aussi noble initiative. S'il fallait, cependant, se fonder sur l'état actuel des relations internationales pour se faire une opinion à son sujet, on serait tenté de trouver les résultats assez peu concluants. Il faut par conséquent se contenter des intentions qui, sans doute, étaient excellentes. L'organisation de la Coopération Intellectuelle se compose essentiellement d'une Commission Internationale du même nom qui constitue l'organe de direction ; de l'Institut international toujours du même nom qui en est l'organe exécutif ; de l'Institut pour l'Unification du Droit international privé ; de l'Institut du Cinéma Educatif ; d'une section de Coopération Intellectuelle et finalement des commissions nationales (2).

L'activité de l'organisation s'applique en premier lieu à l'enseignement (oh ! combien utile !) des buts de la Société et à développer parmi les différents pays une meilleure connaissance réciproque. Elle a dans ce dessein fait plusieurs suggestions pratiques aux différents gouvernements. Il est difficile cependant de dire avec quel résultat, car s'il est un droit que les Etats modernes se réservent jalousement, c'est bien celui de

(1) La Commission Internationale de C.I. a été créée en 1922, elle se compose de 17 membres nommés par le Conseil. L'Institut de C.I. a été créé en 1925 par le gouvernement français et mis à la disposition de la S.D.N. Il siège à Paris et groupe les représentants de 45 Etats. L'Institut pour l'unification du Droit privé et celui du Cinéma Educatif ont été créés par l'Etat italien et mis à la disposition de la S.D.N. Ils sont à Rome.

(2) Les Commissions nationales existent dans quarante pays. Elles servent — paraît-il — de trait d'union entre la Commission Internationale d'une part et les milieux intellectuels des différentes nations, d'autre part.

la formation intellectuelle de la jeunesse. Il est d'ailleurs probable que les suggestions sociétaires auront trouvé une oreille complaisante dans les pays déjà tout acquis au pacifisme, et défavorable dans ceux ou au contraire il n'aurait pas été mauvais de tempérer quelque peu l'ardeur belliqueuse. Les mêmes considérations valent naturellement pour la révision des manuels scolaires dans un sens d'objectivité et de tolérance internationales que l'Organisation, avec beaucoup de mérite mais peu de succès, s'efforce d'obtenir.

Depuis quelques années déjà, l'Organisation travaille assidûment à une convention internationale destinée à empêcher les transmissions radiophoniques de caractère belliqueux et à favoriser d'autre part des émissions sur la civilisation particulière et les conditions d'existence des différents peuples. Rien de positif cependant n'a été obtenu jusqu'ici, sauf — croit-on — des assurances encourageantes.

Quant aux autres initiatives de l'Organisation, elles peuvent se résumer dans la création d'un Office International des Musées, dans des tentatives pour amener une collaboration entre les bibliothécaires des différentes nations, dans la réunion, en 1928, d'une Conférence des Hautes Etudes Internationales à laquelle sont affiliées les Ecoles Nationales qui se consacrent à ce genre de haute spéculation. Après avoir approfondi le problème de l'intervention de l'Etat dans la vie économique moderne, la Conférence est passée à l'étude d'un sujet toujours plein d'attrait et difficilement épuisable : celui de la sécurité collective. En 1930, enfin, la Commission de Coopération Intellectuelle créait un Comité permanent des lettres et des arts chargé : « d'étudier sur un plan supérieur et désintéressé les problèmes supérieurs de la coopération intellectuelle » (1).

On eut recours pour cela à deux procédés : la correspondance et les entretiens. Les deux visaient en somme au même but, qui était de divulguer pour le plus grand profit et l'édification des masses ignares,

(1) *La S.D.N., ses fins, son œuvre, ses moyens*, p. 174.

les pensées choisies qu'échangeaient entre eux les plus illustres cerveaux de notre temps. Des sujets particulièrement suggestifs allaient être choisis et abordés successivement. C'est à une aussi heureuse initiative que nous devons de posséder aujourd'hui dans un recueil peut-être unique les précieuses maximes de MM. Einstein et Freud, Gilbert Murray et Rabindranath Tagore, sur la guerre et sur la paix, sur la société des esprits et sur la civilisation (1). Il ne fait point de doute que si par malheur les dés de fer sont jetés une fois de plus dans notre vieille Europe, la parole sereine et si profonde de ces grands penseurs nous sera d'un précieux réconfort en si triste conjoncture.

Quant aux entretiens, ils ont été annuellement organisés depuis 1931. Ils ont traité successivement de Goethe à Francfort, de l'avenir de la civilisation à Madrid (ironie de certains rapprochements !) et enfin de l'art et l'Etat à Venise. Nous ignorons évidemment les résultats pratiques de ces passe-temps aussi agréables qu'instructifs. A vrai dire nous craignons fort que — banquets mis à part — ils n'en aient eu aucun. Et on pourrait au fond formuler les mêmes réserves sur toutes les autres initiatives de l'Organisation de Coopération Intellectuelle. Qu'il s'agisse de la Cinématographie éducative, de la Conférence des Hautes Etudes Internationales ou de la collaboration des bibliothécaires, le monde entier attend avec anxiété, et aussi avec une certaine patience, de voir *quelque chose*. Et étant donné que ce quelque chose tarde toujours à se manifester, on n'est plus très éloigné de croire que toute l'organisation constitue, en définitive, un ensemble de charmantes et doctes sinécures.

Telles sont, dessinées à grands traits, les activités que, très improprement, nous avons décidé d'appeler mineures. Il y a peu de conclusions à formuler à leur sujet, sinon que certaines ont été et sont effectivement utiles, tandis que d'autres ne servent rigou-

(1) Quatre volumes de correspondances ont été publiés jusqu'à ce jour. Ce sont : I. *Pourquoi la Guerre?* — II. *Pour une Société des Esprits.* — III. *L'esprit, l'éthique et la guerre.* — IV. *Civilisation.*

reusemen à rien. Mais de cela, on a dû s'apercevoir au fur et à mesure que l'on suivait l'exposé. De façon très générale, et sans vouloir aucunement anticiper sur les conclusions de la fin, on peut observer à leur sujet certaines règles, ou tout au moins certaines coïncidences . On a pu s'apercevoir, entre autres, que les négociations multilatérales, autrement dit les Conférences internationales, ont toujours échoué. Et cela d'autant plus infailliblement qu'elles touchaient à ce que l'on nomme aujourd'hui les « intérêts vitaux » des pays. On a pu observer d'autre part que souvent les initiatives sociétaires aboutissaient à d'heureux résultats quand elles concernaient des objets limités et précis — exemples : la Sarre ou, dans le domaine économique, l'établissement des réfugiés grecs — et qu'elles échouaient invariablement lorsqu'il s'agissait de projets nébuleux et mal délimités (l'action économique concertée, la restauration économique du monde, etc.). Nous serions tentés de dire enfin que le terrain d'élection pour l'activité de la S.D.N. semble bien être, en définitive, le social. C'est sur celui-là qu'elle a remporté ses succès les moins discutables et c'est encore sur celui-là qu'elle pourrait se développer sans trop de danger pour la paix du monde.

Tout cela nous fait entrevoir quelles sont approximativement les limites utiles pour une S.D.N. Ces limites, nous les fixerons avec plus de précision dans les pages qui vont suivre, quand nous dégagerons de l'ensemble des faits exposés jusqu'ici les conclusions qui s'imposent.

CHAPITRE X

En guise de conclusion

Un regroupement des faits est indispensable si l'on veut connaître la morale de cette histoire. Ce n'est pas tout d'avoir examiné un certain nombre d'événements et d'en avoir parfois souligné la signification et la portée. Il faut encore coordonner ces enseignements si l'on veut avoir une vue d'ensemble sur l'institution wilsonienne, son œuvre et ses futures possibilités. Et il est nécessaire surtout — celui-ci est peut-être le côté le plus instructif — de faire un parallèle entre la S.D.N. telle qu'elle est sortie des délibérations de Paris et telle qu'elle aurait dû être si ses fondateurs avaient eu le courage d'aller jusqu'au bout de leur pensée et la possibilité d'en accepter les conclusions extrêmes. Autrement dit, si au lieu de s'arrêter aux compromis actuels, ils avaient poussé jusqu'à cette Société mondiale qui demeure, encore aujourd'hui, le rêve mélancolique de quelques illuminés impénitents. Car, si l'on s'engage sur la voie de l'internationalisme et que l'on accepte l'utopie de la paix éternelle et indivisible, on aboutit logiquement et inévitablement à la suppression des nationalités organisées en Etats indépendants. La « patrie humaine », qui est le produit d'un sentimentalisme inepte, est incompatible avec les Patries nationales. On peut ajouter, d'autre part, qu'elle constitue la seule solution cohérente avec ces prémisses. Ce qui, bien entendu, ne signifie en aucune manière que sa réalisation soit prochaine ou même possible.

Entre le particularisme intégral et son antithèse parfaite, la Conférence de la paix choisit un moyen

terme qui, en théorie, aurait dû sauvegarder les nationalismes et l'internationale, l'indépendance complète des Etats-Membres et la nécessité d'une action collective unanime, la paix perpétuelle et le droit à la guerre dans certains cas. En d'autres termes, concilier les inconciliables. Pour être illogique, la solution à laquelle on s'arrêta, ne fut pas moins la reconnaissance explicite (et forcée) d'une suprématie : celle des forces naturelles, ou, si l'on préfère, des événements sur toutes les idéologies et les théories. Les plus solides d'entre elles doivent se plier et s'adapter aux exigences du milieu, de la nature humaine et, parfois, de la nature tout court. Voilà en quoi le parallèle dont nous parlions tout à l'heure est instructif.

Les conclusions auxquelles on aboutit en résumant les faits exposés jusqu'ici sont doubles. Les unes concernent l'idée même d'une organisation de la communauté internationale et, par conséquent, la possibilité de la réaliser et de la voir s'affirmer de façon durable. Les autres, par contre, ont pour objet l'application qui en a été faite entre 1919 et 1936. Le but de ces dernières pages est précisément d'examiner la question du point de vue général et du particulier.

Si l'on admet comme démontrée l'utilité d'une ligue mondiale des peuples, et si l'on s'efforce de fixer les principes qui, logiquement, auraient dû présider à sa fondation et faire partie intégrante de ses statuts, on s'aperçoit que les artisans de 1919 en ont négligé les plus essentiels. Or, il est évident qu'une S.D.N. telle qu'ils la concevaient, barrière permanente contre l'esprit autocratique militariste et la guerre, aurait dû répondre aux quatre conditions suivantes :

1° Université ; 2° égalité d'influence parmi tous ses membres ; 3° incompatibilité avec des groupements particuliers d'Etats ; 4° subordination entière et inconditionnelle de tous les membres à l'intérêt supérieur de la collectivité.

Universalité : parce que l'absence d'un certain nombre d'Etats, et en particulier des plus puissants, était non seulement de nature à diminuer le prestige de l'institution, mais à paralyser aussi la plupart de

ses initiatives. Il serait, à vrai dire, excessif de faire grief d'une telle lacune aux fondateurs et à ceux qui ont dirigé les destinées de la grande Assemblée genevoise. Rien n'a été laissé pour que la condition d'universalité fût remplie. Il n'est pas d'attentions aimables, ni même d'avances compromettantes, qui ne furent tentées pour attirer sur les rives du Léman les réfractaires à l'idéal de l'ordre nouveau et pour y retenir les volages. Mais rien n'y fit ! Et les Etats-Unis, sourds aux arguments les plus captivants, sont restés obstinément en dehors de l'organisation dont leur chef, précisément, avait fait cadeau à l'humanité. Leur défection, par cette coïncidence même, et en dépit de toutes les assurances contraires prodiguées dans les publications officielles, eut une signification et une portée particulièrement graves. La grande expérience en fut compromise dès ses débuts et les résultats de son activité, aussi bien que ses échecs, furent entachés d'un doute et également moins affirmatifs. Car, il est évidemment toujours possible de soutenir que sans le refus américain les uns eussent été infiniment plus importants et les autres ne se seraient pas produits. En fait, il n'est pas rare d'entendre répéter que le Sénat américain porte la plus grande part de responsabilité dans le tour pris par les événements vis-à-vis de la malheureuse S.D.N. Une belle affirmation, — est-il besoin d'y insister ? — et entièrement gratuite ou, du moins, très fortement exagérée. La S.D.N., en effet, on le verra par la suite, porte en elle-même des causes d'impuissance infiniment plus graves et réelles.

Egalité d'influence : car on ne peut même pas concevoir, si l'on est tant soit peu fidèle à l'esprit et aux traditions démocratiques, une S.D.N. fondée sur une hiérarchie. De même que dans une nation tous les citoyens sont, théoriquement, égaux, de même il ne doit pas exister des différences de niveau dans la communauté internationale organisée. Il serait, en effet, éminemment antidémocratique que les puissants, du fait seul de leur situation acquise, se permissent de régenter les petits et les faibles. S'il est un milieu que la Réaction ne doit pas contaminer c'est bien celui de

la Société des peuples. Tous égaux en droits, ceux-ci sont faits pour s'entendre, pour peu que des institutions vraiment libérales les régissent. Cela fait que la dernière des Républiques sud-américaines a les mêmes titres et les mêmes droits à diriger la communauté internationale que n'importe laquelle des grandes puissances. Or, pour que ces droits puissent être librement exercés, il ne faut pas qu'il existe de situation prédominante particulière ou de directoire. Et il est absolument indispensable pour cela que chaque membre ait les mêmes prérogatives, dispose d'une influence égale et du même nombre de voix. En réalité — on a pu s'en rendre compte — les choses se passent quelque peu différemment. Non seulement le directoire existe, — il est constitué par les membres permanents du Conseil — mais en outre la situation de prééminence effective à laquelle est parvenu un des Etats qui le composent correspond ni plus ni moins à une véritable dictature. Cette dictature est exercée, grâce au concours des autres nations britanniques et à la soumission de ses vassaux, par la Grande-Bretagne. Ce qui est un comble d'ironie pour la S.D.N., lorsque l'on songe aux traditions de ce pays, arche sainte du parlementarisme. On a déjà vu au cours des chapitres précédents par quels moyens et dans quelles circonstances la Grande-Bretagne a fait sentir son influence prépondérante. Il nous reste à souligner que cette influence n'a fait que perfectionner et porter au plus haut degré possible le caractère anglo-saxon de la S.D.N. Ce caractère est pur et exclusif de tout autre. Le pacte est œuvre anglo-saxonne et les modalités de son application ont toujours été britanniques. Reportons-nous aux débats de la Commission de la S.D.N. et on se rappellera qu'en toutes circonstances ou presque, le tandem Wilson-Cecil fit prévaloir le point de vue anglo-saxon. Qu'il s'agisse d'égalité de races, de doctrine de Monroe ou du plan Bourgeois cet axiome fut toujours vérifié. Plus que tout autre amendement ou projet, le plan français d'une force armée et d'un Etat-Major internationaux, eût contribué à modifier le caractère de la S.D.N. wilsonienne. Il est évidemment difficile

de dire si son rejet a constitué une véritable perte pour l'humanité et pour la France, et même, à la lumière des événements actuels, on peut presque affirmer que ce fut une chance. Mais il est incontestable que son adoption eût apporté au Pacte un élément positif et précis. A défaut de quoi ce document, cette déclaration solennelle resta ce qu'elle était originairement : une construction typique de l'esprit anglais, imprécise dans sa forme, aux engagements élastiques et aux garanties incertaines. De sorte que chacun fut rassuré sur l'éventualité des sacrifices à consentir pour le bien commun, et inquiet, d'autre part, sur le concours auquel il était en droit de s'attendre en cas de nécessité. Ces caractères du Pacte — rassurants pour eux — les Anglais les défendirent avec opiniâtreté et succès toutes les fois que les Français voulurent fixer les responsabilités et préciser les devoirs sur le thème de la sécurité collective. Il fallait d'ailleurs pousser la naïveté un peu loin pour demander à la Grande-Bretagne quelque chose qui est aussi lumineusement contraire à ses véritables intérêts : la sécurité sur le Continent. Car enfin, il faut bien se rendre compte du fait que la puissance et le prestige anglais sont la résultante immédiate de la rivalité traditionnelle existant entre les deux plus fortes puissances européennes. C'est cet antagonisme — tellement traditionnel que l'on peut le supposer soigneusement entretenu — qui permet à la Grande-Bretagne d'assurer son rôle d'arbitre protecteur et de maintenir son influence. Qu'auraient été sans cela — on peut se le demander — les Iles Britanniques ? Quel fut leur rôle lorsque les traités de Westphalie, par exemple, assurèrent au roi de France la tranquillité sur le Continent ? Pour cette raison, l'Angleterre, qui se professe et apparaît comme le plus ardent défenseur de la S.D.N. et de sa politique, est en réalité bien décidée à s'opposer à ce que cette politique produise ses dernières conséquences, c'est-à-dire qu'elle assure aux nations européennes un état de sécurité effective. Il est clair, en effet, que dans cette hypothèse — malheureusement d'une réalisation fort improbable — c'en serait fait de l'arbitrage, de la protection, de la tutelle et des intrusions britanniques

dans les affaires de l'Europe. C'est pour cela et uniquement pour cela que tous les Pactes d'assistance mutuelle et tous les Protocoles ont échoué et échoueront toujours. Et pour ces mêmes raisons on est fondé de dire que si l'apport américain à la fondation d'une S.D.N. fut inspiré surtout par un idéal humanitaire, la contribution anglaise fut dictée et mesurée par des raisons d'ordre pratique. Dans le Pacte on vit surtout — avec cette étrange faculté anglaise de toujours savoir identifier l'intérêt du pays avec des considérations idéales — un instrument de la politique impériale. Les accès de tendresse et de froideur à l'égard de la S.D.N. se sont produits d'ailleurs, dans l'opinion, la presse et les milieux responsables anglais, à des dates caractéristiques. En 1925, lorsque le premier ministère cartelliste français demandait à la Grande-Bretagne de concourir à une manifestation de solidarité humaine en signant le Protocole, Sir Austen Chamberlain déclarait — nous l'avons vu — que l'objet de la Société lui semblait n'être « pas tant de développer une coopération amicale... que de maintenir la paix en organisant la guerre... ». En 1935, au moment où la menace italienne se précisait, les hauts dignitaires de l'Eglise anglicane, la ligue pour la S.D.N. et les lectrices du *Times* se déclaraient prêts à tout, et même à la guerre, pour assurer le respect du Covenant.

Et ce ne fût certes pas leur faute si le sang des autres peuples ne coula pas pour défendre les intérêts et l'orgueil britannique lésés. Car la guerre sociétaire, cela va sans dire, n'aurait pas été livrée par l'inexistante armée anglaise. Donc, et pour en revenir à l'origine, non seulement l'égalité entre tous ses membres n'a pas été assurée dans le sein de la S.D.N., mais, au contraire, l'hégémonie d'une seule y a été savamment organisée.

L'incompatibilité de la S.D.N. avec des groupements particuliers est un principe qui découle tout naturellement du précédent, car, pour assurer une égalité d'influence, il ne faut pas que les intérêts individuels puissent se syndiquer. Il est d'ailleurs à peine besoin de démontrer, tellement elle est évidente en elle-même, l'impossibilité de concilier l'exis-

tence d'une ligue universelle des peuples avec celle de groupements particuliers d'Etats. Impossibilité quant aux buts recherchés de part et d'autre, car, fatalement, à un moment donné, les intérêts de la communauté s'opposeront à ceux du groupe. Et impossibilité quant à l'action quotidienne, parce que les groupements particuliers sont motivés et constituent l'expression tangible d'affinités d'ordre politique, ethnique, économique, culturel ou sentimental. Or, il est évident que de telles solidarités pourront rendre inefficaces, le moment venu, les mesures répressives que la communauté pourrait être amenée à prendre contre l'un de ses membres. Et des exemples récents sont là pour prouver qu'il ne s'agit pas d'une vaine supposition. Il faut, en outre, tenir compte du fait qu'un groupement suffisamment fort peut être en mesure d'imposer à la communauté des directives conformes à son intérêt particulier et contraires à l'intérêt général. Phénomène qui s'est produit en somme dans le cas de l'Empire britannique et de sa clientèle. Il est, par conséquent, juste et logique d'affirmer que la condition indispensable à l'existence et au fonctionnement d'une organisation internationale établie sur des bases juridiques est, précisément, que ses membres soient libres de tout engagement particulier. Or, il est évident qu'une pareille condition crée un problème insoluble et qui touche à l'absurde. Car pour pouvoir rester entièrement libres, non seulement de liens précis, mais encore dans son jugement, il faudra que chacun s'efforce de contrecarrer les affinités et les nécessités économiques susceptibles de se transformer graduellement en solidarités effectives. Le loyalisme envers la communauté exige ce sacrifice exactement comme dans les ordres religieux la Règle s'oppose formellement à toutes les amitiés particulières. On voit à quels contresens on aboutit si l'on veut forcer tant soit peu la logique des choses et rechercher les conditions d'un équilibre international tel qu'on le souhaite à Genève. Dans la pratique, d'ailleurs, aucune tentative n'a été faite pour en arriver là. Non seulement des solidarités de groupes ont survécu à la S.D.N., mais d'autres encore

se sont formées après sa fondation. Parmi ces dernières, il en est de particulièrement attentatoires aux règles et aux principes de l'ordre nouveau et ce sont les accords qui contiennent des clauses d'entr'aide militaire. Ceux-là vraiment constituent pour la S.D.N. un scandale permanent. Les alliances françaises, la petite Entente, l'Entente balkanique, « l'amitié » qui unit l'Autriche et la Hongrie à l'Italie, signifient, le plus clairement du monde, que leurs signataires tiennent le Pacte pour une garantie dérisoire sur laquelle on ne peut faire le moindre fondement. Et, après tout, on ne peut pas ne pas se ranger à leur avis. N'empêche que cette éclosion d'accords militaires, si ouvertement en contraste avec l'esprit et les buts de l'institution wilsonienne aurait pu, probablement être évitée, ou du moins réduite, sans un événement dont les conséquences pèsent de plus en plus sur l'Europe. Lorsque les Anglo-Américains après avoir refusé obstinément de faire droit aux demandes françaises d'une frontière naturelle, avaient promis leur concours actif en cas d'agression allemande, ils n'avaient fait, en somme, que substituer temporairement leur garantie à celle d'une S.D.N. encore inefficiente. Le but était de prévenir tout retour offensif du germanisme soit sur le Rhin, soit en Europe centrale et orientale. Car, bien que la garantie des deux puissances anglo-saxonnes ne s'étendît pas à ces régions, il était bien évident que le poids moral d'une coalition franco-anglo-américaine était de nature à arrêter, du moins pour un temps, les entreprises pangermaniques. Le refus anglais et américain d'obtempérer aux engagements pris devait évidemment produire l'effet inverse et donner l'impression que la voie était désormais ouverte devant elles. Dans ces conditions et à défaut d'une garantie sociétaire, il ne restait plus aux voisins d'une Allemagne non résignée, qu'à accroître et perfectionner leurs moyens de défense. Or, les alliances et les armements ne peuvent pas rester indéfiniment unilatéraux. Il était, par conséquent, inévitable que les armements et les alliances françaises et de la Petite Entente en provoquassent par contre-coup d'autres destinés à les contrecarrer.

Si bien que, par voie de conséquence, on peut attribuer au défaut américain et anglais une part importante de responsabilités dans l'état de choses présent. S'il est impossible, en effet, d'empêcher des solidarités particulières d'ordre économique ou autre, il est, par contre, assez probable que les alliances militaires et la course aux armements auraient été non pas arrêtées définitivement, mais du moins retardées, si la parole de Wilson n'avait pas été reniée. Et la S.D.N. aurait pu ainsi s'arroger le bénéfice et le mérite d'une plus longue période de paix. Résultat qui, d'ailleurs, n'aurait pas été méprisable et aurait même pu être qualifié de succès, attendu qu'en politique il n'y a pas de solution définitive et tout l'effort doit porter à gagner du temps.

Subordination des intérêts particuliers à l'intérêt général : autrement dit, subordination des fins d'ordre national aux fins d'ordre supérieur de la collectivité tout entière. Les quatre conditions, on le voit, s'enchaînent logiquement et sont inséparables l'une de l'autre. La dernière sert de conclusion. Tous les Etats doivent faire partie de la Société, doivent être égaux et ne peuvent, par conséquent, contracter d'engagements particuliers. Chacun doit accomplir son devoir de membre sans considération des intérêts particuliers d'autrui et des siens propres. La nécessité — bien entendu du point de vue purement sociétaire et abstrait — d'une pareille subordination n'est pas à démontrer. Si l'on admet, en effet, l'existence d'un intérêt d'ordre général supérieur à celui des nationalités distinctes, il tombe sous les sens qu'il y aura nécessairement opposition, en certaines circonstances données, entre le premier et les autres.

Tel est le cas, par exemple, quand on identifie cet intérêt général avec le maintien d'un état de paix perpétuel contraire, évidemment, aux nécessités d'expansion de certains peuples. Pour cette raison, une ligue mondiale des Nations pourra vivre et agir utilement seulement si ses Membres consentent à suivre passivement ses directives. De même, une société nationale sombre dans l'anarchie et se désagrège si l'Etat n'est pas en mesure d'imposer aux citoyens sa

propre volonté. Il faut donc aux deux organisations des pouvoirs supérieurs à ceux des parties qui les composent. La S.D.N. s'organisera en définitive en Super Etat ou ne sera pas.

On pourrait, naturellement, argumenter à perte de vue sur les modalités de constitution et d'action d'une pareille Puissance supranationale. Cela serait toutefois déplacé ici et, par surcroît, parfaitement inutile. Mais il est un point sur lequel il nous est permis d'insister : si dans la collectivité nationale l'Etat a la possibilité d'imposer ses directives, même par la force, aux récalcitrants, rien de tel ne pourrait se produire dans la communauté internationale. Et cela pour la très simple raison qu'il est relativement facile d'organiser la contrainte d'une personne, mais à peu près impossible d'organiser celle d'un peuple. Il n'y a pas de rapport, en effet, entre la force dont peut disposer un Etat vis-à-vis d'un individu et celle de la communauté internationale vis-à-vis de l'un de ses membres. Sans compter que si l'on peut disposer, sans difficulté, d'une personne, sans risquer pour cela une révolution à l'intérieur du pays, il serait à peu près impossible de disposer d'un Etat sans déchaîner une guerre internationale ou même mondiale. Il en résulte que la subordination des intérêts particuliers à l'intérêt supérieur de la collectivité, reconnue indispensable toujours, ne peut se faire, dans le domaine international, que de façon purement volontaire. On peut se demander, d'ailleurs, dans l'hypothèse d'un Super Etat pourvu de moyens de coercition adéquats, si la contrainte, dans un pareil cas, serait définitive et utile. Il apparaît tout de suite que l'analogie si souvent employée entre l'individuel et le collectif, conduit encore une fois à ses conclusions fallacieuses. Si, en effet, la sujétion des fins particulières des citoyens à celles du pays est nécessaire et souhaitable, on ne peut aucunement en conclure qu'il doive en être de même dans les rapports entre collectivités nationales et la communauté organisée, car la solidarité qui unit les membres de la grande famille humaine dans son ensemble, n'est pas comparable

en intensité et spontanéité à celle qui lie entre eux les ressortissants d'une même nation. Celle-ci étant plus sentie, justifiera et rendra acceptables des sacrifices qui paraîtront insupportables dans le premier cas. Et l'on ne peut même pas affirmer que cette sujétion et cette contrainte soient souhaitables au point de vue humain parce qu'il reste, précisément, à démontrer que le bien de l'humanité coïncide avec le bien de la communauté des peuples ou plutôt avec ce que l'on veut qualifier comme tel.

Si du domaine des hypothèses et du rêve, nous descendons à présent vers celui des faits et des contingences journalières, il nous faut faire une constatation affligeante pour l'avenir de la S.D.N. On peut affirmer, en effet que, sauf un cas exceptionnel, jamais il n'a été question pour aucun Etat, au cours des quinze dernières années, d'aliéner la moindre parcelle de son indépendance ou de faire passer en deuxième ligne les intérêts nationaux qu'il représente (1). Et il est permis d'affirmer aussi, sans crainte excessive de se voir démentir par les événements, que l'on songe moins que jamais à l'heure actuelle à déléguer au Concile de Genève les pouvoirs d'un Super Etat. S'il n'y avait pas d'autres raisons pour cela, il est à craindre que le réveil du sentiment national, qui se produit actuellement dans la plupart des pays s'y opposerait formellement. En définitive donc, la quatrième condition à l'existence d'une S.D.N. telle que les milieux internationalistes la souhaiteraient, n'a pas été remplie. Ajoutons, qu'à l'instar des trois précédentes, il y a peu de chance pour qu'elle le soit dans un avenir rapproché.

Nous avons, jusqu'ici, examiné les principes et les bases d'une S.D.N. qui, ne se limitant pas à être un mot vide de sens voulut être une réalité effec-

(1) L'exception unique, plutôt que rare, concerne la France. A l'occasion du conflit italo-éthiopien, la France a pris, contre son gré et contre son intérêt le plus immédiat, des mesures de coercition économique vis-à-vis de l'Italie. Nous ne pensons pas qu'il y ait beaucoup d'exemples dans l'histoire d'un tel souci pour les engagements pris.

tivement agissante. Et nous avons pareillement constaté les écarts considérables existant entre ce modèle idéal et l'organisation mise sur pied par la Conférence de la paix. Ceci admis, constatons une fois de plus la faillite totale et irrémédiable de cette dernière. Totale, parce que ce ne sont pas les quelques succès remportés sur des terrains d'importance secondaire, qui pourront faire oublier le principal : c'est-à-dire l'impuissance à maintenir la Paix et à rétablir les relations internationales sur des bases plus normales. Et irrémédiable aussi, nous le craignons, parce que la situation est désormais tellement compromise et le discrédit qui entoure la S.D.N. tellement profond, que bien difficilement on pourra faire renaître la confiance à l'aide de quelques amendements au Pacte. On ne saurait d'ailleurs oublier que la S.D.N. a été, en outre, incapable d'obtenir une réglementation des armements, le rétablissement des courants commerciaux, la stabilisation des changes et, de façon générale, de mener à bien n'importe quelle négociation multilatérale entreprise sous ses auspices. Que pèsent à côté de ce passif énorme la Sarre et Dantzig, les mandats et les minorités, la lutte contre les stupéfiants et l'organisation d'hygiène ? Malheureusement bien peu de chose. Et comment ne pas rappeler encore une fois ce conflit italo-éthiopien, et lui faire une place à part dans cette comptabilité, lorsque l'on songe que la S.D.N. a failli le transformer en une effroyable catastrophe? C'eût été, en vérité, un paradoxe peu courant que l'institution humanitaire créée par l'agatophile Wilson aboutît, par amour de la paix et par haine du fascisme, à un pareil résultat. Mais il faut bien reconnaître qu'il n'a pas tenu au zèle des innombrables sociétaires, à la frénésie des délégués francs-maçons et à la fureur des évêques anglicans que « la guerre pour la paix » n'eût pas lieu. Si les deuils et les ruines ont été épargnés à l'Europe continentale cela tient uniquement au fait providentiel que les intérêts et les solidarités particulières des peuples ont finalement prévalu sur les dispositions du Pacte.

Nul exemple mieux que celui-ci ne montre à quels

excès et aberrations peut aboutir l'application rigide — et entachée de partisanerie — de cette loi internationale. *Le summum jus, summa injuria* des Romains, qui était une vérité majeure, s'appliquait à des cas où le magistrat s'était montré dur mais impartial. Que dire alors de juges qui sont partie en cause, animés d'une haine féroce contre le prévenu et intéressés à sa perte ? Telles étaient, cependant, les caractéristiques de la juridiction de Genève devant laquelle a été discuté le conflit italo-éthiopien.

Nous avons parlé aussi des succès. Le caractère de ceux-ci, plus que leur nombre, permet de fixer, en matière d'activité sociétaire, certaines récurrences. On pourrait presque dire une sorte de loi. De façon générale, l'action de la S.D.N. a échoué là où elle rencontrait les intérêts « vitaux » des Etats-Membres, lorsqu'elle s'attaquait à un objet mal délimité et excessivement vaste, enfin, dans presque toutes les négociations multilatérales. Elle a été, au contraire, relativement heureuse partout où le but était limité et exactement circonscrit et, en outre, dans toutes les tâches de caractère administratif. Quant aux conflits internationaux, l'impuissance de la S.D.N. à les composer a éclaté avec une évidence toute particulière à propos de ceux dont le théâtre était le plus éloigné. Il n'y a là rien d'anormal et qu'il soit utile de cacher, car on comprend sans difficulté que l'éloignement excessif rend plus précaire l'information et plus difficile, par conséquent, de se former une opinion précise des faits. La dissimulation en est rendue, en effet, plus aisée et, d'autre part, la conciliation devient plus ardue. Car on écoute avec une oreille plus distraite le prédicateur dont la voix vous parvient assourdie par la distance. Ces quelques remarques nous conduisent à penser qu'il eût été plus prudent et plus profitable pour la S.D.N. si son activité n'avait pas été éparpillée sur des tâches qui dépassaient ses moyens, son expérience et son prestige initial. Des succès faciles et peu glorieux eussent mieux convenu à ses débuts que la recherche d'une consécration éclatante dans l'accomplissement d'un noble, mais dangereux devoir. Les uns auraient accru son

autorité et facilité sa tâche plus tard, tandis qu'un insuccès de début ne pouvait que décourager les bonnes volontés et accroître les méfiances. En un mot, il eût convenu de sérier les difficultés et de passer progressivement du moins au plus complexe. Ce qui, bien entendu, n'aurait pas été d'ailleurs une garantie absolue de succès.

Mais il y a autre chose qui a fait faillite avec la S.D.N.. Quelque chose de beaucoup plus important qu'une simple institution. Et c'est une méthode ; la méthode de la diplomatie ouverte, des contacts personnels, du contrôle par l'opinion publique qui, dans l'ordre nouveau, auraient dû remplacer les intrigues, le mensonge et l'immoralité de l'ancienne diplomatie. Celle-ci était l'expression même d'un esprit anti-démocratique. Elle disposait, en effet, des peuples, mettait leur vie en danger et bouleversait leurs intérêts, sans prendre la peine de consulter les intéressés. C'est-à-dire, le marchand de vin, l'épicier et le droguiste qui constituent, en démocratie, l'élite de l'opinion publique et le fond de l'électorat. Un tel scandale ne pouvait, évidemment, durer au siècle du progrès et du suffrage universel. Il fallait étendre les bienfaits indéniables du parlementarisme aux négociations internationales. Plus de pourparlers secrets ni d'intermédiaires entre les responsables, mais des contacts fréquents entre ces derniers et les questions étalées à la lumière du jour. L'ère des ambassades, des correspondances et du chiffre était close tandis que commençait celle des Conférences internationales, des experts et des journalistes-diplomates. L'idée qui présidait à cette révolution était que la connaissance personnelle et l'influence d'un milieu naturellement lénitif faciliteraient la compréhension et l'entente entre les dirigeants de tous les pays. On escomptait beaucoup des grands palabres internationaux parce que l'on était sûr — Dieu sait pourquoi — que les difficultés gagnent à être « parlées » et se résolvent ainsi d'elles-mêmes. Dans la mise en scène de ces palabres, la S.D.N. était tout indiquée pour jouer le grand rôle: non seulement des réunions extraordinaires pou-

vaient se tenir sous son patronage, mais les réunions périodiques de l'Assemblée et du Conseil auraient fourni aux hommes d'Etat des occasions fréquentes de contacts. Il n'est pas jusqu'aux truites du lac, aux vins du Valais et aux saucisses du « Bavaria » sur lesquels on n'ait probablement compté pour établir la cordialité et créer l'ambiance. Cette ambiance particulière de Genève qui, comme un parfum captivant, aurait dû saisir les cœurs et les rapprocher.

En réalité, les choses ne se passèrent pas précisément ainsi. La multiplication des contacts eut pour effet, non pas de faciliter la compréhension, mais de multiplier les occasions de mésentente et de désaccord. Et la méthode des négociations à la lumière du jour eut pour résultat de rendre les artisans des destinées mondiales, esclaves à la fois de leurs déclarations précédentes et — qui plus est — de leurs opinions publiques. Coincés entre cette double tyranie, leur liberté de manœuvre et d'action se réduisit dans une mesure très considérable. Car, non seulement il leur faut tenir compte des passions et des sentiments populaires surexcités et exprimés en même temps dans la presse, mais encore prendre garde de ne pas s'infliger de trop flagrants démentis qui les diminueraient. Il arrivait ainsi fréquemment que les discours, les propositions et les votes étaient prononcés, non pas tant dans la perspective d'un but à atteindre, mais en considération des mouvements et des réactions d'une opinion publique. Ceci dit, on peut se demander, lorsque l'on songe aux conditions dans lesquelles se déroulaient la plupart des débats, comment ceux-ci auraient pu aboutir à des résultats positifs? Inutile d'ajouter que dans l'avilissement vis-à-vis du Moloch électeur et dans la course à la surenchère les délégués des pays foncièrement démocratiques étaient, si l'on peut s'exprimer ainsi, les grands favoris. La perspective de devoir un jour rendre raison devant les urnes de la moindre initiative ou de la plus anodine déclaration, leur faisait, en effet, une obligation de flatter le penchant du jour. L'opinion était-elle nationaliste ou rêvait-elle, par contre, de fraternité universelle, il fallait exagérer dans l'un

ou dans l'autre sens. En somme, comme nous le disions plus haut, le recours à ces nouvelles méthodes équivalut à une extension du parlementarisme dans le domaine des relations internationales. Et si l'on connaît ses brillants états de service pour ce qui concerne les affaires intérieures, il n'y a pas lieu d'être surpris de l'état actuel des rapports entre la plupart des grandes Nations. Mais la méthode de la diplomatie ouverte et des conférences eut une autre conséquence désastreuse. Il est notoire, en effet, que certaines questions, du fait de toucher de très près aux susceptibilités nationales, sont absolument impropres à être traitées publiquement. On peut même dire de certaines qu'elles existent et deviennent graves du jour où elles sont mises en discussion. Surtout lorsque cela se fait *coram populo* comme à Genève. Il n'est pas besoin d'aller bien loin pour trouver des exemples : la question du désarmement en est un particulièrement frappant. On peut affirmer, sans crainte de démentis, que si la frénésie actuelle des armements ne provient pas en droite ligne de la funeste Conférence, elle a, du moins été accélérée et précipitée par deux ans de discussions aussi stériles qu'irritantes. S'il était une question qu'il fallait se garder à tout prix de donner en pâture à la presse et à l'opinion, c'était bien celle-là. Les peuples mettant actuellement tout leur orgueil dans le calibre de leurs canons, il était inévitable qu'une négociation publique sur un tel argument aboutît en fait de résultat à rendre les rivalités plus aiguës et plus senties. *Mutatis mutandis*, les mêmes remarques valent, bien entendu, pour d'autres questions et d'autres Conférences qu'il serait trop long d'énumérer encore une fois ici.

Actuellement, il n'est plus personne, même parmi ses défenseurs les plus ardents, qui songe à contester la faillite — il en est qui ont parlé d'avortement (1) — de la S.D.N. Sur ce point, l'unanimité est complète. Mais sur les causes, les avis diffèrent. Pour certains, en effet, l'insuccès de l'institution wilsonienne est dû

(1) V. Margueritte : *Avortement de la S.D.N.*

à un défaut d'organisation, à un concours de circonstances exceptionnelles et, sans doute, transitoires. Pour d'autres, au contraire, ces causes sont inhérentes et inséparables de l'idée même d'une société des peuples. Les premiers considèrent, par conséquent, possible et souhaitable une réforme de la S.D.N. qui lui permette cette fois-ci de fonctionner correctement. La deuxième école, au contraire, estime que les conditions nécessaires et suffisantes pour que la communauté internationale puisse être organisée juridiquement, n'existent pas et ne peuvent, en aucun cas, être réunies. Entre cette foi inébranlable et cette condamnation sans appel est-il possible de trouver un moyen terme?

Parmi les faits cités jusqu'ici, il en est qui se prononcent déjà sans équivoque possible en faveur de la deuxième alternative. Nous avons parlé des conditions sur lesquelles, en bonne logique et en bonne démocratie, semble devoir se fonder toute Société des peuples. Et nous avons vu aussi qu'aucune d'entre elles n'avait été prise sérieusement en considération et, de toute façon, n'avait été remplie. Cela pour la bonne raison que ces conditions sont, en réalité, inexécutables. Si, en effet, des inégalités ont subsisté parmi les membres de la Société, c'est que les forces naturelles qui poussent à une hiérarchie des organismes sur la base de certaines valeurs, sont infiniment plus fortes que toutes les utopies égalitaires. Et si des groupements particuliers se sont formés, en antithèse parfaite avec les buts de la Société, c'est que les affinités naturelles et les solidarités motivées passeront toujours avant une vague et peu sentie solidarité universelle. Enfin, si les Etats n'ont pas voulu subordonner leurs fins particulières à celles d'un pouvoir supérieur, c'est parce qu'en se soumettant de la sorte, ils auraient irrémédiablement déchu. Et tout organisme se défend, instinctivement ou non, de la déchéance. En d'autres termes, la conception d'une S.D.N. va à l'encontre de tendances naturelles difficilement surmontables. On pourrait dire même qu'elle contient une contradiction en termes propres. La Nation, en effet, dans le sens que nous

donnons aujourd'hui à ce mot, représente la plus haute forme d'organisation sociale fondée sur des valeurs réelles et doit, par conséquent, s'opposer à toute organisation fondée sur des valeurs conventionnelles qui lui serait supérieure. Contre ces faits, il n'est aucun Pacte, nous le craignons fort, qui prévaudra jamais.

D'ailleurs l'idée même d'une S.D.N. part de suppositions inexactes ou, si l'on préfère, de fausses prémisses. A savoir que les peuples peuvent et doivent s'entendre s'ils le veulent vraiment. Et aussi que leurs conceptions sur la paix et sur la guerre sont identiques et qu'ils envisagent, par conséquent, l'avenir et les buts qu'ils se sont fixés d'une manière analogue. Il ne devrait pas être nécessaire d'employer de trop longs arguments pour démontrer l'absurdité d'une pareille formule. Les peuples comme les individus sont, en effet, foncièrement et profondément dissemblables. Dissemblables au point de vue intellectuel, psychologique, physiologique et de l'adaptabilité au milieu. Et sur un autre palier, dissemblables encore au point de vue éducation et « teneur de vie ». Inégalités qui, de toute évidence, sont la résultante de caractères héréditaires et acquis différents, ainsi que du milieu, c'est-à-dire conditionnées par l'aire géographique, le climat, les richesses naturelles et ainsi de suite. Parmi ces facteurs, il en est qui ont un rôle déterminant pour fixer les aspirations nationales, ou, ce qui revient au même, la règle de conduite des peuples dans leurs rapports avec les autres groupements ethniques. Choisissons un des plus importants : la teneur de vie — le « standard of life » si cher aux Anglo-Saxons — et demandons-nous comment peut-on raisonnablement admettre que des individus, dont toute la nourriture consiste en une poignée de riz, comprennent les points de vue, les goûts et les tendances de ceux qui mangent cinq fois par jour. Comment serait-il possible que les uns et les autres envisagent, par exemple, les perspectives de guerre dans les mêmes dispositions d'esprit ? Il est, en effet, pénible de sacrifier sa vie, même pour un idéal, lorsque celle-ci est tranquille, assurée et, par-dessus

le marché, confortable. Celui qui n'a rien à perdre peut, au contraire, tout risquer, même sa vie, surtout pour un idéal. En fait, nous voyons le sentiment patriotique et l'abnégation individuelle se développer dans les nations à basse teneur de vie et s'affaiblir parmi les peuples riches et satisfaits. Comment s'étonner, dès lors, que l'utopie pacifiste et sociétaire suscite un intérêt très différent selon qu'il s'agit des uns ou des autres ? Des nations conservatrices ou bien de celles prolétaires et, partant, révolutionnaires ? Car, enfin, il faut bien reconnaître que la S.D.N. a surtout joué jusqu'à présent le rôle d'assurance contre le vol à main armée et a permis aux *beati possidentes* de jouir en paix, et au nom de la fraternité universelle, des richesses acquises. Le tout, d'ailleurs, pour une somme fort modique. Cela, remarquons bien, n'est point fait pour scandaliser. Il est humain et normal que l'on s'efforce de sauvegarder ses biens par tous les moyens et surtout par les plus simples. Les peuples conservateurs auraient été, par conséquent, impardonnables de ne pas profiter de l'occasion qui leur était ainsi offerte avec la S.D.N.. On ne peut trouver pareillement rien de choquant dans le fait qu'il y ait des peuples riches et des peuples prolétaires, étant donné qu'en nature les inégalités de conditions sont inévitables et surtout indispensables. Car la vie est synonyme de mouvement et le mouvement ne peut se faire sans différence de niveau, efforts vers l'équilibre et ruptures d'équilibre. En un mot sans contrastes et sans luttes. C'est pour cela qu'une condition d'immobilité où toutes les situations acquises seraient définitivement stabilisées n est pas concevable. Et c'est pour cela aussi que la S.D.N. qui doit nécessairement tendre vers le *statu quo* et ne peut faire que cela, est une solution impossible parce qu'antinaturelle. Antibiologique pourrait-on presque ajouter. Solution impossible, bien entendu, *sub specie aeternitatis*. Car il en va tout autrement si on la considère comme transitoire et adaptée à un moment de l'histoire.

On pourrait objecter que la S.D.N. n'est pas nécessairement un instrument de stabilisation. Qu'elle pourrait provoquer par ses seuls moyens — pacifiques assu-

rément — les mouvements nécessaires pour que le théâtre du monde ne fût pas un décor immobile et sans vie. Qu'elle serait en particulier en mesure d'assurer par la seule vertu de sa persuasion, les échanges, les compensations ou même les cessions bénévoles de ressources et de privilèges entre les nations. Il nous sera permis de n'en rien croire. Sans vouloir diminuer aucunement les mérites du Conseil et de l'Assemblée ni leurs bonnes intentions, nous restons persuadés de la nécessité d'autres arguments pour convaincre un peuple qu'il serait beau, généreux et conforme à ses intérêts les plus immédiats, de se dessaisir d'un territoire en faveur d'un voisin surpeuplé. Pour dire la franche vérité nous ne voyons pas les Etats-Unis ouvrir toutes grandes les portes à l'immigration japonaise ; l'Angleterre accorder à l'Egypte une indépendance totale en hommage au droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ; ni la Russie renoncer à ses rêves d'expansion en Mongolie ; ni cette même Angleterre et la France rendre à l'Allemagne les colonies perdues ; ni l'Allemagne abandonner de son côté ses projets de domination et de revanche. Et ainsi de suite à l'infini. Tous ces renoncements — nous allions l'oublier — parce que l'Assemblée de Genève aurait notifié que différemment ces Etats seraient considérés comme de mauvais citoyens de la grande Patrie humaine. Peut-on être naïf à ce point et l'être pour toujours? En dehors du *statu quo* donc, il n'y a pas de perspective d'action pour la Société. Du moins en ce qui concerne les vastes desseins et les grands mouvements politiques. Cela revient à dire sous une autre forme que tant qu'il y aura, au monde, des inégalités de races, de teneur de vie, de religion *et cætera* il y aura des compétitions et des luttes. Et ces luttes en dernière analyse se résoudront dans un certain nombre de cas par les armes. En d'autres termes, elles seront réglées par la loi du plus fort. A moins, bien entendu, que les efforts conjugués de la science et de la démocratie n'arrivent à réaliser une société humaine parfaitement uniformisée et d'où toutes les inégalités de fortune seraient bannies. Mais, dans ce cas encore, puisque, évidemment, les hommes seraient alors sages, géné-

reux et désintéressés, la Société des Nations serait inutile.

Le *statu quo* représente, du point de vue des puissances conservatrices, le seul et véritable but de la S.D.N., celui qui justifie, à leurs yeux, non seulement l'institution, mais les sacrifices consentis pour la maintenir en vie. Leurs intérêts et ceux de la Société s'accordant parfaitement, il était normal qu'elles fissent tout ce qui était en leur pouvoir afin de garder un instrument aussi commode et relativement économique. Cela, bien entendu, jusqu'au jour où les services rendus compenseraient, et avec usure, les sommes ainsi dépensées. Or, si l'on se tourne vers la période à peu près décennale qui constitue la vraie carrière de la S.D.N., il faut convenir que les capitaux engagés dans l'entreprise par les nations conservatrices furent loin de l'être en pure perte. On peut même dire que le rendement fut alors très substantiel. Mais l'on peut se demander s'il en est encore de même à l'heure actuelle et, surtout, s'il en sera ainsi dans un avenir rapproché. La réponse est, dans ce cas, beaucoup moins affirmative.

En faisant abstraction du fait — cent fois répété — et sur lequel il faut toujours revenir, à savoir que la fonction stabilisatrice ne saurait se concevoir pour une durée illimitée, il est incontestable que le rendement de la S.D.N. a baissé depuis quelques années. Pendant une assez longue période — en chiffre rond jusqu'en 1932-1933 — l'autorité mondiale que la Société mit au service de l'ordre établi et de ses bénéficiaires, fut grande et incontestée. Personne ne songea jamais, avant cette date, à s'élever contre elle et à braver ouvertement. L'occasion de les employer ne s'étant jamais présentée, les foudres symboliques du Pacte gardaient tout leur prestige. La démonstration de leur impuissance n'avait pas encore été faite. Mais, en ces années-là, par l'effet conjugué des événements de Mandchourie et du Chaco, le voile du Temple commença à se déchirer. On s'aperçut alors, avec scandale, que la violation froide et préméditée de la loi internationale n'entraînait, au fond, aucune conséquence grave pour les transgresseurs. Une impunité aussi complète frappa de stupeur et jeta la consternation

parmi les vrais fidèles, car elle était de nature à ébranler la foi dans la justice immanente de Genève. Or, la S.D.N. de Genève, à défaut d'autres bases moins sensibles aux vicissitudes journalières, reposait exclusivement sur la foi. En réalité, c'est à partir de ce moment-là que les projets de bouleversement violent de l'ordre établi en 1919 commencèrent à prendre corps. Leur réalisation ne sembla plus, désormais, qu'une question de mois puisqu'on était en droit de supposer que toute nouvelle violation des Traités et du Pacte n'aurait eu, pas plus que les précédentes, de conséquences graves. La violation des clauses militaires du traité de Versailles fut, en quelque sorte, une contre épreuve et une répétition générale. On voulait se rendre compte jusqu'à quel point, effectivement, la capacité de réaction sociétaire était endormie. L'essai fut tout à fait concluant. La S.D.N. était incapable d'aller au delà de remontrances platoniques et, par conséquent, d'arrêter un transgresseur décidé à braver son courroux. Voyant son prestige décroître de jour en jour, elle voulut faire preuve d'une énergie indomptable à l'occasion du conflit italo-éthiopien. En fait, elle ne réussit qu'à faire étalage de son arbitraire et de l'inutilité totale des mesures de coercition employées contre l'Italie. C'est-à-dire contre un pays particulièrement vulnérable au point de vue économique et financier. Désormais donc, la voie est ouverte aux partisans de la subversion violente des clauses territoriales des Traités de 1919.

En d'autres termes la S.D.N. est, désormais, incapable d'assurer la seule fonction pour laquelle elle était véritablement destinée : le maintien du *statu quo*. Les puissances bénéficiaires de l'ordre établi en 1919 seront donc avisées de tenir compte du discrédit profond dans lequel est tombée l'institution. Discrédit qui lui empêche d'assurer validement la défense de leurs intérêts. Même d'un point de vue restreint (qui n'était, certes, pas celui des fondateurs) la S.D.N. ne répond plus et n'est plus en mesure d'assurer sa fonction.

***

Nous avions parlé, plus haut, d'un moyen terme entre la foi inébranlable dans ses plus hautes destinées et la condamnation sans appel. Ce moyen terme, autrement dit cette atténuation d'un jugement qui détruit la S.D.N. dans son idée et dans son application, nous n'avons pu le trouver. Sous aucun rapport, en effet, on ne peut soutenir la nécessité ou l'utilité de l'institution dans son modèle présent. Cela, bien entendu, lorsque l'on se limite à considérer le côté politique de son œuvre, ou pour mieux dire un certain côté. Car pour ce qui est des questions sociales, juridiques, économiques, culturelles, il en va peut-être autrement. On peut contater, en effet, que sur ce terrain la S.D.N. a rendu de réels services et est susceptible d'en rendre encore à l'avenir. Il y a là, certainement, un domaine immense sur lequel ses talents et ses possibilités pourraient s'exercer avec succès et pour le plus grand bien des peuples. D'ailleurs, combien ne reste-t-il pas à faire pour réorganiser les échanges économiques, les rapports culturels et pour développer la lutte contre les maladies, le vice et la démoralisation? On aurait tort de croire que cela constituerait un but insuffisant et peut-être indigne d'une aussi grande institution. Non seulement le but serait très grand lui aussi, mais il serait nécessaire de déployer, pour l'atteindre, une somme incalculable d'efforts et de persévérance dans l'effort. Sans compter que même le terrain politique ne lui serait pas, en définitive, fermé en entier. On l'a vu à propos de la Sarre, de Dantzig, de maints conflits internationaux de moindre importance, des minorités et des mandats. Et on pourrait le voir encore dans des tâches analogues et dans la conciliation d'autres différends, puisqu'il est clair que tous ne doivent pas trouver nécessairement leur solution sur le champ de bataille. Même en temps de guerre, d'ailleurs, l'action exercée par une S.D.N. pourrait se révéler précieuse pour maintenir les contacts entre belligérants, prévenir les excès, hâter les pourparlers de paix. En un mot, pour assurer toutes ces initiatives dévolues jusqu'ici. en cas de guerre, soit individuellement à un Etat neutre, soit à des organismes privés.

En résumé donc, une organisation juridique de la

communauté internationale est, dans certaines limites, non seulement possible, mais souhaitable. A la condition expresse, toutefois, que son action se développe entièrement sur un terrain réaliste et qu'elle renonce à poursuivre des chimères. Bref qu'elle ait une vision nette de ses possibilités et une conception aussi peu sentimentale que possible de ses devoirs. La recherche d'une sécurité collective et la lutte pour la paix une et indivisible, ce sont, certes, de nobles ambitions, inspirées par des sentiments généreux. Mais elles sont malheureusement irréalisables. Ce sont des chimères. Lorsque l'idéologie sociétaire en aura été débarrassée, il est bien possible que les conditions soient réunies pour fonder une nouvelle Société dont les buts seront peut-être plus modestes, mais l'utilité indéniablement plus grande. Mais il serait d'abord nécessaire, pour cela que l'on se pénétrât de quelques vérités très humbles et terre à terre. Il ne peut y avoir de sécurité collective parce que les Etats comme les individus ne voient pas à longue échéance et n'ont pas envie de recevoir les coups qui ne leur sont pas destinés. Il ne peut y avoir d'égalité et de fraternité universelles parce que les luttes et les inégalités sont la condition même de la vie. Et il ne peut y avoir, non plus, de paix définitive parce que l'amour du prochain n'arrivera pas jusqu'à nous faire nous dépouiller volontairement pour lui. C'est ce que, probablement, n'avait pas vu le prophète lorsqu'il annonçait : « Et ils battront le fer de leurs épées pour en faire des charrues et le fer de leurs lances pour en faire des serpes, une nation ne lèvera plus le glaive contre une nation et jamais plus ils n'apprendront la guerre... ».

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 PREMIER

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 Pacte sans aucune réserve par une déclaration déposée au Secrétariat dans les deux mois de l'entrée en vigueur du Pacte et dont notification sera faite aux autres Membres de la Société.

2. 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.

3. 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

1. L'Assemblée se compose de Représentants des Membres de la Société.

2. 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.

3. L'Assemblée connaît de toute question qui rentre dans la sphère d'activité de la Société ou qui affecte la paix du monde.

4. Chaque Membre de la Société ne peut compter plus de trois Représentants dans l'Assemblée et ne dispose que d'une voix.

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 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.

2. 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.

2 bis. *L'Assemblée fixe, à la majorité des deux tiers, les règles concernant les élections des Membres non permanents du Conseil et, en particulier, celles concernant la durée de leur mandat et les conditions de rééligibilité.*

3. 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.

4. Le Conseil connaît de toute question rentrant dans la sphère d'activité de la Société ou affectant la paix du monde.

5. 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.

6. Chaque Membre de la Société représenté au Conseil ne dispose que d'une voix et n'a qu'un Représentant.

ARTICLE 5

1. 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.

2. 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.

3. La première réunion de l'Assemblée et la première réunion du Conseil auront lieu sur la convocation du Président des États-Unis d'Amérique.

ARTICLE 6

1. Le Secrétariat permanent est établi au siège de la Société. Il comprend un Secrétaire général, ainsi que les secrétaires et le personnel nécessaires.

2. 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.

3. Les secrétaires et le personnel du Secrétariat sont nommés par le Secrétaire général avec l'approbation du Conseil.

4. Le Secrétaire général de la Société est de droit Secrétaire général de l'Assemblée et du Conseil.

5. *Les dépenses de la Société seront supportées par les Membres de la Société, dans la proportion décidée par l'Assemblée.*

ARTICLE 7

1. Le Siège de la Société est établi à Genève.

2. Le Conseil peut à tout moment décider de l'établir en tout autre lieu.

3. 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.

4. Les Représentants des Membres de la Société et ses agents jouissent dans l'exercice de leurs fonctions des privilèges et immunités diplomatiques.

5. Les bâtiments et terrains occupés par la Société, par ses services ou ses réunions, sont inviolables.

ARTICLE 8

1. 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.

2. Le Conseil, tenant compte de la situation géographique et des conditions spéciales de chaque État, prépare les plans de cette réduction, en vue de l'examen et de la décision des divers Gouvernements.

3. Ces plans doivent faire l'objet d'un nouvel examen et, s'il y a lieu, d'une revision tous les dix ans au moins.

4. Après leur adoption par les divers Gouvernements, la limite des armements ainsi fixée ne peut être dépassée sans le consentement du Conseil.

5. Considérant que la fabrication privée des munitions et du matériel de guerre soulève de graves objections, les Membres 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.

6. 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 1er 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

1. 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 immédiatement le Conseil, à la demande de tout Membre de la Société.

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 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

1. 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 de l'arbitrage *ou à un règlement judiciaire*, 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 décision arbitrale *ou judiciaire*, ou le rapport du Conseil.

2. Dans tous les cas prévus par cet article, la *décision* 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

1. Les Membres de la Société conviennent que, s'il s'élève entre eux un différend susceptible, à leur avis, d'une solution arbitrale *ou judiciaire*, et si ce différend ne peut se régler de façon satisfaisante par la voie diplomatique, la question sera soumise intégralement à un règlement arbitral *ou judiciaire*.

2. Parmi ceux qui sont généralement susceptibles d'une solution arbitrale *ou judiciaire*, 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.

3. *La cause sera soumise à la Cour permanente de Justice internationale, ou à toute juridiction ou cour désignée par les Parties ou prévue dans leurs Conventions antérieures.*

4. 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 tout différend 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.

1. 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 la procédure de l'arbitrage *ou à un règlement judiciaire* 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.

2. 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.

3. 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.

4. 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.

5. Tout Membre de la Société représenté au Conseil peut également publier un exposé des faits du différend et ses propres conclusions.

6. 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.

7. Dans le 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.

8. 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.

9. 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.

10. 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

1. 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'État en rupture de Pacte et à faire cesser toutes communications financières, commerciales ou personnelles entre les nationaux de cet État et ceux de tout autre État, 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.

3. 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'État 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.

4. 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

1. En cas de différend entre deux États, dont un seulement est Membre de la Société ou dont aucun n'en fait partie, l'État 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 dispositions des articles 12 à 16 s'appliquent sous réserve des modifications jugées nécessaires par le Conseil.

2. 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.

3. Si l'État 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.

4. 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.

ARTICLE 20

1. 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.

2. Si, avant son entrée dans la Société, un Membre a assumé 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

1. Les principes suivants s'appliquent aux colonies et territoires qui, à la suite de la 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 d'incorporer dans le présent Pacte des garanties pour l'accomplissement de cette mission.

2. 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, et qui consentent à l'accepter ; elles exerceraient cette tutelle en qualité de Mandataires et au nom de la Société.

3. 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.

4. 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.

5. 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.

6. 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.

7. Dans tous les cas, le Mandataire doit envoyer au Conseil un rapport annuel concernant les territoires dont il a la charge.

8. 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.

9. 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 internationals nécessaires ;

b) s'engagent à assurer le traitement équitable des populations indigènes dans les territoires soumis à leur administration ;

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 ;

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 ;

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 1914-1918 devront être prises en considération ;

f) s'efforceront de prendre des mesures d'ordre international pour prévenir et combattre les maladies.

Article 24

1. 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.

2. Pour toutes questions d'intérêt international réglées par des conventions générales, mais non soumises au contrôle de commissions ou de bureaux internationaux, le Secrétariat de la Société devra, si les Parties le demandent et si le Conseil y consent, réunir et distribuer toutes informations utiles et prêter toute l'assistance nécessaire ou désirable.

3. Le Conseil peut décider de faire rentrer dans les dépenses du Secrétariat celles de tout bureau ou commission placé sous l'autorité de la Société.

Article 25

Les Membres de la Société s'engagent à encourager et à favoriser l'établissement et la coopération des organisations volontaires nationales de la Croix-Rouge, dûment autorisées, qui ont pour objet l'amélioration de la santé, la défense préventive contre la maladie et l'adoucissement de la souffrance dans le monde.

Article 26

1. Les amendements au présent Pacte entreront en vigueur dès

leur ratification par les Membres de la Société, dont les Représentants composent le Conseil, et par la majorité de ceux dont les Représentants forment l'Assemblée.

2. Tout Membre de la Société est libre de ne pas accepter les amendements apportés au Pacte, auquel cas il cesse de faire partie de la Société.



TABLE DES MATIERES

CHAPITRE PREMIER. — Sur quelques précédents historiques de la S.D.N. 6

— II. — 1914-1918. — La Force contre le Droit 31

— III. — La Conférence de la Paix. — Sécurité et S.D.N. 55

— IV. — Elaboration et caractéristiques du Pacte 81

— V. — Incessu patuit Dea 113

— VI. — L'organisation de la sécurité collective 132

— VII. — Le Désarmement 161

— VIII. — Le contentieux politique de la S.D.N. 186

— IX. — Les activités mineures 225

— X. — En guise de Conclusion 251

APPENDICE : Texte du Pacte —..... 275

IMPRIMERIE COMTE-JACQUET. — BAR-LE-DUC. (1-1937).