

LA SOCIÉTÉ DES NATIONS
ET
LA FRANCE



DU MÊME AUTEUR

Le principe d'égalité en Droit français (Félix Alcan), 1921.

La nationalité dans l'Empire allemand (Giard et Brière), 1912.

Les doubles impositions (Giard et Brière), 1913.

La Constitution allemande du 11 août 1919 (Payot), 1921.

Wydz. Bibl. Prawnicza



1806147527

RENÉ BRUNET

Professeur à la Faculté de Droit de Caen

— dur. 1386.

La Société des Nations

et

La France

Le Conseil et l'Assemblée. — Les organismes techniques. — La Cour de Justice Internationale. — Le bilan de la Société en juillet 1921. — Les ententes régionales et les ententes partielles. — L'évolution prochaine de la Société. — Le désarmement et les sanctions. — L'avenir politique de la France et la Société des Nations.



BIBL. SEMIN. PRAWN. U. J.

Inw:

2482

Dział:

7 / 236

w:

ts:

egz:

LIBRAIRIE

DE LA SOCIÉTÉ DU

RECUEIL SIREY

Ann^e M^{on} LAROSE ET FORCEL

LEON TENIN, Directeur

22, Rue Soufflot, PARIS, 5^e

1921



PRÉFACE

Un de mes amis de province, que j'entretenais cet été de mon projet d'écrire ce livre, m'interrompit en me disant :

— N'est-elle donc point morte, la Société des Nations ?

— Pas encore, lui répondis-je.

— Mais les Etats-Unis, en refusant d'y entrer, ne l'ont-ils point condamnée ?

— Pas sans appel, à ce qu'il me semble.

— Pourtant, sans être particulièrement informé, j'estime qu'elle a fait faillite.

Combien en France et surtout parmi ceux qui se piquent d'esprit positif et d'expérience politique pensent ainsi ?

Ce jugement un peu sommaire et cette condamnation par trop radicale procèdent, suivant les personnes, de considérations diverses.

Il y a ceux qui se flattent de n'avoir jamais eu la candeur de croire à la Société des Nations.

Il y a ceux qui avaient formé le rêve chimérique d'un gouvernement international éten-

dant sa souveraineté sur les Etats du monde entier.

Il y a ceux qui redoutent que la Société des Nations gêne leurs égoïsmes et menace leurs intérêts.

Il y a, et ils sont légion, ceux qui ne savent pas.

Pour tous ceux-là, la Société des Nations est une institution manquée.

C'est trancher bien vite un problème considérable.

Il ne semble pas, d'abord, que le monde actuel puisse se passer d'une organisation internationale ; qu'on l'appelle association, ligue, société des Nations, ou de quelque autre nom qu'on voudra, une institution quelconque est aujourd'hui nécessaire pour faciliter les relations entre les Etats.

Trop d'hommes ont été entraînés aux combats par l'idée que de leur sacrifice devait naître un ordre de choses nouveau, pour qu'aujourd'hui recommencent les erreurs anciennes et pour que l'anarchie qui régnait autrefois exclusivement dans les rapports internationaux reprenne son dangereux empire.

Rien n'est plus périlleux que de susciter dans les masses des espoirs qu'on s'avère par la suite incapable de réaliser ! Si les gouvernements ne

font décidément rien pour l'établissement du Droit et de la Justice dans le monde, ils risquent d'éveiller partout la conviction que la force compte seule ; et au nom de quels principes alors pourraient-ils s'opposer aux actes de force et de violence des peuples ?

Une autre considération doit être envisagée. Au sortir de cette guerre, le monde entier est à reconstruire : il ne peut l'être que sur le plan international. Toutes les questions de la solution desquelles dépendent aujourd'hui non seulement la prospérité mais la vie même des Etats sont des questions d'ordre international. Aucune ne peut être réglée d'une manière satisfaisante par un Etat seul : désarmement terrestre ou naval, difficultés résultant des différences et des variations du change, approvisionnement en matières premières, établissement des grands courants commerciaux, mise en valeur des territoires appartenant à des nations arriérées ou inexpérimentées, reconstruction des régions dévastées par la guerre... tous problèmes qui dépassent la portée des décisions que peut prendre un Etat, quelque puissant qu'il soit, et qui ne peuvent être résolus qu'au moyen d'une étude poursuivie en commun par les Etats et d'accords conclus entre eux.

Ces propositions apparaissent surtout éviden-

tes si on considère spécialement le continent européen.

L'Europe se trouve aujourd'hui dans une situation singulièrement différente de celle dans laquelle elle était avant la guerre. Alors qu'auparavant elle était riche et prêtait son argent aux Etats des autres continents, elle est pauvre maintenant et vit d'emprunts. Non seulement elle est ruinée, mais elle est incapable de subvenir à sa propre subsistance : elle ne peut vivre qu'en important des autres continents les denrées indispensables, qu'elle ne peut plus produire. Certes, un progrès a été réalisé : politiquement, tous les peuples d'Europe ont été libérés et affranchis ; il n'y a plus, maintenant, en Europe que des peuples libres... mais ils meurent de faim. Vainqueurs ou vaincus, anciens ou récents, tous les Etats européens sont sur le même pied : écrasés par leurs dettes et condamnés, si aucune mesure n'est prise, à la famine. En réalité, l'Europe est la véritable vaincue de la guerre.

Si elle ne veut pas tomber pour un siècle dans l'anarchie, il faut qu'elle s'organise. Il faut qu'entre les Etats s'établisse une collaboration qui permette de coordonner les efforts, de répartir les tâches et garantisse à un minimum de frais un maximum de résultats. De même que dans

l'intérieur des Etats, la vie ne peut être assurée aux individus que s'il existe un gouvernement qui leur permet de produire et d'échanger les produits, de même dans la société internationale et surtout dans la société européenne, les Etats ne pourront désormais subsister que s'ils s'entendent entre eux pour régler les conditions de cette subsistance. Peu importait dans une Europe riche que quelques capitaux fussent gaspillés, que des efforts fussent perdus, que les Etats rivalisassent entre eux, à qui profiterait le plus de la communauté et lui fournirait le moins. Dans l'Europe endettée et affamée d'aujourd'hui les peuples ne pourront vivre que s'ils collaborent à la tâche commune, s'ils acceptent qu'un organisme soit institué pour indiquer à chacun de quelle manière et dans quelle mesure il doit participer à l'œuvre de salut commun.

Une organisation internationale doit donc être créée. Les auteurs des Traités ont aperçu cette nécessité et ils ont institué une Société des Nations. Est-ce que cette Société répond aux besoins d'ordre divers que l'on vient d'indiquer ?

D'une façon parfaite, non, très certainement. Il suffit de lire le Pacte de Versailles, il suffit surtout d'avoir vu la Société à l'œuvre depuis dix-huit mois pour apercevoir les insuffisances, les lacunes, les faiblesses de l'un et de l'autre.

Est-ce à dire qu'il convienne de faire table rase et d'édifier une organisation nouvelle qu'on ferait meilleure et mieux adaptée aux nécessités pratiques ? Une telle entreprise ne serait-elle pas téméraire ?

La Société des Nations a d'abord, pour elle, qu'elle existe. Quarante-cinq Etats ont signé le Pacte de Versailles. Comment pourrait-on à nouveau convoquer et réunir un aussi grand nombre de gouvernements et surtout, obtenir, au bas d'un texte nouveau, un nombre aussi élevé de signatures ? Il a fallu cette circonstance, unique dans l'histoire, d'une guerre qui s'est poursuivie pendant plus de cinq ans et à laquelle ont participé, plus ou moins directement, la majorité des Etats du globe, pour qu'une Conférence comme celle de Versailles pût être réunie, et réalisé un accord comme celui qui s'est fait sur le Pacte de Versailles. Mais il ne faut pas compter pouvoir assembler de nouveau une pareille Conférence. A mesure qu'ils s'éloignent de la guerre, les peuples perdent le souvenir des liens qui les unissaient, et ils reprennent peu à peu leurs traditions individualistes. A Washington, le président Harding veut une grande assemblée, à laquelle des questions vitales et d'intérêt mondial seront soumises : il y aura une dizaine d'Etats.

On doit considérer, en outre, du point de vue français, que le Pacte de Versailles est lié aux Traités, que la Société qu'il crée intervient constamment dans l'exécution des Traités, de telle sorte que renoncer au Pacte, c'est renoncer aux Traités : détruire le premier, c'est détruire les seconds. La France est-elle disposée à laisser tout remettre en question, non seulement le Pacte, mais, avec lui, le Traité de Versailles ? L'Europe supporterait-elle une nouvelle Conférence de la Paix ?

Ne vaut-il pas mieux s'en tenir au Pacte, quelque imparfait qu'il soit, et essayer de l'amender ?

Dans ses grandes lignes, il semble qu'il puisse être conservé : les caractères généraux que les négociateurs de Versailles ont donnés à la Société, les organes dont ils l'ont dotée, les fonctions qu'ils lui ont confiées ne sont pas choses qui peuvent considérablement varier suivant les conceptions personnelles ou les préférences particulières de tel ou tel chef de gouvernement. Qu'on se rappelle les projets, celui, par exemple qui a été prêté au président Harding, tendant à organiser une autre Société des Nations : ils reproduisent les traits essentiels de celle de Versailles : Cour de Justice, organes politiques et techniques chargés de poursuivre le désarmement des peuples et d'étudier les mesures

propres à développer leur prospérité... Dans l'état actuel du monde, et étant donné les conceptions qui dominent aujourd'hui concernant la souveraineté des Etats, il y a certaines conditions essentielles que doit remplir toute organisation internationale et auxquelles satisfait assez bien la Société instituée à Versailles.

Mais rien n'empêche qu'on cherche à l'améliorer. Le Pacte actuel ne saurait être considéré comme intangible ; il est évident qu'il a besoin de nombreuses retouches. Cette nécessité apparaissait déjà au moment où il a été rédigé, et dix-huit mois de fonctionnement sont loin de l'avoir effacée. Il importe donc d'examiner sur quels points et dans quelle limite le Pacte de 1919 doit être révisé.

Il ne faut pas se dissimuler d'ailleurs que le Pacte vaut, en réalité, ce que valent tous les textes constitutionnels : tout dépend de la manière dont ils sont appliqués. Telle constitution, théoriquement parfaite, ne peut jamais entrer en application ou s'écroule à la première émeute ; telle autre, faite de pièces et de morceaux, assure à ses auteurs une longue période de paix intérieure. En France, la Constitution républicaine de 1875 a été votée par une majorité de royalistes, qui espéraient, grâce à elle, ménager le retour du roi.

Le Pacte de Versailles est un premier essai de constitution du monde ; les termes même en ont peu d'importance ; il vivra ou non selon que les peuples l'observeront ou non et suivant la manière dont ils l'appliqueront.

Or, en ce qui la concerne spécialement, la France semble, jusqu'à maintenant, avoir presque complètement ignoré le Pacte de Versailles. Si parfois la Société des Nations a joué un rôle dans la politique française, il semble que ce fut surtout par la force même des choses et non point de par la volonté du gouvernement, du parlement ou du peuple.

Cette attitude d'ignorance à l'égard de la Société des Nations est-elle bien dans les intérêts français ?

Si le Pacte est heureusement amendé, surtout s'il est véritablement appliqué, n'est-il pas évident que la France peut en retirer des avantages certains ?

Ce petit livre a été écrit pour exposer à ceux qui l'ignorent ce qu'est la Société des Nations, et ce qu'elle a fait jusqu'à maintenant ; dans le dernier chapitre on a tenté de montrer le grand rôle que pourraient donner à la France, dans cette assemblée des peuples, la vertu de son génie et sa mission séculaire.

Paris, le 31 juillet 1921.

THE
[Faint, illegible text, likely bleed-through from the reverse side of the page]

La Société des Nations et la France

CHAPITRE PREMIER

LA CONSTITUTION DE LA SOCIÉTÉ

Le Pacte de Versailles a donné à la Société des Nations une charte qui fonctionne depuis dix-huit mois. Conformément aux prescriptions de cette charte la Société a vécu, s'est développée : les organes dont elle a été dotée dès le début sont entrés en action et on peut, dès maintenant, commencer à en éprouver la solidité ; des organes nouveaux ont été créés qu'on peut déjà voir à l'œuvre ; d'autres sont en voie de formation.

Quelle physionomie présente aujourd'hui, après cette année et demie écoulée, la Société des Nations au point de vue de sa structure interne et à quel moment en est-elle arrivée de sa nécessaire évolution ? Telle est la question qu'il importe tout d'abord d'examiner.

SECTION I

Les Membres.

La Société des Nations comprend actuellement quarante-cinq Etats. Ils ne sont pas tous entrés en même temps ni au même titre dans l'association, et il faut distinguer, à ce point de vue, plusieurs sortes de Membres.

D'abord, les Etats qui, à un degré quelconque, se sont rangés contre les Puissances Centrales au cours du conflit mondial. Ce sont les Etats signataires des Traités de paix dont les noms figurent dans l'annexe au Pacte. Ils sont au nombre de vingt-six (plus les 5 Dominions Britanniques) ¹.

Puis, les Etats qui, demeurés neutres, ont été invités à adhérer au Pacte. La liste de ces Etats figure également dans l'annexe au Pacte ; elle comprend treize Etats ².

Ces deux premières catégories d'Etats (39 au total) forment ce qu'on appelle « les Membres originaires de la Société ».

1. Belgique, Bolivie, Brésil, Empire Britannique, Canada, Australie, Afrique du Sud, Nouvelle-Zélande, Inde, Chine, Cuba, Equateur, France, Grèce, Guatemala, Haiti, Hedjaz, Honduras, Italie, Japon, Liberia, Nicaragua, Panama, Pérou, Pologne, Portugal, Roumanie, Etat Serbe-Croate-Slovène, Siam, Tchécoslovaquie, Uruguay.

2. Argentine, Chili, Colombie, Danemark, Espagne, Norvège, Paraguay, Pays-Bas, Perse, Salvador, Suède, Suisse, Venezuela.

Enfin, les Etats dont l'admission a été prononcée par l'Assemblée de la Société, au cours de la première session qu'elle a tenue à Genève.

Le Pacte prévoit en effet que tout Etat non Membre de la Société peut entrer dans la Société à la condition qu'il se gouverne librement, 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. S'il remplit ces conditions, il peut être admis par l'Assemblée statuant à la majorité des deux tiers.

Or, l'Assemblée de Genève, en décembre dernier, se trouva saisie de diverses demandes (14) émanant d'Etats qui se trouvaient dans des conditions politiques, géographiques, économiques extrêmement variables. L'examen de ces candidatures n'a pas été sans soulever de graves difficultés ; l'Assemblée a dû se tracer à elle-même des règles générales interprétatives de la disposition du Pacte que nous venons de rappeler et qu'elle a ensuite suivies dans les décisions particulières qu'elle a prises à l'égard des diverses candidatures. Ces règles, proposées par M. Viviani, délégué français, sont au nombre de quatre :

1° Pour être admis dans la Société des Nations un Etat doit avoir un gouvernement libre,

c'est-à-dire revêtir le triple aspect que présente une démocratie véritable : le suffrage universel, la liberté de la presse et un gouvernement responsable.

2° Cet Etat doit également présenter une organisation générale permettant d'escompter de sa part la force à laquelle, en vertu de l'art. 10 du Pacte, la Société des Nations pourra, le cas échéant, être obligée de faire appel.

3° Cet Etat doit représenter réellement une nation et non une série de populations enfermées dans des frontières non contestées.

4° Cet Etat doit enfin, par des garanties effectives et non pas seulement par une sincérité nominale, avoir montré son respect des engagements internationaux.

Examinant à la lumière de ces principes les candidatures dont elle était saisie, l'Assemblée fut amenée à prendre des décisions différentes suivant les cas.

1° Il y avait les demandes des Etats Baltes (Finlande, Lithuanie, Lettonie, Esthonie) et des Etats Caucasiens (Arménie, Géorgie, Azerbeïdjan) issus les uns et les autres de la décomposition russe. On peut rapprocher de ces demandes celle de l'Ukraine et, à un moindre degré, celle de l'Albanie.

L'admission de la Finlande fut acquise sans ef-

forts parce que sa vie étatique paraît assurée ; de même celle de l'Albanie parce que l'Autriche avait fait reconnaître à cet Etat, en 1913, la personnalité internationale. Quant aux autres Etats de cette première catégorie leur candidature fut rejetée pour la raison soit que leur frontière n'était pas définitivement établie, soit que leur gouvernement n'était pas reconnu par les Etats voisins. Cependant, l'Assemblée prit, en ce qui concerne l'Esthonie, la Lithuanie, la Lettonie et la Géorgie, une décision destinée à marquer son désir de les accueillir le plus tôt possible : elle leur accorda le droit de se faire représenter dans les Organisations Techniques instituées au sein de la Société.

2° Il y avait les demandes de trois petits Etats qualifiés « d'exigus » : Luxembourg, Costa-Rica, Lichtenstein.

Le Luxembourg a été admis sans discussion en raison de son rôle international, de sa situation géographique et de sa renonciation à la neutralité. L'admission de Costa-Rica n'a pas non plus soulevé d'opposition. Au contraire, le Lichtenstein a été jugé trop exigü ; toutefois un vœu a été adopté pour prier le Conseil de constituer une Commission qui examinera s'il serait possible et comment de rattacher à la Société des Nations des Etats indépendants qui ne peuvent être admis à titre

de Membre en raison de l'exiguïté de leur territoire.

3° Il y avait enfin les demandes de deux Etats ex-ennemis : l'Autriche et la Bulgarie. Aucune opposition ne fut faite à la candidature de l'Autriche ; le sort pitoyable de sa population, sa bonne volonté évidente, l'attitude favorable de ses voisins aboutirent à l'admission sans réserves. Celle de la Bulgarie fit plus de difficultés. Les rancunes et les craintes de ses voisins sont loin d'être éteintes. L'opposition de la Grèce, de la Serbie, de la Roumanie fut assez âpre et motiva un supplément d'enquête auprès de la commission militaire interalliée et du Conseil des Ambassadeurs. Mais ceux-ci délivrèrent un satisfecit qui emporta le vote de l'Assemblée.

Au total, six Etats furent admis ¹, de telle sorte qu'à l'heure actuelle parmi les grands Etats du monde seuls restent en dehors de la Société les Etats-Unis de l'Amérique du Nord, la Russie et l'Allemagne.

On se rappelle à ce sujet que, reprenant un jour une théorie déjà exposée antérieurement par MM. Puyredon, chef de la délégation argentine et Nansen, délégué norvégien, M. Motta, Président de la Confédération Suisse, développa les incon-

1. Albanie, Autriche, Bulgarie, Costa-Rica, Finlande, Luxembourg.

vénients et les faiblesses résultant de l'absence de ces Puissances. M. Viviani, tout en s'associant au vœu que la Société des Nations devint universelle, entendit fixer les responsabilités. Il montra que nul ne songeait à s'opposer à l'entrée des Etats-Unis, Membre de droit ; au contraire l'Assemblée serait heureuse sans doute de préciser dans un sens rassurant les articles du Pacte qui lui seraient signalés comme alarmant l'opinion américaine.

En ce qui concerne la Russie, M. Viviani rappela que la cinquième Commission de l'Assemblée avait, sur sa proposition, refusé d'admettre dans la Société des Nations les Etats baltiques et caucasiens issus de l'ancienne Russie. C'est par respect pour cette dernière que ces cas particuliers du grand problème russe n'avaient pas été tranchés ; mais l'admission de la Russie soviétique demeure impossible. La Société des Nations représentant la vraie démocratie, les Membres de l'Assemblée sont les délégués de gouvernements réguliers issus du suffrage universel. Repoussant toutes les tyrannies, la Société des Nations ne pourrait admettre la Russie que lorsque celle-ci se serait donné, elle aussi, un gouvernement démocratique, issu de la libre volonté populaire.

Quant à l'Allemagne, M. Viviani déclara qu'elle devait d'abord, conformément à l'article 1^{er} du Pacte, donner des garanties effectives de son inten-

tion sincère de remplir ses obligations internationales. Ces garanties effectives, la France ne les avait pas encore reçues. Admettre l'Allemagne aurait été en réalité méconnaître le préambule et l'article 1^{er} du Pacte, donner un exemple démoralisant et ruiner les bases de la Société des Nations.

On se rappelle qu'à la suite de ce discours, qui produisit sur l'Assemblée un effet considérable et qui fut salué d'acclamations, lord Robert Cecil apporta à l'éloquent orateur français l'autorité qu'il avait acquise au cours des débats et se déclara en complet accord avec lui sur la nécessité de conserver à la Société le fondement moral qu'elle trouve dans les conditions d'admission exigées par le Pacte.

SECTION II

Les organes politiques.

La Société des Nations, composée comme il vient d'être dit, est dirigée et administrée par deux grands organes politiques : l'Assemblée et le Conseil.

Examinons d'abord comment le Pacte les a conçus ; nous rechercherons ensuite comment ils fonctionnent et quels traits généraux ils présentent.

§ 1. — *L'Assemblée et le Conseil
d'après le Pacte.*

L'Assemblée se compose de représentants de tous les Membres de la Société. Chaque Membre ne peut y envoyer plus de trois représentants et ne dispose que d'une voix.

Le Conseil devait comprendre, d'après le Pacte, un représentant de chacune des principales Puissances alliées et associées, plus un représentant de chacun des quatre autres Membres désignés par le Pacte lui-même (Belgique, Espagne, Grèce, Brésil); au total neuf Membres représentés par neuf délégués. Les cinq grandes Puissances de la coalition sont Membres permanents du Conseil. Les quatre autres Membres du Conseil sont, aux termes de l'article 4 du Pacte, désignés librement par l'Assemblée aux époques qu'il lui plaît de choisir. Mais l'abstention américaine a d'abord réduit à quatre le nombre des Membres permanents du Conseil et à huit le nombre total des Membres représentés dans cet organe; si bien qu'à l'heure actuelle le Conseil comprend quatre Membres permanents : Grande-Bretagne, France, Italie, Japon et quatre Membres non permanents : Brésil, Chine ¹, Belgique, Espagne.

1. La Chine a été élue par l'Assemblée de Genève (décembre 1920) en remplacement de la Grèce désignée par le Pacte.

Tel est le schéma général de l'organisation politique : une Assemblée, dans laquelle tous les Membres sont également représentés et où dominent par suite les Etats petits et moyens ; un Conseil, où les grandes Puissances exercent une indiscutable prépondérance.

Il est facile de comprendre comment les auteurs du Pacte ont été conduits à instituer un pareil régime.

Tous les Etats sont égaux en droit ; ils sont tous également et pleinement souverains. C'est la définition même de l'Etat. Mais ils sont singulièrement inégaux en fait. On ne peut songer à accorder à tous les Etats, parce que souverains et quelque différence de puissance qu'il y ait entre eux, une part égale d'influence dans l'administration de la Société, car, dans la pratique, les décisions prises dans cette administration peuvent entraîner des conséquences autrement importantes pour les grands Etats que pour les petits, et ce sont les premiers qui, ayant la puissance matérielle, disposent seuls de la force nécessaire pour donner effet aux décisions. Mais d'autre part, et surtout après une guerre qui a proclamé l'indépendance des nations et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, on ne saurait admettre que certains Etats, uniquement parce qu'ils sont les plus forts et les plus puissants, s'arrogent le droit

de diriger seuls et à leur guise les destinées des Etats plus faibles.

C'est pourquoi et très ingénieusement les auteurs du Pacte ont créé deux organes : l'un dans lequel s'affirme le principe de l'égalité de droit des Etats, l'autre dans lequel on tient compte de l'inégalité de fait des Etats.

On peut être tenté d'assimiler cette organisation à tel ou tel des systèmes de gouvernement qu'on rencontre le plus souvent dans l'intérieur des Etats, et tout naturellement on songe, soit à comparer l'Assemblée à une Chambre basse et le Conseil à un Chambre haute, soit à considérer l'Assemblée comme le pouvoir législatif et le Conseil comme le pouvoir exécutif. Aucune de ces deux comparaisons n'est exacte : s'il s'agissait de deux Chambres composant un Parlement, elles auraient des pouvoirs à peu près égaux et en tout cas aucune décision ne pourrait être prise qu'après avoir été votée par l'une et l'autre des deux Chambres ; s'il s'agissait d'un Parlement et d'un Cabinet, le Conseil serait soumis aux directives de l'Assemblée et serait responsable devant elle. Or d'une part l'Assemblée et le Conseil ont des pouvoirs en principe distincts et souvent chacun d'eux peut décider seul dans la sphère de compétence qui lui a été accordée par le Pacte ; d'autre part le Conseil agit, en maintes circonstances, indépen-

damment de l'Assemblée sans avoir juridiquement à lui rendre compte de ses actes, sans encourir en tout cas aucune responsabilité en raison de ses décisions.

Il est intéressant de remarquer que la solution qui a été adoptée par les rédacteurs du Pacte pour résoudre les difficultés nées de l'égalité de droit et de l'inégalité de fait des Membres est exactement l'inverse de celle qui a prévalu dans les unions d'Etats, où se rencontrent les mêmes difficultés. Dans la constitution des Etats fédéraux (il en est ainsi aux Etats-Unis) il faut aussi tenir compte des différences de puissance qui existent entre les Etats particuliers également jaloux de leur souveraineté ; mais c'est dans la Chambre la moins nombreuse que s'incarne le principe de l'égalité de droit des Etats, chaque Etat envoyant un nombre égal de représentants à cette Chambre, et c'est dans la Chambre issue du suffrage universel que se réalise l'égalité de fait, puisque, le nombre des représentants étant proportionné à la population, les Etats les plus peuplés et les plus puissants exercent une influence exactement mesurée sur leur force.

En réalité l'organisation de la Société des Nations ne peut être comparée à aucun gouvernement interne. Le Pacte dispose en effet (art. 2) que l'action de la Société s'exerce par une Assemblée

et par un Conseil, c'est-à-dire que la Société est une et qu'elle a à sa disposition deux organes chargés d'agir pour elle. Or, il y a des questions dans lesquelles l'Assemblée agit seule, des questions dans lesquelles le Conseil agit seul, enfin des questions qui rentrent à la fois dans la compétence de l'Assemblée et dans celle du Conseil.

Le Conseil a des droits et des attributions qui lui sont propres. C'est lui, par exemple, qui est chargé d'approuver les nominations faites par le Secrétaire Général (art. 6) ; il peut décider que le siège de la Société sera établi ailleurs qu'à Genève (art. 7) ; le Conseil prépare les plans pour la réduction des armements et il doit donner son consentement aux armements qui dépassent la limite fixée (art. 8) ; il doit aviser aux mesures propres à éviter les fâcheux effets résultant de la fabrication privée d'armes (art. 8) ; il avise également aux mesures nécessaires en cas d'agression ; il était chargé de préparer et de soumettre aux Membres un projet de Cour permanente de Justice Internationale (art. 14) et il peut jouer le rôle de médiateur (art. 15) ; il a le devoir de recommander aux différents gouvernements les effectifs militaires de force armée destinés à faire respecter les engagements de la Société (art. 16) ; il doit statuer sur la question des mandats, si ceux-ci n'ont pas fait l'objet d'un accord antérieur

entre les Membres de la Société (art. 22, § 8) ; son consentement est nécessaire pour permettre au secrétariat de coopérer avec les Commissions et les Bureaux Internationaux (art. 24, § 2) ; de plus le Conseil tire des Traités de paix des attributions nettement définies (voir art. 48 et 50, annexe 17, art. 213 du Traité de Versailles, art. 159 du Traité avec l'Autriche, art. 104 du Traité avec la Bulgarie etc., etc...).

L'Assemblée a de même des droits et des attributions qui lui sont propres. Par exemple : admissions de nouveaux Membres (art. 1), choix des Membres non permanents du Conseil, approbation de nouveaux Membres du Conseil (art. 4), approbation de la nomination du Secrétaire Général de la Société faite par le Conseil (art. 6), etc.

Il est des cas enfin dans lesquels le Conseil et l'Assemblée sont également compétents : l'Assemblée comme le Conseil « connaît de toutes les questions qui rentrent dans la sphère d'activité de la Société des Nations ou qui affectent la paix du monde ». C'est le droit commun, c'est-à-dire, que toute question qui ne figure pas dans la liste des questions réservées soit au Conseil soit à l'Assemblée peut être entièrement traitée soit par l'Assemblée soit par le Conseil. De même qu'aucun de ces deux organes n'a le droit de trancher une question que le Pacte ou les Traités

réservent à l'autre, de même l'un et l'autre ont le droit de discuter et d'examiner toutes les questions rentrant dans la compétence de la Société quand il n'est pas spécifié lequel des deux aura qualité pour le faire.

On peut craindre *a priori* que cette absence de réglementation soit dangereuse et n'engendre d'inextricables conflits. L'Assemblée a cependant considéré qu'il était plus sage de compter sur la bonne volonté réciproque de l'Assemblée et du Conseil pour éviter des conflits graves que d'essayer dès maintenant d'édicter une réglementation stricte et d'opérer une répartition rigoureuse entre les pouvoirs respectifs de l'Assemblée et du Conseil ; il faut attendre de l'expérience qu'elle précise les compétences respectives des deux organes et, en attendant, chercher à éviter les désaccords. En vue de prévenir ceux-ci, l'Assemblée a décidé que chaque organe doit respecter les décisions prises par l'autre dans la limite de sa compétence.

§ 2. — *L'activité du Conseil.*

On ne saurait se contenter d'une analyse, surtout aussi succincte, des textes constitutifs de la Société. Il faut voir les organes de l'association à l'œuvre.

Le Traité de Versailles étant entré en vigueur le 10 janvier 1920, la première session du Conseil s'est ouverte dès le 16 janvier à Paris sous la présidence de M. Léon Bourgeois. Puis des sessions nombreuses se sont succédé ; en tout, jusqu'à maintenant, treize. Au début, le lieu de réunion variait, car on voulait autant que possible donner au représentant de chaque Membre l'occasion de présider à son tour le Conseil : ce fut donc tantôt Paris ou Londres, tantôt Saint-Sébastien, Bruxelles ou Rome. Les réunions ont toutes lieu maintenant à Genève, siège de la Société.

Les délégués qui représentent les huit Membres du Conseil sont presque toujours les mêmes. A la première session lord Curzon siégeait pour la Grande-Bretagne ; dans la session suivante M. Balfour lui succéda et devint un collaborateur assidu et régulier ; il fut dans la suite parfois remplacé par M. Fisher. L'Italie est représentée au début par M. Tittoni, puis par le marquis Imperiali ; la Grèce, quand elle faisait partie du Conseil déléguait M. Caclamanos ; la Chine, qui l'y a remplacée, y est représentée par M. Wellington Koo. Les ambassadeurs accrédités à Paris du Brésil, de l'Espagne, du Japon, MM. Da Cunha, Quinones de Léon et le baron Matsui, puis le vicomte Ishii représentent leurs gouvernements respectifs. La Belgique est représentée par M. Hymans ; enfin

la France a toujours délégué, à une exception près, M. Léon Bourgeois, dont on peut dire qu'il a été certainement le meilleur ouvrier, le plus croyant et le plus actif de la Société des Nations.

En somme des hommes de tout premier plan ; et certes ils ont besoin de toute leur habileté, de toute leur expérience, de toute leur foi aussi en l'œuvre qu'ils accomplissent pour mener à bien la mission extraordinairement difficile et délicate qui leur est confiée.

L'Assemblée ne s'occupe presque jamais que des grands principes, des grandes questions qui intéressent l'ensemble des Membres de la Société ; au Conseil viennent ou sont renvoyés tous les problèmes les plus délicats de la vie politique internationale ; les délégués au Conseil doivent constamment tenir compte dans leurs décisions de la volonté des grandes Puissances dont ils sont surtout les représentants et sans lesquelles ils ne peuvent rien faire, et de la volonté de l'Assemblée où dominant les petites Puissances avec qui il faut qu'ils se maintiennent en accord.

Sans cesse obligés de louvoyer, de n'avancer jamais qu'avec la plus extrême prudence, ils ne travaillent presque jamais qu'en séance privée. A l'inverse de celles de l'Assemblée, en effet, les séances du Conseil ne sont en principe pas publiques. Sans doute se tient-il à chaque session quel-

ques séances où est admis le public, mais ce sont des solennités de pur apparat; le véritable travail se fait en réunions privées, à huis-clos.

Travail aussi varié et besogne aussi lourde que possible. A parcourir les ordres du jour des sessions et les procès-verbaux des séances publiques du Conseil, on s'étonne de la quantité et de l'importance des questions qu'il traite. Classant avant l'Assemblée de Genève les divers problèmes dont s'était occupé jusqu'alors le Conseil, le Secrétaire Général distinguait entre les questions relatives à l'organisation de la Société, celles relevant de l'action politique de la Société et celles relevant de son activité humanitaire; mais cette classification à trop gros traits ne donne pas une notion exacte de la variété et de l'importance des affaires dont s'occupe le Conseil. C'est le Conseil qui a organisé le gouvernement de la Sarre, qui a élaboré le statut et approuvé la constitution de la ville libre de Dantzig placée sous la protection de la Société des Nations; lui encore qui a confirmé le transfert définitif à la Belgique des cantons d'Eupen et de Malmédy à la suite de la consultation populaire prévue par le traité de Versailles; il a tenté, sans succès devant la résistance des Soviets, d'organiser une enquête économique en Russie; il a convoqué à Bruxelles une Conférence financière et économique pour étudier

la situation financière internationale bouleversée par la guerre et rechercher les remèdes qui pourraient y être apportés ; il a réuni à La Haye un Comité de Juristes pour préparer le projet de constitution de la Cour Permanente de Justice Internationale ; ce projet étant préparé, il l'a examiné, amendé et présenté à l'Assemblée ; il a étudié l'application de l'article 22 du Pacte qui établit le système des mandats pour l'administration des territoires enlevés à l'Empire Ottoman et des anciennes colonies allemandes ; — système nouveau dans le droit international auquel le Conseil a dû consacrer de longues discussions : dans sa session de Saint-Sébastien il établit le principe et la méthode ; il arrête, dans les sessions qui suivent, les règles constitutives de la Commission des mandats ; et il ne se passe pas de session où quelque question relative aux mandats ne soit agitée. C'est le Conseil encore qui est appelé à intervenir dans le litige qui s'élève entre la Pologne et la Lithuanie ; lui encore qui après de patientes et minutieuses enquêtes juridiques et politiques tranche le conflit qui s'était élevé entre la Finlande et la Suède au sujet des îles d'Aland.

On pourrait allonger cette liste. Elle suffit pour montrer combien le programme des travaux assignés au Conseil est touffu, varié, complexe. On peut discuter dans le détail — et nous n'y man-

querons pas — les diverses décisions qu'il a prises. Constatons seulement ici qu'il n'a pas eu pour ses débuts dans le monde une tâche facile et qu'il a du moins consacré à son accomplissement une activité et un sens politique qu'on pourrait souhaiter voir développé à un égal degré dans les autres organisations internationales.

§ 3. — *L'assemblée de Genève.*

L'Assemblée, on le sait, ne s'est encore réunie qu'une fois ; elle a siégé à Genève du 15 novembre au 18 décembre 1920.

C'était dans la salle nue et froide de la Réformation, qui sert généralement à des réunions et à des conférences religieuses, une quarantaine de délégations s'y trouvaient groupées, chacune composée de trois membres, tous assistés d'un état-major de secrétaires et de conseillers techniques.

Il était évident, au premier abord, que les Peuples avaient mis leur coquetterie à se faire représenter par ce qu'ils avaient de plus intelligent, de plus expérimenté et de plus rompu aux affaires dans leurs élites politiques ou intellectuelles. Des hommes qui se trouvaient là, la plupart étaient ou avaient été premiers ministres ou ministres dans leur pays ou y jouaient un rôle prépondérant.

Les Etats Membres du Conseil avaient choisi comme un de leurs délégués, leur délégué au Conseil. MM. Léon Bourgeois, Balfour, Tittoni, Hyman... se retrouvaient donc là : mais ils n'étaient plus seuls. A côté de M. Léon Bourgeois, la France avait envoyé M. Viviani, l'ancien premier ministre, l'orateur prestigieux dont l'éloquence allait, sur les questions les plus délicates et les plus graves, maîtriser l'Assemblée, et M. Gabriel Hanotaux, l'ancien ministre des Affaires Etrangères. A M. Balfour, l'Angleterre avait adjoint M. Fisher et M. Barnes, qui représentait spécialement le parti travailliste anglais. Lord Robert Cecil, fougueux, passionné, infatigable, se présentait pour l'Afrique du Sud, M. Branting, socialiste réformiste et pacifiste, pour la Suède, M. Paderewski « qui fait sonner une période comme un arpège » pour la Pologne, et le Canada avait envoyé M. Rowel à la rude et substantielle dialectique.

Un premier danger était à redouter et qui pouvait être mortel : entre des hommes venus des cinq parties du monde, parmi lesquels se trouvaient représentés toutes les races, tous les idiomes, toutes les cultures du globe et qui cependant avaient tous ce trait commun d'être chacun doué d'une personnalité accusée, quels chocs allaient se produire ? Ne risquait-on pas d'assister à un échange de paroles plus ou moins élo-

quentes, mais également vaines, et d'être, en fin de compte, obligé de dresser le bilan d'une retentissante faillite ?

Le risque était évident : il fut évité, car, malgré les divergences qui pouvaient les séparer, les délégués à l'Assemblée étaient tous convaincus de l'importance que représentait pour l'humanité l'œuvre qu'ils tentaient de réaliser. Européens, Asiatiques ou Américains, ils avaient tous également foi en l'avenir de l'édifice dont ils construisaient les premières assises et ils étaient tous fermement décidés à céder quand il le faudrait, à abandonner même de leurs justes revendications ce qui serait nécessaire, à sacrifier, au besoin, leurs légitimes intérêts pour que vive et réussisse l'entreprise dont ils comprenaient mieux que personne les difficiles commencements, — et, à une exception près, ils se sont tenu parole ¹.

Et puis, c'étaient presque tous des parlementaires, c'est-à-dire des hommes habitués à la pratique des assemblées, instruits de toutes les manœuvres par lesquelles dans une Chambre on peut obtenir, pour la thèse qu'on soutient, le maximum de succès, connaissant surtout qu'on y réussit d'autant mieux qu'on sait davantage compromettre et transiger.

1. On se rappelle que le délégué de l'Argentine, fâché de ce que l'Assemblée ne voulait pas adopter un amendement qu'il proposait, quitta bruyamment l'Assemblée.

Certes, les premiers jours furent marqués par une assez difficile mise en train ; l'Assemblée se cherchait, hésitante, consciente de toutes les difficultés. Elle risquait de s'enliser ; elle allait prudemment, peureusement...

Pour fixer sa procédure, il ne lui fallut pas moins de trois jours, mais le Règlement intérieur qu'elle se donna est, à plusieurs point de vue, intéressant.

Il consacre d'abord le principe de la *permanence de l'Assemblée*, en donnant à ce mot le sens qu'on lui donne habituellement dans le droit constitutionnel interne, c'est-à-dire que l'Assemblée, qui se réunit à l'époque fixée par le règlement (le premier lundi de septembre de chaque année), est libre de se réunir quand elle le veut, sur décision de la majorité des Membres.

Le règlement adopte en outre, le principe de la *publicité des séances*, — des séances plénières tout au moins — ; quant aux séances des Commissions, des discussions assez sérieuses se produisirent entre les représentants de l'Angleterre d'une part et ceux de la France et de l'Italie d'autre part sur le point de savoir si ces séances seraient publiques ou non. Le règlement provisoire, établi par le Secrétariat, se prononçait pour le huis-clos et même interdisait les procès-verbaux et les comptes rendus des séances de Commission. Cette

proposition était assez surprenante, car précisément c'est sur le système de la publicité qu'est basée la Société des Nations ; plusieurs articles du Pacte font expressément appel à l'opinion, la prennent à témoin des différends entre États, ordonnent au Conseil de publier des rapports... La Société des Nations a prohibé la diplomatie secrète, organisé l'enregistrement et la publicité des traités ; elle ne peut, en fait, vivre et prospérer que par le support de l'opinion publique. A l'inverse, il eût été peut-être imprudent, dès le début, d'aller jusqu'à une publicité complète des séances des Commissions. On craignait surtout que cette publicité vulgarisât des divergences de vues sur certains points particulièrement délicats. En fin de compte, l'Assemblée adopta une sage mesure transactionnelle : les séances des Commissions ne sont pas publiques¹ mais les Commissions tiennent un registre de leurs délibérations et un procès-verbal, qui sont publiés aussitôt que possible après approbation par la Commission, et qui peuvent toujours être consultés par les Membres.

Conformément au Pacte, le règlement décide que les décisions sont, en principe, prises à l'unan-

1. Notons toutefois que par une décision unanime plusieurs Commissions, notamment celle du blocus, tinrent plusieurs séances publiques.

nimité des Membres : tous les États étant souverains et également souverains, une décision quelconque ne saurait être imposée à l'un d'eux par ses égaux, quelque importante que soit la majorité de ces derniers. Mais si cette règle est conforme aux principes elle aboutit, en pratique, à l'impuissance et à la stérilité. Aussi le Pacte lui-même et le Règlement intérieur après lui prévoient-ils certaines circonstances dans lesquelles la majorité suffit, soit la majorité simple, comme en matière de procédure, soit la majorité renforcée (2/3), comme en matière d'admission de nouveaux Membres.

Ayant établi son Règlement intérieur, l'Assemblée put se mettre au travail. Ce n'était pas la besogne qui lui manquait. En 32 séances publiques, en d'innombrables séances de Commissions et de sous-Commissions, elle en est venue à bout. Quelles décisions a-t-elle prises, et que valent-elles ? On l'étudiera ultérieurement ; ce qui importe ici c'est de dégager la physionomie générale que présentait l'Assemblée au travail.

Il y a, traditionnellement, deux types très distincts d'assemblées : Le Parlement et le Congrès ; le Parlement, où siègent des députés que ne lie aucun mandat, qui parlent en leur nom propre en s'inspirant uniquement de leurs vues et de leurs convictions personnelles ; le Congrès, où

siègent des diplomates liés par les instructions qu'ils ont reçues de leurs gouvernements respectifs au nom desquels ils parlent, et qui doivent voter conformément à ses instructions. L'Assemblée de Genève, dont le caractère n'est pas précisé par le Pacte, allait-elle se comporter comme un Parlement ou comme un Congrès ? Les délégués allaient-ils se considérer comme des députés ou comme des diplomates ?

En fait, l'Assemblée a présenté quelques-uns des traits qu'on est accoutumé de rencontrer dans les Parlements nationaux.

C'était une Chambre, qui délibérait suivant les usages et règles adoptées dans tous les Parlements, une Chambre qui votait, qui repoussait, qui amendait, qui ajournait des propositions et des résolutions soigneusement préparées dans les Commissions.

C'était une Chambre aussi dans laquelle il se formait peu à peu, non point peut-être des partis proprement dits, mais pourtant des groupes que réunissaient, au lieu de conceptions politiques communes, des affinités de langue, de culture, de droit, des similitudes d'intérêts ou des liens d'ordre politique. Ainsi se forma spontanément le bloc des États scandinaves. Ainsi se manifesta une solidarité très étroite entre les États du Sud et du Centre de l'Amérique et l'Espagne ; en tout,

dix-sept États qui votèrent presque toujours ensemble. Ainsi encore put-on remarquer une tendance très notable à l'indépendance de la part des Dominions Britanniques à l'égard de la Métropole ; souvent le Canada, l'Australie, l'Inde même défendirent des thèses contraires à celles de l'Angleterre.

C'était une Chambre enfin où, de même que dans les Parlements nationaux tous les députés tiennent à parler pour leur circonscription, tous les délégués des États tenaient successivement à parler pour leur pays.

Cependant, l'Assemblée est restée davantage encore un Congrès. Seuls les chefs de délégation prennent part au scrutin ; ils ne votent pas pour eux-mêmes, ils votent pour l'État qu'ils représentent. Ils n'agissent pas suivant leurs propres inspirations, mais suivant les instructions de leur gouvernement : ils sont plus diplomates que députés. Sans doute, il est arrivé que parfois tel ou tel délégué a parlé au nom de telle ou telle fraction de l'opinion publique et dans un sens contraire à celui des autres membres de sa propre délégation : ainsi fit M. Barnes parler au nom des socialistes anglais. Mais ce furent là des cas isolés et qui constituent de simples manifestations, puisqu'ils ne furent jamais suivis d'un vote capable de les sanctionner.

Aussi n'y eut-il, au sein de l'Assemblée, que peu ou pas d'opposition. On pouvait s'attendre à ce que les États petits ou moyens, écartés du Conseil par le Pacte, tenteraient d'exercer du moins dans l'Assemblée, l'influence à laquelle leur nombre leur donne droit. Il n'en fut rien. Si parfois les séances paraissaient manquer de vie et ne présentaient que peu d'intérêt pour l'opinion publique, c'est qu'elles manquaient d'opposition. La majorité des neutres était trop timide, et les petits États alliés avaient des instructions formelles de suivre les grandes Puissances. Ces dernières exerçaient, en fait, dans l'Assemblée le rôle prépondérant que le Pacte leur accorde déjà dans le Conseil.

Dans les Commissions, les discussions furent, en général, plus animées, car, les séances n'étant pas publiques, les délégués craignaient moins les répercussions que leurs paroles pouvaient avoir au dehors et se laissaient plus facilement aller à soutenir des opinions personnelles.

En somme, cette première Assemblée de la Société des Nations a fourni des résultats positifs appréciables. Quelque opinion qu'on professe à l'égard des décisions qu'elle a prises et de la politique qu'elle a suivie, on doit reconnaître que, suivant le mot de M. Hymans, elle a fait ce qu'elle pouvait et ce qu'elle devait. On a dit que dans

cette Assemblée il y avait trop de têtes blanches, trop d'hommes d'hier et pas assez d'hommes de demain. En effet, car c'étaient, en majorité, des hommes d'aujourd'hui, qui, tenant compte de l'atmosphère et des événements au milieu desquels se déroulait l'expérience qu'ils tentaient, se sont sagement gardés de toute entreprise aventureuse qui eût conduit à des échecs et à des déceptions où la jeune institution eût risqué sa vie.

Déjà le fait d'avoir, au cours d'une première réunion, voté le statut de la Cour de Justice Internationale, établi un Règlement intérieur, admis six nouveaux Etats, décidé la création d'une Organisation Economique et Financière, d'un Office International d'Hygiène, d'une Organisation des Communications et du Transit... ne peut être considéré comme besogne négligeable.

Mais ce qui est peut-être plus important encore, c'est que l'Assemblée de Genève a révélé une aspiration intense vers la paix, la paix durable et juste, vers un régime de droit et de loyauté, et c'est qu'elle a adressé d'une tribune, d'une haute et retentissante tribune, un appel à l'opinion publique, dont, selon le mot de M. Viviani, elle entend faire « l'arbitre moral du monde ».

§ 4. — *Les rapports entre l'Assemblée
et le Conseil.*

Entre l'Assemblée et le Conseil les relations sont aussi peu réglementées que possible. La plupart des affaires dont s'occupe la Société peuvent indifféremment et avec une compétence égale être traitées par l'un ou l'autre de ces deux organes.

Pourtant, par la force des choses, une différenciation tend à se produire entre les affaires qui relèvent du Conseil et celles qui relèvent de l'Assemblée, et cette différenciation se dessine déjà. On a assisté à Genève au commencement d'une certaine évolution qui tend à attribuer une mission différente à l'Assemblée et au Conseil et même à détruire leur égalité actuelle.

C'est qu'ils sont eux-mêmes essentiellement différents. L'Assemblée est nombreuse et le Conseil restreint ; l'une est capable de discuter des grandes questions et d'adopter ensuite des principes généraux, mais en raison précisément de son importance elle est inapte à l'action ; l'autre, réduit à quelques membres, semble surtout fait pour agir ; l'une est issue du suffrage universel de tous les Membres ; l'autre incarne la puissance de fait d'une minorité ; l'une, qui a peu de responsabi-

lités, les recherche ; l'autre, qui en a trop, les redoute.

Aussi une certaine répartition des affaires entre l'Assemblée et le Conseil s'opère-t-elle tout naturellement dès la première réunion de l'Assemblée. Celle-ci, avide de pouvoir, s'efforce d'attirer à elle tous les problèmes importants et le Conseil, sauf sur certains points qui lui tiennent particulièrement à cœur, laisse faire.

L'Assemblée affirme surtout ses pouvoirs financiers. Jusque-là le Conseil avait disposé du budget de la Société, discuté et contrôlé les dépenses du Secrétariat. Désormais le projet de budget pour l'exercice financier et le rapport sur les comptes de l'exercice écoulé seront présentés chaque année à l'Assemblée dans sa session ordinaire. Elle en délibérera après les avoir renvoyés à sa Commission spéciale des Finances.

Bien plus l'Assemblée exerce un contrôle direct, quoique embryonnaire encore, sur l'activité du Conseil. En raison de sa permanence de fait, le Conseil peut recevoir de l'Assemblée mandat d'amener à effet les résolutions qu'elle aura prises et cela, bien entendu, sans pouvoir les modifier.

En outre l'Assemblée peut inviter le Conseil à s'occuper de telle ou telle question ; en ce cas, la compétence et la décision du Conseil ne sont pas liées, mais l'Assemblée conserve toujours le droit

d'indiquer au Conseil dans quel sens elle désire voir traiter les affaires à lui déléguées. Il y a là, pour l'Assemblée, le moyen d'orienter, dans une certaine mesure, l'activité du Conseil ; et, dès sa première session, elle lui a confié en effet un certain nombre d'affaires (entre autres, l'examen des amendements au Pacte).

Enfin on a vu l'Assemblée ébaucher à Genève un certain contrôle sur l'activité propre du Conseil, sur les affaires dont il s'était saisi de sa propre initiative. De lui-même, en effet, le Conseil s'est senti obligé de présenter à l'Assemblée un rapport sur l'activité déployée par lui au cours de ses sessions antérieures. Ce rapport a été discuté à fond, examiné de près et il n'a pas été sans recevoir d'assez sévères critiques ¹.

Mais jusqu'à maintenant le Conseil a toujours évité avec le plus grand soin tout ce qui pourrait éveiller ou confirmer l'idée qu'il n'est plus l'égal de l'Assemblée et n'est pas complètement indépendant à son égard. Ainsi il s'est toujours gardé de paraître en corps devant l'Assemblée et chaque fois qu'il a paru nécessaire que tel ou tel acte du Conseil fût défendu ou expliqué, c'est toujours un membre isolé du Conseil, M. Tittoni, qui a dit les

1. Voir Georges Scelle, *La Société des Nations à Genève ; les débuts de son évolution* dans la *Revue politique et parlementaire* du 10 mars 1921, p. 349-350.

paroles nécessaires en spécifiant toujours qu'il parlait en son nom personnel et qu'il ne reconnaissait aucune responsabilité du Conseil pris en corps devant l'Assemblée. La prudente habileté de cette politique est indéniable. Aussi peut-on dire que, sauf peut-être une exception, les conflits ont été évités entre l'Assemblée et le Conseil.

Il semble au total qu'il soit également inexact de prétendre soit que les grandes Puissances ont farouchement défendu leurs prérogatives devant l'Assemblée, soit que le Conseil se soit complètement effacé devant l'Assemblée. En réalité le principe de l'égalité des deux organes a été maintenu mais non sans difficultés et on aperçoit déjà dans la manière dont s'établissent les rapports entre les deux organismes une certaine tendance vers une différenciation plus grande des fonctions et une spécialisation de chacun de ces deux organes dans un rôle différent.

§ 5. — *Les Commissions politiques.*

Dans l'accomplissement de leur œuvre politique, l'Assemblée et le Conseil sont aidés par un certain nombre de Commissions. Ces Commissions ont, d'une façon générale, pour mission de donner aux organes politiques de la Société tous avis ou renseignements, de faire tous rapports qui leur

sont demandés sur les matières rentrant dans leur compétence particulière. Elles constituent la vie même de la Société : l'Assemblée, le Conseil même se réunissent trop rarement ; le véritable travail se fait dans les Commissions.

Elles n'ont jamais aucun pouvoir de décision : elles ont toutes ce caractère commun d'être exclusivement consultatives.

Ce caractère mis à part, elles sont aussi diverses que possible. On peut les distinguer soit d'après l'autorité qui décide de leur création, soit d'après l'autorité qui nomme les commissaires, soit d'après la durée pour laquelle elles sont constituées.

L'autorité qui décide de la création d'une Commission est variable. Parfois c'est le Pacte lui-même qui prévoit la constitution d'une Commission : ainsi l'article 9 dispose qu'une Commission sera formée pour assister le Conseil dans l'examen des questions militaires, navales, aériennes. D'autres fois l'initiative vient de l'Assemblée : elle invite le Conseil à constituer une Commission pour étudier tel ou tel problème qu'elle indique : ainsi elle a prié le Conseil de former une Commission des Amendements pour lui faire rapport sur les divers amendements au Pacte qui ont été présentés à l'Assemblée ; ainsi encore elle a invité le Conseil à charger une Commission composée de

personnalités possédant la compétence voulue en matière politique, sociale et économique de préparer toutes études et propositions sur la question de la réduction des armements ; ainsi encore elle lui a prescrit de constituer une Commission internationale du Blocus. D'autres fois enfin le Conseil prend directement l'initiative de constituer lui-même une Commission consultative : c'est lui, par exemple, qui a constitué la Commission permanente des Mandats.

On peut aussi distinguer entre les Commissions suivant l'autorité qui nomme les commissaires et par suite suivant le caractère de ces derniers. Le plus souvent le Conseil désigne parmi les Membres de la Société les États qui feront partie de la Commission qu'il constitue et il invite ces États à nommer leurs délégués à cette Commission. En général, il choisit librement entre les États Membres de la Société, mais il peut arriver que l'Assemblée impose des restrictions à cette liberté. Ainsi quand il a constitué la Commission consultative pour les questions militaires, navales, aériennes, le Conseil a librement décidé que seuls les États Membres du Conseil feraient partie de cette Commission ; à l'inverse, quand l'Assemblée l'a chargé de former une Commission du Blocus elle a spécifié que la moitié au moins des pays qui y seraient représentés seraient des États qui n'ont

pas de représentation permanente au Conseil. Au surplus que le Conseil soit libre ou non de choisir les États représentés dans ces Commissions, le fait important à noter est que dans cette hypothèse les commissaires sont nommés par leurs États respectifs. Ils en sont les représentants ; ils sont donc plus ou moins liés par leurs instructions et ils engagent donc plus ou moins la politique de leur pays.

A côté de ces Commissions, il en est d'autres dont le Conseil désigne directement et nominativement les personnalités qui les composent : ainsi ont été constituées la Commission mixte des Armements, la Commission des Mandats. Dans ce cas il est évident que les commissaires ne représentent pas, à proprement parler, leur pays d'origine. On peut sans doute, étant donné que les hommes choisis par le Conseil sont presque toujours des personnalités importantes, déduire des opinions qu'ils expriment l'opinion de l'ensemble de leurs concitoyens et peut-être de leur gouvernement, mais leurs États respectifs ne sont en tout cas certainement pas engagés par leurs déclarations ; ce sont des experts et non des plénipotentiaires.

On peut enfin diviser les Commissions consultatives suivant la durée pour laquelle elles sont constituées. Les unes sont permanentes, en ce sens qu'elles doivent durer autant que la Société elle-

même : ainsi la Commission consultative pour les questions militaires, navales, aériennes, la Commission des Mandats ; les autres sont en principe temporaires, c'est-à-dire qu'elles doivent cesser d'exister quand elles ont achevé l'étude spéciale dont elles étaient chargées et déposé leur rapport ; ainsi la Commission mixte des Armements, la Commission des amendements au Pacte, la Commission du Blocus, etc. etc... Il faut cependant signaler la tendance qui se manifeste de plus en plus fortement de renouveler indéfiniment le mandat des Commissions temporaires, chaque fois qu'il arrive à expiration, de telle sorte qu'en fait ces Commissions deviennent, elles aussi, permanentes.

SECTION III

Les organes techniques.

La Société des Nations ne possède pas seulement les organes politiques que nous venons de décrire : différents organes techniques, dont le nombre croît de jour en jour, ont dû être progressivement créés pour lui permettre d'accomplir les services d'ordre extrêmement divers qui lui sont imposés par le Pacte ou dont elle estime devoir se charger.

L'idée qui a inspiré la création de ces diffé-

rents organes est que si la vie politique internationale est le but principal de la Société des Nations, si l'aménagement des rapports politiques entre Etats doit être assuré par la Société des Nations sur une base telle que la guerre doive être aussi complètement écartée que possible, cependant la poursuite de ces buts ne saurait constituer l'activité unique de la Société. En effet, la vie politique internationale n'aura de réalité ni ne prendra pour ainsi dire conscience d'elle-même que si elle repose sur une vie matérielle internationale puissamment organisée et fortement durable. Quand il se sera établi entre les hommes des relations d'ordre économique, d'ordre financier, d'ordre intellectuel, telles que si on les trouble en blesse en même temps tout le monde ; quand il se sera institué une mutualité d'intérêts telle que tous auront le désir de voir maintenir l'ordre ainsi créé, il est certain que toute menace ou toute préparation de guerre sera considérée par tous comme un effroyable danger.

L'économie rapproche, le politique divise ; dans le plan économique, le principe, c'est l'union et la solidarité ; dans le plan politique, c'est l'unité et l'isolement. L'industriel, le commerçant, le banquier cherchent à nouer le plus de rapports possible, ils sont d'autant plus forts qu'ils s'entendent davantage ; l'homme politique recherche

d'abord l'indépendance et la liberté d'action. Il est naturel que la Société des Nations s'engage premièrement sur le terrain économique, et qu'elle recueille, sur ce terrain, ses premiers succès.

La Société va donc organiser cette vie économique, financière universelle, dont l'Europe divisée et appauvrie a aujourd'hui besoin. Le Pacte le lui prescrit. A défaut de cette prescription, elle devrait néanmoins s'attacher à la poursuite de ces buts, car, ces buts atteints, elle serait bien près d'avoir en même temps atteint son but politique essentiel, qui est le maintien de la paix.

Pour remplir cette mission d'ordre exclusivement technique, elle a décidé la création de toute une série d'organismes, lesquels naturellement revêtent des formes différentes suivant la nature et l'importance des intérêts en jeu. Ces organismes tendent cependant tous plus ou moins à se modeler sur un type unique dont les caractères généraux et le statut constitutif ont été précisés par le Pacte et par la Société et qui sont ceux de l'Organisation technique proprement dite.

Qu'est-ce qu'une Organisation technique? Quels en sont les traits principaux et où en est la Société des Nations à l'heure actuelle de la formation des diverses Organisations techniques projetées?

§ 1. — *Définition de l'Organisation technique.*

L'Organisation technique a pour but d'instituer l'étude de certains problèmes spéciaux d'une portée internationale par des techniciens qui proposent des solutions arrêtées en commun à l'acceptation des Etats souverains. Protection du travail, aménagement des finances publiques, hygiène internationale, réglementation des rapports économiques, établissement de voies de communication internationales, lutte contre la traite des femmes, lutte contre l'opium..... tous problèmes qui sont ou doivent être étudiés par une Organisation technique agissant sous un certain contrôle de la Société. Certes il n'est pas question et il ne peut être question que les organismes internationaux créés par la Société des Nations se substituent aux organismes nationaux chargés dans l'intérieur des Etats de besognes analogues. Il y aurait un empiètement sur la souveraineté des Etats qui paraîtrait intolérable. Mais sans porter la moindre atteinte à la compétence des organismes nationaux, il y a place à côté d'eux pour des organisations internationales, dont le rôle, tel qu'il est défini par la Société elle-même, doit être double.

Elles doivent d'une part faciliter la tâche de

l'Assemblée et du Conseil en constituant des sortes de sections techniques ; d'autre part, elles doivent faciliter aux États Membres de la Société, par l'établissement d'un contact direct entre leurs représentants techniques dans chaque domaine, l'accomplissement d'obligations internationales.

C'est peut-être ce dernier trait qui est le plus important. Les Organisations techniques mettent en contact direct et personnel les techniciens de chaque pays dans chaque domaine et elles leur permettent de régler toutes les difficultés internationales d'ordre technique, qui, sans cela, attendraient le plus souvent des années avant de recevoir une solution, — si jamais même elles devaient en recevoir une.

Mais une difficulté se présente : dans quelles relations vont se trouver les Organisations techniques vis-à-vis des organes politiques de la Société ? Seront-elles complètement indépendantes de l'Assemblée et du Conseil ou leur seront-elles entièrement subordonnées ? La question a été vivement discutée à Genève. Elle a été provisoirement résolue de la façon suivante.

Les Organisations techniques jouissent d'une autonomie à peu près complète *quant à leur fonctionnement interne*. Elles préparent elles-mêmes leur ordre du jour, discutent et délibèrent librement. Une seule restriction est prévue : elles doi-

vent avant toute réunion communiquer l'ordre du jour de la réunion au Conseil. Si exceptionnellement il est nécessaire d'apporter une addition à l'ordre du jour au cours d'une conférence et si le temps fait défaut pour communiquer l'article additionnel au Conseil, toute décision qui peut être prise au sujet de cet article n'a qu'une valeur provisoire tant qu'elle n'a pas été soumise au contrôle du Conseil.

Au contraire les Organisations techniques sont soumises au contrôle du Conseil *quant à leurs relations avec les Membres de la Société*. Avant toute communication aux Membres des travaux ou propositions des Organisations techniques et avant toute action à engager vis-à-vis d'un Membre, le Conseil de la Société doit être immédiatement informé afin de pouvoir exercer, s'il y a lieu, un pouvoir de contrôle. Il lui appartient au besoin de décider que les dites communications ou actions devront être ajournées et d'inviter l'Organisation technique intéressée soit à retirer la question de son ordre du jour, soit à la soumettre à de nouvelles délibérations. Toutefois l'Organisation technique peut demander que la discussion de la décision prise par le Conseil soit mise à l'ordre du jour de la première réunion de l'Assemblée.

§ 2. — *Les formes-types
de l'Organisation technique.*

Les Organisations techniques, quelque diverses que puissent être leurs attributions, présentent toutes des formes identiques ou du moins tendent toutes vers des formes identiques. Il y a en effet une forme-type de l'Organisation technique de laquelle se rapprochent plus ou moins et se rapprochent chaque jour davantage les diverses Organisations déjà constituées ou en voie de constitution.

L'Organisation technique comprend essentiellement trois rouages : la Conférence, la Commission, le Secrétariat.

La *Conférence* est la réunion des délégués de tous les États qui participent à l'Organisation technique. Elle se réunit à intervalles périodiques ; elle a pour but d'étudier les projets de conventions ou de lois destinées à unifier la législation ou à la rapprocher le plus possible de l'unification. Les délégués des États sont sans doute des techniciens, mais ils sont aussi des diplomates représentant leurs gouvernements respectifs. Par conséquent, suivant que ces délégués sont ou non munis de pleins pouvoirs, ils engagent ou non par leur signature les États qui les ont envoyés.

La *Commission consultative* est un corps plus restreint. Elle est en principe constituée et organisée par la Conférence qui décide du nombre des États qui en feront partie et choisit elle-même ces États. Il semble qu'une règle tende à s'établir d'après laquelle la Commission consultative comprend un tiers des Membres de la Société, soit seize Membres, au nombre desquels entrent nécessairement les quatre Membres permanents du Conseil. Les douze autres Membres sont choisis parmi les États les plus directement intéressés aux questions soumises à l'Organisation technique ou paraissant les plus qualifiés pour l'étude de ces questions. Les commissaires eux-mêmes sont nommés par États Membres de la Commission.

La Commission est permanente, en ce sens qu'elle se réunit librement toutes les fois qu'elle le juge à propos.

Grâce au petit nombre de ses membres et à son caractère de permanence, la Commission consultative est l'organe actif par excellence, concentrant toute l'activité scientifique et productrice. Elle est chargée de procéder, d'une façon continue, à l'élaboration des mesures dont le besoin se fait sentir dans son domaine propre ; elle assiste le Conseil et l'Assemblée dans les questions se rapportant à ce domaine ; elle prépare le travail des Conférences périodiques ; elle se tient au cou-

rant de la suite donnée dans les différents pays, aux délibérations de la Conférence ; enfin et surtout elle est investie du droit d'interprétation des textes adoptés par la Conférence et d'un rôle de conciliation : les différends qui s'élèvent entre les États au sujet de l'application des actes adoptés par la Conférence sont soumis à la Commission consultative qui agit comme médiatrice ; en cas d'échec, la Cour de Justice internationale décide.

Toute Organisation technique enfin possède un *Secrétariat*, qui est en vertu d'une résolution de l'Assemblée obligatoirement géré par le Secrétaire général de la Société. Ce Secrétariat remplit une double mission. D'une part il sert d'organe de liaison entre les administrations techniques des Membres et d'autre part il sert de liaison entre l'Organisation technique et les autres organes techniques ou politiques de la Société.

§ 3. — *Les diverses Organisations techniques: Travail, Communications et Transit, Hygiène, Économie et Finances.*

Ce sont là les formes type de toute Organisation technique proprement dite. Il est intéressant, maintenant, d'examiner dans quelle mesure et par quels caractères particuliers les diverses Or-

ganisations techniques existantes ou projetées se rapprochent ou s'écartent des formes-types que nous venons de décrire.

On peut dire qu'il y a actuellement quatre Organisations techniques dont la constitution est achevée ou en état d'achèvement : l'Organisation du Travail, l'Organisation des Communications et du Transit, l'Office International d'Hygiène, l'Organisation Économique et Financière.

1. — L'Organisation du Travail a une position toute spéciale, ayant été créée par les Traités de paix eux-mêmes. Les dispositions qui en règlent la constitution forment la partie XIII du Traité de Versailles, et il est intéressant de remarquer que déjà, pendant les négociations, on était arrivé à la conception de l'Organisation technique telle que nous venons de la décrire, car déjà les négociateurs des Traités ont doté cette organisation d'une Conférence, d'une Commission consultative (qu'ils ont appelée Conseil d'Administration) et d'un Secrétariat (qu'ils ont appelé Bureau International du Travail). Même on peut dire qu'ils ont poussé cette organisation dans le détail plus loin peut-être que n'ont été poussées les Organisations ultérieurement créées. Ils ont en effet précisé la manière dont devaient être composés les organes principaux de l'Organisation. Sans doute les délégués à la Conférence y représentent les États Mem-

bres de l'Organisation, mais sur quatre délégués par État deux seulement représentent le gouvernement, les deux autres représentant respectivement les employeurs et les travailleurs de l'État. De même il est spécifié que le Conseil d'Administration comprend, à côté des représentants des gouvernements, un nombre égal de représentants élus moitié par les délégués à la Conférence représentant les patrons et moitié par les délégués à la Conférence représentant les ouvriers.

Cette composition tripartite des organismes du travail et, en ce qui concerne les représentants non gouvernementaux, paritaire, ne devait évidemment pas aller sans soulever des difficultés : elles se sont effectivement produites. L'Organisation a tenu jusqu'à maintenant deux conférences, l'une à Washington en 1919, l'autre à Gênes en 1920. Mais des dissensions depuis lors sont nées au sein du Conseil d'Administration entre d'une part les délégués gouvernementaux et ouvriers et d'autre part les délégués patronaux au sujet de la compétence du Bureau International du Travail.

Les délégués patronaux prétendant notamment que ce Bureau a entrepris des enquêtes qui ne rentrent pas dans la mission dont les Traités ont chargé l'Organisation technique, ont cessé de participer aux travaux de l'Organisation ; de plus, ils ont soumis le différend qui les sépare de leurs

collègues à l'arbitrage de la Cour de Justice internationale.

Au point de vue des rapports avec les organismes politiques de la Société, il est certain que l'Organisation du Travail jouit actuellement, au sein de la Société, d'une autonomie plus large que celle qui a été reconnue aux autres Organisations techniques ; le fait s'explique non seulement parce que cette organisation a été prévue et réglementée par le Traité de paix, lequel est extrêmement succinct sur cette question, mais surtout peut-être par la forte personnalité de son directeur, le député français Albert Thomas. Le Traité de Versailles, en effet, déclare simplement que le Secrétariat général doit prêter son concours au Bureau International du Travail pour autant qu'il dépend de lui, et, d'autre part, que les dépenses de l'Organisation du Bureau International du Travail imputées au budget de la Société sont payées au directeur par le Secrétariat général.

Profitant de ces dispositions en somme assez vagues, l'Organisation du Travail a échappé beaucoup plus que les autres Organisations au contrôle du Conseil de la Société.

Cette indépendance apparaît nettement dans le fait que le directeur du Bureau International du Travail est nommé par le Conseil d'Administration de l'Organisation tandis que les directeurs des

sections correspondantes aux autres organisations techniques sont les subordonnés directs du Secrétaire général.

II. — L'organisation des Communications et du Transit a été constituée par la Société des Nations et sa formation est à peu près achevée aujourd'hui.

Son origine remonte aux négociations des Traités de Paix. La Conférence de la Paix avait une Commission des Ports, Voies d'eau et Voies ferrées ; cette Commission devint après la signature de la paix, la Commission pour l'étude de la liberté des Communications et du Transit, laquelle présenta au Conseil de la Société des Nations un rapport concernant la nécessité de créer une organisation chargée de mettre en œuvre les principes posés par le Traité relativement aux voies de communication et au transit. Adopté par le Conseil à sa session de Rome, le 19 mai 1920, ce rapport fut également accepté, à de très légères modifications près, par l'Assemblée de Genève.

Il fut donc résolu qu'une Conférence générale sur la liberté des Communications et du Transit serait convoquée à Barcelone ; et cette conférence qui a siégé du 10 mars au 20 avril 1921 a mis au point l'Organisation nouvelle des Communications et du Transit.

La Conférence de l'Organisation est composée des représentants des Membres à raison d'un représentant par Membre ; en outre, les Etats qui ne sont pas Membres de la Société, mais qui, par suite d'une résolution de l'Assemblée, ont admis à participer aux Organisations techniques ou qui, par suite d'une résolution de la Conférence, sont admis à participer à l'Organisation des Communications et du Transit, sont assimilés, en ce qui concerne cette Organisation, aux Membres de la Société.

La Commission consultative de l'Organisation est composée des délégués désignés par les Membres de la Société représentés d'une façon permanente au Conseil, ainsi que des délégués désignés par les Membres de la Société choisis par la Conférence ; les Membres ainsi représentés à la Commission consultative ont droit chacun à un délégué. Provisoirement les Membres de la Commission seront au nombre de seize. Les Etats désignés par la Conférence, qui a tenu compte autant que possible des intérêts techniques et de la représentation géographique, sont, outre les quatre Membres représentés d'une façon permanente au Conseil : le Danemark, la Pologne, la Lettonie, le Chili, l'Espagne, le Brésil, l'Uruguay, la Belgique, l'Italie, la Chine, la Suisse et Cuba.

Le Secrétariat est naturellement assuré par

les soins du Secrétariat général de la Société.

III. — La formation de l'Organisation de l'Hygiène est beaucoup moins avancée : il est vrai qu'au lieu de créer de toutes pièces une institution nouvelle, la Société des Nations se heurte ici à un organisme déjà existant, ce qui explique les difficultés particulières qu'elle rencontre.

Il existe en effet, depuis 1907, un Office international d'Hygiène qui a été institué à la suite d'un accord international signé à Rome, et qui est dirigé par un Comité. Estimant qu'il y aurait avantage pour la Société à s'assurer la collaboration du Comité et pour l'Office à étendre son champ d'action et à voir croître ses ressources, l'Assemblée de Genève a pris une résolution aux termes de laquelle l'Office international d'Hygiène serait rattaché à la Société des Nations, laquelle créerait une Organisation internationale d'Hygiène publique (dont l'Office International constituerait le fondement).

Cette Organisation internationale de l'Hygiène publique, comme toute organisation technique de la Société, doit comprendre :

a) Une Commission générale, qui ne saurait être que l'ancien Office élargi, transformé : c'est la Conférence de l'Organisation ;

b) Une Commission technique, au sein de laquelle seront représentés les Etats Membres per-

manents du Conseil, plus cinq Etats désignés par la Commission générale ; cette Commission technique doit comprendre en outre le président de la Commission générale ; un représentant de la ligue des Sociétés de la Croix-rouge et un représentant du Conseil d'administration de l'Organisation du Travail : c'est la Commission consultative de l'Organisation ;

c) Un Secrétariat.

Mais le rattachement à la Société de l'Office international ne pouvait pas avoir lieu sans le consentement de toutes les Puissances signataires de la Convention de Rome de 1907. Au cours de sa réunion tenue à Paris en mars 1921, le Conseil décida d'instituer un Comité provisoire chargé de remplir, dans la mesure du possible, les fonctions qui doivent incomber à l'Organisation permanente jusqu'à ce que celle-ci pût les assumer elle-même. Désireux en outre de donner à ce Comité une composition analogue à celle de la future Commission technique de l'Organisation, le Conseil avait demandé à l'Office international d'Hygiène de vouloir bien désigner officieusement cinq membres pour faire partie de ce Comité. L'Office n'ayant pas désigné ces cinq membres, il a été décidé, lors de la dernière session du Conseil, de constituer un organe provisoire et purement technique. Cette Organisation provisoire comprend

douze membres nommés par le Conseil, un membre nommé par le Bureau International du Travail et un membre nommé par la Ligue des Sociétés de la Croix-rouge.

IV. — Il doit exister enfin une Organisation économique et financière dont la formation n'est encore qu'à son début mais qui cependant — on le verra plus tard — a déjà rendu des services considérables.

Dans sa deuxième session, le Conseil avait senti l'urgente nécessité d'étudier la situation financière internationale bouleversée par la guerre et de rechercher les remèdes qui pourraient y être apportés; il décida donc de convoquer dans ce but une Conférence qui se tint à Bruxelles en septembre 1920, sous la présidence de M. Ador.

Cette Conférence adressa aux gouvernements un certain nombre de recommandations d'ordre général et élaborâ d'intéressants projets pour l'organisation du crédit international; mais le Conseil comprit fort bien que de ce premier échange de vues entre techniciens de tous les pays on ne pouvait attendre qu'un dégrossissement superficiel des problèmes. Par une résolution en date du 27 octobre 1920, il décida de créer un Comité provisoire technique, économique et financier chargé de le conseiller dans l'examen de l'application urgente des recommandations issues de la

Conférence de Bruxelles et dans l'étude des problèmes économiques et financiers qu'il lui soumettrait.

L'Assemblée de Genève est allée plus loin : elle a d'une part décidé qu'une Organisation économique et financière serait formée sur le modèle des autres Organisations techniques de la Société. Cette Organisation comprendra donc une Conférence, une Commission consultative, un Secrétariat. D'autre part l'Assemblée a prescrit qu'une Commission consultative économique et financière serait constituée et se substituerait au Comité provisoire technique, économique et financier créé en octobre 1920.

La réunion de la Conférence économique et financière, qui devait avoir lieu en 1921, a été ajournée ; aussi, à l'heure actuelle encore, la Commission économique et financière fonctionne-t-elle seule. Mais il importe de noter qu'elle est complètement différente dans sa formation de la future Commission consultative qui sera constituée par la Conférence. Tandis que la Commission consultative définitive, conformément aux principes uniformes appliqués dans les Organisations techniques, sera composée de délégués d'un certain nombre d'Etats désignés par la Conférence, la Commission consultative actuelle comprend exclusivement des experts nommés par le

Conseil et choisis en raison de leur compétence.

En vue de rendre sa tâche plus facile, cette Commission a été divisée en deux Comités comprenant chacun dix membres : un Comité économique et un Comité financier.

§ 4. — *Les Commissions techniques.*

Dans l'accomplissement de leur mission relative à l'aménagement de la vie matérielle et morale internationale, l'Assemblée et le Conseil rencontrent parfois des problèmes qui ne méritent pas — pour le moment du moins — qu'une Organisation technique complète soit spécialement créée pour les traiter, mais qu'ils ne peuvent cependant pas trancher sans recevoir préalablement l'avis d'experts et de techniciens. Pour les problèmes de cette nature, ils ont créé des organismes techniques chargés d'étudier les mesures à prendre. La Société se réserve de décider elle-même de ces mesures, mais elle prend préalablement l'avis de commissions techniques constitués par elle dans ce but.

Ces Commissions présentent les mêmes caractères et peuvent procéder des mêmes autorités que les Commissions consultatives politiques dont nous avons déjà parlé.

Il suffit de mentionner ici à titre d'exemple la

Commission consultative du trafic de l'opium. Cette Commission a été instituée par le Conseil conformément à une résolution de l'Assemblée : elle est du type de la commission dans la constitution de laquelle le Conseil est lié par l'Assemblée et dont les commissaires sont en même temps que des experts des délégués de leurs gouvernements. En effet, la résolution de l'Assemblée relative à cette commission spécifie expressément qu'elle comprendra des représentants des nations les plus spécialement intéressées, et elle énumère en particulier comme telles, donc comme devant être désignées par le Conseil, la Hollande, la Grande-Bretagne, la France, l'Inde, la Chine, le Japon, le Siam et le Portugal. En fait, le Conseil s'est borné à convoquer des représentants de ces huit puissances ; il a seulement adjoint, à ces délégués, un Anglais, un Français, un Américain qui assistent aux débats au titre exclusif d'experts.

SECTION IV

L'organe juridictionnel.

La Société des Nations n'a pas seulement créé les organisations techniques dont elle avait besoin : elle s'est donné un organisme juridique. Elle a institué une Cour de Justice internationale.

Depuis le milieu du XIX^e siècle l'idée de l'arbitrage entre les nations avait pris corps peu à peu, s'était progressivement développée. Des efforts avaient été tentés pour amener les États à reconnaître les avantages et la nécessité pour eux de recourir à ce seul moyen d'établir enfin entre eux un régime de justice. On n'avait pas réussi. Pourtant des progrès notables avaient été réalisés, mais la solution décisive était encore à trouver et c'est à la Société des Nations qu'il a été donné de la découvrir. De nouveaux progrès, certes, on le verra, sont désirables encore. L'essentiel peut-être et le plus difficile paraissent faits.

Les points cardinaux autour desquels se groupent les difficultés relatives à l'organisation de la Justice internationale sont : le mode de nomination des juges ; la nature facultative ou obligatoire de la juridiction.

§ 1. — *La nomination des juges.*

Le caractère de l'arbitrage international s'était précisé au cours du XIX^e siècle.

Au début on soumettait certains différends (de préférence ceux qui ne revêtaient pas une importance considérable) à l'arbitrage, sans se préoccuper davantage du caractère qu'ils présentaient ou pouvaient présenter : s'agissait-il de différends

où s'opposait seulement la politique de deux Etats, ou bien au contraire de litiges où s'affrontaient leurs droits respectifs? Est-ce que les arbitres allaient trancher le différend d'après des considérations d'opportunité en se basant sur le principe d'équité, en statuant *ex æquo et bono*, ou bien au contraire est-ce qu'ils allaient juger le litige d'après les principes du droit en s'inspirant exclusivement des règles juridiques, en décidant uniquement conformément à la stricte justice? C'étaient là questions qu'on ne se posait pas ou que l'on n'entrevoyait que d'une manière assez confuse. Peu à peu pourtant la séparation s'est opérée et on a distingué entre les différends d'ordre politique et les différends d'ordre juridique, entre l'arbitrage international proprement dit et la décision de justice internationale, le premier tenant compte d'une foule d'éléments de fait, d'une multitude de contingences et souvent de certaines nécessités de nature politique, le deuxième s'inspirant seulement de la règle définie et posée par la loi.

A la Haye, en 1899, en 1907 surtout, on avait clairement aperçu cette distinction entre les deux grandes sortes de litiges internationaux, mais on n'a pas réussi à la faire passer dans les textes ni à créer une organisation internationale qui en tienne pleinement compte. Logiquement, en effet,

ces deux sortes de conflits doivent être tranchées par deux autorités différentes ; les conflits d'ordre politique par un tribunal d'arbitrage, les litiges d'ordre juridique par une Cour de Justice. Or on n'avait pas pu se mettre d'accord sur la constitution d'une Cour de Justice.

En 1899, on a sans doute créé à la Haye une Cour permanente d'Arbitrage destinée à faciliter aux Etats le recours immédiat à l'arbitrage pour les différends d'ordre international, mais en dépit de son nom, la Cour permanente d'Arbitrage n'est pas un tribunal établi une fois pour toutes en session permanente et attendant que les plaideurs se présentent à sa barre. Ce n'est ni une Cour de Justice ni une Cour permanente. C'est simplement une liste de personnes proposées aux Etats qui désirent recourir à l'arbitrage.

Le système fonctionne de la façon suivante : Chaque Puissance contractante désigne un maximum de quatre personnes paraissant également qualifiées par leur science et leur réputation de haute intégrité pour remplir les fonctions de juges. Une liste de tous les noms donnés par les Etats est établie. Quand un conflit éclate, les Etats en litige choisissent sur cette liste (ou bien en dehors s'ils le préfèrent) un certain nombre d'arbitres qui constitueront le tribunal auquel sera déferé le conflit.

Les inconvénients de ce système sont évidents. Dans chaque affaire soumise à l'arbitrage les parties choisissent leurs juges, mais quand la sentence a été rendue le tribunal disparaît ; il ne survit pas au différend pour lequel il a été créé et ce serait un pur hasard si les membres d'un tribunal se retrouvaient plus tard ensemble pour trancher une affaire analogue s'élevant entre deux Etats. Les précédents qui jouent normalement un rôle important dans l'élaboration des jugements n'ont ici qu'un minimum d'influence, et il serait à peu près impossible de découvrir, dans la collection des décisions arbitrales, les rudiments d'une jurisprudence internationale. Le choix des arbitres n'est pas toujours le résultat du désir de voir la justice rendue, et les gouvernements ne recherchent pas toujours dans les juges de leur choix l'impartialité scrupuleuse. Surtout les verdicts trahissent trop souvent le désir de tenir la balance aussi égale que possible entre les parties en litige et portent des traces de marchandages et de compromis qui sont beaucoup plus le résultat de considérations diplomatiques et politiques que celui du respect pour la cause essentielle du Droit.

Ces inconvénients n'avaient pas échappé à la Conférence de 1907. L'expérience des arbitrages prononcés depuis 1899 avait ouvert les yeux.

Aussi l'idée fut-elle émise de créer soit au sein de la Cour elle-même soit indépendamment de cette Cour une Cour internationale de Justice, permanente au sens véritable du mot et capable de donner aux verdicts rendus par elle cette unité, cette stabilité et cette valeur juridique qu'on avait jusqu'ici vainement cherchées.

Sur la proposition des Etats-Unis un projet pour l'établissement d'une Cour de Justice, qui devait comprendre un petit nombre de magistrats nommés pour douze ans, fut soumis à l'examen de la Conférence. Mais comment devaient être nommés les membres de ce Tribunal ? Le principe de l'égalité des Etats aurait conduit au tirage au sort entre chacun des quarante-quatre Etats représentés à la Haye. Mais on ne pouvait pas s'en remettre uniquement au tirage au sort. Les uns proposaient donc que les juges fussent élus par l'Assemblée générale de la Cour permanente ; les autres préconisaient un système de roulement entre les Etats. D'après ce système, des dix-sept juges que devait comprendre la Cour, huit appartiendraient d'une façon permanente aux grandes Puissances ; les neuf autres seraient divisés entre les Etats moins importants, chacun de ceux-ci ayant à tour de rôle un représentant dans la Cour. Aucun de ces projets ne fut admis par la Conférence.

Reprenant l'œuvre de la Haye, mais plus heureuse et d'ailleurs mieux placée que les Conférences de 1899 et 1907 pour résoudre le problème, la Société des Nations a découvert enfin le moyen de trancher ce difficile problème de la composition d'une Cour de Justice Internationale.

Longuement étudié et discuté à la Haye même en juillet 1920 par un Comité de Juristes pris parmi les plus éminents du monde, examiné ensuite par le Conseil de la Société des Nations, le projet créant une Cour de Justice a été enfin adopté à l'unanimité par l'Assemblée de Genève en décembre 1920.

D'après ce projet, la Cour se compose de quinze membres : onze juges titulaires et quatre juges suppléants. Ces juges sont nommés par la Cour permanente d'Arbitrage de la Haye qui est certainement, à l'heure actuelle, le corps judiciaire le plus respecté du monde entier. Composée de quatre représentants de chaque nation, cette Cour représente tous les grands systèmes juridiques et les principales branches de civilisation du monde, et elle est en même temps affranchie de toute influence politique. Pour ces motifs, le projet de statut décide que la Cour de la Haye nommera un certain nombre de juristes, chaque groupe de juges nationaux choisissant deux candidats.

La liste ainsi formée sera soumise au Conseil et

à l'Assemblée de la Société des Nations. Chacun de ces organes votera pour le nombre de juges nécessaires et tout candidat qui réunira la majorité des voix à la fois dans le Conseil et dans l'Assemblée sera déclaré élu. Si le nombre des juges prévus n'est pas atteint au premier tour, il y en aura un second, et, si cela est nécessaire, un troisième. Si l'accord n'est pas fait entre le Conseil et l'Assemblée après le troisième tour, un comité sera nommé, comprenant trois membres de chacun de ces deux organes. Il est pratiquement certain que ce comité réalisera un accord acceptable à la fois par l'Assemblée et le Conseil. Si cependant il ne réussissait pas, le choix des juges restant à nommer serait fait par les juges déjà élus.

Ce système résout toutes les difficultés de cette question autrefois insoluble. D'abord la méthode de présentation par un corps judiciaire représentant toutes les nations assure une liste de candidats choisis non point en considération des Etats particuliers dont ils sont ressortissants mais surtout en considération de leur autorité personnelle, de leur carrière et du respect qui s'attache à leur nom. Puis le fait que l'élection est finalement faite par l'Assemblée et par le Conseil tranche le conflit qui s'éternisait entre les grandes et les petites Puissances, car il donne aux petites Puissances le pouvoir de tenir en échec

les grandes Puissances, puisqu'elles prédominent dans l'Assemblée, et il donne aux grandes Puissances la garantie qu'elles auront un de leurs nationaux dans le tribunal puisqu'elles prédominent dans le Conseil.

Du reste la Société des Nations n'a point supprimé la Cour permanente d'Arbitrage créée en 1899. Celle-ci subsiste non seulement pour participer à l'élection des juges de la Cour de Justice internationale, mais aussi pour remplir les fonctions pour lesquelles elle a été créée. Car maintenant la distinction devient très intéressante entre les différends d'ordre juridique et les différends d'ordre plutôt politique. Les premiers seront naturellement déférés à la nouvelle Cour de Justice, les autres continueront à pouvoir être soumis à l'arbitrage proprement dit et à pouvoir être portés devant la Cour permanente de 1899. Il peut se faire d'autre part qu'un Etat qui, en tenant compte de la composition de la Cour permanente de Justice Internationale, ne soit pas disposé à se soumettre à elle, consente cependant à faire juger le différend par une Commission ou par une Cour dont il pourrait nommer lui-même presque la moitié des membres, ce qui serait le cas s'il se soumettait à la Cour de la Haye.

§ — 2. — *La juridiction obligatoire.*

La deuxième des grandes difficultés auxquelles on se heurtait autrefois dans l'organisation de la justice internationale n'a pas encore été aussi complètement résolue. L'arbitrage sera-t-il obligatoire ou facultatif ? En d'autres termes : est-ce que la Cour doit être pourvue à l'égard des Etats d'une juridiction simplement facultative, en ce sens qu'elle ne peut être saisie que lorsque toutes les parties en cause y consentent, ou bien cette juridiction sera-t-elle obligatoire, en ce sens que tout Etat en conflit avec un autre aura le pouvoir de contraindre ce dernier à comparaître devant la Cour et à se laisser juger par elle ?

Il est évident dès l'abord qu'une juridiction internationale, quelque parfaite que soit son organisation, perdra grandement de son utilité si sa juridiction n'est pas obligatoire, car, au cas contraire, les Etats trouveront toujours le moyen, s'ils le veulent, de se soustraire à son autorité chaque fois qu'ils ne seront pas certains de leur bon droit. Pourtant on s'est toujours heurté sur ce point, et aujourd'hui encore, à la résistance acharnée d'un certain nombre de Puissances qui considèrent que s'engager d'avance et une fois pour toutes à soumettre à un tribunal tous leurs

litiges futurs ou même certaines catégories déterminées de leurs litiges futurs, sans qu'il soit possible au moment où l'on signe d'en mesurer l'importance, est contraire à leur souveraineté et dangereux pour leur indépendance. Elles consentent bien, quand un différend est né, lorsqu'elles ont exactement pesé les chances qu'elles ont de gagner ou de perdre et mesuré les conséquences que risque d'entraîner pour elles le procès, de s'en remettre à un arbitre ou à une Cour de Justice, mais elles ne veulent pas prendre l'engagement formel de recourir toujours et quelle que soit l'affaire, même si on en a précisé d'avance la nature, à la procédure juridictionnelle.

A la Haye, en 1899 et en 1907, il fut impossible, sur ce point, d'aboutir à un résultat effectif. Tous les projets pour munir la Cour de pouvoirs de nature obligatoire furent vains. La Russie proposait en 1899 d'insérer une clause, qui aurait contraint les Etats à soumettre à l'arbitrage certaines catégories de questions de nature purement juridique ou certaines affaires d'importance secondaire n'affectant ni leur honneur, ni leurs intérêts vitaux. Mais l'opposition de l'Allemagne fit échouer ce projet. Des projets analogues, en 1907, eurent un sort identique.

Cependant, bien que n'acceptant pas le principe de l'arbitrage obligatoire, la Conférence de

1899 reconnut formellement que rien n'empêchait les Puissances de conclure des accords particuliers impliquant cet arbitrage. Aussi des conventions d'arbitrage permanent furent-elles conclues d'Etat à Etat en nombre très élevé. La plupart d'entre elles excluent les conflits roulant sur des questions d'importance vitale, sur la liberté ou sur l'honneur des parties contractantes, sur les intérêts des puissances tierces ; mais quelques-unes parmi les plus récentes ont restreint ou même supprimé ces réserves.

Le Pacte de Versailles contient sur ce point des dispositions qui ont donné lieu à de sérieuses difficultés. Le Comité de Juristes avait prévu dans le projet de statut rédigé par lui que la Cour statuerait *sans convention spéciale* sur les différends d'ordre juridique entre les Etats. En outre la Cour connaissait de tous les différends, de quelque nature qu'ils fussent, qui lui seraient soumis par les conventions soit générales soit spéciales des parties.

Cette dernière disposition ne soulevait évidemment aucune objection, mais pouvait-on instituer une Cour de Justice ayant le droit de se considérer comme compétente pour statuer sans convention spéciale ? Autrement dit, pouvait-on demander aux Etats auxquels le statut serait soumis pour signature et ratification qu'ils admissent le prin-

cipe de la juridiction obligatoire pour tous les différends d'ordre juridique ?

Les juristes de la Haye pensaient que si la Cour est rendue compétente par l'accord des parties, ce qui est incontestable, il est difficile de voir pourquoi cet accord ne pourrait être constaté par une convention générale, délibérée par la Société des Nations, au lieu de l'être par une convention spéciale, passée entre deux ou plusieurs des parties. Si l'ensemble de la Société des Nations approuve une disposition constitutive du statut de la Cour de Justice impliquant la compétence obligatoire de cette Cour pour des points déterminés, la ratification, par les différents Etats, de cette disposition endossée par la Société des Nations n'équivaudra-t-elle pas à une convention donnant à la Cour de Justice une juridiction obligatoire dans les matières énumérées au statut ?

Mais le Conseil de la Société ne crut pas devoir suivre le Comité des Juristes sur ce point. Dans le rapport présenté au Conseil sur le projet de la Haye par M. Léon Bourgeois, l'éminent représentant de la France faisait observer que quelque avantage que puisse présenter ce projet, il constituait, en réalité, une modification à l'article 12 du Pacte. D'après cet article, en effet, lorsqu'un différend a surgi entre deux Etats, ceux-ci ont le droit de choisir entre deux alternatives : ou bien

recourir au Conseil de la Société des Nations ou bien soumettre le conflit à la procédure judiciaire. Or, dans le projet des jurisconsultes (Art. 34) il est prévu que la juridiction obligatoire de la Cour s'étendra à « tout point de droit international ». Ainsi, on substitue une décision de la Cour de justice au libre choix que le Pacte laisse aux parties quant à la question de savoir si elles porteront leur différend devant la Cour, devant une autre juridiction internationale ou devant le Conseil de la Société des Nations.

En conséquence, M. Léon Bourgeois, estimant que l'heure n'était pas venue d'envisager des modifications au Pacte, proposait que le projet des jurisconsultes fût amendé et que les dispositions relatives à la compétence obligatoire de la Cour fussent remplacées par un renvoi pur et simple aux articles 12, 13 et 14 du Pacte.

Mais devant l'Assemblée de Genève, cette question suscita une longue et ardente controverse, au cours de laquelle une majorité parut bien se dessiner désireuse de réintroduire l'arbitrage obligatoire dans le statut, affirmant que là était le progrès essentiel à réaliser, celui que l'opinion publique du monde attendait de la Société des Nations.

Presque tous les délégués des Etats américains et, d'autre part, MM. Costa au nom du Portugal,

Huber au nom de la Suisse, Lafontaine au nom de la Belgique se firent les avocats de la juridiction obligatoire. C'est à l'un de ses défenseurs les plus éminents, M. Fernandes, délégué du Brésil, que revient l'honneur d'avoir trouvé la formule de transaction, qui, tout en respectant les répugnances ou les hésitations de certaines délégations, donna à la majorité de larges satisfactions. La compétence de la Cour, n'est pas obligatoire, mais on convint que le protocole de ratification du statut de la Cour contiendrait une clause facultative permettant aux Etats d'accepter la juridiction obligatoire de la Cour pour telles catégories de litiges et sous telles conditions de réciprocité et de temps qu'ils indiqueraient.

SECTION V

Le Secrétariat.

Le Secrétariat est l'auxiliaire des organes politiques et des organes techniques. Il faut que toutes ces conférences, commissions, que tous ces conseils aient à côté d'eux, quand ils siègent, un organisme chargé de tenir les écritures, de rédiger les nécessaires procès-verbaux et d'exécuter les besognes d'administration et d'intendance indispensables ; il faut surtout que pendant les inter-

valles où ils ne seront pas réunis, il y ait un organisme chargé de préparer le travail des futures sessions et de suivre l'exécution des décisions prises par les précédentes; il faut enfin un organisme qui serve d'intermédiaire entre l'Assemblée et le Conseil, entre les organisations politiques et les organisations techniques, entre la Société et les Membres, comme entre la Société et les Etats restés en dehors de la Société : c'est le Secrétariat.

Créé par le Pacte, d'abord installé à Londres, transporté ensuite à Genève, le Secrétariat s'est efforcé de remplir la difficile mission qui lui est confiée; son organisation s'est peu à peu dessinée, puis développée, puis perfectionnée dans le constant souci de se modeler sur les activités diverses de la Société et de répondre aussi exactement que possible aux besoins des organes politiques et techniques.

L'organisation interne du Secrétariat est naturellement en perpétuelle évolution puisqu'à chaque service nouveau créé dans la Société doit toujours immédiatement correspondre à Genève un organe chargé d'assurer le secrétariat des Commissions ou Conseils qui gèrent ce service. On peut du moins dessiner les grandes lignes de cet organisme.

Le Secrétariat est dirigé par un Anglais, sir Eric

Drumond, Secrétaire général, assisté de trois sous-Secrétaires généraux : un Français (qui est Secrétaire Général adjoint), M. Jean Monnet, antérieurement représentant de la France au Conseil Suprême Economique ; le publiciste japonais bien connu, Inatzo Nitobe ; et l'éminent juriste italien, signor Anzilotti.

Il est divisé en sections et en départements, à la tête desquels sont respectivement placés des directeurs et des chefs de département. Mais de même qu'il y a des organismes politiques et des organismes techniques, de même au Secrétariat il faut distinguer entre les sections ou départements politiques et les sections ou départements techniques.

Les sections politiques jouent un rôle relativement plus simple : ce sont les auxiliaires des organes politiques, dont elles préparent, instruisent, exécutent les décisions ; telles sont la section administrative, la section des mandats, la section politique proprement dite.

Les sections techniques ont des fonctions un peu plus complexes : elles remplissent d'abord auprès des organisations techniques auxquelles elles sont rattachées les mêmes missions d'information et d'exécution que les autres sections auprès des organismes politiques. Mais en outre, comme elles sont partie intégrante du Secrétariat général, cha-

cune d'elles constitue le moyen normal de liaison entre son organisation technique, les autres organisations (politiques ou techniques) de la Société et les autres sections du Secrétariat. Telles sont la section économique et financière, la section d'hygiène, la section du transit. Le Bureau International du Travail remplit dans l'organisation du travail une mission très analogue à celle d'une section du Secrétariat.

Il faut mentionner enfin une troisième sorte de sections qui ne sont, à proprement parler, ni techniques ni politiques, mais qui sont en quelque sorte des organismes généraux du Secrétariat, la section juridique et celle de l'information.

Il faut remarquer que le Secrétariat est le seul organisme véritablement permanent de la Société, en ce sens qu'il est constamment en activité et que d'autre part il réunit des collaborateurs de presque tous les pays du monde (l'Organisation du Travail comprend déjà des Allemands) ; ce double caractère doit lui permettre d'exercer une influence sans doute purement officieuse mais réelle pourtant sur les divers autres organismes de la Société.

L'opinion publique s'est à maintes reprises montrée assez sévère à l'égard du Secrétariat général. Un Anglais se demandait un jour avec humour à quoi pouvait bien s'occuper sir Eric

Drumond, sinon à pêcher des truites dans le Lac Léman — et une légende s'est formée de fonctionnaires travaillant peu.

En réalité, il s'accomplit à Genève une besogne difficile. Il faut assurer l'administration des affaires internationales dans un esprit international. Autour de Sir Eric Drumond, des hommes se sont groupés : Japonais, Norvégiens, Anglais, Suisses, Espagnols, Français et Italiens, travaillant ensemble, se fondant peu à peu en une organisation compacte, arrondissant les angles, harmonisant des conceptions et des idéals aussi variés que ceux des quarante Membres de la Société, et qui s'efforcent de toute leur ardeur de faire vivre et prospérer l'association qui a remis entre leurs mains sa frêle jeunesse.

On leur a reproché également les appointements considérables qui leur sont assurés. Contre ce reproche on a fait valoir que Genève est une des villes du monde où la vie coûte le plus cher, que les fonctionnaires du Secrétariat ont été choisis parmi les hommes distingués de leur pays et que la plupart d'entre eux avaient dans leur patrie une situation en général équivalente à celle qu'ils trouvent en Suisse. On a dit aussi que le lourd labeur qui échoit à la plupart d'entre eux, la responsabilité qui pèse sur leurs épaules, le fait que leur fonction est essentiellement temporaire et

peut brusquement cesser du jour au lendemain justifiaient la situation qui leur est faite.

C'est à une conclusion semblable qu'a abouti la Commission d'enquête chargée par l'Assemblée d'examiner, tant pour le Secrétariat général que pour le Bureau International du Travail, « tout ce qui se rapporte à l'organisation et aux méthodes de travail, à l'efficacité, au nombre, aux traitements et aux indemnités du personnel et aux dépenses générales de toute l'organisation ». Ce rapport, tout en proposant quelques économies et en suggérant un regroupement possible des sections, approuve dans l'ensemble la présente organisation des services du Secrétariat général et du Bureau International du Travail et le travail accompli par eux.

CHAPITRE II

LE BILAN DE LA SOCIÉTÉ EN JUILLET 1921

La Société des Nations a beaucoup travaillé depuis qu'elle existe. A la vérité, de ce travail, tout considérable qu'il soit, l'opinion publique est loin de se rendre nettement compte. Les organismes sont extrêmement multiples et divers. Les questions dont a été amenée à s'occuper la Société des Nations sont nouvelles et pour la plupart inextricablement compliquées. Sur ces questions, les techniciens les plus expérimentés du monde hésitent et discutent sans pouvoir parfois s'accorder. Comment, dans ces conditions, les peuples pourraient-ils immédiatement se rendre compte des activités, des initiatives de la Société, comme aussi des gains qu'elle a réalisés ?

Il est intéressant de décrire aussi objectivement que possible le bilan des résultats positifs ou négatifs obtenus par la Société à la veille de sa deuxième Assemblée.

Un fait est certain : la Société s'est en dix-huit mois organisée et elle a pris conscience d'elle-même. Les corps prévus par le Pacte se sont réunis et ont fonctionné. Ils se sont les uns les autres donné une méthode de travail ; ils sont entrés en contact les uns avec les autres. Eux-mêmes ont créé à leur tour les organismes qui leur paraissent nécessaires pour les aider dans leur propre tâche ou pour assurer les services qui incombent à la Société. Ainsi on a maintenant tout un imposant ensemble de Conseils, de Conférences, de Commissions... ; on va avoir une Cour de Justice.

Ces organismes, du moins ceux qui sont déjà entrés en fonction, qu'ont-ils fait ? Ont-ils déjà rendu des services ? Paraissent-ils devoir prochainement en rendre ou bien doit-on constater leur probable impuissance ?

Il faut distinguer entre les services techniques et les services politiques.

SECTION I

Le bilan économique.

En matière technique et administrative, la Société a rendu déjà des services importants et il n'a pas tenu qu'à elle qu'ils ne fussent de beaucoup plus considérables.

I. — Elle s'est d'abord efforcée de faire progresser la législation international du Travail. Le Traité de Paix, « attendu que la Société des Nations a pour but d'établir la paix universelle et qu'une telle paix ne peut être fondée que sur la base de la justice sociale », fait expressément rentrer dans les attributions de la Société l'amélioration des conditions actuelles du travail qui « impliquent pour un grand nombre de personnes l'iniquité, la misère et les privations ». Cette amélioration doit être simultanément assurée dans tous les pays, car la non-adoption par une nation quelconque d'un régime du travail réellement humain fait obstacle aux efforts des nations désireuses d'améliorer le sort des travailleurs de leur propre pays,

Ce programme devait recevoir un commencement de réalisation dès 1919, car le Traité prévoyait que la Conférence du Travail tiendrait sa première session à Washington en 1919 pour étudier un certain nombre de questions qu'il indiquait lui-même.

Cette Conférence a effectivement siégé, du 25 octobre au 29 novembre 1919. Quand elle s'est séparée, elle avait signé six projets de convention et six recommandations. Les projets de convention portaient sur la journée de huit heures, le travail de nuit des femmes et des enfants dans

l'industrie, l'âge d'admission des enfants aux travaux industriels, l'emploi des femmes avant et après l'accouchement, le chômage. Les recommandations portaient sur la protection des femmes et des enfants contre le « saturnisme », la prévention du charbon, la création d'un service public d'hygiène, le chômage, l'interdiction de l'emploi du phosphore blanc dans l'industrie des allumettes et la réciprocité de traitement des travailleurs étrangers.

Toutes les dispositions ainsi adoptées ou recommandées par la Conférence de Washington n'avaient certes pas la même valeur ni la même importance et elles n'étaient peut-être pas toutes également opportunes. Il est certain cependant que dans leur ensemble elles constituaient une notable amélioration de la situation actuelle et sur ce point il serait difficile de prétendre que la Société des Nations n'a pas accompli une œuvre essentiellement utile et pacifique.

Il s'en faut cependant que cette œuvre soit près de produire les heureux résultats qu'on est en droit d'en attendre. Le Traité a pris soin de spécifier dans son article 405 que chacun des Etats s'engage à soumettre les recommandations ou les projets de convention adoptés par la Conférence du Travail aux autorités internes compétentes dans un délai qui ne doit jamais dépasser

dix-huit mois après la clôture de la session de la Conférence. Or, dix-huit mois sont passés depuis que la Conférence de Washington a terminé ses travaux et les conventions qui y ont été signées sont loin d'avoir été toutes ratifiées par tous les Etats, comme aussi les recommandations qu'elle a émises sont loin d'avoir été toutes suivies, dans tous les pays, des mesures de droit interne nécessaires à leur exécution. Le travail de ratification et d'application se poursuit cependant dans des conditions assez favorables et il est à espérer qu'il aboutira assez prochainement à une heureuse terminaison ¹.

L'Organisation du Travail a tenu une deuxième Conférence, qui a siégé à Gênes en juin 1920 et qui a été spécialement consacrée aux conditions de travail des gens de mer. Des projets de convention ont également été signés concernant l'interdiction de faire travailler les enfants en mer au-dessous de quatorze ans ; l'obligation pour les armateurs de verser aux gens de mer, victimes d'un naufrage, la totalité de leur salaire pendant deux mois ; la création d'offices de placement pour gens de mer. Mais il faut noter que la conférence de Gênes n'a pu réussir à se mettre d'accord sur la question des heures de travail en mer,

1. Marchal. *La Législation Internationale du Travail, l'Economie Nouvelle*, juin 1921, p. 317.

question qui était la plus importante de toutes celles qui se trouvaient inscrites à l'ordre du jour.

II. — La Société des Nations, en second lieu, a pris l'initiative d'étudier les problèmes de reconstruction économique et financière du monde et de proposer aux gouvernements les solutions qui lui paraissent convenables. A cet effet, elle a convoqué à Bruxelles en septembre 1920 une Conférence financière où se trouvaient représentées trente-cinq nations, y compris les États-Unis et les Puissances ex-ennemies. Cette Conférence a voté un certain nombre de résolutions, de recommandations, de vœux, relatifs aux finances publiques, aux circulations monétaires et au change, aux commerce international et au crédit.

On s'est montré de certains côtés assez sévères à l'égard des principes posés par la Conférence de Bruxelles, et il est exact que le désir de réunir sur toutes les recommandations et sur tous les vœux l'unanimité des votes — unanimité qui a été obtenue, s'il est de nature à donner plus de poids aux textes, risque de leur faire perdre beaucoup en précision et en utilité immédiatement pratique. Il serait pourtant injuste de méconnaître l'effort considérable qui a été réalisé à Bruxelles : la large publicité qui a été donnée à la Conférence et les réformes qui ont été suggérées aux délégués par un échange de vues aussi

complet et aussi approfondi ont permis à beaucoup d'Etats d'imprimer à leur politique financière de nouvelles directives.

Les travaux de la Conférence de Bruxelles ont permis, en outre, à la Société, de préparer d'intéressants projets de coopération économique internationale. L'un d'entre eux qui a été adopté par la Société, le projet dit, du nom de son auteur, projet Ter Meulen, est relatif à l'obtention de crédits internationaux par les Etats et par les ressortissants de ces Etats qui en ont besoin pour payer leurs importations essentielles. On verra qu'une première application de ce projet est actuellement envisagée en ce qui concerne l'Autriche par la Commission économique et financière.

Cette Commission ne se borne d'ailleurs pas à l'étude du relèvement financier de l'Autriche. Son Comité économique s'efforce d'établir un tableau des conditions économiques actuelles dans le monde entier. Une série d'études ont été entreprises par lui relatives aux crédits dits de « finition »¹ et à la législation de la lettre de change.

1. On appelle crédits de finition ceux sous le régime desquels la matière première au cours de ses transformations successives ne cesse pas de servir de nantissement aux crédits accordés soit par l'exportateur soit par un banquier, le produit de la vente de l'article fabriqué devant servir en premier lieu au remboursement du crédit.

De son côté, le Comité financier poursuit l'étude de divers problèmes, notamment du traitement de réciprocité à apporter aux succursales des banques étrangères dans les différents pays.

III. — En troisième lieu, la Société des Nations s'est attaquée au problème des communications et du transit.

Elle a d'abord essayé de supprimer les réglementations irritantes du commerce et du transit telles qu'elles ont survécu à la guerre. Une Conférence tenue à Paris a recommandé à tous les gouvernements de réduire les frais de passe-port, de simplifier les formalités et de supprimer les obstacles purement bureaucratiques à la circulation. Bien que ces déclarations ne fussent pas obligatoires, elles ont reçu de l'opinion publique un accueil tellement favorable qu'elles ont été une à une adoptées par les différents gouvernements.

Beaucoup plus importants ont été les résultats de la Conférence de Barcelone.

Cette Conférence est sans doute la plus importante réunion internationale tenue sous les auspices de la Société des Nations entre la première et la deuxième session de l'Assemblée de la Société. Elle n'avait pas seulement, en effet, comme programme, à la manière d'autres conférences convoquées par la Société — telle la Conférence

de Bruxelles, — de sonder sur certains problèmes l'opinion internationale pour en dégager des recommandations générales sur lesquelles il eut été relativement facile de faire l'unanimité des États. Elle n'était pas non plus une simple conférence d'experts sans responsabilité directe devant leurs gouvernements respectifs. Ayant au contraire un programme précis d'obligations internationales à déterminer et à spécifier, des conventions internationales à élaborer et à conclure, elle réunissait les représentants directs de quarante-quatre gouvernements, parfois même des membres en exercice de ces gouvernements.

Le but de la Conférence était d'arrêter les mesures d'application de l'article 23 du Pacte qui prescrit que les Membres de la Société des Nations « assureront la garantie et le maintien de la liberté des communications et du transit ».

But partiel sans doute, mais singulièrement vaste en réalité, puisqu'il ne s'agit de rien moins que d'engager la transformation des méthodes que depuis toujours, traditionnellement, tous les États ont suivies dans leur politique des transports. Jusqu'ici en effet, et sauf quelques exceptions, les questions internationales de transports ont été traitées par tous les États de la même manière que toutes les autres questions internationales, c'est-à-dire comme un élément de leur politique

internationale générale ; les facilités de communication étaient toujours considérées comme soumises exclusivement aux bonnes grâces des différents gouvernements, libres de les accorder ou de les refuser dans la mesure qui leur conviendrait, et à titre de moyen d'échange, au cours de négociations particulières.

Ce système présente le triple inconvénient d'accroître les barrières économiques entre les peuples, de livrer le commerce universel au hasard des représailles économiques, d'augmenter les froissements internationaux et les risques de guerre. Il faut donc créer une organisation juridique internationale des droits et des devoirs des Nations les unes vis-à-vis des autres en ce qui concerne le régime des communications internationales.

La Conférence de Barcelone ne pouvait, en six semaines de délibérations, réaliser définitivement une œuvre aussi considérable. Elle s'est bornée à attaquer immédiatement les tout premiers des problèmes urgents et essentiels, et pour les autres, à poser les bases d'un développement futur.

Deux grandes questions ont pu, dès à présent, faire à Barcelone l'objet de conventions internationales : celle des transports en transit et celle des transports sur les voies navigables d'intérêt international.

Les transports en transit sont ceux qui traver-

sent un État mais dont le point de départ et le point de destination sont en dehors de cet État. De tels transports requièrent, tout particulièrement, des garanties internationales. S'agit-il de transports à l'exportation ou à l'importation, l'État qui en restreint ou supprime la liberté d'exercice ne lèse directement que l'État exportateur en refusant ou restreignant ses transports à l'importation, ou l'État importateur. Pour les transports en transit, au contraire, toute interruption ou restriction lèse des États tiers, les uns importateurs, les autres exportateurs des produits dont le trafic est interrompu. Une telle interruption provoque inévitablement des représailles et des contre-coups dont il est impossible de limiter l'effet.

La Convention de Barcelone sur la liberté du transit se propose d'empêcher cette interruption ou cette entrave. A cet effet, elle stipule, sous réserve de certaines restrictions, la liberté complète du transit. Les transports en transit jouiront, au bénéfice de tous, d'une sorte d'immunité.

Les mêmes principes de liberté et d'égalité qui, pour l'ensemble des transports par voies ferrées et par voies d'eau, sont appliqués seulement en cas de transports en transit, sont au contraire, dans le cas spécial de transports sur voies d'eau d'intérêt international, appliqués à toutes les catégories de transports, y compris les transports d'impor-

tation et d'exportation et les transports intérieurs.

La seconde des conventions internationales signées à Barcelone : la convention relative au régime des voies navigables d'intérêt international, réglemente en effet la navigation sur ces voies d'eau. On nomme voies d'eau d'intérêt international, les voies d'eau accessibles à la navigation commerciale ordinaire et donnant accès à la mer à plus d'un État. Ces voies d'eau ont, depuis longtemps, fait l'objet d'accords internationaux généraux ou particuliers. Il faut, en effet, qu'un État traversé par l'une d'elle ne puisse pas la monopoliser à son profit ; les États situés en amont des grands fleuves internationaux souffriraient particulièrement de toute entrave apportée à la liberté de navigation sur ces fleuves, surtout les États privés d'accès à la mer. Pour eux, la liberté des voies d'eaux d'intérêt international n'est qu'une autre expression de l'accès à la mer ¹.

Pour la première fois, la conférence de Barcelone a réussi à élaborer une convention d'application universelle qui organise le principe de la liberté de navigation sur les fleuves internationaux.

Outre ces deux conventions, la conférence de Barcelone a adopté une déclaration portant recon-

1. V. sur la Conférence de Barcelone l'article publié dans la *Vie des Peuples* le 25 juin 1921, p. 481 et suiv.

naissance du droit au pavillon des États dépourvus de littoral maritime, des recommandations relatives au régime international des voies ferrées et des recommandations relatives aux ports soumis au régime international.

Enfin, elle a élaboré le statut définitif de l'organisation technique des Communications et du Transit, statut dont les principales caractéristiques ont déjà été indiquées.

SECTION II

Le bilan politique.

On vient de voir que dans toutes les matières techniques et administratives dont elle s'est occupée, la Société des Nations a obtenu déjà, ou doit prochainement obtenir, des résultats tangibles.

En matière politique, le bilan de la Société est certainement moins favorable. Il serait pourtant injuste de parler d'un complet échec. Si dans certains cas, la Société n'a pu, en effet, remplir la mission qui lui était confiée, elle a, dans d'autres à peu près atteint le but qui lui était proposé ou qu'elle s'était, à elle-même, assigné.

Son activité s'est surtout exercée, dans ce domaine, soit, dans le dessein d'éviter que la paix

ne soit troublée, soit dans le dessein de remplir les obligations que lui impose le Pacte relativement aux mandats.

§ 1. — *Les affaires politiques proprement dites.*

Le Conseil, d'après le Pacte, doit prendre certaines initiatives en cas de guerre ou de menace de guerre menaçant directement ou non l'un des Membres de la Société. Or, il est arrivé que cette hypothèse se présentant, le Conseil ou bien n'a pris aucune initiative sachant d'avance sa démarche vouée à l'insuccès, ou bien a échoué dans sa tentative d'empêcher la guerre, ou bien a, effectivement, réussi à empêcher la guerre.

Dans la guerre entre la Pologne et les Soviets, le Conseil est resté spectateur inactif ; sa thèse semble avoir été qu'il n'avait pas à intervenir dans les conflits antérieurs à l'existence de la Société. C'est pour la même raison qu'il n'intervient pas dans le conflit gréco-turc.

Par contre, dans la guerre arménienne, l'Assemblée a tenté d'agir pour répondre à l'appel de l'Arménie. Elle a adressé à toutes les puissances une invitation à offrir leur médiation entre les Soviets et l'Arménie. Mais au moment même où le président Wilson, le Brésil et l'Espagne promettaient leur concours, où l'Assemblée créait

une Commission d'étude de six membres et où la délégation roumaine offrait d'intervenir avec des forces militaires, l'attaque des Kémalistes par l'Ouest et des forces rouges par l'Azerbeïdjan aboutissait à l'établissement d'un gouvernement soviétique en Arménie.

Dans le conflit entre la Pologne et la Lithuanie l'action du Conseil, suscitée par une démarche de la Pologne fut, sans être encore décisive, plus heureuse en ce sens que, du moins, son intervention a pu, jusqu'à maintenant, empêcher toute effusion de sang.

On se rappelle qu'en septembre 1920 le Conseil était parvenu à obtenir le retrait des troupes polonaises et lithuaniennes de la zone contestée entre les deux nations, mais qu'au mois d'octobre de la même année le général Zeligowski avait occupé Vilna de sa propre autorité avec des troupes irrégulières. Cette occupation a donné lieu à d'interminables discussions entre la Pologne, la Lithuanie et le Conseil.

Ce dernier avait d'abord fait accepter par les deux États le principe d'un plébiscite et l'envoi d'une Commission de Contrôle chargée d'obtenir l'évacuation du territoire litigieux et de préparer l'arrivée d'une force internationale destinée à maintenir l'ordre et à assurer la liberté des opérations du plébiscite. Mais des difficultés surgirent

qui obligèrent le Conseil à renoncer à ces projets. On eut alors recours à des négociations directes entre la Pologne et la Lithuanie, sous la présidence de M. Hymans, représentant de la Belgique au Conseil.

Depuis le mois d'avril 1921, avec des alternatives diverses, ces négociations se poursuivent à Bruxelles. Leur base s'est, d'ailleurs, élargie : il n'est plus seulement question de tracer une frontière entre les deux États, mais plutôt d'obtenir entre eux un rapprochement en ce qui concerne leur politique étrangère, leur régime douanier, l'utilisation de leurs forces militaires, etc. Un avant-projet établi par M. Hymans à ce sujet a été accepté, en principe, par les deux gouvernements. Le Conseil, dans sa dernière session, a voté une résolution les invitant à poursuivre les négociations. Du moins, jusqu'à maintenant, tout acte d'hostilité a été empêché.

La Société des Nations a été plus heureuse dans le conflit qui s'est élevé entre la Finlande et la Suède au sujet de l'attribution des îles d'Åland. Après avoir fait examiner la question d'abord par un Comité de juristes, puis par une Commission d'enquête, le Conseil a attribué à la Finlande la souveraineté sur les îles d'Åland ; toutefois, dans l'intérêt de la paix générale, pour faire naître des relations cordiales entre la Finlande et

la Suède, et pour assurer la prospérité des îles elles-mêmes, le Conseil a estimé qu'il y avait lieu de donner des garanties nouvelles à leur population et de régler la question de la neutralisation et de la non-fortification de l'archipel. Sur ce dernier point, il a décidé qu'un accord international, conforme dans ses grandes lignes au projet suédois pour la neutralisation, devrait être conclu. En ce qui concerne les garanties à accorder à la population, elles ont fait l'objet d'un accord entre les représentants de la Finlande et ceux de la Suède.

Cette décision a fait l'objet, surtout en France, de nombreuses critiques, car, dit-on, elle ne tient aucun compte du vœu de l'immense majorité des Alandais d'être rattachés à la Suède, et viole directement le principe en vertu duquel les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes.

Ces critiques ne paraissent pas tout à fait justes. Rien n'est plus destructif que le principe de nationalités s'il est poussé jusqu'à ses plus extrêmes conséquences : en pratique, il ne peut être appliqué que dans la mesure où il ne risque pas de troubler le maintien de la paix entre les nations. Il faut donc chercher un juste milieu entre les aspirations à l'indépendance totale des minorités qui peuplent un territoire et la volonté antisécessionniste des États. C'est une solution tran-

sactionnelle de ce genre qu'a adoptée le Conseil. Il y a simplement dans sa décision une prudente mise en œuvre de considérations de justice et de considérations de politique également impérieuses, et il apparaît bien que le résultat auquel elle a abouti était le seul qui pouvait assurer, entre la Suède et la Finlande, le maintien de la paix.

§ 2. — *Les mandats.*

On sait comment se présentait la question des territoires détachés de la Turquie et des anciennes colonies allemandes devant les négociateurs des Traités de Paix. D'une part, on ne pouvait pas admettre que ces régions fussent simplement partagées entre les Puissances victorieuses et annexées par elles. On ne voulait pas, d'autre part, les internationaliser purement et simplement, car l'internationalisation aurait conduit à proclamer l'égalité économique de tous les Etats sur ces territoires, et certains parmi les Alliés, notamment les Dominions, voulaient tout de même obtenir quelques droits de préférence dans ces régions.

D'où l'introduction de cette nouveauté dans le droit public : le mandat-tutelle. Les anciens territoires turcs et les anciennes colonies allemandes sont confiés à certaines Puissances qui reçoivent

le mandat d'exercer sur ces pays une sorte de tutelle, c'est-à-dire qu'elles prennent en charge la mission d'aider les peuples habitant ces régions à se développer et de leur apprendre à se gouverner eux-mêmes. Toute exploitation d'un peuple nouveau par un peuple plus civilisé est donc exclue. Le mandataire ne doit pas se réserver le monopole du commerce dans le pays qu'il administre ; il ne doit pas établir une base navale ou militaire ; il ne doit pas chercher à profiter de son mandat pour accroître ses forces militaires ; il doit interdire les trafics immoraux et dangereux, etc...

Pourtant, tous les peuples arriérés ne se prêtent pas à une même administration, car il existe des différences entre eux. Ils sont plus ou moins développés, plus ou moins proches de la majorité. Il y aura donc différentes sortes de mandats. Le Pacte en distingue trois, qu'on a appelés les mandats A, B ou C. Le mandat A s'exerce sur les peuples qui ont atteint un degré de développement tel que leur existence comme nation indépendante peut être reconnue provisoirement, à la condition que les conseils et l'aide d'un mandataire guident leur administration jusqu'au moment où ils seront capables de se conduire seuls. Ce mandat s'applique notamment aux territoires qui appartenaient autrefois à l'Empire Ottoman (la Syrie,

la Palestine, etc.). Au mandat B sont soumis les peuples moins développés et dont il faut que les mandataires assument complètement l'administration : tels sont les peuples de l'Afrique Centrale. Le mandat C enfin s'applique aux territoires qui ne peuvent être mieux administrés que sous les lois du mandataire, comme une partie intégrante de son territoire ; tels le Sud-Ouest africain et les îles du Pacifique Austral.

Mutatis mutandis, on peut dire que le mandat A, c'est le protectorat ; le mandat B, la colonie ; le mandat C, l'annexion.

Du reste, quel que soit le type choisi, le mandataire est soumis, dans son administration, au contrôle du Conseil de la Société des Nations. A cet effet, il fournit chaque année un rapport qui est examiné par une Commission permanente et sur lequel statue le Conseil.

Telles sont les dispositions du Pacte. Elles soulèvent des difficultés de diverses sortes. Quels seront les mandataires et qui les choisira ? Que mettra-t-on dans chaque mandat particulier, dans chaque charte individuelle ? Comment le contrôle de la Société sera-t-il organisé et fonctionnera-t-il ?

Ce sont les principales Puissances alliées qui ont désigné elles-mêmes et directement les mandataires et ont reparti, entre eux, les territoires

antérieurement turcs ou allemands. Le Conseil, à juste titre, a reconnu la légitimité de ce procédé tout à fait conforme aux dispositions des Traités.

En ce qui concerne le contenu des mandats, c'est-à-dire les règles à observer par les mandataires dans l'administration des territoires qui leur sont confiés, le Conseil a décidé de prier les Puissances mandataires de statuer elles-mêmes sur les termes des mandats, se réservant le droit de contrôler la conformité desdits mandats avec les normes générales posées à l'article 22 du Pacte, lesquelles déterminent, de façon large, les obligations des mandataires.

Cette prière n'a été, jusqu'à maintenant, que médiocrement exaucée. Les termes des mandats C ont été seuls soumis au Conseil et approuvés par lui. On se rappelle d'ailleurs qu'après que cette approbation eut été donnée, les États-Unis ont protesté contre les termes de certains de ces mandats, notamment contre les conditions dans lesquelles l'île Yap a été confiée au Japon. Le Conseil a très justement répondu qu'il n'est pas responsable de cette attribution ni des conditions dans lesquelles elle a été faite, cette question relevant uniquement du Conseil suprême.

Quant aux mandats A et B, aucune attribution ni aucun projet n'ont encore été notifiés ou soumis officiellement au Conseil. Celui-ci, au cours de

sa dernière session, a invité les Puissances à adopter enfin une répartition et à lui faire connaître cette répartition assez tôt pour que dans la session qu'il tiendra immédiatement avant l'Assemblée de septembre 1921, il puisse prendre acte de la répartition et examiner les termes des projets.

Enfin, quant au contrôle exercé par le Conseil sur les conditions dans lesquelles s'exécutent les mandats, il ne saurait encore, à proprement parler, en être question, puisque ce contrôle doit porter sur un rapport annuel fait par les mandataires, et que les mandats C, seuls approuvés actuellement, n'ont pas encore un an d'existence. La Société des Nations a, néanmoins, constitué une Commission des Mandats et elle a invité les Puissances à faire dès maintenant connaître à cette Commission dans quelles conditions s'est effectuée la prise de possession des anciennes colonies allemandes et provinces turques, et de quelle manière s'est opérée la mise en marche de leur administration sur ces territoires.

On s'est peut être un peu trop hâté de condamner sans appel la politique de la Société des Nations relativement aux mandats, et de proclamer, en se basant sur les faits ci-dessus relatés, son irrémédiable impuissance. On peut d'abord se demander si la Société des Nations devait nor-

malement avoir à s'occuper de ces questions coloniales. Il semble bien qu'en réalité ces questions ne rentrent qu'accidentellement dans la compétence de la Société et que celle-ci a été employée, par les auteurs du Traité, comme l'instrument occasionnel d'une politique de circonstance. Il ne serait donc pas logique de conclure, d'un échec de la Société en cette matière, à une impuissance radicale de la Société dans la réalisation de ses fins propres.

D'autant plus que l'échec n'est pas encore démontré. Il faut attendre que le système ait fonctionné pour le juger. Quand quelques rapports auront été déposés par les mandataires et étudiés par la Commission, on verra si les résultats proclamés par le Conseil de l'examen de ces rapports seront sans aucun poids sur l'opinion publique universelle. L'examen lui-même sera sûrement approfondi, surtout si, comme il est à prévoir, l'Allemagne admise dans la Société obtient un représentant au sein du Conseil et de la Commission des Mandats. Elle ne manquera pas, en effet, de défendre les populations de ses anciennes colonies contre l'administration des mandataires. Quelque conciliantes que soient les observations éventuelles du Conseil, les mandataires s'efforceront certainement de les éviter. Peut-être cela suffira-t-il pour doter les territoires en tutelle

d'administrations supérieures à celles des colonies du type ancien. Mais alors, celles-ci auront des raisons de se plaindre, et la question est de savoir si le mandat évoluera vers la colonie, ou si, inversement et de préférence, la colonie n'évoluera pas vers le mandat.

SECTION III

Le relèvement financier de l'Autriche.

On sait dans quelle effroyable situation se trouve l'Autriche : la disproportion qui existe entre la capitale et les campagnes, l'obligation où elle est de se procurer au dehors les denrées indispensables à son existence, l'irréparable avilissement de sa monnaie qui lui rend à peu près impossible l'achat de ces denrées... c'est la famine et la perspective de tous les actes de folie auxquels peut se laisser entraîner un peuple qui meurt d'inanition.

En mars 1921, les principales Puissances alliées ont saisi la Société des Nations de cette angoissante question ; elles ont invité le Comité financier de la Société à examiner la situation financière de l'Autriche et les services qu'il pourrait rendre en vue de la restauration économique et financière de ce pays.

Ce n'était pas là seulement un problème tech-

nique ; c'était aussi une intervention humanitaire qu'on demandait à la Société. Mais il importe aussi de remarquer l'importance politique que présente la question, car une Autriche abandonnée et affamée risque fort de se jeter dans les bras de l'Allemagne et c'est tout l'équilibre européen, si laborieusement échafaudé par la Conférence de Versailles, qui s'écroule. Une Autriche, au contraire, pouvant se suffire à elle-même et d'ailleurs liée par les obligations nouvelles que son relèvement l'aura entraînée à contracter, pourra plus facilement se plier à l'observation des Traités.

A la demande des Puissances alliées, la Société des Nations fit une réponse de principe affirmative ; mais elle subordonna son acceptation définitive à un certain nombre de conditions et notamment à celle-ci : que les Puissances déclareraient expressément renoncer pour une durée d'au moins vingt ans aux privilèges que leur assure le Traité de Saint-Germain en garantie de toutes leurs créances sur l'Autriche, qu'elles soient représentées soit par les obligations de crédit de secours, soit par les bons de réparations ou les frais des armées d'occupation. La Société déclarait, en même temps, qu'elle prenait immédiatement les mesures nécessaires pour recueillir tous les renseignements propres à l'aider dans ses travaux.

A cet effet, trois membres du Comité financier furent chargés de se rendre à Vienne pour y procéder à une courte enquête sur la situation en Autriche.

Au début de mai, un accord était intervenu entre les délégués du Comité financier et le Gouvernement autrichien, dont l'attitude et les propositions étaient officiellement approuvées par les représentants des différents partis politiques autrichiens. Un plan financier d'ensemble avait été établi pour réaliser des économies budgétaires et ouvrir de nouvelles sources de revenu ; la création d'une nouvelle banque autrichienne d'émission avait été étudiée ; l'institution d'une Commission de Contrôle, nommée moitié par la Commission financière de la Société des Nations moitié par le Gouvernement autrichien, et chargée de surveiller l'emploi de toutes les ressources obtenues à l'étranger, des gages constitués par l'Etat et de la réalisation du programme d'assainissement, avait été acceptée ; enfin, l'émission d'un emprunt intérieur de vaste envergure nécessaire pour faire face aux besoins financiers du Gouvernement et suppléer aux émissions de papier-monnaie, avait été décidée.

Ce programme, examiné par le Comité Financier de la Société des Nations dans sa réunion de Londres en mai 1921 a été, après discussion, ac-

cepté dans son ensemble. Puis le Comité financier a établi un rapport qui constitue sa réponse définitive à la demande des Puissances alliées du mois de mars.

Dans ce rapport, la Commission prend d'abord acte de ce que les gouvernements britannique, français, japonais et tchéco-slovaque acceptent de renoncer pour au moins vingt ans aux hypothèques constituées en leur faveur sur les ressources de l'Autriche. Elle compte que les autres gouvernements voudront bien notifier à une date très rapprochée leur adhésion à cette mesure, dont l'adoption préalable est nécessaire à la réalisation du programme de relèvement financier de l'Autriche.

La Commission accepte le principe que les conditions nécessaires à la reconstitution de l'Autriche soient les suivantes : réforme de l'étalon monétaire, qui doit être réalisée par une banque d'émission jouissant de l'autorité et de l'indépendance nécessaires ; équilibre du budget obtenu aussitôt que possible ; placement immédiat d'un emprunt intérieur considérable, afin d'arrêter l'émission des billets de banque, ce que la Commission considère comme absolument indispensable.

La Commission estime, d'autre part, que la Banque d'émission devra être constituée le plus

tôt possible, mais que la réforme monétaire ne doit pas, nécessairement, être entreprise simultanément. La Banque devra considérer comme son premier devoir de soutenir le cours du change de la couronne et préparer la réforme qui substituera une unité monétaire entièrement nouvelle, ayant une valeur déterminée, aux billets actuels.

Dans la Commission de contrôle, il y aurait lieu de faire désigner quatre membres au lieu de trois, comme le propose le Gouvernement autrichien, par la Commission financière de la Société des Nations.

Pour la période de transition, des avances temporaires seront immédiatement nécessaires. Pour cela, l'émission d'obligations Ter Meulen serait autorisée à certaines conditions que définit la Commission : l'actif offert par le Gouvernement autrichien ferait immédiatement l'objet d'une constitution de gages en nantissement de ces avances ; les avances seraient remboursables, en première ligne, sur les emprunts extérieurs prévus dans le programme.

La Commission financière de la Société des Nations a reçu l'assurance précise que des avances temporaires suffisantes pour permettre la mise en œuvre du programme pendant un certain nombre de mois seront disponibles dans quelques semaines, à la condition que le Gouvernement au-

trichien exécute son programme de réforme financière.

Le travail exécuté par la Commission financière de la Société des Nations dans sa réunion de Londres a été poussé assez loin pour que la mise en œuvre du projet de relèvement du crédit autrichien puisse commencer immédiatement. Toutefois le déclenchement de ce puissant mécanisme financier reste subordonné à une condition préalable : la remise temporaire des hypothèques autrichiennes par les gouvernements qui les détiennent. Certaines réponses, ainsi qu'il est mentionné plus haut, sont déjà parvenues. L'œuvre du relèvement économique de l'Autriche ne pourra commencer que lorsque la Commission financière de la Société des Nations aura reçu l'adhésion de tous les gouvernements intéressés.

On ne peut terminer cet exposé sans faire une constatation. Si l'œuvre entreprise, malgré l'immense intérêt qu'elle présente, échoue, l'échec sera exclusivement dû, non pas à la Société des Nations, mais à l'attitude des Gouvernements.

CHAPITRE III

LES CARACTÈRES GÉNÉRAUX DE LA SOCIÉTÉ

Nous pouvons maintenant jeter un coup d'œil d'ensemble sur l'organisation de la Société, sur ce qu'elle a réalisé ou tenté de réaliser depuis qu'elle existe, essayer d'en dégager les caractères généraux et de porter sur ses débuts un jugement motivé.

SECTION I

Ni super-État, ni Pentarchie.

D'abord, il est assez facile de dire ce que la Société des Nations n'est pas.

1. — Elle n'est pas un super-État, un super-Gouvernement, un État d'États ¹. On le lui a reproché. Des hommes, des Gouvernements même

¹. Voir la démonstration de cette proposition dans l'ouvrage de M. le Doyen Larnaude, *La Société des Nations*, Paris, 1920.

se sont trouvés pour lui faire cette critique, qu'elle ait, sinon en fait, du moins dans ses tendances, tenté de régenter les Etats indépendants et souverains.

Il faut le proclamer nettement ; ces idées sur l'indépendance et la souveraineté absolues, inaliénables, intangibles des Etats sont ce qu'il y a de plus faux, de plus périmé dans le monde. Indépendant et souverain, l'Etat qui ne peut pas vivre sans nouer et contracter les relations les plus étroites avec les autres Etats ? Indépendant et souverain, l'Etat à qui il suffit que quelques autres suppriment telle denrée ou telle matière première (le charbon à celui-ci, le blé à celui-là) pour qu'il soit condamné à bref délai à la faillite et à la famine ? Les Etats, comme les individus, ne peuvent vivre indépendants et isolés, et tout souverains et indépendants qu'ils sont ou se proclament, il faut bien qu'ils sacrifient à la nécessité de vivre leurs orgueilleuses prétentions. En réalité, c'est d'interdépendance qu'il s'agit, et non point d'indépendance.

Admettons, cependant, la notion traditionnelle de la souveraineté absolue des Etats : est-ce que la Société des Nations menace cette souveraineté d'une façon quelconque ? En vérité, considérer la Société des Nations actuelle comme un super-Etat ou même simplement comme un super-Etat en

voie de devenir et menaçant, dans une mesure aussi limitée que possible, la souveraineté des Etats, quelque extension qu'on veuille donner à cette notion, cela constitue un savoureux paradoxe. S'il est, en effet, une pensée qui ne cesse de hanter l'esprit des hommes qui dirigent la Société et à laquelle ils ont toujours subordonné tous leurs actes et toutes leurs paroles, c'est bien celle du respect le plus absolu de la souveraineté des Etats. Le Pacte pose la règle de l'unanimité : sauf quelques exceptions, aucune décision, aucune délibération ne peut être prise qu'à l'unanimité. Or, à la Société des Nations, ce n'est pas assez de dire qu'on a le fétichisme de cette règle, on met une sorte de coquetterie, même quand on pourrait s'en écarter, à l'observer : à la Conférence financière de Bruxelles, par exemple, où il s'agissait de règles d'un ordre tout à fait général, de principes économiques et financiers à allure presque doctrinale, on s'est appliqué à réaliser l'accord de tous les délégués sur toutes les propositions, et pourtant, ce n'étaient que des vœux, des avis, émis par des experts parlant en leur nom personnel, et qui ne liaient en aucune manière les Etats, et que les Etats étaient libres de suivre ou de ne pas suivre.

Du moins, lorsque l'unanimité a été réalisée, l'Etat est-il immédiatement lié par la décision

prise, ou bien, si la majorité suffit, lorsque cette majorité a été atteinte ? En principe, non. Il n'est lié que s'il s'est par avance engagé à accepter la décision que prendra la Société. Le Pacte contient ainsi d'une manière tacite un certain nombre d'engagements pour l'avenir. Le fait pour un Etat d'adhérer à la Société implique par exemple qu'il s'engage à participer aux frais d'administration de cette Société ; le fait qu'il recourt au Tribunal organisé par la Société implique qu'il s'engage à accepter la décision du Tribunal... ; mais peut-on dire que, dans cette hypothèse, la souveraineté de l'Etat est amoindrie, donc supprimée, et que son indépendance subit un échec ? Qui oserait le soutenir ? C'est par un acte de sa libre souveraineté que l'Etat a pris un engagement exécutoire ultérieurement, et sa souveraineté n'a été limitée par personne ni par rien : par lui-même seulement. Chaque fois que l'Etat signe un traité avec un autre Etat, depuis qu'il y a des Etats au monde, les signataires s'engagent à accomplir certains actes, à adopter certaines attitudes. A-t-on jamais prétendu qu'il y avait là une diminution, donc un anéantissement de la souveraineté des Etats ? En quoi, dès lors, un engagement concernant la politique des Etats envers la Société des Nations ou dans le cadre de cette Société serait-il davantage contraire à la sou-

veraineté, et à l'indépendance de ces Etats ?

Il ne faut point perdre de vue enfin la procédure qui est toujours suivie par les Etats en matière d'engagements internationaux. En dehors du cas où un Etat Membre de la Société est lié par le fait qu'il a librement souscrit au Pacte, il ne peut être tenu à une obligation quelconque que s'il l'a formellement acceptée dans les formes prescrites par le droit international. Deux formalités sont indispensables : la signature et la ratification.

Lorsque la Société propose un projet de convention aux Etats Membres, ceux-ci sont d'abord libres de la signer ou de ne pas la signer : les plénipotentiaires qu'ils ont délégués afin d'examiner et, s'il y a lieu, de discuter le projet et qu'ils ont munis à cet effet des pouvoirs nécessaires apposent ou non leur signature, suivant que les dispositions des projets répondent ou non aux instructions reçues de leurs gouvernements.

Mais même lorsque le projet a été signé par ses plénipotentiaires, l'Etat n'est pas encore engagé : il faut encore qu'il ratifie la signature de ses plénipotentiaires, et rien ne l'oblige à cette ratification. Le droit interne des différents pays décide quelle autorité dans l'Etat aura qualité pour ratifier : c'est soit le chef de l'Etat soit, dans les matières importantes, le Parlement. Et l'Etat n'est lié qu'après la ratification.

On voit quelles minutieuses précautions ont prises les États : véritablement, quand un État est engagé, c'est qu'il l'a bien voulu, et sa souveraineté ne subit jamais aucune atteinte.

La Société des Nations ne peut donc jamais imposer, par la voie de l'autorité, à un État un engagement auquel celui-ci n'a pas préalablement souscrit ; et prétendre qu'elle constitue un super-État, est certainement le dernier reproche qu'on puisse lui adresser. Tout au contraire, c'est bien plutôt sa faiblesse qu'il faudrait critiquer, et nous verrons plus tard dans quelle mesure cette critique serait fondée.

II. — La Société des Nations n'est pas davantage un gouvernement polyarchique, un gouvernement de grandes Puissances victorieuses s'efforçant de maintenir sur les États faibles et moyens la dictature qu'elles ont exercée en fait après l'armistice. On l'a prétendu et c'est là le reproche qui revient le plus souvent sous la plume des auteurs français qui ont écrit sur cette question. On affirme que la Société des Nations actuelle, c'est une nouvelle Pentarchie, qui, par des moyens analogues à ceux dont usait la première, tente d'imposer son autorité sur l'ensemble des États.

Il ne paraît pas que ce soit là une affirmation tout à fait exacte. Il est probable que les rédacteurs du Pacte voulaient, en effet, donner aux

grandes Puissances au sein de la Société des Nations, une importance plus grande qu'aux autres Etats. Ce désir peut s'expliquer, ainsi qu'on l'a vu, par le fait que, dans la réalité, les décisions de la Société touchent beaucoup plus directement les grandes Puissances que les petites, et que les premières ont beaucoup plus d'intérêt que les secondes à la bonne administration des services internationaux. C'est une considération dont il est tenu compte dans toute les unions d'Etats. Mais il est possible aussi, et même vraisemblable, que les auteurs du Traité ont désiré, sinon perpétuer, du moins prolonger autant que possible l'autorité prépondérante que leur donnait leur victoire ; en particulier, dans la mesure où la Société des Nations qu'ils créaient devait décider des affaires internationales, ils cherchaient à se réserver à eux-mêmes une influence déterminante dans les décisions de cette Société.

Or, quoi qu'on puisse penser de ces visées, il ne semble pas qu'elles se soient réalisées. Non point que les grandes Puissances n'exercent pas une influence à l'heure actuelle encore prépondérante au sein de la Société ; mais la Société n'agit que dans une mesure extrêmement réduite sur les affaires internationales. On sait que les gouvernements des grandes Puissances ne traitent pas les grands problèmes consécutifs à la signature de la paix

dans le cadre de la Société des Nations. Le Conseil de la Société n'a pas été — ce qu'il aurait pu devenir et ce qu'il devait peut-être devenir dans la conception primitive des auteurs du Pacte — le successeur du Conseil suprême, car le Conseil suprême s'est survécu à lui-même. La meilleure preuve que, dans la Société des Nations, les Puissances ne se sentent pas une Pentarchie, est qu'elles ont créé le Conseil suprême et qu'elles continuent à régler, en Conseil suprême, les questions internationales importantes.

S'il existe sur la terre actuellement un Gouvernement pentarchique, c'est le Conseil suprême qui l'exerce et non point la Société des Nations.

SECTION II

Organisme de coopération internationale.

La Société des Nations n'est ni un super-Etat, ni une Pentarchie. Qu'est-elle donc ?

C'est un organisme de travail international ; c'est un mécanisme technique mis à la disposition des peuples pour ordonner, sur des bases rationnelles, les relations internationales.

Avant la guerre, les rapports entre les Etats et entre les peuples, rapports politiques et rapports économiques, n'étaient soumis qu'à une réglemen-

tation embryonnaire. Des traités nombreux commençaient à instituer ce qu'on a appelé le droit administratif international. D'autre part, il se constituait des associations ou unions internationales à caractère plus ou moins officiel dont chacune devait gérer un service public international : les postes, le télégraphe, les chemins de fer. Mais c'étaient là des organismes incomplets et fragmentaires, sans cohésion, et à qui il manquait le plus souvent l'organe permanent d'exécution indispensable pour surveiller le service et le faire progresser.

Pourtant, ce système, tout embryonnaire qu'il fût, pouvait à la rigueur suffire avant 1914. Après 1920, si on ne le perfectionnait pas, il serait condamné à une faillite certaine, car le monde est loin d'être aujourd'hui ce qu'il était avant la guerre : des Etats nouveaux ont surgi ; des Etats anciens se sont disloqués ; les grands courants économiques d'autrefois ont disparu, d'autres essaient de se former ; les peuples, les vainqueurs aussi bien que les vaincus, sont ruinés ou bien plongés dans des crises terriblement menaçantes : l'ordre ancien a complètement disparu, il faut reconstruire un monde nouveau.

Et qu'ils sont effroyablement vastes et complexes et pressants les problèmes de reconstruction devant lesquels se trouvent aujourd'hui les

peuples et les gouvernements ! Jamais questions de cette importance ne s'étaient posés en aussi grand nombre, et l'opinion publique se rend compte que si elles ne sont pas résolues, c'en est fait, pour des siècles peut-être, du progrès humain et de la civilisation humaine.

Quand on considère l'énormité et la complexité de la tâche qui s'impose aujourd'hui aux Gouvernements, on aperçoit, avec la clarté de l'évidence, que la manière ancienne de régler les rapports internationaux est singulièrement insuffisante. Que peuvent faire des diplomates, des hommes d'État, quelque étendue que soit leur culture, quelque profonde que soit leur expérience, quelque labour qu'il consentent à fournir, devant un problème comme celui du change international ou celui de la distribution dans le monde des matières premières ? On se rappelle quelles étaient les traditionnelles méthodes de travail des diplomaties d'avant-guerre : c'était la correspondance officielle et secrète, l'interminable échange de notes innombrables ; parfois, dans les très grandes circonstances ou lorsqu'un trop grand nombre d'États était intéressé, on réunissait une conférence, laquelle, si elle aboutissait, concluait un accord international ; mais, l'accord conclu, la conférence disparaissait et trop souvent avec elle l'accord qu'elle avait mis sur pied. Cette méthode

ne saurait plus suffire aujourd'hui si on veut que le monde recouvre sa prospérité d'autrefois. Aux négociations occasionnelles, aux réunions spasmodiques, il faut substituer tout un système de conférences régulières entre personnalités compétentes.

Un tel système semble bien être aujourd'hui le seul procédé qui permette de régler les rapports internationaux.

Il faut, pour chaque catégorie de problèmes internationaux, une Commission. Il faut que des hommes ne réunissent autour d'une table pour échanger directement leurs points de vue, les concilier et se mettre d'accord sur une solution. La correspondance est possible quand deux États seuls sont intéressés ; quand il y en a davantage, elle ne peut jamais aboutir. On veut, par exemple, établir un train direct de Paris à Bucarest. Si les directeurs des chemins de fer des pays traversés essaient de s'entendre au moyen de notes envoyées par l'intermédiaire des chancelleries sur l'horaire, les formalités en douane, le nombre et le poids des wagons, les tarifs, etc., combien d'années seront perdues à ce vain échange de correspondance ? Si, au contraire, on met en présence un ou deux hommes qualifiés pour chaque pays intéressé, ils régleront la question en deux ou trois séances.

La Commission doit être technique, c'est-à-dire qu'elle doit réunir non point des négociateurs quelconques, mais des experts spécialement préparés à traiter des questions qui doivent faire l'objet de la réglementation internationale : le problème du change doit être étudié par des financiers, celui du transit par des économistes et des ingénieurs des chemins de fer, celui du typhus par des médecins, etc... Sans doute, la décision définitive devra être abandonnée aux Gouvernements ou aux Parlements ; mais cette décision doit nécessairement être préparée par des études de techniciens et elle doit se baser sur les propositions de ces derniers. Avant la guerre, les difficultés internationales étaient résolues par des hommes politiques, qui marchandèrent entre eux ; elles doivent désormais être résolues par des experts, qui les étudient en elles-mêmes et établissent la meilleure solution technique.

La Commission doit être permanente ; trop de conférences ou de congrès dans le passé ont abouti à des accords internationaux dont les dispositions étaient excellentes, mais qui n'ont jamais été appliqués, pour qu'il soit permis aujourd'hui de négliger cette cruelle expérience. Nous savons maintenant que même les meilleures réglementations internationales, celles sur lesquelles l'accord s'est fait le plus facilement et dont tous

les États reconnaissent les avantages évidents restent lettre morte ou ne sont exécutés que pendant quelques années, s'il n'existe pas un organisme quelconque chargé d'en surveiller l'exécution, de régler les détails d'application, de les accommoder aux besoins nouveaux. Il faut donc que la Commission soit permanente, c'est-à-dire qu'elle se réunisse à intervalles fixes et que dans l'intervalle de ses réunions, un Comité plus restreint ou au moins un Secrétariat quelconque, assure la continuité du service et en contrôle la marche régulière.

La Commission doit jouer un rôle de médiation au cas de différends internationaux entrant dans sa compétence. Elle est normalement saisie de tous les différends soulevés par l'application des dispositions contenues dans les accords qui ont été réalisés par son intermédiaire. Si les divergences portent sur des points de fait contestés, elle a le droit de faire procéder à une enquête par une Commission d'enquête ; puis elle émet un avis motivé en vue d'arriver à un règlement. Cet avis ne lie naturellement pas les États, qui peuvent toujours porter le litige devant la Cour de Justice internationale. On ne saurait cependant exagérer l'importance de cette procédure, car les négociateurs d'un accord, connaissant les attributions de la Commission, peuvent dans les ma-

tières les plus délicates et quand une précision est impossible à atteindre, se contenter de principes très généraux et de formules volontairement vagues, tels que « indemnité équitable ou raisonnable »... puisqu'ils savent qu'ultérieurement la Commission interprètera ces dispositions et les précisera. Ainsi, les accords internationaux sont plus faciles à réaliser ; ils peuvent être plus généraux et s'étendre à un plus grand nombre d'États ; et surtout il peut s'établir sur chaque matière une sorte de jurisprudence technique et véritablement créatrice de droit. Il y a là une possibilité de développement et d'amélioration continue. La Commission technique, médiatrice désignée, joue désormais, en droit international, un rôle analogue à celui du Conseil d'État en France dans l'élaboration du droit administratif français.

Un exemple montrera, comment peut fonctionner le système nouveau et quels résultats il peut produire : c'est celui de la question autrichienne.

Les Alliés, après avoir pendant plus de deux ans essayé en vain de la résoudre, ayant constaté qu'en fin de compte la situation de l'Autriche entre leurs mains ne cessait d'empirer et qu'une catastrophe devenait inévitable, ont enfin confié le soin de s'occuper de ce pays à la Société des Nations ; et celle-ci, pour ce qui la concerne, a réussi en quelques semaines.

Ainsi, un problème cesse d'être insoluble quand, au lieu d'être traité par des hommes politiques, il est confié à des experts, surtout quand ceux-ci, habitués depuis des mois à travailler ensemble, se connaissent et se sont donné une méthode de travail en commun. Au moment même où les Alliés passent le problème à la Société des Nations, celle-ci a une organisation toute prête pour l'étudier : il n'est donc pas nécessaire de créer une institution nouvelle, laquelle ne pourrait entrer en fonction qu'après de longs délais. En outre ses experts analysent scientifiquement le problème technique qui leur est proposé : chacun d'eux présente la solution qu'il estime devoir être la plus exacte ; leurs discussions n'ont pas d'autre objet que de faire apparaître le meilleur remède *en soi*. Dans les conférences politiques au contraire, chacun des interlocuteurs défend, avant tout, des intérêts. La solution adoptée ne l'est pas à cause de son mérite propre, mais parce qu'elle est la plus favorable à la majorité des intérêts en présence ou aux intérêts le mieux défendus. C'est pourquoi le problème du relèvement de l'Autriche qui était en suspens depuis deux ans, a pu être résolu en quelques semaines.

Or, la Commission technique permanente est le mode normal d'activité de la Société des Nations. Qu'il s'agisse de problèmes politiques ou

économiques, de questions de transit, de travail, d'hygiène, de différends juridiques, la Société des Nations possède un Conseil, une Assemblée, un organisme technique, une Cour de Justice. Tous ces organes sont techniques et permanents et répondent, d'une manière parfaitement adéquate aux besoins du monde nouveau, et seuls dans le monde, ils y répondent.

Ils ont d'autres caractères qu'il importe de signaler : comme les tribunaux dans le droit interne de différents pays, *ils ne se saisissent jamais eux-mêmes*. Ils attendent qu'un Membre ou que l'ensemble des Membres les saisissent de tel ou tel problème nommément désigné. Cette règle vaut à la fois pour les organes politiques et pour les organisations techniques. Jamais un organe de la Société ne se risque à traiter une affaire ou à étudier une question d'ordre international si elle ne lui a pas été expressément confiée par le Pacte ou si elle ne rentre pas dans la compétence que lui a attribuée le Pacte ou enfin si elle ne lui a pas été expressément renvoyée pour examen.

Cette réserve s'explique : elle s'explique encore et toujours par cette idée que les dirigeants de la Société ne veulent pas se donner même l'apparence d'empiéter, si peu que cela soit, sur l'indépendance et la souveraineté des États. Non seulement on ne cherche pas à les contraindre, mais

on ne s'occupe de régler les affaires (mieux qu'ils ne pourraient sans doute eux-mêmes et seuls les régler) que s'ils le demandent. On leur offre un mécanisme pour réglementation des questions internationales. On leur offre une Commission composée des experts les plus qualifiés et qui s'efforceront de trouver pour chaque problème qu'on leur soumet la meilleure solution possible. Libre aux États de chercher, s'ils le veulent, un autre procédé pour régler ces problèmes.

A l'inverse, tout État, quand il est Membre de la Société, et même parfois quand il n'appartient pas à la Société *peut toujours saisir la Commission* de telle ou telle réclamation, de tel ou tel problème. C'est ici encore une importante innovation : autrefois, quand un État voulait collaborer avec un ou plusieurs autres, il devait, avant d'engager une action quelconque, demander, par la voie secrète de la diplomatie, à son ou ses futurs interlocuteurs s'ils acceptaient le principe d'un travail en commun. Maintenant, il suffit de s'adresser à la Société et, par elle, à telle ou telle Commission compétente. La Société convoque tous les autres Membres sans aucune formalité préalable : vient qui veut. L'absence d'un membre peut être regrettée, elle n'est jamais un obstacle à une collaboration productrice des autres.

Telle est la Société des Nations : c'est un *ensem-*

ble d'organismes permanents et techniques offerts aux États pour réaliser à leur profit le meilleur travail international possible.

§ 3. — *Que vaut cet organisme ?*

Certes, il y a loin du rêve dont s'énevrait l'humanité en novembre 1918 à cette médiocre et un peu décevante réalité. La désillusion est grande pour tous ceux qui croyaient en une Société des Nations à laquelle les États auraient unanimement confié la mission de régler leurs rapports mutuels, d'apaiser leurs différends, de juger leurs conflits, de faire régner sur la terre une éternelle paix. Les auteurs du Pacte n'ont pas voulu faire passer ce rêve dans la pratique ; ils ne le pouvaient pas, car l'humanité n'est pas mûre pour une telle organisation. Trop de peuples, trop d'États, trop de gouvernements, trop d'individus se méfient encore trop de la justice et ont encore trop de confiance dans la force de leur armée. Il y a aussi encore de trop nombreux et trop puissants intérêts individuels et égoïstes pour qui le maintien d'une situation personnelle passe avant tout. Et sans doute le chemin parcouru déjà n'est-il pas si court, puisqu'il se trouve un État — le plus puissant peut-être dans le monde — qui estime son indépendance menacée et refuse d'accepter les obligations

qui auraient découlé pour lui de son entrée dans la Société.

Tout d'abord il ne faut point perdre de vue les circonstances extrêmement difficiles au milieu desquelles la Société est née et a fait ses premiers pas. Pour organiser une œuvre de concorde et de collaboration entre les États, il faut, au moins, que la paix règne parmi eux. Or, nous sortons à peine de la guerre, et qui oserait affirmer que la paix est faite ? Elle se construit chaque jour, péniblement, douloureusement, on sait au milieu de quels soubresauts. Le règne des hommes d'ordre et des hommes de loi ne peut pas s'établir d'un seul coup sur un tel monde. Par suite, que peut faire une Société des Nations à qui on confie, sur le papier, une tâche écrasante et à qui on refuse tous moyens d'actions !

C'est ainsi que le fait que le Conseil suprême coexiste à côté du Conseil de la Société des Nations a privé celle-ci du soin de régler un grand nombre de questions importantes. Le Conseil suprême traite en effet tous les problèmes qui lui paraissent politiquement importants et ne laisse à la Société des Nations que les questions secondaires.

De plus il ne faut pas oublier le rôle bâtard que les Traités ont confié à la Société des Nations. Toutes les questions épineuses sur lesquelles on

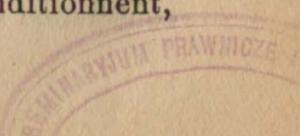
désespérait de se mettre d'accord, toutes les besognes dont aucun État ne voulait se charger ou qu'il paraissait dangereux de confier à un État particulier, on les a confiées à la Société des Nations. C'est ainsi que la Société des Nations s'est vue investir du soin de gouverner la Sarre et Dantzig, de contrôler le régime appliqué aux anciennes colonies allemandes, etc. En toutes ces matières, la Société des Nations apparaît comme la grande exécutrice des Traités de Paix. Bien que cette partie de son rôle ait quelques avantages, il est certain qu'elle est extrêmement délicate à remplir, qu'elle mène la Société des Nations à s'occuper des difficultés consécutives à la guerre et auxquelles cette institution, chargée d'organiser la paix, devrait normalement rester étrangère. Son caractère peut ainsi apparaître comme fâcheusement hybride, son autorité peut en être entamée et risque de ne point rester suffisante pour assurer les fonctions essentielles, les fonctions pacifiques de la Société.

La Société des Nations pouvait-elle, du moins, faire plus que ce qu'elle a fait et, s'appuyant davantage sur l'opinion publique, essayer de jouer dans les affaires internationales, surtout dans les affaires politiques, un rôle plus important? On l'a prétendu. Certains incriminent l'excessive prudence des dirigeants de la Société. Ils leur en veu-

lent de n'avoir pas répondu davantage à leur propre désir, aux ambitions qu'ils nourrissaient pour eux, aux espoirs qu'ils avaient mis en eux. Peut-être, en effet, les hommes à qui ont été confiés la mise en marche et les premiers commencements de la Société auraient-ils pu hausser le ton, revendiquer plus d'autorité, se saisir d'un plus grand nombre d'affaires ? C'était une partie à jouer : gagnant, on avançait de quelques années les progrès de la Société ; perdant, on compromettait, peut-être irrémédiablement la Société. Dans ces conditions, la réserve et la prudence ne valaient-elles pas mieux ?

La Société des Nations s'est donc contentée, jusqu'à maintenant, d'être l'organisme de travail international que l'on a décrit. Mais il faudrait se garder de sous-estimer l'œuvre qu'en tant que telle, elle a accomplie. Elle a surtout créé des organisations techniques et elle s'est surtout attachée à résoudre des problèmes d'ordre économique et financier. Or, c'est effectivement par là qu'il fallait commencer, et il fallait que cette œuvre-là fût faite.

Constatons aussi que les préoccupations techniques qui ont inspiré la Société des Nations semblent être justifiées. Les intérêts économiques sont à la base de toutes les relations internationales. Les relations économiques conditionnent,



dans une très large mesure, sinon complètement les relations politiques. Si donc la Société des Nations veut pouvoir réaliser un jour, à coup sûr, sa tâche primordiale qui est celle de maintenir la paix, il faut que, tout d'abord, elle atténue les difficultés économiques. Deux Etats ne peuvent pas vivre en bonne harmonie, côte à côte, s'ils se trouvent en état de guerre économique ; et, par des mesures purement économiques, il est facile de réduire à néant, les uns après les autres, toutes les clauses politiques des traités internationaux. A quoi sert de proclamer l'indépendance politique d'un territoire s'il est possible, par le jeu des tarifs de transport et de transit, de l'affamer et de le réduire en un état de vassalité économique ?

Si donc, l'on veut établir dans le monde l'ordre et la paix, il faut s'attaquer aux sources mêmes d'où découlent tout désordre et tout conflit : aux sources économiques. Il est vain de s'efforcer de régler les situations politiques et de vouloir empêcher les conflits politiques de naître, aussi longtemps qu'on n'aura pas écarté tous les motifs de désordre économique et qu'on n'aura pas reconstruit, par des accords unanimes et sur des bases solides, l'économie publique et privée des Etats du monde entier.

Les hommes de la Société des Nations ont eu conscience de cette vérité profonde, et plutôt que

de s'acharner à monopoliser entre leurs mains une force politique suffisante pour leur permettre de contraindre les Etats à la paix — à quoi ils n'auraient d'ailleurs pas réussi, — ils ont sagement préféré s'attacher à l'œuvre infiniment plus modeste mais infiniment plus pratique, de supprimer, d'abord, les motifs qui incitent le plus souvent les Etats à rompre la paix.

Avoir fait nettement apparaître cette vérité au monde et avoir commencé à la mettre en pratique, c'est là un des grands services qu'ils ont déjà rendus.

CHAPITRE IV

L'ÉVOLUTION PROCHAINE DE LA SOCIÉTÉ

On a examiné, dans les pages qui précèdent, la constitution, la situation et les caractères actuels de la Société des Nations. On se propose, dans le présent chapitre, de se demander — puisque aussi bien toute institution vivante évolue — dans quel sens et sous quelle forme doit vraisemblablement se faire l'évolution prochaine de la Société. Peut-être, nous trouverons-nous parfois à des croisées de chemins. Ayant alors pesé les avantages des diverses directions, nous pourrons indiquer celles qui nous paraîtront préférables du point de vue français, et, par suite, celles dans lesquelles il nous semble désirable que la France s'engage.

Déjà, un certain nombre d'amendements ont été proposés au Pacte de Versailles ; les uns ont pour but d'étendre les pouvoirs de juridiction, d'arbitrage et de conciliation de la Société (amendement présenté par les Etats Scandinaves, le Portugal, etc.) ; les autres visent à établir un

système permettant à tous les Etats qui ne sont pas Membres permanents du Conseil d'y être représentés à tour de rôle et suivant une répartition géographique (amendement présenté par les Etats Scandinaves, la Hollande) ; d'autres ont pour but de permettre l'admission dans la Société de tous les Etats désireux d'y entrer (amendement présenté par la République Argentine) ; d'autres encore proposent que la règle de l'unanimité ne s'applique pas aux décisions de l'Assemblée qui ont pour but d'exécuter des clauses ou des principes du Pacte (amendement présenté par la Colombie) ; d'autres enfin demandent la suppression de l'article 10 du Pacte (amendement canadien), ou de l'article 21 (amendement présenté par la Tchéco-Slovaquie et la Chine). Plusieurs de ces propositions sont intéressantes et méritent d'être examinées. La future Assemblée de Genève aura à prendre position à leur égard, à les accepter ou à les rejeter.

On doit bien se convaincre, cependant, que les progrès de la Société ne sont pas liés à l'adoption de textes plus ou moins précis, à l'application plus ou moins rigoureuse ou libérale de dispositions écrites. Le développement de la Société est surtout une affaire de volonté. La Société prendra, peu à peu, dans le monde, la situation qui doit être la sienne, la première, si les peu-

ples et les gouvernements le veulent fermement. Au cas contraire, aucun texte, si habilement rédigé soit-il, ne pourra donner à la Société une force politique efficace et une véritable influence sur les affaires mondiales.

SECTION I

L'organisation juridique.

C'est par là qu'il faut commencer, et de toutes les réalisations possibles, celle-ci est certainement la plus importante, la plus urgente, en même temps que la plus facile à assurer.

§ 1. — *Nécessité de ratifier le statut de la Cour.*

Il y suffit d'un peu de bonne volonté de la part des Etats. La Société des Nations a réalisé, de l'entreprise, tout ce qui lui incombait. Elle a rédigé un projet de statut aussi complet, aussi parfait que possible. Comment les Etats Membres de la Société pourraient-ils ne pas ratifier ce statut ? Depuis plus de trente ans, le monde entier est d'accord pour proclamer la nécessité d'une véritable juridiction internationale. Les dissentiments ne portent que sur la répartition des juges

entre les nations. Cette difficulté a été résolue par la Société des Nations, à la satisfaction commune de tous les délégués. Les Gouvernements ne peuvent pas ne pas approuver le projet de Cour Permanente qui leur est soumis par la Société. Jusqu'à maintenant quarante Etats ont signé ce projet, mais l'Assemblée a stipulé que le statut de la Cour ne pourrait entrer en vigueur qu'après le dépôt des ratifications par vingt-quatre gouvernements au moins, et ce chiffre n'est pas encore atteint. On peut espérer qu'il le sera avant la réunion de l'Assemblée de Genève ou au cours de sa session.

Le projet de statut prévoit que la Cour est ouverte aux Membres de la Société ainsi qu'aux Etats mentionnés à l'annexe au Pacte. De même la délibération de l'Assemblée de Genève relative au statut déclare formellement que le protocole reste ouvert à la signature des Etats mentionnés à l'annexe au Pacte. Il y a là une invite formelle adressée aux Etats-Unis qui, signataires du Pacte, ne l'ont pas encore ratifié. On comprend fort bien que les Etats-Unis, quelle que soit l'attitude qu'ils estiment, par ailleurs, devoir prendre à l'égard de la Société, admettent le statut de la Cour Permanente et signent le protocole qui l'établit. A vrai dire, on ne comprendrait pas qu'ils adoptassent une autre ligne de conduite.

Ils se sont faits, de tout temps, les champions de l'arbitrage international ou, plus généralement, de tous les modes pacifiques de règlement des conflits internationaux. A la Haye, en 1907, c'est la délégation américaine qui, de concert avec la délégation anglaise et allemande, soumet à la Conférence un projet de convention relative à l'établissement d'une Cour de Justice arbitrale. Ce projet échoue, on le sait, mais le délégué américain, M. Choate, déclare, au nom de son gouvernement, que la délégation des Etats-Unis se ralliera, sans aucune préoccupation d'amour-propre, à tout projet qui réunira l'approbation générale. La Conférence de la Paix de Washington, convoquée en 1907 sur l'initiative des Etats-Unis et où se réunirent les représentants des cinq républiques de l'Amérique Centrale, a créé une Cour de Justice Permanente Centre-Américaine. En 1909, à la Conférence maritime de Londres, les Etats-Unis proposent de trancher la question de la composition de la Cour de Justice arbitrale, restée en suspens en 1907, en suggérant que la Cour Internationale des Prises soit chargée de jouer le rôle de Cour de Justice arbitrale. Après la guerre, et bien que n'ayant pas ratifié le Traité de Versailles, les Etats-Unis sont représentés au sein du Comité des Juristes qui préparent le projet de statut de la Cour, et l'homme qui parle en

leur nom, collabore, en leur nom, à la rédaction du projet, contribue peut-être pour la plus grande part à la solution du problème concernant la nomination des juges, accepte au nom de son pays les termes du statut, n'est autre que le grand orateur, le grand homme d'Etat américain qui a nom Elihu Root. Enfin, on se souvient qu'un des premiers actes du Président Harding a été, après son élection, d'annoncer qu'il allait convoquer tous les Etats du monde pour organiser une Cour de Justice Internationale.

On voit mal d'ailleurs comment les Etats-Unis pourraient réaliser leur grande idée d'une Cour de Justice permanente sans se rallier au plan rédigé à la Haye, puisque la plus grande difficulté de sa constitution, le problème de la nomination des juges, n'a pu être enfin résolue, après trente ans de recherches infructueuses, que grâce à la dualité des organes politiques de la Société de Versailles. Hors de cette Société ou d'une Société aux organismes analogues, le problème de la Cour de Justice redevient insoluble.

Une fois créée la Cour de Justice, en laquelle les Etats-Unis voient le rouage essentiel, sinon unique, de la Société des Nations, il faut croire que bien des oppositions américaines contre cette Société tomberont. En tous cas, la raison capitale que les Etats-Unis paraissent faire valoir pour

tenter d'organiser une autre Société (à savoir l'impuissance de celle-ci à créer une organisation juridique internationale) aura disparu, et le jour où ils se décideront à se rapprocher de la Société des Nations, c'est vraisemblablement par la Cour de Justice qu'aura lieu ce rapprochement.

Mais là ne doit pas s'arrêter l'effort de bonne volonté des Gouvernements. Il faut espérer qu'ils signeront et ratifieront aussi la clause facultative par laquelle ils se soumettront à la juridiction obligatoire de la Cour. On se souvient qu'à la Haye, en 1907, l'arbitrage obligatoire n'a été rejeté que sur l'opposition de l'Allemagne. Cette opposition n'existe plus maintenant, et on se demande alors : « Est-ce que les États qui, en 1907, se déclaraient partisans de l'arbitrage obligatoire et qui unissaient leurs efforts contre l'obstruction allemande, et qui se lamentaient d'être empêchés par cette Puissance d'instituer l'arbitrage obligatoire, est-ce que ces États vont maintenant hésiter à accepter ce qu'ils se proclamaient si désireux d'obtenir en 1907 » ?¹

Il y a là, cependant, quelque chose de moins urgent. L'essentiel, c'est que la Cour de Justice fonctionne d'abord, la juridiction obligatoire vien-

1. Onze États jusqu'à maintenant ont signé la clause facultative concernant la juridiction obligatoire de la Cour, et quatre l'ont ratifiée.

dra ensuite. L'essentiel, c'est que les vingt-quatre ratifications nécessaires soient déposées et que l'Assemblée, d'accord avec le Conseil, nomme en septembre prochain les juges de la Cour.

Cette nomination faite et la Cour mise en mesure de fonctionner, on peut dire qu'une grande œuvre sera accomplie, que l'œuvre principale de la Société sera exécutée et qu'un des grands espoirs de l'humanité sera enfin réalisé.

§ 2. — *La Cour ne peut pas être le seul organe de la Société.*

D'aucuns vont plus loin. Pour eux, l'Assemblée et le Conseil auront achevé leur tâche, et il faut s'en rapporter à la Cour de Justice internationale du soin de réaliser l'organisation juridique du monde, sans se préoccuper, pour l'instant du moins, de travailler à une impossible et inutile organisation politique.

C'est l'opinion qui paraît, à l'heure actuelle, prévaloir aux États-Unis. Les Américains du Nord, fiers de leur Cour Suprême et des incomparables services qu'elle leur a rendus, pensent calquer sur elle la future Cour de Justice internationale. Ils sont convaincus que, de même que la Cour Suprême chargée de trancher les conflits entre les États particuliers de la Fédération a toujours

réussi à maintenir entre eux la paix (à une exception près : la Guerre Civile), de même la Cour de Justice internationale à qui la mission sera confiée de juger les différends entre tous les États du globe doit suffire pour assurer la paix sur la terre.

Mais l'argument se retourne contre eux. La Cour Suprême n'est pas l'organe unique du Gouvernement Fédéral : il est un des trois pouvoirs constitutionnels dont chacun s'appuie sur les deux autres. A quoi se réduiraient la puissance et la force du pouvoir judiciaire, s'il n'avait pas derrière lui la puissance et la force du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif ? La Cour Suprême a pu remplir la mission qu'elle tient de la Constitution américaine, précisément parce qu'il y a une Constitution des États-Unis de l'Amérique du Nord, parce qu'il y a un gouvernement qui a le pouvoir de lever des impôts et des armées sur le territoire de tous les États de l'Union, parce que les intérêts économiques et sociaux de tous les États sont, depuis longtemps, harmonisés. Ainsi, toutes les forces matérielles et morales de l'État fédéral sont derrière l'autorité judiciaire de la Cour Suprême.

Mais si cette Cour se trouvait isolée, perdue au milieu d'États réellement souverains, pratiquant peut-être chacun une politique différente, tirail-

lés en sens contraire par des intérêts économiques rivaux, dont les systèmes douaniers seraient dressés les uns contre les autres, les formes de gouvernement disparates, les armées distinctes, ne serait-elle pas réduite à l'impuissance et peut-on croire un instant qu'elle réussirait à maintenir entre ces États l'ordre et la paix ?

Il en serait de même de la Cour de Justice internationale si la Société des Nations était réduite à cette seule institution.

En réalité, l'organisation juridique du monde suppose une organisation politique et économique, de même que l'organisation politique et économique du monde ne se conçoit qu'accompagnée d'une organisation juridique. Ces institutions se complètent l'une l'autre : elles doivent, de toute nécessité, être organisées en même temps et se développer parallèlement.

La Cour ne peut fonctionner que dans un monde cohérent, bien ordonné, où il y a un mécanisme permanent de coordination et de développement international. Il faut qu'il y ait, à côté d'elle, une organisation politique, d'abord pour lui fournir les lois qu'elle doit appliquer, ensuite pour lui donner l'autorité nécessaire et, si besoin, mettre des sanctions à sa disposition. De même la Société doit avoir sous la main une Cour de Justice qui applique et qui interprète ses lois et règle-

ments. Maintes fois déjà, comme dans l'affaire des îles d'Aland, par exemple, la Société s'est heurtée à des questions purement juridiques qui ne peuvent être décidées que par un corps permanent de juristes.

La Cour de Justice internationale ne peut donc pas être le seul organe de la Société des Nations. Elle en est, néanmoins, un organe essentiel, et tout fait supposer qu'elle sera créée et mise à même de fonctionner à la fin de la prochaine Assemblée de Genève.

SECTION II

L'universalité de la Société et les ententes partielles et régionales.

La Cour Permanente de Justice créée, la seconde question capitale devant laquelle se trouvera l'Assemblée est celle de l'admission de nouveaux Membres.

On l'a dit et répété bien des fois : la Société des Nations sera universelle ou elle ne sera pas. Si tous les États de la terre ne se groupent pas en une seule association, et si une association des nations exclut de son sein quelques États, il est certain que, par la force des choses, les États ainsi excommuniés se réuniront à leur tour et

fonderont une association rivale et ennemie ; au lieu d'avoir assuré la paix du monde, on aura ressuscité, sous une forme nouvelle, la politique condamnée et préparé de nouvelles discordes et de nouvelles guerres.

Or, la Société des Nations actuelle n'est pas universelle. Un certain nombre d'États lui sont restés, pour des causes diverses, étrangers. Actuellement, la Société des Nations de Versailles apparaît comme une association particulière, groupant un nombre déterminé d'États qui en ont accepté le statut en souscrivant au Pacte, et dont les Membres, comme dans toute association, se réservent normalement le droit d'examiner les candidatures et de les accepter ou de les rejeter à leur guise.

Cette situation ne saurait se prolonger. L'Assemblée de Genève, en décembre dernier, a admis, on se le rappelle, six Membres nouveaux. Que va faire la deuxième Assemblée à l'égard des États qui ne sont pas encore Membres ? La question, soulevée par MM. Puyrredon, Nansen, Motta, va derechef se poser devant l'Assemblée. Quelle attitude va-t-elle prendre ?

§ 1. — *De l'admission de l'Allemagne.*

L'Allemagne, en 1920, n'avait pas formellement posé sa candidature ; elle eût été, vraisemblablement, rejetée. La posera-t-elle en 1921 ? Oui, probablement, si elle croit avoir des chances sérieuses de la voir aboutir. Certes, la demande du Gouvernement de Berlin sera examinée, d'abord, à la lumière des quatre principes acceptés en 1920 sur la proposition de M. Viviani, et l'Assemblée aura à dire si elle estime que les conditions exigées des Etats pour qu'ils puissent être admis dans la Société sont, désormais, remplies par l'Allemagne. Mais M. Viviani a très nettement déclaré que le problème était beaucoup plus politique que juridique, et c'est certainement du point de vue politique que la question sera surtout débattue.

L'Allemagne pourra-t-elle fournir, en septembre, des preuves suffisantes de son intention sincère d'observer ses engagements internationaux, et que penseront de ces preuves les Etats assemblés à Genève ? La réponse dépend, évidemment, en grande partie de la politique que suivra l'Allemagne à ce moment-là, et de l'attitude que prendra la délégation française à l'Assemblée.

L'impression qui dominait certainement dans le

monde jusqu'à l'avènement au pouvoir du Cabinet Wirth était que le Gouvernement allemand, soit par mauvaise volonté, soit par faiblesse, ou bien avait cherché à éluder, ou bien n'avait véritablement pas pu remplir les obligations qui découlent pour lui du Traité de Versailles. Aujourd'hui, l'Allemagne a, par l'organe de son nouveau Gouvernement, annoncé solennellement sa ferme intention de s'acquitter de toutes les charges qui pèsent sur elle. De cette intention, le Cabinet Wirth a fourni d'indiscutables preuves et des commencements de réalisation. Cette politique durera-t-elle, et le cabinet Wirth, en qui elle semble s'incarner, se maintiendra-t-il assez longtemps au pouvoir? Gardons-nous ici de nous livrer au jeu facile et dangereux des pronostics. Le gouvernement parlementaire est établi de trop fraîche date en Allemagne, les ministres y sont trop dépendants des partis, ceux-ci manquent encore trop d'expérience, de cohésion, peut-être de sens politique, le peuple enfin est venu trop récemment à la démocratie¹ pour qu'on puisse prévoir avec probabilité dans quelle mesure un Gouvernement au pouvoir représente l'opinion publique, et dans quelle limite on peut faire fond sur une opinion publique aussi inexpérimentée, aussi docile aux

1. Cf. René Brunet. *La Constitution allemande du 11 août 1919*. Paris, 1921.

suggestions les plus diverses et les plus divergentes.

§ 2. — *De l'attitude des Etats-Unis.*

A l'inverse de l'Allemagne, les Etats-Unis, désirés dans la Société des Nations, ne veulent point y entrer. C'est leur affaire. On peut se demander seulement qui souffrira le plus, à la longue, de cette exclusion volontaire, de la Société ou des Etats-Unis eux-mêmes ?

Les Etats-Unis se sont montrés bien sévères à l'égard d'un Pacte et d'un Traité que leur représentant officiel a signés en leur nom.

D'abord, ils ont reproché au Pacte le fameux article 10, et la campagne électorale des républicains contre M. Wilson a presque entièrement roulé sur cet article. On sait qu'aux termes de l'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 ».

Est-il utile encore de discuter de la portée exacte de cette disposition ? Les Etats-Unis prétendaient qu'elle risquait de les entraîner dans les compli-

cations européennes auxquelles ils entendent demeurer étrangers, et qu'elle crée un véritable super-Etat en donnant au Conseil le pouvoir de prescrire certaines mesures.

Mais il a été proclamé et reconnu que l'article 10, en premier lieu, ne garantit pas l'intégrité territoriale des Membres de la Société en toute circonstance. Elle la garantit dans le cas seulement d'une agression extérieure. Cet article vise seulement le cas, qui probablement sera rare, où une agression n'ayant pu être prévenue par tout le mécanisme d'arbitrage, de jugement, de médiation, de pression prévu au Pacte, les Membres de la Société avisent au moyen d'empêcher au moins que la Puissance qui a rompu le Pacte ou qui a bravé la Société ne supprime l'intégrité et l'indépendance territoriales de la Puissance assaillie. Est-ce trop dire ? Non, car le moins que puisse proclamer une ligue dont l'objet essentiel est d'empêcher toute guerre d'agression, c'est évidemment de déclarer qu'en aucun cas elle ne devra rapporter des avantages à l'agresseur.

En second lieu, l'article 10 ne donne pas au Conseil le droit de donner des ordres aux Etats Membres de la Société, de mobiliser leurs armées en vue de protéger l'indépendance et l'intégrité territoriales d'un Membre menacé. Par l'article 16, les Membres de la Société s'engagent à user im-

médiatement de l'arme du Blocus s'ils sont convaincus que le Pacte a été violé. Il a été, en outre, reconnu que même dans ce cas, la décision finale appartient aux Membres de la Société. Le Conseil délibère et fait connaître ses décisions : si elles ont été prises unanimement, les Membres de la Société qui se sont engagés, en vertu du § 1^{er} de l'article 16, à employer immédiatement l'arme économique, n'auront évidemment pas de raison à faire valoir pour s'abstenir de toute action. Mais enfin, à charge pour eux de le justifier, un ajournement de leur décision reste concevable, car la décision finale leur appartient. A plus forte raison quand il s'agit d'une question militaire, car alors, selon l'article 10, il n'est plus question d'une mobilisation immédiate comme pour le Blocus ; le Conseil se borne à recommander aux divers Gouvernements intéressés les effectifs par lesquels les Membres de la Société contribueront aux forces armées destinées à faire respecter les engagements de la Société. D'ailleurs, en disant que le Conseil avise aux moyens d'assurer l'exécution des obligations qui incombent aux Membres, l'article 10 n'a pas voulu dire que le Conseil donne des ordres, mais seulement qu'il propose ; les Membres de la Société disposent en pleine souveraineté.

Cette démonstration étant irréfutable, les Etats-

Unis ont adressé au Pacte de Versailles une autre objection : le Pacte est lié aux différents Traités dont il forme la première partie et dont, au moins par son article 1^{er}, il garantit l'exécution. Or, il y a dans ces Traités des dispositions que les Etats-Unis ne peuvent pas admettre. Comme ils ne sauraient, cependant, adhérer au Pacte sans ratifier en même temps tous les Traités dans leur ensemble, ils préfèrent rejeter le tout en bloc.

Cette critique n'est pas spéciale aux Etats-Unis. La Suisse et la Hollande ont soutenu à Genève qu'elles avaient adhéré au Pacte mais que, n'ayant pas été partie aux Traités, elles les ignoraient. La situation était délicate pour les Puissances qui, d'une part, ne peuvent admettre que la Société des nations se mêle un jour de reviser les Traités et qui, d'autre part, n'ont jamais eu la prétention de s'opposer à toute révision du Pacte. La thèse que M. Léon Bourgeois a fait prévaloir, c'est que tous les articles du Pacte peuvent être amendés par l'Assemblée, sauf les articles qui, dans le Pacte, se relieut expressément aux Traités, car ce serait alors admettre une révision indirecte de ces Traités par des Puissances qui n'y sont pas partie. Toute négociation à propos des Traités regarde les Puissances alliées ; toute négociation à propos du Pacte ne peut être menée qu'à l'inté-

rieur de la Société des Nations et au nom de tous ses Membres. Disjoindre ainsi les deux négociations, c'est le moyen d'assurer au Pacte l'indépendance qu'il doit garder vis-à-vis des Traités et c'est, en même temps, sauvegarder le lien qui les unit ¹. Mais dans cette situation, rien n'empêche un Etat, les Etats-Unis dans l'espèce, de ratifier le Pacte sans approuver les Traités.

En réalité, il faut chercher ailleurs les véritables raisons du refus des Etats-Unis d'entrer dans la Société des Nations.

Ils sont, à l'heure actuelle, la Puissance la plus forte et la plus riche du monde : que leur importe une association faite surtout dans l'intérêt des petits et des faibles : la mutualité n'est pas le fait de ceux qui n'ont aucun besoin ni ne courent aucun risque. Les Etats-Unis auront, quand ils voudront, l'armée et la marine les plus puissantes de la terre : ils n'ont rien à redouter de personne, certains qu'ils sont de pouvoir toujours se protéger eux-mêmes. Quelque légères que soient les obligations imposées par le Pacte aux Membres, elles sont encore supérieures, pour les Etats-Unis, aux avantages qu'ils retireraient de leur entrée dans l'association : accéder au Pacte, c'est pour eux donner plus que recevoir.

1. Cf. l'article de M. Louis F. Aubert, *Genève et Washington, Revue de Paris*, 1^{er} mars 1921, p. 151-154.

Il est intéressant, d'ailleurs, de noter le curieux renversement qui vient de se produire dans la politique extérieure américaine. Traditionnellement, les démocrates se tiennent complètement en dehors de toutes les affaires européennes ; les républicains n'y demeurent pas aussi absolument étrangers. Or, ces derniers ont été amenés par les nécessités de leur campagne électorale contre M. Wilson et les démocrates, à réprouber et à condamner toute immixtion, quelle qu'elle soit, dans les complications européennes, y compris et par-dessus tout la Société des Nations. Ils n'ont pas pu, après leur victoire, se maintenir trois mois dans cette attitude, car il y a des nécessités plus impérieuses que les promesses électorales et les conceptions de parti : ils sont donc rentrés dans le Conseil Suprême ; ils ont donc convoqué la Conférence de Washington.

Ce renversement se complétera-t-il et les républicains finiront-ils par entrer dans la Société des Nations ? Nous ne le pensons pas, aussi longtemps du moins que durera l'administration du Président Harding : la volte-face serait vraiment trop radicale, la Société des Nations actuelle est trop fortement marquée de l'empreinte wilsonienne. D'autre part, tant que la Société des Nations restera ce qu'elle est, et ne jouera pas dans les affaires véritablement mondiales un rôle plus im-

portant, les Etats-Unis n'éprouveront aucune gêne de n'en point faire partie.

La question de l'accès des Etats-Unis ne se posera qu'après les prochaines élections présidentielles. Comment se résoudra-t-elle à ce moment-là ? Cela dépendra de ce que sera devenue la Société : si elle a réussi et s'est développée, les Etats-Unis y entreront ; non, au cas contraire.

Le seul moyen véritablement digne et pratique de décider les Etats-Unis à venir prendre quelque jour dans la Société la place qui leur est réservée, est de s'efforcer d'accroître la force de la Société et son influence dans le monde.

§ 3. — *Les ententes partielles et régionales.*

La Société des Nations doit être et elle sera, tôt ou tard, universelle. Le caractère œcuménique de la Société doit être posé comme un de ses caractères essentiels. Tous les Etats du monde doivent en faire partie et tous doivent y exercer, sur les affaires mondiales, l'influence légitime qui leur revient.

Mais doit-on permettre qu'à l'intérieur de la Société se constituent des ententes partielles et des groupements régionaux ?

Que de pareilles ententes et de tels groupements soient légalement, juridiquement possibles, aucun

doute sur ce point ne peut s'élever : le Pacte prévoit expressément, dans son article 21, que les engagements internationaux conclus à l'intérieur de la Société (il mentionne nommément à titre d'exemple la doctrine de Monroe) ne sont incompatibles avec aucune disposition du Pacte.

Mais est-il opportun de permettre, de faciliter même les engagements dont il s'agit ?

Il faut distinguer parmi les engagements internes, entre les ententes partielles et les ententes régionales.

Les ententes partielles sont des accords réalisés entre Etats-Membres de la Société, sur une base non-géographique, et qui ont pour but de préciser, d'interpréter ou de développer à l'égard des signataires certains principes d'application générale adoptés par la Société. Cette sorte d'entente ne soulève aucune difficulté : il n'y a que des avantages à les favoriser. Qu'un traité intervienne entre le Danemark et le Chili, ou entre l'Autriche, le Japon et une dizaine d'autres Membres pour préciser la manière dont ils appliquent entre eux telle ou telle convention conclue entre tous les Membres de la Société, cela ne peut présenter aucun danger pour celle-ci ; et au contraire, les liens qui existent entre les signataires ne peuvent qu'en être resserrés et l'exemple ainsi donné peut entraîner les autres Membres soit à conclure des

accords similaires, soit à adhérer à l'accord déjà intervenu.

Le meilleur exemple d'entente partielle qu'on puisse choisir, c'est d'ailleurs l'exemple donné par l'article 20 du Pacte lui-même, est celui des traités d'arbitrage.

Les principes généraux du droit sont, quoi qu'en ait dit Pascal, universels. Il y a un certain minimum de justice qui doit régler les rapports entre les Etats Membres de la Société, que ces Etats soient situés sur un même continent ou sur des continents différents. Mais rien n'empêche, il est au contraire extrêmement désirable que, par des accords particuliers intervenus entre tels ou tels Etats, ce minimum soit augmenté et que le domaine des relations internationales soumis à l'empire de la justice soit, entre ces Etats, aussi largement étendu que possible. Tel est l'effet des conventions d'arbitrage.

Le projet de statut de la Cour de Justice internationale ne prévoit, on s'en souvient, que l'arbitrage facultatif, mais déjà certains Etats ont signé la clause en vertu de laquelle ils se soumettent à l'arbitrage demandé par l'un d'entre eux sur les questions énumérées dans l'article 36, § 2 du statut de la Cour. C'est là une première entente partielle dans le domaine juridique. Or, dans ce domaine même d'autres ententes partielles sont

possibles. Il peut se faire que deux ou plusieurs Etats acceptent bien l'arbitrage obligatoire, mais pour quelques-unes seulement des questions visées par l'article 36, et signent entre eux un traité spécial d'arbitrage obligatoire, nouvelle entente partielle. Il peut arriver encore qu'un Etat veuille bien accepter l'arbitrage obligatoire, mais seulement dans ses rapports avec tels ou tels Etats déterminés, et non pas dans ses rapports avec les autres Etats, parce que, par exemple, il n'a jamais eu de difficulté avec les premiers et que ses intérêts ne se sont jamais heurtés à leurs intérêts, ce qui n'est pas le cas dans ses relations avec les seconds ; il conclut donc un traité d'arbitrage avec un, deux ou plusieurs Etats spécialement choisis par lui. Entre l'entente bilatérale où participent seulement deux Etats et l'entente universelle où tous les Etats du monde se lient, il y a une possibilité presque indéfinie d'ententes partielles éminemment profitables au développement de l'arbitrage obligatoire.

Tout autre est le cas des ententes régionales.

L'entente régionale a une base géographique : c'est un accord intervenu entre Etats voisins, pour régler certaines affaires internationales d'après certaines conceptions qui leur sont propres ou conformément à leurs intérêts particuliers. Suivant les espèces, l'entente régionale est continentale, si elle

embrasse la totalité ou la quasi-totalité des Etats d'un continent (telle la doctrine de Monroe), ou demi-continentale (telle serait une entente où n'entreraient que les Etats de l'Amérique latine); l'entente régionale peut être simplement internationale, si elle n'englobe que quelques Etats d'un même continent ou si elle comprend des Etats situés sur plusieurs continents; telle serait une entente qui grouperait les Etats riverains de la Méditerranée ou les Etats riverains du Pacifique.

Ces ententes doivent-elles être autorisées? C'est peut-être là le problème capital qu'aura à résoudre la prochaine Assemblée de Genève. Il faudra le trancher: aussi longtemps que la Société n'aura pas pris position à ce sujet, elle sera sans direction et son évolution sera arrêtée. D'autre part, de la solution adoptée dépendra tout le développement futur de la Société; suivant que l'Assemblée se prononcera pour ou contre l'entente régionale, la Société revêtira dans l'avenir des aspects tout différents.

On voit comment se pose la question :

Va-t-on tendre vers une Société unique qui traitera de toutes les questions internationales? Va-t-on, au contraire, tendre vers une pluralité de Sociétés, une par continent, par exemple, et dont chacune serait compétente pour les questions intéressant les Etats de son continent, quitte à re-

chercher ultérieurement un *modus vivendi* entre ces différentes associations quand il surgirait un problème ou une difficulté présentant un caractère véritablement mondial ?

Certains soutiennent que la division des affaires du monde par continent est surannée. Cette conception était de mise au temps où le panaméricanisme était fondé aux Etats-Unis sur la tradition d'isolement à l'égard des affaires de l'Europe, et, dans les républiques de l'Amérique Centrale et du Sud, sur la crainte d'une entreprise coloniale de la part de l'Europe. Mais cette crainte paraissait bien oubliée à Genève par les représentants de ces républiques dont les quinze voix étaient décisives dans la plupart des votes. Et puis, admettrait-on aussi la quasi indépendance des affaires du continent asiatique ? Enfin, si l'idée directrice doit être désormais une division des affaires par continent, dans quelle association rentreront les affaires de l'Empire Britannique qui intéressent tous les continents ? L'Espagne renoncera-t-elle volontiers au rôle que lui assure, dans la présente Société des Nations, son crédit auprès de l'Amérique latine ?

Au lendemain d'une guerre qui a mis le monde en branle, de l'Amérique à la Chine, et qui avait paru à l'Amérique, à la France et à l'Angleterre devoir se terminer logiquement par la conclusion

d'un Pacte de Garantie qui groupait, pour la défense de la civilisation occidentale sur le Rhin, les trois grandes démocraties nord-atlantiques, une association des nations scindée en groupements continentaux serait vraiment anachronique.

De plus les adversaires des ententes régionales font à très juste titre ressortir le grave danger que présentent pour la Société et même pour le maintien de la paix de telles ententes. Si chaque continent règle ses affaires lui-même, la Société devient inutile et disparaît ; mais surtout, ce qui est extrêmement grave, on institue un système nouveau de politique, mille fois pire que les systèmes pratiqués avant 1914 : auparavant, on recherchait l'équilibre entre les Etats et quand l'un d'eux menaçait de rompre à son profit l'équilibre, les autres se liguèrent contre lui pour l'abattre. Va-t-on rechercher désormais l'équilibre entre les continents, c'est-à-dire les dresser les uns contre les autres, et préparer un avenir où les plus faibles s'allieront ensemble pour détruire le plus puissant ?

Tout cela est exact mais, d'une part, les partisans des ententes régionales ne soutiennent que très rarement l'idée que ces ententes doivent se faire systématiquement par continent. Il faut reconnaître, d'autre part, que l'argumentation présentée en faveur des ententes régionales repose

sur des constatations de fait et de sentiment extrêmement solides. Les Américains, fidèles au conseil de Washington, ont toujours eu une répugnance extrême à s'occuper des affaires européennes. Toutes ces complications, tous ces systèmes embrouillés et savants d'alliances et d'accords plus ou moins secrets entre les petites nations du vieux continent leur paraissent dangereux, et ils refusent de s'y intéresser. De même croit-on qu'il soit jamais possible d'amener l'opinion publique européenne à se passionner pour tel conflit entre deux républiques sud-américaines, sur le conflit, par exemple, entre le Chili et la Bolivie, à propos de Tacna-Arica ?

Chacune de ces deux thèses présente une part de vérité : l'erreur consiste à les opposer et à vouloir apercevoir entre elles une antinomie qui n'existe pas. Il n'y a nulle opposition entre l'affirmation d'après laquelle la Société des Nations doit devenir œcuménique, et la proposition tendant à autoriser, à l'intérieur de cette Société, des groupements régionaux.

On estime que les ententes régionales internes doivent être autorisées à cause des avantages de diverses sortes qu'elles offrent, mais seulement sous certaines conditions de nature à écarter les dangers divers qu'elles pourraient présenter.

Elles permettent, d'abord, entre les Etats, une

collaboration plus intime et plus fertile. Quand tous les Etats ou la grande majorité des Etats du monde sont réunis en assemblée plénière, ils peuvent sans doute se mettre d'accord sans trop de difficultés sur certains principes de portée très générale, sur certaines propositions qui indiquent d'une façon très large le but que tous doivent s'efforcer d'atteindre. Mais l'accord devient impossible dès lors qu'on descend dans les détails et qu'on veut donner aux notions générales une certaine précision.

Il se produit entre les Membres de la Société internationale quelque chose d'analogue à ce qui se passe entre les citoyens d'un même Etat, quand ils discutent de la politique de leur pays : les membres d'un même parti sont loin de professer tous des opinions absolument identiques ; ils agissent néanmoins ensemble quand ils se sont mis d'accord sur un certain nombre de propositions assez générales pour n'être directement contraires aux convictions particulières de personne. Bien plus, des partis politiques voisins peuvent, chacun faisant abstraction des opinions qui lui sont propres, conclure une alliance basée sur les conceptions qui leur sont communes.

De même dans la Société internationale : s'obstiner à vouloir réaliser entre tous les Membres un accord complet sur tous les points d'un programme

détaillé d'action, est une impossible gageure ; c'est se condamner à l'impuissance et à la stérilité. Pour faire œuvre efficace, il suffit de s'entendre sur les grands principes et de permettre aux Membres de poursuivre le but commun soit isolément, soit en se groupant suivant leurs préférences et leurs affinités.

La formation d'ententes régionales dans la Société des Nations, c'est, en somme, ce que dans l'intérieur d'un pays on appelle la décentralisation. Certes, les diverses parties du territoire national, régions ou départements, sont soumises à la loi nationale, mais on admet que, dans le cadre de la législation nationale, elles aménagent leur vie publique locale conformément à leurs préférences particulières et suivant leurs besoins propres. S'efforcer de faire une loi générale qui prévoie tous les détails possibles d'application et qui convienne à la fois à toutes les parties du territoire, équivaldrait à ne vouloir jamais la voter.

Combien cette vérité est plus évidente encore si, du territoire d'un pays donné, on passe à l'ensemble des territoires groupés dans la Société des Nations : une convention internationale, si elle est un peu détaillée, ne pourra jamais s'appliquer à la fois à des pays aussi différents, par exemple, que la Chine et la France ou la Nouvelle-Zélande et l'Espagne. Il faut nécessairement qu'une

adaptation des règles générales aux conditions régionales soit opérée, et tel est le service essentiel qu'on attend des ententes régionales.

De telles ententes d'ailleurs doivent nécessairement se constituer d'elles-mêmes, pour ainsi dire, par la force des choses. D'une partie du monde à l'autre, les problèmes sont différents ; bien plus, le même problème, d'un même continent à l'autre, change de caractère. Le fait est facile à constater : il s'explique naturellement par les différences, nombreuses et profondes, qui distinguent les continents.

Le continent sud-américain, par exemple, est partagé entre un certain nombre d'Etats, dont tous les habitants sont de la même race, parlent la même langue, professent la même religion ; les institutions politiques, administratives sont presque identiques dans tous ces Etats. Sur le continent européen, au contraire, il y a un inextricable mélange de races : tel village de l'Europe centrale est peuplé d'habitants de nationalités différentes qui n'ont ni la même langue, ni la même religion, ni les mêmes besoins. Le même peuple est souvent partagé entre trois ou quatre Etats dont la constitution, la législation, le régime administratif sont différents. C'est pourquoi un conflit politique entre deux Etats sud-américains présente un tout autre caractère qu'entre deux Etats de l'Europe

centrale. Une question de frontière entre deux Etats sud-américains est exclusivement territoriale ; entre deux Etats européens, elle ne peut se résoudre sans qu'entrent en jeu toutes les difficultés nées du fait que des nationalités diverses y sont intéressées, que telle ou telle d'entre elles invoquera son droit d'autodisposition et sera menacée d'oppression.

Qu'arrivera-t-il par suite si des conflits de cette sorte sont tous indistinctement portés devant le Conseil de la Société des Nations ? S'il s'agit d'un conflit sud-américain, les membres européens et asiatiques du Conseil, qui seront conscients de leur incompétence provenant de ce que, sur leurs continents, les conflits semblables à celui qui vient devant eux sont de nature différente, inclineront naturellement à s'en rapporter à l'avis du ou des membres sud-américains ; s'il s'agit d'un conflit européen, et pour les mêmes raisons, les membres sud-américains et asiatiques laisseront leurs collègues européens décider.

N'est-il pas plus pratique et plus expédient, dans ces conditions, d'organiser par continent ou demi-continent, un Conseil chargé de s'occuper des litiges nés entre les Etats situés dans leur ressort ?

Il est un dernier argument en faveur des ententes régionales. En fait, il existe déjà une entente régionale : le continent américain s'est, dès avant la

création de la Société des Nations, constitué en groupement régional : des conventions sud-américaines et panaméricaines ont été signées qui règlent un grand nombre de questions entre les Etats de ce continent¹.

La question qui se pose dès lors est la suivante : est-ce que le continent européen va rester aussi désordonné et anarchique, en face d'un continent dont l'organisation est déjà aussi avancée ? La nécessité de procéder enfin à une organisation intereuropéenne s'impose d'autant plus que déjà l'Europe est ruinée et incapable de subvenir à ses besoins. Si l'Europe veut, non plus même reconquérir la place qu'elle tenait autrefois dans le monde — car son ancienne prépondérance paraît définitivement abolie —, mais simplement échapper à une catastrophe sans précédent et éviter de tomber sous la dépendance économique des nouveaux continents, plus riches et mieux organisés qu'elle, il faut qu'elle réalise à son tour une entente régionale sur le modèle de celle qui existe déjà en Amérique.

1. L'article 21 du Pacte, avons-nous vu, mentionne expressément, comme exemple d'entente régionale (*regional understanding*), la doctrine de Monroe. La doctrine de Monroe n'est pas à proprement parler une entente : c'est une maxime d'ordre très général, dont s'inspirent en principe les Américains dans leur politique étrangère. Au contraire, les conventions sud-américaines et panaméricaines constituent de véritables ententes régionales et ce sont vraisemblablement ces conventions que vise, sans les nommer, l'article 21 quand il parle des « *regional understandings* ».

Cette nécessité est apparue déjà clairement à certains esprits, principalement dans les Etats de l'Europe centrale, et il n'y a là rien que de très naturel, car ces Etats sont traditionnellement beaucoup plus mêlés à la vie européenne que les Etats occidentaux et ils souffrent présentement au maximum de l'état anarchique de l'Europe. Aussi commence-t-on à comprendre là-bas qu'il y a des intérêts qui ne sont ni nationaux ni universels ; qui sont pour ainsi dire médians, et ce sont précisément les intérêts continentaux. Cette idée, trop souvent encore obscure et latente, commence cependant à s'éclaircir et à se répandre. Elle a été un jour exprimée d'une manière singulièrement expressive et frappante devant la Conférence de Barcelone : « Je ne parle pas, disait M. Lankas, délégué tchéco-slovaque, contre l'Amérique ; je ne parle pas non plus pour la Tchéco-Slovaquie ; je parle au nom du clocher européen. »

Les ententes régionales, nécessaires et utiles, doivent donc être autorisées. Elles ne peuvent l'être cependant que sous certaines conditions, afin que soit maintenue l'unité de la Société des Nations et évitée toute dangereuse rivalité entre les continents.

Il va d'abord de soi que les Etats Membres de la Société sont obligés, par le fait seul de leur accession au Pacte, de ne conclure entre eux au-

cune entente dont les termes soient contraires aux dispositions du Pacte lui-même ou des amendements au Pacte adoptés par l'Assemblée. Les Membres de la Société ont pour premier devoir de respecter en toutes circonstances le lien social ; il doit en être évidemment ainsi quand ils négocient entre eux des conventions particulières.

Il doit être, en outre, nettement spécifié que les accords que concluent entre eux les Etats d'un continent, ou plus généralement d'une région quelconque, doivent être conformes aux principes généraux adoptés par la Société des Nations. Les organes de la Société doivent se borner, s'ils veulent faire œuvre utile, à indiquer les buts communs, à formuler les règles générales de conduite ; les organes des groupements régionaux précisent ensuite, aussi exactement que le permet la nécessité de réaliser l'accord entre les Membres de ces groupements, de quelle manière ces Membres s'efforcent d'atteindre les buts indiqués par la Société ou d'appliquer les règles posées par elle. Mais toutes les dispositions de détail adoptées par un groupement régional doivent scrupuleusement respecter les dispositions d'ensemble qu'a formulées la Société : elles n'en peuvent être que des modalités d'exécution.

Entre les conventions générales et les conventions régionales, les rapports sont à peu près les

mêmes que, dans un Etat fédéral, entre la constitution fédérale et les constitutions des Etats particuliers, dans un Etat unitaire, entre la loi et le règlement. Dans l'Etat fédéral, les constitutions particulières doivent se conformer aux dispositions que contient à leur égard la constitution fédérale ; ainsi, la constitution allemande du 11 août 1919, dans son article 17, indique aux Pays allemands les bases sur lesquelles ils doivent édifier leurs constitutions, qui ne sont donc que le développement, la mise en œuvre détaillée de ces bases fondamentales. Dans l'Etat unitaire, en France, par exemple, la plupart des lois se terminent par une formule, qui est le plus souvent conçue de la façon suivante : « Un règlement d'administration publique précisera les détails d'application de la présente loi. » Cette disposition signifie que le chef de l'Etat devra prendre un décret pour distinguer les cas d'application, prescrire les formalités, résoudre les difficultés prévues, préparer et faciliter l'application de la loi... Mais le règlement doit naturellement respecter les dispositions de la loi.

L'analogie entre les conventions régionales d'une part, les constitutions particulières et les règlements d'autre part se manifeste à un point de vue particulièrement intéressant : dans les trois cas, un recours juridictionnel est ou sera possible

au cas de contestation sur le point de savoir si les dispositions d'application sont véritablement conformes aux règles générales auxquelles elles sont soumises, et c'est un tribunal qui décide ou décidera : Cour fédérale Suprême dans l'Etat fédéral, Tribunal administratif supérieur (Conseil d'Etat en France) dans l'Etat unitaire, Cour permanente de Justice dans la Société des Nations.

Il faut remarquer d'ailleurs que, par suite du caractère même de la Société des Nations, qui exclut toute décision par voie d'autorité, des discordances entre les conventions régionales et les conventions d'ensemble doivent être en fait presque impossibles. C'est toujours l'Etat-Membre de la Société en effet qui adopte ces deux sortes de conventions.

Il faut bien supposer que l'Etat sait ce qu'il veut : s'il a signé et ratifié une convention générale formulant les principes dont il doit désormais s'inspirer dans tel ou tel domaine, c'est qu'après examen il a accepté ces principes et les a trouvés favorables ; il n'y a donc aucune raison pour qu'ensuite, quand il négocie une convention régionale avec ses voisins, il s'écarte de ces principes et s'inspire de conceptions différentes. Comme ces voisins ont, en principe, eux aussi signé la convention générale, la convention régionale d'application doit très normalement être conforme à la convention générale.

La formation des ententes régionales doit être enfin subordonnée à une troisième condition : des groupements territoriaux ne peuvent se constituer à l'intérieur de la Société que pour s'occuper des questions qui se prêtent par leur nature à des réglementations locales ; au cas contraire, la convention régionale serait sans utilité pratique et ne pourrait avoir d'autre objet ou d'autre résultat que de détruire l'unité sociale et par suite la Société elle-même. On ne saurait admettre que plusieurs Cours de Justice fussent instituées, car la justice est essentiellement une, et le grand avantage de la Cour de Justice permanente est qu'elle doit réaliser l'unité du droit international et de la jurisprudence internationale. Il ne peut pas y avoir non plus plusieurs organismes financiers, car les problèmes financiers sont, par nature, universels, et la question du change, par exemple, ne peut pas être étudiée sur un seul continent, toutes les bourses réagissant constamment les unes sur les autres. A l'inverse, des ententes régionales sont parfaitement admissibles et même souhaitables en matière de législation ouvrière, de transit, de réglementation douanière et commerciale, etc... Une union douanière notamment constituerait une entente régionale parfaitement correcte.

Sous ces conditions, il semble bien que l'organisation de groupements territoriaux ne présente

pas les dangers que signalent leurs adversaires. Mais un fait en outre doit être signalé qui paraît de nature à écarter toute crainte : il existe des courants transversaux, des rapports intercontinentaux qui s'opposent à une séparation tranchée des continents et empêchent leur rivalité possible de devenir dangereuse. L'Empire Britannique s'étend sur tous les continents du globe, il ne peut être considéré comme relevant plus spécialement de tel ou tel continent ; toutes les forces de cohésion de cet Empire doivent donc s'employer à empêcher un conflit quelconque entre les divers continents, car une lutte entre deux continents signifierait la dislocation de l'Empire. Opèrent dans le même sens les affinités qui rapprochent l'Espagne et les Républiques de l'Amérique latine, et bientôt peut-être, si le continent africain prend conscience de lui-même, les liens qui unissent la France et l'Afrique du Nord.

Les ententes régionales peuvent donc, semble-t-il, être autorisées et même encouragées. Quelles formes revêtiront-elles ? Il est naturellement impossible de le prévoir, d'autant plus que, par définition même, elles devront être aussi diverses et nuancées que les besoins auxquels elles sont destinées à faire face. Tout naturellement l'organisation régionale devrait reproduire, dans ses grands traits, l'organisation de la Société des Nations :

le rouage essentiel (et peut-être unique) serait une conférence, réunion ou assemblée des représentants politiques ou techniques, suivant les cas, de tous les Membres du groupement.

Au surplus, le problème des ententes régionales n'est déjà plus, à l'heure actuelle, entier.

La Conférence de Barcelone a expressément reconnu que les groupements régionaux sont, en ce qui concerne le transit et les communications, indispensables. Il est vrai que c'est là une des matières qui se prêtent le mieux, par leur nature, à la constitution d'ententes régionales : il n'est ni possible ni désirable que la Société des Nations règle elle-même, d'une façon précise, pour l'ensemble des Etats-Membres, toutes les difficultés relatives, par exemple, aux voies ferrées internationales. Et comment pourrait-on adopter des règles qui fussent bonnes à la fois pour les chemins de fer de l'Amérique du Sud, du Japon et de l'Europe centrale ? En admettant qu'une réglementation uniforme soit possible, elle serait sans intérêt. Les freins des chemins de fer doivent être d'un type uniforme sur notre continent, mais l'Amérique peut se désintéresser d'un pareil problème : nos trains ne risquent pas de traverser l'Océan.

C'est pourquoi l'Assemblée, par l'article 15 du Règlement d'Organisation des Conférences Géné-

rales des Communications et du Transit a décidé que des conférences partielles auxquelles ne seraient convoqués que les représentants d'un certain nombre de Membres de la Société pourront être tenues en vue de l'examen des questions n'intéressant exclusivement que ces Membres. Néanmoins, pour éviter toute exclusion arbitraire et pour empêcher que les conférences partielles aient l'apparence ou risquent de vouloir prendre des dispositions contre un autre Membre de la Société, le même article 15 décide que tout Membre qui en fera la demande sera admis aux conférences partielles, et que, d'autre part, à la demande d'un tiers au moins des Membres non convoqués, le Conseil de la Société sera invité à remplacer la conférence partielle par une conférence générale.

On sait, d'autre part que la Commission des Amendements au Pacte se propose de soutenir devant l'Assemblée un amendement aux termes duquel il serait ajouté à l'article 21 deux paragraphes stipulant : 1° que des accords conclus entre les Membres de la Société des Nations pour préciser ou compléter les engagements en vue du maintien de la paix pourront être, non seulement approuvés par la Société, mais encouragés par elle et négociés sous ses auspices ; 2° que des conférences partielles d'Etats-Membres de la Société

pourront être convoquées dans ce but par le Conseil ou l'Assemblée.

On voit quelle importance considérable présente la discussion qui va s'ouvrir à ce sujet. Le monde s'organise peu à peu. L'institution de la Société des Nations a été certes un premier et considérable progrès dans la voie de l'organisation internationale. Ce n'est pourtant encore qu'une charpente, singulièrement fragile et qu'il importe de conforter le plus tôt possible avec de solides matériaux. Par l'organisation des ententes continentales, un progrès considérable peut être accompli, un étage entier de l'édifice futur peut être achevé.

Un étage seulement : à chaque jour suffit sa peine. Il ne paraît guère possible présentement de pousser plus loin, et ce serait déjà un admirable résultat, étant donné la tâche que représente l'organisation du monde, qu'après avoir posé quelques vastes principes, on pût mettre de l'ordre sur un continent : c'est probablement le sort du continent européen qui se joue. Il ne faut pas voir trop grand : peut-être aujourd'hui la pensée humaine ne peut-elle pas embrasser plus d'un continent à la fois ; si l'œuvre qui s'élabore peut être réalisée, elle promettra déjà d'assez magnifiques moissons.

SECTION III

L'autonomie des Organisations techniques.

Les Organisations techniques, on se le rappelle, jouissent d'une assez grande autonomie, mais elles sont soumises, surtout au point de vue de leurs rapports avec les Membres, à un contrôle du Conseil.

On comprend cette précaution ; on a voulu assurer l'unité d'action au sein de la Société. Il fallait éviter que telle ou telle Organisation technique, se réunissant librement, délibérant à sa guise sur toute question, n'adoptât une ligne de conduite contraire à la politique délibérément arrêtée par l'Assemblée et le Conseil de la Société.

Il ne faut pas se dissimuler, cependant, que cette manière de voir a donné lieu à de sérieuses objections.

Les délégués envoyés par les États à la Conférence Générale d'une Organisation technique sont, sauf les représentants des patrons et des ouvriers à la Conférence du Travail, des plénipotentiaires qui représentent leurs États respectifs ; qu'ils soient ou non munis de pleins pouvoirs, ils agissent en vertu d'instructions de leur gouvernement et leurs paroles ou leurs actes engagent dans une certaine

mesure ce gouvernement. Ils ont donc, très justement, la prétention de n'être soumis à aucun contrôle autre que celui de leur Etat. D'autre part les Etats qui les ont envoyés considéreraient comme contraire à leur dignité et à leur souveraineté que leurs représentants fussent soumis de la part d'une autorité quelconque à une censure quelconque.

Or, c'est bien là ce qui se passe à l'heure actuelle dans la Société des Nations. Quelque libéral que se soit toujours montré le Conseil dans l'exercice du contrôle qui lui est réservé sur les Organisations techniques et bien qu'en fait il ait toujours accepté les décisions ou suggestions de ces Organisations, il n'en reste pas moins qu'il a le droit de surveiller leur activité, et, le cas échéant, de rejeter ce qu'elles ont accepté.

Cette situation peut paraître d'autant plus anormale qu'au Conseil ne sont représentés qu'un très petit nombre des Etats Membres de la Société et que les grandes Puissances y dominent. Ainsi les plénipotentiaires délégués à une Conférence générale par les petites Puissances, qui ne sont pas Membres du Conseil mais qui sont également souveraines pourtant, se trouvent soumis au contrôle d'autres Etats, et leurs décisions comme leurs délibérations se trouvent dépendre de la volonté de ces derniers. Etant donné la conception

que se font, à l'heure actuelle, les Etats de leur souveraineté et le soin jaloux avec lequel ils se gardent contre tout ce qui leur paraît une atteinte à leurs droits souverains, on comprend qu'ils aient élevé de courtoises mais fermes objections contre cette situation.

§ 1. — *La convocation des Conférences.*

Le premier point à propos duquel des difficultés ont été soulevées est celui de la convocation des Conférences générales.

Pour l'Organisation du Travail et l'Organisation de l'Hygiène, le Traité de Paix et la résolution de l'Assemblée du 10 décembre prévoient respectivement que la Conférence générale et la Commission générale se réunissent au moins une fois par an. Il est, en outre, spécifié pour la Conférence du Travail et il semble résulter de ce qui est dit pour la Commission de l'Hygiène qu'elles peuvent tenir des sessions extraordinaires en cours d'année quand elles en décident ainsi : solution correcte et contre laquelle aucune objection ne peut être élevée. Il n'en est pas de même pour l'Organisation des Communications et du Transit et peut-être pour l'Organisation Economique et Financière. La résolution de l'Assemblée sur les rapports des Organisations Techniques avec le Conseil et l'As-

semblée se borne à prévoir le contrôle général du Conseil sur ces organisations, mais la résolution du 9 décembre relative à l'Organisation des Communications et du Transit spécifie expressément que les réunions de la Conférence ont lieu, en principe, sur convocation spéciale du Conseil. Quant à la résolution relative à l'Organisation Economique et Financière, elle renvoie aux principes généraux régissant les rapports entre les Organisations Techniques et le Conseil ainsi qu'aux dispositions adoptées pour les autres Organisations ; les futures Conférences Economiques et Financières risquent de ne pouvoir se réunir aussi que sur convocation spéciale du Conseil.

Or la Conférence de Barcelone a revendiqué sur ce point son indépendance. Sur la proposition de la délégation belge, elle a adopté un vœu d'après lequel l'Assemblée de la Société des Nations est priée de vouloir bien reconsidérer dans sa prochaine session la résolution qu'elle a prise à Genève le 9 décembre 1920 relativement à la Convocation des Conférences des Communications et du Transit : aux termes de ce vœu, ces Conférences seraient convoquées de plein droit sur la demande d'un tiers des Membres de la Société des Nations.

A Barcelone a été aussi soulevée la question de la nomination du Président des Conférences. Le Président de la Conférence de Barcelone, qui était

M. Gabriel Hanotaux, avait été désigné par le Conseil de la Société. Après qu'ils eurent adopté le vœu de la délégation belge concernant la convocation de plein droit de la Conférence, les délégués devaient naturellement se demander comment cette conférence, se réunissant elle-même, serait présidée ; ils devaient difficilement admettre dans leur tendance à l'indépendance que leur Président fût nommé par une autorité extérieure ; ils spécifièrent donc, qu'à l'avenir, la Conférence des Communications et du Transit, au cas où le Président ne serait pas désigné par le Conseil, serait élu par la Conférence elle-même.

§ 2. — *Le contrôle du Conseil sur les Organisations techniques.*

Mais c'est surtout la question du contrôle revendiqué par le Conseil sur les décisions des Conférences qui soulève des difficultés.

Il faut supposer des délégués munis de pleins pouvoirs, c'est-à-dire ayant qualité pour signer une convention et pour engager par leur signature (sauf ratification) l'Etat qu'ils représentent. Une fois le projet de convention arrêté, va-t-on demander aux délégués de la signer de suite, c'est-à-dire, avant que, conformément à la résolu-

tion du 9 décembre 1920, il ait été transmis au Conseil ? Il semble bien que ce soit là le parti le plus pratique, car les plénipotentiaires une fois dispersés, on risque de ne pouvoir que très difficilement réunir ensuite les signatures. Mais d'autre part, qu'arrivera-t-il si, la convention signée, le Conseil refuse son approbation et invite la Conférence à la soumettre à une nouvelle délibération ? Ainsi les États sont engagés, mais la Société ne l'est pas ; ainsi la Société interpose entre l'État et ses délégués un organisme étranger, le Conseil, composé de représentants d'autres États, au sein duquel peut-être l'État lui-même n'a aucun représentant, et qui aurait le droit d'examiner et d'annuler les décisions prises par ces délégués au nom de leur État ; ainsi la décision prise par les représentants d'un État souverain, c'est-à-dire, par l'État souverain lui-même, est contrôlée par d'autres États... Solution difficilement admissible.

Cette difficulté n'a pas encore été tranchée d'une manière absolument satisfaisante. Peut-être pourrait-on penser à soutenir que la signature des plénipotentiaires, donnée aussitôt l'accord réalisé entre eux, ne vaut que sous la réserve que cet accord sera accepté par le Conseil, la décision du Conseil constituant ainsi une sorte de condition résolutoire : les signatures apposées sur un projet que le Conseil rejette ensuite seraient rétroacti-

vement annulées et devraient être considérées comme n'ayant jamais été données.

Cette explication exclusivement juridique n'empêche point cependant qu'en fait les décisions prises par les représentants d'États souverains n'aient été contrôlées et peut-être rejetées par le Conseil.

A Barcelone on a adopté une solution transactionnelle : il a été entendu que les délégués munis de pleins pouvoirs signeraient les accords avant l'examen du Conseil, mais uniquement à titre personnel, et non point au nom de leur État (ainsi la dignité et la souveraineté de celui-ci sont-elles sauvegardées) ; lorsque l'accord aura été examiné et approuvé par le Conseil, les signatures personnelles se transformeront et deviendront les signatures de plénipotentiaires engageant les États.

En fait le Conseil de la Société, ayant examiné dans sa session de juin 1921 les conventions conclues à Barcelone, les a reconnues conformes aux principes du Pacte ; il a décidé, en conséquence, qu'il y a lieu de les transmettre aux Gouvernements pour signature (s'il y a lieu) et ratification. Il a cependant manifesté un désir concernant la composition de la Commission consultative des Communications et du Transit ; il a invité cette Commission à examiner dans une prochaine session l'opportunité et les moyens d'associer d'une

façon aussi complète et permanente que possible à ses travaux un ou plusieurs des États riverains du Danube, qui sont les plus directement intéressés à cette question. M. Lankas, délégué de la Tchéco-Slovaquie à la Conférence de Barcelone, a été désigné.

Il est difficile de penser que le système actuellement suivi n'est pas tout provisoire. Il semble au contraire probable qu'aux prochaines conférences cette question sera de nouveau posée. Si on considère la tendance des Organisations techniques, tendance qui s'est surtout manifestée à Barcelone, de conquérir leur indépendance à l'égard du Conseil, il est vraisemblable que le problème du droit de contrôle du Conseil sera tranché contre celui-ci et que les Conférences réussiront à se soustraire de plus en plus complètement à la tutelle actuellement exercée sur leur délibération.

N'est-il pas à craindre, dans ces conditions, que les Organisations techniques, pleinement autonomes, n'adoptent des dispositions contraires à la politique générale de la Société, et n'occasionnent ainsi des tiraillements, peut-être une dislocation ?

Il ne semble pas que cette crainte soit très solidement fondée. Pour une raison analogue, d'abord, à celle qu'on a mentionnée à propos des rapports entre les ententes régionales et la Société

des Nations elle-même. L'Etat qui se fait représenter par deux délégués différents, l'un à une Conférence technique, l'autre à l'Assemblée ou au Conseil de la Société, doit évidemment leur donner des instructions, sinon identiques, du moins inspirées d'une même politique générale. Les Conférences techniques ne peuvent donc que difficilement prendre des décisions que n'approuverait pas l'Assemblée.

D'autre part, l'Assemblée, comme on le verra, est appelée à prendre au sein de la Société une influence de plus en plus grande, parce qu'elle y représente l'élément démocratique. Elle deviendra donc naturellement l'organe régulateur, dont tous les autres organes devront suivre les directives. Dans la mesure où un contrôle doit être exercé sur les organisations techniques, il doit, semble-t-il, l'être de moins en moins par le Conseil et de plus en plus par l'Assemblée.

SECTION IV

Le développement du principe démocratique dans la Société.

Pas plus que les Organisations techniques, les Organes politiques ne sauraient rester tels qu'ils sont actuellement constitués et il paraît bien que

la Société des Nations ne pourra développer, comme il est nécessaire, son activité, que si l'Assemblée et le Conseil se transforment, aussi, profondément. Dans quel sens doit se produire cette indispensable évolution ?

On ne peut en envisager qu'un seul et tout le monde est à peu près d'accord sur ce point : dans le sens d'une organisation plus nettement démocratique. Elle nous semble grandement exagérée, l'opinion d'après laquelle la Société des Nations actuelle est une institution de nature aristocratique destinée à maintenir la domination d'un petit nombre de grands Etats sur l'ensemble des moyennes et petites Puissances. Il est certain pourtant, qu'à l'heure actuelle, au sortir d'une guerre dont le but principal a été de débarrasser les peuples de toute domination imposée par la force, de leur reconnaître également à tous le droit non seulement de se gouverner librement chez eux, mais aussi de décider souverainement de leur situation internationale, une organisation quelconque qui ne s'inspirerait pas directement de ces principes ne saurait subsister. La Société des Nations a été précisément destinée peut-être avant tout à affirmer et à sauvegarder ces principes ; elle même ne saurait justifier son existence et son activité que si, rejetant toutes les formules et tous les systèmes sur lesquels les gouvernements aris-

ocratiques d'autrefois basaient leur pouvoir, elle s'appuie solidement sur les masses et si, institution démocratique, elle ne jaillit directement de toutes les démocraties du monde. La liberté politique ne peut pas être aujourd'hui un privilège des constitutions internes des pays; elle doit être aussi dans la plus grande mesure possible le fondement sur lequel doit s'élever la constitution de la Société des Nations.

Sans prétendre que cette constitution n'a rien, à l'heure actuelle, de démocratique, on doit souhaiter que ce caractère soit fortement accentué et développé.

Encore faut-il s'entendre : demander que la Société des Nations évolue dans un sens démocratique, cela peut présenter dans les détails des significations diverses et conduire suivant les cas à des réglementations différentes; il importe donc de distinguer ces cas; il importe en particulier d'examiner à quelles formes nouvelles peut conduire l'idée démocratique quand on l'applique soit à la composition du Conseil, soit à la composition de l'Assemblée, soit enfin aux rapports entre ces deux organes.

§ 1. — *Le principe démocratique et le choix des délégués au Conseil.*

L'objection la plus fréquemment adressée à la Société des Nations, du point de vue démocratique, est relative à la constitution du Conseil : le Conseil, dit-on, est un corps où dominant les grandes Puissances et qui dirige lui-même la Société des Nations ; ainsi les grandes Puissances peuvent, par l'intermédiaire du Conseil, exercer une autorité prépondérante dans la Société. Une situation aussi contraire aux principes démocratiques ne saurait subsister.

Ce raisonnement tient, comme on le voit, exclusivement compte des Etats, seuls citoyens de la Société des Nations ; comme dans l'intérieur des Etats le principe démocratique exige que tous les citoyens aient une influence égale sur les affaires du pays, ce même principe exige dans l'intérieur de la Société que tous les Etats jouissent d'une influence égale sur les affaires de la Société.

Nous ne sommes pas certains qu'une telle conception — du point de vue théorique lui-même — soit absolument correcte et qu'elle corresponde à la réalité des faits. Sans doute les États sont les seuls sujets du droit international, sont les seuls

Membres de la Société des Nations ; mais en fait, toutes les mesures prises par les organes de la Société, comme toutes les mesures prises par les organes internes des États, doivent toujours finalement s'analyser en des dispositions dont profitent ou souffrent des hommes. La loi internationale comme la loi interne doit être exécutée par des hommes. Certes, s'il s'agit de la loi internationale, elle ne retombe sur les hommes que par l'intermédiaire de leurs États respectifs : en définitive, ici comme dans la loi nationale, c'est toujours du sort des hommes, de leurs intérêts, de leurs droits qu'il s'agit. Donc dans un système démocratique, la loi internationale aussi doit être voulue par les hommes, c'est-à-dire par la majorité des hommes. Il faut par suite tenir compte, quand on établit une règle, qui en principe doit s'appliquer seulement aux États, du nombre des individus représentés par les délégués de chaque État, en d'autres termes, de l'importance de la population, et il ne semble pas qu'il soit injuste, du strict point de vue démocratique, d'accorder dans la Société des Nations une influence plus considérable aux grands États qu'aux petits.

C'est d'ailleurs là la règle suivie dans tous les États fédéraux. Ces États possèdent tous une Chambre populaire, élue par le peuple entier de tous les États-Membres et où par conséquent les

États moins peuplés ont moins d'autorité que les États plus peuplés.

Évidemment la Société des Nations ne constitue en rien un État fédéral et il ne saurait être question de rechercher un système qui accorde à tous les États Membres une influence strictement proportionnelle à l'importance de leur population. De même que les États actuellement les plus démocratiques ont d'abord connu des systèmes de suffrage plus ou moins aristocratiques qui tenaient compte de la richesse et de la culture des citoyens, de même on comprend qu'aujourd'hui dans la Société des Nations on reconnaisse à certains États une autorité peut-être plus considérable que ne le permettrait strictement l'importance de leur population, à cause du développement plus complet de leur civilisation, de la part plus importante tenue par leur commerce ou leur industrie sur les marchés du monde, des services qu'ils ont rendus.

Le principe démocratique, tel du moins qu'il doit être actuellement compris, ne paraît donc pas conduire à une égalité complète de tous les États, grands et petits, dans la Société des Nations ; on doit seulement dire, si on veut tenir compte des conceptions modernes et les concilier avec les possibilités pratiques, qu'il importe de rechercher si la part d'influence accordée aux différents États

correspond d'une façon suffisamment approchée à la situation de fait, qu'en raison de leur population, de leur culture, de leur importance économique ils occupent dans les relations internationales.

Or il semble bien que dans l'organisation actuelle de la Société, étant donné les pouvoirs reconnus au Conseil et la part d'autorité accordée dans le Conseil aux grandes Puissances, que ces dernières exercent tout de même une influence trop considérable et qu'il y aurait intérêt à rechercher un équilibre mieux établi entre les grands États et les autres ¹.

Une première mesure consisterait dans l'augmentation du nombre des États représentés soit d'une façon permanente, soit d'une façon temporaire au Conseil de la Société. Il apparaît, en effet, que limiter à huit (ou 9, si les États-Unis adhèrent au Pacte) le nombre des Membres représentés au Conseil, et admettre qu'à elles seules quatre (ou 5) grandes Puissances y auront autant d'autorité que toutes les autres Puissances réunies n'est pas conforme au principe démocratique qui doit dominer dans les relations entre les États.

On ne saurait évidemment fixer d'une façon

1. Il convient cependant de noter qu'à eux seuls les Membres du Conseil représentent plus des trois quarts de la population totale du globe.

précise à quel chiffre doit être porté le nombre des Membres dont devrait se composer désormais le Conseil, mais on peut considérer, semble-t-il, que la proportion admise en principe dans les Organisations techniques est équitable et correspond à peu près aux nécessités pratiques. On se rappelle que la Conférence de Barcelone a décidé, en ce qui concerne l'Organisation des Communications et du Transit, que la Commission consultative comprendrait au moins seize Membres (le tiers des membres de la Société) parmi lesquels obligatoirement les quatre Membres représentés d'une manière permanente au Conseil. Ainsi les grandes Puissances ne sont pas noyées au milieu des autres, puisque leurs délégués représentent au moins le quart du nombre total des délégués à la Commission, et néanmoins les autres Puissances ont une représentation suffisamment large pour que tout reproche de domination adressé aux grands États doive apparaître, dès l'abord, comme injustifié.

Cette augmentation du nombre des Membres entrant au Conseil présenterait un autre avantage : elle permettrait de tenir compte, autant que possible, des intérêts divers de tous les États, et d'organiser une certaine représentation géographique. Cette considération qui a été déterminante dans l'adoption des mesures réglementant la composi-

tion des Commissions techniques ne saurait être écartée ici sans injustice ; au moins autant qu'en matières économique et technique, on conçoit que tous les États veuillent dans le domaine politique jouer leur rôle et dire leur mot.

Une pareille modification serait, d'autre part, tout à fait conforme à l'évolution déjà signalée, qui pousse les Organisations techniques vers une indépendance de plus en plus large et qui tend à substituer à la subordination actuelle une simple juxtaposition de ces Organisations au Conseil ; une similitude de composition faciliterait et compléterait cette évolution.

Déjà on aperçoit la première mesure, par laquelle se réaliserait l'élargissement du Conseil actuel. L'Amérique du Sud n'est représentée dans cet organe que par un seul Membre, le Brésil ; si l'on considère que l'Europe a cinq sièges et l'Asie deux, il semble bien que l'ensemble imposant des États centre-américains et sud-américains mériterait plus d'une place, alors surtout que sur de nombreux points leurs intérêts et leurs conceptions sont différents, sinon opposés, même si l'on se borne à n'envisager que les trois principaux États de l'Amérique du Sud : l'Argentine, le Brésil, le Chili.

A côté de l'augmentation du nombre des Membres du Conseil, une autre transformation (qui

peut aussi bien précéder que suivre cette réforme) consisterait à établir un roulement entre les Membres non permanents, de telle façon qu'à tour de rôle chaque État puisse passer au Conseil, s'y habituer à traiter des grandes questions internationales et y défendre ses conceptions particulières.

Mais la manière dont doit être organisé ce roulement ne va pas sans présenter de sérieuses difficultés. A Genève, la question s'est posée de savoir si l'Assemblée devait rester complètement libre de désigner comme elle l'entend les Membres non permanents, ou bien s'il ne convenait pas d'adopter une règle générale de répartition des quatre sièges, soit suivant une base géographique, soit suivant la population.

La délégation chinoise proposait d'accorder, d'après le premier critérium, trois sièges aux Membres européens et américains de la Société et un siège aux Membres de l'Asie et des autres parties du monde.

A l'appui de cette proposition, on faisait valoir que, en tenant compte des principales divisions ethniques de l'Humanité, des grands courants de la civilisation, des principales sources de richesse et des artères du commerce du monde, on constate que les Membres de la Société non représentés d'une façon permanente au Conseil se répar-

tissent naturellement en trois groupes : le groupe européen, le groupe américain et un troisième comprenant l'Asie et les autres parties du monde ; que ces trois groupes, qui ont leurs problèmes, leurs capacités propres, devraient tous être représentés au Conseil, vu que la coopération universelle est nécessaire pour le maintien effectif de la paix du monde et pour le progrès des intérêts communs de l'Humanité ; que la répartition proposée est équitable et qu'elle est conçue dans le but d'éviter la prépondérance d'une partie quelconque du monde à l'exclusion des autres dans la représentation non permanente du Conseil, prépondérance que rendrait possible l'absence d'une méthode de répartition ; que le défaut de représentation d'un de ces trois groupes de Membres de la Société pourrait nuire à leur bonne entente et affaiblir la Société des Nations elle-même, le groupe des Membres non représentés s'en désintéressant peu à peu ; qu'une telle répartition est désirable parce qu'elle tendrait à accroître le prestige du Conseil et à inspirer la confiance en ses délibérations et décisions à tous les Membres de la Société ; qu'une pareille répartition enfin est entièrement en harmonie avec l'esprit du Pacte et ne constitue pas une restriction du pouvoir discrétionnaire accordé par le Pacte à l'Assemblée, mais plutôt un exercice éclairé de ce pouvoir.

Les adversaires de ce système objectaient que tout système fixe de répartition serait contraire au Pacte, car il apporterait une restriction à la liberté de l'Assemblée en introduisant un système de représentation que le Pacte ignore ; que ni le groupe Asie-Afrique-Océanie, ni même l'Asie et l'Afrique prises séparément ne peuvent être considérés comme des entités suffisamment homogènes à tous points de vue, pour offrir une base juridique de représentation au Conseil, et que la coopération universelle nécessaire pour le maintien effectif de la paix du monde et pour le progrès des intérêts communs de l'Humanité doit être réalisée par l'Assemblée de la Société des Nations plutôt que par le Conseil ; que, pour favoriser une répartition équitable et éviter la prépondérance injustifiée d'une partie quelconque du monde dans la représentation non permanente du Conseil, on doit se fier plutôt à l'esprit dominant dans la Société des Nations qu'à une réglementation préconstituée ; que l'Europe est actuellement en proie à une crise et que, par conséquent, la composition du Conseil doit offrir des garanties correspondant aux besoins de cette situation ; que, plus tard peut être, une crise se manifesterà dans une autre partie du monde, créant des besoins différents ; et qu'en somme, au moins jusqu'à ce que le monde soit définitivement paci-

fié, il n'est pas loisible de restreindre la liberté de choix de l'Assemblée en ce qui concerne la désignation des quatre Membres non permanents du Conseil.

La discussion du principe de répartition basé sur la population, et proposé par la délégation du Vénézuéla, a suscité les mêmes divergences de vues.

Finalement, un vœu fut adopté, d'après lequel il était désirable que l'Assemblée, dans l'élection des quatre Membres non permanents du Conseil, votât de telle manière que trois Membres fussent choisis parmi les Membres d'Europe et des deux Amériques et un parmi les Membres de l'Asie et des autres parties du monde — et c'est bien ainsi que l'Assemblée composa le Conseil ; mais elle renvoya en même temps à la Commission des Amendements au Pacte l'étude des propositions relatives à cette question. Après discussion, cette Commission a adopté et soumettra à la future Assemblée une proposition, aux termes de laquelle les Etats Membres non permanents du Conseil seraient nommés par l'Assemblée, à la majorité, pour une durée de quatre ans et renouvelables par moitié tous les deux ans. Les Membres sortants ne seraient pas rééligibles pendant les quatre années qui suivraient la fin de leur mandat.

On peut considérer enfin comme une réforme

d'ordre démocratique l'établissement d'une plus large publicité des délibérations du Conseil. On sait que la possibilité donnée à l'opinion publique de se tenir au courant des délibérations qui ont lieu au sein des organes représentatifs est considérée, dans tous les Etats modernes, comme un corollaire obligé du principe démocratique par la facilité qu'elle donne au peuple de contrôler les actes de ses représentants. C'est pourquoi, à Genève, lord Robert Cecil avait suggéré au Conseil d'examiner la possibilité d'admettre le public le plus souvent possible à certaines de ses séances les plus importantes, de façon à ce que tous les peuples du monde pussent se rendre compte de ce qui s'y passe; il avait insisté en même temps sur l'utilité d'accorder la publicité la plus large aux débats. Et l'Assemblée avait émis un vœu en ce sens.

Le Conseil n'a pas entièrement suivi ces suggestions. Il a considéré comme impossible de rendre publiques toutes les séances, car, estime-t-il, les échanges de vue entre les membres du Conseil doivent conserver le caractère de confiance, de liberté et de conciliation qu'exigent la nature des questions en discussion et la recherche des accords désirables. Il s'est donc borné à décider que le Conseil tiendrait une séance publique chaque fois qu'il le jugerait utile et que

le Secrétariat général assurerait la publication immédiate des résolutions et des rapports, ainsi que d'un compte rendu sommaire des débats approuvé par les membres du Conseil. Lors de sa dernière session, le Conseil a tenu un plus grand nombre de séances publiques que d'ordinaire; on peut se demander si l'effort ainsi tenté est suffisant; peut-être y aurait-il intérêt à changer le principe de la résolution adoptée par le Conseil et de décider qu'en règle générale du moins toutes les séances seront publiques.

§ 2. — *Le principe démocratique
et l'élection des délégués à l'Assemblée.*

Du Conseil à l'Assemblée le principe démocratique change de sens: des Etats on passe aux Peuples. Il ne s'agit plus d'assurer dans la mesure du possible une certaine égalité entre les Etats, car ici les Etats sont tous également représentés; il s'agit de rechercher un système garantissant que les délégués des Etats représentent le plus directement possible les Peuples eux-mêmes et non point les Gouvernements. Tout à l'heure, on allait vers le suffrage égal; ici on va vers le suffrage direct.

Assurément, les délégués des Etats à l'Assemblée représentent toujours plus ou moins immé-

diatement les Peuples, puisque, par définition, les Peuples qui sont dans la Société des Nations sont des Peuples libres, ayant des institutions représentatives. Donc même quand les délégués sont nommés par les Gouvernements, comme ces derniers sortent eux-mêmes du suffrage universel, les représentants qu'ils désignent tirent bien aussi leurs pouvoirs du suffrage populaire. Mais cette désignation passe vraiment par trop d'intermédiaires ; le peuple élit le Parlement, qui nomme le Gouvernement, qui choisit les délégués : au total trois degrés. Le principe démocratique demande une désignation plus directe. Les délégués ne devraient plus être nommés par les Gouvernements ; ils devraient être élus, sinon directement par les Peuples, du moins par les Parlements : on gagnerait un degré.

Cette modification, il faut le remarquer, peut être librement réalisée et dès maintenant par les différents Etats, sans qu'il soit nécessaire d'apporter une retouche quelconque au Pacte, car le Pacte, à juste titre, ne se préoccupe nullement de la manière dont sont désignés par les Membres les délégués qu'ils envoient soit au Conseil, soit à l'Assemblée. Cette question est une affaire de pur droit interne et les Etats règlent comme ils l'entendent le mode de désignation de leurs représentants.

Pourtant, si les Etats se décidaient à faire élire leurs délégués désormais par leur Parlement ¹, ils opéreraient par là même dans le caractère de l'Assemblée une profonde transformation : les délégués apparaissant plutôt comme des députés que comme des diplomates, l'Assemblée ressemblerait moins à un Congrès international et davantage à un Parlement ; elle y gagnerait certainement en prestige et en autorité tant vis-à-vis du Conseil que vis-à-vis des Gouvernements eux-mêmes, car les délégués à l'Assemblée, plus près des masses populaires, interpréteraient plus exactement leurs aspirations et, s'appuyant plus directement sur elles, feraient valoir avec plus de force leurs volontés.

Il ne semble pas d'ailleurs qu'on puisse aller, dès maintenant, jusqu'au bout de cette évolution. Les délégués des Etats ne peuvent pas perdre complètement le caractère de représentants de leurs Gouvernements. En effet, il faut bien qu'ils soutiennent devant les délégués des autres Membres, au moins dans ses grandes lignes, la politique suivie par leur propre Gouvernement. D'autre part, bien que députés élus par des députés, ils représentent leur pays et, par leur signature, ils l'engagent.

1. On sait qu'il existe en France en ce sens une proposition de loi de M. Marc Sangnier.

Le Gouvernement ne peut donc pas se désintéresser de l'attitude des délégués, même s'ils sont élus directement par le Parlement. Il faut, bon gré mal gré, que des instructions leur soient données. Ils ne peuvent donc pas être exclusivement des députés ; ils doivent, de toute façon, conserver, en partie du moins, leur caractère diplomatique. Il ne peut donc pas être question ici d'une transformation radicale, et la réforme apparaît comme assez légère : les délégués à l'Assemblée seront moins strictement tenus que maintenant par leurs instructions, ils seront plus députés et moins diplomates que maintenant.

Un système a été proposé qui paraît fournir une solution ingénieuse et satisfaisante. Lord Robert Cecil suggère que des trois délégués que peut désigner chaque pays, un continue à être nommé par le Gouvernement et que les deux autres soient désormais élus par le Parlement. Le premier seul recevrait des instructions, serait tenu par elles et, seul, par sa signature engagerait son pays ; il aurait un caractère surtout diplomatique. Les deux autres seraient libres de parler et d'agir suivant leur conscience, libres d'interpréter comme ils entendraient l'opinion de la majorité du corps électoral qui les aurait choisis ; ils seraient presque exclusivement des députés.

On peut objecter que si les instructions des gouvernements ne lient qu'un seul des délégués, il se produira des dissentiments à l'intérieur de la délégation d'un même pays, dissentiments qui risquent de nuire considérablement à l'autorité de la délégation. Cette objection ne paraît point très grave ; l'attitude d'opposition à l'égard de ses collègues prise à la première Assemblée de Genève par le délégué anglais Barnes ne semble pas avoir nui au prestige de l'Angleterre dans la Société des Nations, ni de la délégation britannique dans l'Assemblée ; d'autre part, les dissentiments que l'on redoute doivent être assez rares, car en définitive, les trois délégués d'un même pays représentent également la même majorité du même Parlement, la seule différence est que l'un est élu indirectement par un collègue issu lui-même de la majorité, tandis que les deux autres sont élus directement par cette majorité elle-même.

Il est certain, dans ces conditions, que l'adoption de la proposition de lord Robert Cecil constituerait une évolution intéressante et avantageuse dans le sens d'une plus large application du principe démocratique.

§ 3. — *Le principe démocratique dans les rapports entre le Conseil et l'Assemblée.*

Quand on examine les rapports entre le Conseil et l'Assemblée et qu'on se demande si des modifications sont possibles et souhaitables dans ces rapports, le problème d'une application plus large du principe démocratique prend un troisième aspect. Il consiste maintenant à étudier les moyens d'assurer à l'Assemblée qui est plus près des masses populaires, donc plus démocratique que le Conseil, les moyens d'acquérir une certaine prépondérance par rapport à ce dernier. On se demande, en d'autres termes, si l'évolution de la Société peut se faire vers un système dans lequel l'Assemblée contrôlerait le Conseil, autrement dit encore, s'il est possible et désirable d'instituer dans la Société des Nations quelque chose d'analogue à ce qu'on appelle dans les constitutions internes des États le système parlementaire.

En principe, aussi longtemps du moins que la Société conservera le caractère qu'elle présente actuellement, il est impossible d'organiser le gouvernement de cette Société d'après les règles du régime parlementaire. Dans ce régime, le Gouvernement est subordonné au Parlement ; ses missions sont d'abord d'exécuter les décisions du

Parlement ; ensuite, de prendre les initiatives nécessitées par la bonne direction des affaires publiques. Mais, dans l'accomplissement de l'une comme de l'autre de ces missions, il est soumis au contrôle du Parlement, qui peut toujours lui refuser sa confiance en lui manifestant sa désapprobation et, par là, le contraindre à démissionner.

Une subordination de cette sorte et surtout de cette étendue du Conseil par rapport à l'Assemblée, serait évidemment contraire au Pacte, non seulement parce que le Pacte a institué le Conseil et l'Assemblée comme deux organes réciproquement indépendants l'un de l'autre, les a dotés chacun d'une compétence exclusive dans son domaine propre, mais aussi parce que le régime parlementaire s'analyse dans le gouvernement par la majorité, tandis que la Société des Nations actuelle ne se gouverne que par l'assentiment unanime de tous les Membres. Vouloir introduire les principes du gouvernement parlementaire dans la Société, ce serait vouloir faire de celle-ci un super-État et il ne peut être question de rien de semblable.

Pourtant on se rappelle que, dès la première réunion de l'Assemblée, une certaine différenciation a commencé à se produire entre les attributions de l'Assemblée et celles du Conseil, diffé-

renciation purement empirique née seulement de la nature des choses et du silence du Pacte. Or, il semble maintenant que la Société soit sur le point de consacrer par un texte précis une partie au moins de ce qui est apparu spontanément à Genève. En effet, la Commission des Amendements au Pacte a accepté un amendement aux termes duquel l'assemblée vote le budget annuel et arrête les comptes de la Société. L'amendement ajoute que ces dispositions sont prises à la majorité des trois quarts et que, dans cette majorité, doivent obligatoirement figurer les voix de tous les Membres du Conseil.

Pour qui se rappelle l'histoire constitutionnelle des États civilisés modernes et, en particulier, l'origine du pouvoir souverain des Communes en Angleterre, l'importance de cette réforme apparaît comme essentielle : c'est en accordant ou en refusant des crédits et en contrôlant l'usage des crédits accordés, que tous les Parlements du monde ont établi d'une manière incontestable leur suprématie sur les Gouvernements.

Sans doute, l'amendement proposé déclare que les décisions relatives au budget et aux comptes ne pourront jamais être prises sans l'assentiment des États représentés au Conseil. C'est là une disposition extrêmement prudente par laquelle on évite que les grandes Puissances s'opposent à

l'adoption de l'amendement et on écarte toute possibilité de conflit en matière financière entre l'Assemblée et le Conseil.

En réalité, la prépondérance de l'Assemblée s'affirmera de jour en jour plus précisément et surtout à partir du moment où les délégués à l'Assemblée seront, en partie du moins, directement élus par les Parlements. Ces deux réformes étant réalisées, le principe démocratique aura conquis dans la Société des Nations une place considérablement plus importante que maintenant.

CHAPITRE V

LA SAUVEGARDE DE LA PAIX

L'objet de la Société des Nations est d'assurer le maintien de la paix ; dans l'esprit des peuples, c'est cet objet qui constitue presque exclusivement sa mission et sa justification. Les peuples la rejetteraient le jour où ils cesseraient d'attendre d'elle qu'elle empêche la guerre et sauvegarde la paix.

Il importe donc d'examiner d'un peu plus près ce que la Société des Nations a fait et peut faire à ce point de vue et si, en cette matière essentielle, elle répond aux espoirs que les peuples ont mis en elle.

Sans doute, elle a, par toutes les organisations qu'elle a créées, toutes les mesures qu'elle a prises depuis qu'elle fonctionne, réalisé une œuvre essentiellement pacifique : en s'attaquant aux causes les plus fréquentes de guerre, en s'efforçant de les faire disparaître, en proposant aux gouvernements tout un vaste programme d'assainissement

des finances publiques et de rétablissement des conditions économiques normales, en instituant une Cour de justice permanente, elle a ouvert les voies à un régime de paix, d'ordre et de justice dans le monde. Il est certain que par tout cet ensemble de dispositions, elle a diminué pour l'avenir les chances de conflit armé et efficacement lutté contre la guerre.

Mais ce sont là perspectives à long avenir : l'effet pacificateur des décisions diverses prises par la Société dans le domaine économique et juridique ne se fera que très lentement sentir et bien des guerres d'ici là peuvent renaître. Le maintien de la paix ne peut-il pas être assuré par des mesures plus sûres, en tout cas, plus immédiates ?

Le Pacte contient un certain nombre de dispositions qui ont effectivement pour but d'empêcher directement la guerre. En quoi consistent ces dispositions ? Quelle en est la valeur ?

SECTION I

Les mesures directes contre la guerre.

Ces mesures sont de deux sortes ; les premières sont préventives : elles ont pour but d'empêcher la guerre d'éclater : ce sont le désarmement et la médiation obligatoire ; les secondes sont représ-

sives : elles se proposent de contraindre le ou les Etats qui ont déclaré la guerre contrairement aux dispositions du Pacte à cesser les hostilités ; elles constituent des sanctions à l'interdiction faite aux Etats d'engager une guerre dans certains cas ; ce sont le blocus économique et l'action collective.

§ 1. — *Les mesures préventives : le désarmement et la médiation obligatoire.*

I. — La première des mesures préventives dont s'occupe le Pacte est le désarmement.

Pour supprimer la guerre, il suffit de supprimer les armées. Hélas ! la chose n'est point sûre ; en tout cas, elle n'est point facile.

Le problème s'était déjà posé avant la guerre et il devait même primitivement former l'objet principal de la première conférence de la Haye ; mais il passa vite, devant la défiance et le scepticisme qui l'accueillirent, au second plan du programme de 1899. Il n'était même pas compris dans le programme de 1907. Et les deux conférences de la Haye, dites de la Paix, se bornèrent à adopter un vœu platonique par lequel elles déclaraient que la limitation des charges militaires est grandement désirable pour l'accroissement du bien-être matériel et moral de l'humanité.

Il semblait qu'après la guerre, la situation eût

dû se présenter sous des aspects plus favorables et que le monde, dégoûté du militarisme par les effroyables holocaustes qu'il avait exigés et les immenses ruines qu'il avait accumulées, aurait considéré comme un bienfait sans prix d'être débarrassé de la hantise de la guerre et des effroyables conséquences qu'elle entraîne ; d'autant plus que les autocraties ambitieuses et conquérantes ont disparu et que tous les vastes territoires où régnaient auparavant les Habsbourg, les Hohenzollern, les Romanoff sont désormais purgés des castes dont le pouvoir reposait sur la force armée et sur l'industrie de la guerre. Leurs habitants sont désarmés et il apparaît donc comme inutile de maintenir en face d'eux des armées imposantes. Aperçoit-on la nécessité de rester armés jusqu'aux dents en face d'anciens adversaires complètement désarmés ?

Surtout il y avait l'argument tiré de la situation financière : le monde est presque tout entier en banqueroute. Tous les pays, à part peut-être les Etats-Unis et le Japon, sont littéralement écrasés par leurs déficits sans cesse grandissants. Est-ce que dans ces conditions la course aux armements va reprendre ? Est-ce que tel pays, qui ne peut absolument plus payer ses dettes les plus criantes, va se remettre à construire des superdreadnaughts, des berthas monumentales, des es-

cadres d'avions ? Est-ce que tel autre pays, dont la jeunesse a été presque entièrement fauchée sur les champs de bataille, osera maintenir sous les drapeaux celle qui lui reste, privant ainsi son industrie et son agriculture des bras indispensables et surchargeant à plaisir son propre budget de dépenses inutiles ?

Pourtant, les armements ont recommencé et il y a encore des armées permanentes. On aperçoit bien les raisons de cette politique et quelques-unes, il faut le reconnaître, ne sont point sans poids ¹.

D'abord la situation dans le monde est, à l'heure actuelle encore, terriblement instable. Tout est bouleversé et nul ne peut prévoir l'avenir. La suspicion et la méfiance sont partout et même peut-être parmi les alliés vainqueurs. De petites guerres qui peuvent facilement prendre de l'extension sont encore en cours çà et là dans le monde et la solidarité née de la guerre est sérieusement menacée.

De plus, il y a le navalisme : la Grande-Bretagne, le Japon et les Etats-Unis semblent engagés dans une rivalité navale qu'aucun d'entre eux ne désire. Les Etats-Unis ont sans doute convoqué une conférence pour essayer de réduire les arme-

1. V. Arthur Sweetser, *The league of nations at work*, New-York, 1920, p. 65 et suiv.

ments navals. En attendant qu'une entente soit intervenue sur ce point, si elle intervient, les constructions navales continuent.

Que peut, d'après le Pacte, faire la Société des Nations en cette matière ?

Le pouvoir le plus défini qu'elle possède se trouve peut-être dans l'article 1^{er} du Pacte, aux termes duquel aucun nouveau Membre ne peut être admis que s'il accepte le règlement établi par la Société en ce qui concerne ses forces et ses armements militaire, naval et aérien : ces dispositions donnent évidemment à la Société un droit de contrôle très réel sur les forces militaires des Etats qui ne sont pas encore Membres de la Société.

Quant aux membres de la Société, les articles 8 et 9 du Pacte contiennent à leur égard un certain nombre de dispositions plus détaillées. Constatant que la réduction des armements est essentielle au maintien de la paix, l'article 8 dispose que 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. En d'autres termes, le Conseil formule des recommandations que les Etats sont libres de suivre ou non. Ces recommandations, rien, en effet, n'oblige les gouvernements à les suivre : le Conseil n'a aucun pouvoir de s'immiscer dans la question

des armements nationaux, et, si ses recommandations ne sont pas suivies d'effets, aucune sanction n'est prévue, sauf l'appel à l'opinion publique. Si, au contraire, elles sont adoptées par les divers gouvernements, la limite des armements ainsi fixée ne peut être dépassée sans le consentement du Conseil ; cette précaution s'explique : si un certain nombre d'Etats acceptent volontairement le programme qui leur est soumis par le Conseil, l'un d'entre eux ne peut plus ensuite être libre de bouleverser quand il le veut, sans l'assentiment de tous les autres, l'équilibre ainsi obtenu. Mais cet arrangement ne peut pas être éternel et le Pacte prévoit que les programmes dont il s'agit doivent faire l'objet d'un nouvel examen et, s'il y a lieu, d'une révision tous les dix ans au moins ; si les conditions politiques ont changé, les armements peuvent être modifiés en conséquence.

En outre, les Membres de la Société s'engagent à échanger de la manière la plus complète et la plus franche 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 par la guerre.

C'est là sans nul doute un important progrès. Cette disposition repose sur un sentiment de mu-

tuelle confiance entre les nations. Si elle est exécutée, elle mettra fin aux préparations secrètes, aux fausses rumeurs, aux bruits vagues qui constituent un danger permanent pour le maintien de la paix.

D'autre part, les Membres de la Société reconnaissent que la fabrication privée des munitions et du matériel de guerre soulève de graves objections, et ils chargent le Conseil d'aviser aux mesures propres à en éviter les fâcheux effets.

Telles sont les mesures prises par le Pacte. Comment peuvent-elles être réalisées ? L'article 9 dispose qu'une Commission permanente sera formée pour donner au Conseil son avis sur l'exécution des dispositions des articles 1 et 8 et, d'une façon générale, sur les questions militaires, navales et aériennes. Cette Commission a été nommée à la session tenue par le Conseil à Rome le 20 mai 1920.

Elle rencontre dans sa mission de grandes difficultés. La principale et qui complique le plus le problème est celle de savoir en quoi consistent précisément les armements et sur quelles bases peuvent être comparés les armements des différents pays. L'aéroplane a-t-il une valeur égale à celle d'un tank et un torpilleur à celle d'un sous-marin ? Ou bien faut-il établir une proportion ? De plus, les différentes nations établissent leurs

programmes militaires sur des bases différentes, de telle sorte qu'il est, à un moment donné, presque impossible de les comparer entre eux.

Probablement, le meilleur système consiste-t-il à considérer d'abord la nature offensive ou défensive des armements et, ensuite, le nombre total des hommes enrôlés. Il est certain qu'un État qui se borne à prendre des mesures exclusivement défensives apparaît comme moins porté à la guerre et constitue une menace moindre pour la paix du monde qu'un État qui s'équipe de façon à accroître sa capacité offensive.

Mais la Société ne s'en est pas tenue là. L'Assemblée de Genève, en étudiant le problème de la réduction des armements, a estimé nécessaire que les pays Membres de la Société se missent d'accord pour ne pas intensifier leurs préparatifs militaires. A la suite d'un vœu de l'Assemblée, le Conseil a soumis aux divers gouvernements la proposition de s'engager, sous certaines réserves spécifiées, à ne pas dépasser pendant les deux années fiscales qui suivront le prochain exercice le chiffre global des dépenses militaires, navales, et aériennes prévues pour cet exercice.

L'Assemblée a, d'autre part, voulu que des personnalités possédant la compétence nécessaire en matières politique, sociale et économique, pussent collaborer pour la recherche de solutions prati-

ques avec des spécialistes des questions militaires, financières et économiques et des questions du travail.

A la suite de cette décision, le Conseil a constitué une Commission temporaire mixte, où des membres de la Commission militaire, de la Commission économique et financière et du Conseil d'Administration du Travail collaborent avec différentes personnalités directement désignées par le Conseil, parmi lesquelles M. Viviani, qui préside la Commission.

II. — Le Pacte a cherché un second moyen d'empêcher la guerre dans ce qu'on peut appeler la *médiation obligatoire*.

On se rappelle que pour les litiges d'ordre juridique, le Pacte prévoit qu'ils seront tranchés par une Cour permanente de Justice internationale. On se souvient aussi que le projet de statut adopté par l'Assemblée laisse en principe les États cités devant cette Cour libres de répondre ou non à la citation, même s'il s'agit d'un litige purement juridique. Est-ce à dire que, en cas de refus, la paix sera irrémédiablement compromise, et, si le litige porte sur une question suffisamment importante, la guerre fatalement déclarée ?

Les auteurs du Pacte, sachant bien qu'on n'interdit pas la guerre par un impératif, aussi caté-

gorique soit-il, mais désireux du moins de dresser devant les sentiments belliqueux tous les obstacles possibles, ont organisé une procédure par laquelle doivent obligatoirement passer les États avant d'avoir le droit de déclarer la guerre. Sans doute les États peuvent toujours ne pas en appeler aux juges de la Cour de Justice, comme aussi ils peuvent toujours refuser de comparaitre devant un Tribunal arbitral, car la juridiction de la Cour et l'arbitrage sont facultatifs (sauf naturellement quand une convention spéciale prévoit le contraire), mais ils sont toujours tenus, de par l'article 12 du Pacte, de soumettre leurs différends, qu'ils soient d'ordre juridique ou d'ordre politique, à l'examen du Conseil ou de l'Assemblée. La solution juridique reste facultative, car le monde n'est pas encore mûr pour se soumettre exclusivement à l'empire du droit, mais la soumission du litige au Conseil ou à l'Assemblée; c'est-à-dire à un corps d'hommes politiques, est rendue obligatoire.

Nul État Membre de la Société ne peut déclarer la guerre sans s'être, préalablement, soumis à la procédure de conciliation prévue par le Pacte. On voit la nuance : le Pacte n'interdit pas la guerre, mais, plus pratique, il essaie de l'empêcher en contraignant les États à tout un ensemble d'obligations longues et compliquées, pendant

l'accomplissement desquelles les esprits ont le temps de se calmer, les conseils de la sagesse celui de se faire entendre et surtout l'opinion publique du monde entier celui d'intervenir.

Cette procédure, volontairement longue et compliquée, est caractérisée d'abord par l'importance donnée à la publicité. Saisi par tout Etat intéressé au différend, le Conseil peut d'abord, aussitôt que les parties lui ont fourni les documents, décider d'en faire juge le public : il peut en ordonner la publication immédiate. Puis il établit un rapport dans lequel il inscrit la solution qu'il recommande. Ce rapport est, naturellement, publié.

Il entraîne des conséquences assez différentes, suivant qu'il est voté à la majorité ou à l'unanimité.

S'il n'est adopté qu'à la majorité, il ne produit, pour ainsi dire, aucun résultat pratique. Dans ce cas, dit l'article 15, « 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 » ; autrement dit, chacun peut prendre parti pour l'un ou pour l'autre des Etats en cause.

Si le rapport est accepté à l'unanimité, les Membres de la Société sont obligés de ne pas faire la guerre contre l'Etat qui s'est conformé aux recommandations du Conseil. On impose à tous l'obligation de ne pas faire la guerre contre la partie qui a accepté la décision.

Mais la guerre va-t-elle avoir lieu, menée par la Société contre l'autre Etat ? Sans doute la guerre est possible, mais le Pacte se garde bien d'imposer d'avance une solution. Il laisse au Conseil le soin de faire ce qui sera le plus prudent.

Il convient enfin de noter l'importance qui est attribuée, dans cette procédure, aux délais. Le Pacte précise que le rapport du Conseil doit être établi dans les six mois à dater du jour où il aura été saisi du différend. Ce délai de six mois expiré, le recours à la guerre ne doit avoir lieu qu'après un nouveau délai de trois mois.

§ 2. — *Les mesures répressives :
le blocus économique et l'action collective.*

Et voici l'éternelle question, qui ne se pose pas seulement à l'occasion du Pacte de Versailles, mais que soulèvent toutes les règles du droit international. Ces règles, quelque subtiles, intelligemment conçues et habilement rédigées qu'elles soient, que sont-elles, sinon des maximes académiques et des principes abstraits de morale ? Et quel caractère pratique présentent-elles, puisqu'aucune sanction n'est prévue pour contraindre à leur observation ?

Il est probablement exagéré de prétendre, d'une façon générale, que le droit international n'est ja-

mais sanctionné. Il n'apparaît pas, par exemple, que la violation de la neutralité belge soit restée impunie. On doit reconnaître cependant, que s'en rapporter exclusivement à l'opinion publique des peuples civilisés ou à l'histoire du soin de flétrir comme il convient les États qui méprisent leurs obligations internationales peut sembler véritablement trop platonique, et que, dans notre monde actuel, il n'est encore, pour assurer le respect des règles du droit, qu'un système complet de sanctions efficaces et immédiates.

Les auteurs du Pacte avaient pleinement conscience de cette vérité. Mais ils ne l'ont pas mise en pratique : comme chaque fois qu'ils devaient adopter une mesure véritablement efficace, ils ont été retenus par la crainte — hélas ! justifiée — de voir s'insurger les États et leur prétendue souveraineté.

C'est pourquoi le Pacte établit sans doute des sanctions contre les États qui entrent en guerre sans avoir accompli les formalités préalables qu'il leur impose, mais ne va pas, dans cette voie, aussi loin qu'il aurait dû aller.

Il prévoit deux sortes de sanctions : le blocus économique, l'action collective armée.

Dans quels cas, d'abord, agiront ces sanctions ? Il suffit de lire le Pacte pour s'en rendre compte. Ces sanctions seront prononcées contre l'État qui

entreprend une guerre sans avoir recours ni à l'arbitrage ni à la médiation, ou qui, s'étant soumis à la procédure d'arbitrage ou d'enquête, entre en guerre avant l'expiration des délais prescrits, ou qui, encore, entre en guerre contre les Membres qui se conforment à la sentence de la Cour de Justice, du Tribunal Arbitral ou du Conseil, ou qui, enfin, ne faisant pas partie de la Société et invité à se soumettre aux procédures du Pacte aux fins de règlement d'un différend, passe outre et viole, par conséquent, les dispositions de l'article 17.

Mais le Pacte ne contient, sur la définition même de ces sanctions et leurs conditions d'application, que des dispositions extrêmement succinctes et imprécises.

Le blocus consiste en la rupture immédiate de toutes relations commerciales ou financières avec l'État qui a violé ses engagements. Tous rapports entre les nationaux des États Membres de la Société et ceux de l'État en rupture de Pacte seront interdits, de même que devront 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 qui concerne l'emploi de l'arme économique, la question, posée devant l'Assemblée de

Genève, fit l'objet d'un rapport de lord Robert Cecil, rapport que l'Assemblée adopta à l'unanimité.

Deux décisions importantes furent prises : 1° Le Conseil nommera une Commission internationale qui étudiera toutes les questions d'application, telle que la détermination du moment où le blocus devrait effectivement commencer, les modalités d'exécution, la possibilité, suggérée par les Pays scandinaves, de limiter pour certains Etats particulièrement exposés les obligations prévues par le Pacte ; 2° En attendant l'achèvement de ces travaux, l'Assemblée a décidé que des mesures efficaces doivent être prises dès à présent pour exécuter, le cas échéant, les opérations de blocus prévues par le Pacte. Elle a voulu qu'il fût possible de rompre sur-le-champ toutes relations diplomatiques, commerciales ou financières avec les Etats délinquants. En cas de rupture de Pacte, le Conseil se réunira aussitôt pour examiner la situation, un procès-verbal des délibérations sera envoyé à tous les Membres de la Société. Si ces derniers y trouvent la preuve qu'il y a lieu d'appliquer l'arme économique, leur devoir sera de prendre des mesures immédiates pour mettre fin à toutes communications financières, commerciales ou personnelles avec le gouvernement provocateur et ses ressortis-

sants : seules les relations d'ordre humanitaire, telles par exemple que les relations entre les organisations de la Croix Rouge, pourront subsister.

Le Pacte prévoit une seconde sanction : l'action collective armée. Il est possible, en effet, que la Société des Nations décide de faire la guerre à l'Etat en rupture de Pacte. Le Conseil, dit l'article 16 § 2, 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 envers la Société. Ainsi le Conseil a un devoir de recommandation. Le sens de ce mot, il faut le reconnaître, manque de précision : il s'agit probablement ici d'une invitation assez pressante : en aucun cas, certainement, il ne saurait s'agir d'un ordre.

Il faut noter d'ailleurs que le recours à cette sanction est décidé dans des conditions différentes de celle dans laquelle la Société peut employer l'arme économique.

Le boycottage se fait, en effet, de plein droit, en vertu du Pacte lui-même ; l'action collective, au contraire, doit faire l'objet d'une délibération du Conseil ; elle doit être expressément votée par ce dernier, et ce vote ne peut être acquis qu'à l'unanimité.

Il faut remarquer enfin que la guerre menée par la Société des Nations ne peut être faite qu'avec des effectifs mis sur pied au moment où elle est décidée.

SECTION II

Insuffisance de ces mesures.

Telles sont les dispositions que contient le Pacte et les mesures qu'a prises jusqu'à maintenant la Société des Nations pour empêcher ou étouffer les guerres. Dans quelle limite ces dispositions et ces mesures peuvent-elles être considérées comme capables d'atteindre le but qu'elles se proposent ?

Il faut le reconnaître nettement : toutes les procédures et formalités dans lesquelles se complait sur ce point le Pacte et dont la Société s'efforce d'assurer la mise en vigueur sont insuffisantes. Aucune disposition efficace n'est prévue pour assurer le désarmement ; le Conseil peut bien proposer aux gouvernements un plan de réduction des armements, mais les gouvernements sont libres, sans aucune menace de sanction, d'accepter ou de refuser ce plan ; bien plus, si un gouvernement tout en acceptant, en principe, la réduction, s'y dérobe en fait et secrètement, aucun moyen

n'est offert à la Société pour contrôler cette violation. Au moins faudrait-il, pour que cette limitation fût réelle et certaine, qu'une vérification fût possible.

A la conférence de la Paix, M. Léon Bourgeois, au nom de la France, proposait un amendement au Pacte, qui accordait à la Société un droit d'investigation sur les armements. Mais naturellement les auteurs du Pacte, invoquant la nécessité de ne pas blesser les États dans le fétichisme de leur souveraineté, repoussaient cette vérification. Quelques-uns, par mesure de transaction, eussent admis qu'une enquête sur place eût été permise en cas de soupçon, mais la France refusait de les suivre. « Il y a, en effet, disait M. Léon Bourgeois, dans la déclaration même des soupçons, alors qu'aucune preuve ne peut être fournie, un danger grave et une cause de conflit : formuler un soupçon contre la loyauté d'un des États associés, c'est un acte que celui-ci considérera comme non amical. Le point d'honneur se trouvera aussitôt engagé. C'est un risque de rupture dans la Société elle-même. Le système de vérification mutuelle qui ne met en doute la bonne foi de personne en particulier, c'est une règle commune acceptée par tous dans l'intérêt de tous, qui seule peut permettre, sans froissement et sans vexation, de constater la réalité des faits ». En conséquence,

la France proposait de donner à la Commission militaire, navale et aérienne, le droit de procéder en tout temps et normalement à toutes les vérifications jugées nécessaires concernant les armements des différents pays, leur programme militaire et naval, ainsi que les conditions de leurs industries susceptibles de s'adapter à la guerre.

Cette proposition, on le sait, n'a pas été acceptée par la Conférence, de telle sorte que toutes les dispositions du Pacte relatives à la limitation des armements risquent, pour longtemps, de rester lettre morte.

La médiation même obligatoire ne paraît pas présenter, pour le maintien de la paix, une garantie plus efficace. Nul doute qu'elle ne constitue pour un Etat désireux de faire la guerre une gêne appréciable : il est possible même qu'elle détourne de la guerre un Etat faible et hésitant. Mais un grand Etat, tout à fait décidé à en attaquer un autre, sera-t-il arrêté par les formalités et les délais que le Pacte a dressés sur son chemin ? C'est extrêmement douteux, et il en coûterait trop cher d'en faire l'expérience. Il est donc indiqué ici de rester sceptique, de se méfier — et telle est l'attitude qu'en fait observent les gouvernements sur ce point.

Du moins, la guerre éclatée, la Société peut-elle l'arrêter ?

Automatiquement l'Etat en rupture de Pacte doit être bloqué. Il est certain qu'un blocus immédiat et complet mettrait tôt ou tard à la raison l'Etat récalcitrant. Mais la guerre nous a suffisamment instruits des difficultés du blocus et du temps nécessaire pour qu'il fasse sérieusement sentir ses effets. Quelqu'un a dit que le blocus est plus compliqué à établir qu'une mobilisation générale. En réalité, le blocus, aussi longtemps du moins que les modalités d'application n'auront pas été complètement étudiées et mises au point, n'est pas pratique et ne paraît pas constituer une garantie certaine.

Enfin l'action collective : là, les négociateurs du Pacte touchaient peut-être à la solution, mais il aurait fallu qu'en proclamant le droit pour la Société de déclarer la guerre à l'Etat belliqueux, ils missent à sa disposition une armée internationale assez forte pour contraindre à l'obéissance l'Etat le plus puissant.

La France, par l'organe de M. Léon Bourgeois, demandait que cette armée fût créée ; la conférence lui refusa. La délégation française proposa alors que, du moins, la compétence de la Commission militaire permanente fût étendue, et que les membres militaires de cette commission fussent chargés de préparer les plans des opérations éventuelles que la Société pouvait être amenée à entrepren-

dre. « Il faut, disait M. Léon Bourgeois, que la Commission permanente militaire, ayant envisagé à l'avance les risques de conflits possibles, puisse soumettre sans retard au Conseil et permettre à celui-ci de proposer aux gouvernements les mesures sans lesquelles la sécurité des faibles sera toujours en péril. » Mais ce second amendement, quelque raisonnable et modéré qu'il fût, eut le même sort que le premier.

Il reste que le Conseil, si un Etat en attaque un autre contrairement au Pacte, se réunit, convoque la Commission militaire, arrête un plan d'opérations possibles, fixe les effectifs à fournir par tels et tels Membres, invite ceux-ci à envoyer lesdits effectifs ; si les Membres qui sont l'objet d'une telle invitation obtempèrent — et rien ne peut les y contraindre — ils constituent leurs corps expéditionnaires, les mettent en route... et quand ces corps arrivent, s'ils arrivent, l'État attaqué, à le supposer sans défense ou plus faible, est complètement envahi, ses villes, ses villages, ses mines, ses usines, ses chemins de fer sont détruits, ses campagnes sont ravagées, et il en a pour des années à réparer ces ravages et à panser ses plaies.

Aucune des mesures préventives ou répressives prévues par le Pacte ne constitue une garantie sérieuse. Au moins, la Société a-t-elle tenté

d'améliorer en cette matière les dispositions du Pacte ?

Deux Commissions, on le sait, s'occupent des questions militaires : la Commission militaire permanente et la Commission temporaire mixte pour la réduction des armements. Cette dernière surtout paraît appelée à faire faire à l'étude du problème du désarmement d'importants progrès.

Elle ne fait point double emploi avec la conférence pour le désarmement convoquée à Washington par le Président Harding. La Conférence de Washington réunira des représentants des différents gouvernements, qui chercheront à résoudre diverses questions concrètes touchant à leurs intérêts propres ; les membres de la Commission mixte au contraire ont été choisis par le Conseil de la Société en raison de leur compétence particulière en matières politique, militaire, sociale et économique, et ils étudient, d'un point de vue général, le problème du désarmement, afin d'en déterminer d'une manière objective les divers éléments. A Washington, quelques Etats, en nombre réduit, doivent négocier et décider entre eux les limites précises et concrètes dans lesquelles ils cesseront ou continueront de s'armer ; la Commission mixte, après avoir soumis la question du désarmement à une étude scientifique, doit élaborer un certain nombre de recommandations

(que les Etats seront libres de suivre ou de ne pas suivre) indiquant les mesures les plus propres à réaliser le désarmement. A Washington des Etats se demandent mutuellement : « Voulez-vous désarmer et dans quelle mesure ? » ; la Commission mixte fait connaître aux Etats qui veulent réduire leurs forces militaires la marche à suivre et les modalités à observer pour exécuter leur dessein. La Commission mixte prépare les travaux de la Conférence et doit grandement les faciliter.

Quelques services que doivent rendre dans l'avenir les Commissions de la Société des Nations, il est évident que pour le moment les avis qu'elles peuvent émettre ne sont nullement de nature à garantir le maintien de la paix.

Il est facile dès lors de préciser quelle politique doit correspondre, du côté français, à ces tentatives — vaines jusqu'à maintenant — faites par la Société des Nations pour empêcher ou arrêter les guerres.

La France veut sa sécurité. Trois fois envahie depuis un siècle, elle ne peut pas courir le risque, quelque minime soit-il, de subir une nouvelle invasion, qui aurait cette fois vraisemblablement pour conséquence de la rayer de la carte du monde. Un gouvernement qui a la charge et la responsabilité d'un pays comme celui-là, qui a un passé aussi lourd de gloire, qui a su accumuler,

dans tous les domaines de l'activité humaine de tels trésors de labeur, d'intelligence, de désintéressement, et dont la pensée, depuis des siècles, sert de guide à l'humanité, ne saurait une minute envisager l'idée d'une diminution, si réduite soit-elle, de la force française, si la garantie absolue d'une sécurité correspondante ne lui est pas en même temps assurée.

La France doit être garantie d'une manière absolue contre toute nouvelle agression. Ses alliés et associés avaient bien compris cette nécessité, puisqu'ils avaient signé à Versailles des traités en vertu desquels ils s'engageaient à se ranger à ses côtés en cas de guerre sur le Rhin : ces traités n'ont pas été ratifiés.

La seule garantie de paix qui reste maintenant à la France est son armée, et le monde entier comprend qu'elle ne peut accepter aucun affaiblissement de cette armée aussi longtemps qu'une sécurité complète ne lui aura pas été procurée.

Militarisme ? Qui oserait le soutenir ? La France ne conserve une armée que pour assurer sa défense. Contrainte, malgré elle, de se forger, en pleine guerre, une arme de cette force, la plus puissante peut-être qui existe actuellement dans le monde, elle se garde d'en user dans un but impérialiste quelconque. Bien plus, elle a proposé elle-même à la Conférence de la Paix les mesures

qui lui paraissaient devoir permettre à tous les peuples de désarmer : les autres peuples ont repoussé ces mesures ; encore maintenant, elle est prête à les accepter. Mais aussi longtemps que ces mesures, ou d'autres, quelles qu'elles soient, pourvu qu'elles fournissent des sécurités semblables, n'auront pas été adoptées, elle ne saurait consentir à un désarmement qui l'exposerait à un danger mortel.

Elle ne conçoit aucune inquiétude au sujet des efforts faits par la Société des Nations en vue du désarmement, ou des conférences qu'elle réunit pour étudier cette question. On peut très bien être Membre, et Membre actif de la Société, et refuser de désarmer. La France ne demande pas mieux que de voir les travaux de la Société aboutir à un résultat, afin de pouvoir enfin jeter à terre cette écrasante charge qu'est son armée ; elle déclare seulement qu'il lui est impossible, aussi longtemps que ce résultat n'aura pas été atteint, de diminuer sa force militaire. Elle collabore à tous les services organisés par la Société et même au service du désarmement, mais elle assure sa protection, en attendant que cette protection puisse être assurée autrement. En particulier une commission comme la Commission temporaire mixte pour la réduction des armements ne saurait en aucune manière inquiéter la France : son rôle, on

l'a vu, est d'étudier, d'une manière objective, les difficultés d'ordre divers soulevés par le problème du désarmement ; elle doit, quand elle aura résolu une de ces difficultés, inscrire sa solution dans une recommandation adressée aux gouvernements. Mais ceux-ci seront libres de la suivre ou non : les recommandations de la Commission pour le désarmement seront tout à fait analogues aux recommandations faites par la Conférence de Bruxelles pour l'assainissement des finances des États : on indique aux États la meilleure méthode pour réaliser un progrès ; ils le réalisent ou non, par cette méthode ou par une autre : c'est leur affaire, et il n'appartient qu'à eux de décider.

En somme, toute la partie du Pacte qui vise à garantir le maintien de la paix est caduque et incomplète. En refusant d'accorder à la Société des Nations une armée, les négociateurs du Pacte ont rendu inefficaces toutes les autres mesures directes qu'ils prévoyaient contre la guerre.

Au surplus, la guerre est, comme la grève ou la famine, une chose négative. On ne lutte pas contre la grève ou la famine : on cherche à supprimer les causes qui font que la grève est déclarée, que la famine se répand ; de même pour la guerre : pour supprimer la guerre, on exclut les causes qui produisent les guerres, on apprend aux hommes à travailler ensemble. C'est la politique

qu'a à juste titre adoptée la Société des Nations. Le mot que, dès 1910, prononçait M. Léon Bourgeois est toujours juste : « Le désarmement n'est pas une préparation, mais plutôt la conséquence d'un état de droit préexistant. » La Société s'est donné pour tâche de créer d'abord cet état de droit ; c'est certainement par là qu'il fallait commencer.

CHAPITRE VI

LA FRANCE ET LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

Pour que la Société des Nations vive, il faut qu'on en veuille la réalisation franchement, sans arrière-pensée. Or de tous les peuples qu'elle embrasse, il n'y en a pas un auquel cette volonté soit plus facile qu'à la France.

La Société des Nations est déjà désirée depuis plusieurs siècles par notre pays : elle fait partie de ses traditions et de son idéal ; elle répond à une tendance profonde des cœurs français.

Mais elle est aussi — et il faut le comprendre — la meilleure sauvegarde, à l'heure actuelle, des intérêts de notre pays.

Demain enfin, si nous le voulons, elle nous offrira les moyens de réaliser une politique digne de notre nom et de notre passé.

SECTION I

**La tradition française
et la Société des Nations.**

I. — Il y eut jadis, au Moyen Age, une Société des Nations.

L'Eglise catholique, héritière de l'Empire romain, cherchait à maintenir la paix chrétienne où jadis avait régné la paix romaine. Mais l'Empire romain s'était fondé par la force militaire, et quelques bienfaits qu'il eût pu apporter aux vaincus, quelque attachement que ces vaincus eussent conçu pour lui, le monde romain n'était pas une Société des Nations, parce que le lien qui unissait tous ces peuples était la force des armes romaines, auxquelles tous étaient assujettis. Le monde romain n'offrait pas le spectacle d'une coopération de peuples libres (c'est la formule de la Société des Nations); il montrait la domination heureuse d'un peuple fort sur ceux dont il avait fait ses sujets.

La Chrétienté du Moyen Age constituait véritablement une Société des Nations: les Etats, bien que possédant chacun leur indépendance politique en dépit des prétentions de l'Empereur germanique, se sentaient liés entre eux. « La patrie, a dit

Huysmans, est partout où l'on peut prier. » Et pour tous les croyants du Moyen Age qui voyaient la même foi catholique posséder les cœurs, en France, en Espagne, en Italie, dans les Allemagnes, en Pologne, en Hongrie, la patrie, c'était un peu toute l'Europe chrétienne.

Cette unité morale du monde chrétien était symbolisée et personnifiée par le Pape romain. Son pouvoir spirituel entraînait des effets matériels considérables. Il pouvait excommunier les rebelles, et ceux qu'il retranchait de la communion de l'Eglise à une époque où l'Eglise était partout devenaient de véritables « morts vivants ». Le Pape pouvait fulminer l'excommunication contre un roi et délier ses sujets du serment de fidélité envers leur souverain ; il avait donc contre ceux qui voulaient troubler la paix de l'Europe des armes terribles. L'unité du monde civilisé était fondée sur l'unité de la foi.

Mais Luther et Calvin déchirèrent la robe sans couture de la chrétienté. A la faveur des dissidences religieuses les particularismes nationaux s'opposèrent violemment. Le lien moral qui unissait tous les peuples était brisé : il ne pouvait plus y avoir de Société des Nations parce qu'il ne pouvait plus y avoir de patriotisme international.

Pourtant la paix de l'Europe demeura le souci des hommes d'Etat. Pour l'assurer, trois moyens

s'offraient à eux : 1° soumettre toute l'Europe à une seule Maison ; 2° maintenir l'équilibre entre les Puissances ; 3° réaliser une Société des Nations européennes.

On sait assez que la Maison d'Autriche et, avec Louis XIV, la Maison de France rêvèrent d'une pacification de l'Europe par la conquête. La Maison d'Autriche échoua dans cette entreprise : le Saint Empire n'était pas destiné à reprendre après tant de siècles la succession de l'Empire romain. L'autorité de l'Empereur, même quand la couronne impériale eut été confisquée par les Habsbourg, était précaire en Allemagne.

Quant à Louis XIV, malgré tout son orgueil, il comprit lui-même la vanité du rêve qu'il avait fait d'une monarchie catholique européenne et il se repentit à son lit de mort d'avoir trop aimé la guerre.

Pour donner un peu de stabilité à l'Europe, les diplomates s'efforcèrent surtout de maintenir l'équilibre entre les Puissances. Ils constituèrent en Europe, par un système d'alliances, des groupes d'Etats de forces à peu près égales, pour empêcher les Etats puissants d'attaquer les Etats plus faibles. Dès ce moment la France entreprenait la mission de grouper autour d'elle les petites nations pour les libérer des Empires oppresseurs d'Autriche ou de Russie, et, s'alliant avec elles,

-faire contrepoids aux grands Etats qui auraient tenté de dominer l'Europe. Même en suivant une politique qui n'est point celle de la Société des Nations (car la Société des Nations c'est l'équilibre des bonnes volontés et non l'équilibre des forces antagonistes), la France préluait déjà au rôle d'alliée des petits Etats qu'elle doit jouer aujourd'hui dans la Société des Nations.

Mais il faut savoir aussi que si les diplomates se virent réduits à la politique de l'équilibre pour assurer la paix en Europe, bien des esprits en France — et non des moindres — avaient pensé à fonder cette paix d'une manière durable en créant une Société des Nations où chaque Etat aurait pu se développer dans la paix et la liberté.

Dès le lendemain de ces guerres de religion qui avaient divisé l'Europe, lorsque Henri IV eut réconcilié en France les frères ennemis, il songea à étendre à toute l'Europe les bienfaits de la pacification qu'il avait procurée à son pays.

Etait-il si chimérique, ce « Grand Dessein », dont le couteau de Ravillac empêcha l'exécution ? Fédérer l'Europe sous le nom de République très chrétienne, lui donner un Conseil de soixante membres désignés par les quinze Etats fédérés, rendre obligatoire l'arbitrage pour résoudre pacifiquement les conflits, était-ce chose impossible ? Henri IV n'avait-il pas montré qu'il

avait un esprit réaliste et pratique ? Ne le prouvait-il pas encore lorsqu'il déclarait que pour réaliser ce « Grand Dessein », il fallait d'abord abattre l'Autriche et miner ses prétentions ?

Le « Grand Dessein » d'Henri IV se distingue nettement des autres politiques suivies au xvii^e siècle pour faire régner l'ordre et la paix en Europe. Il ne demande pas qu'une nation plus forte que les autres les réduise à l'obéissance pour leur imposer ses ordres, qui ne seraient qu'une tyrannie ; il ne veut pas non plus que les Puissances armées formidablement, jalouses les unes des autres, n'aient d'autres motifs de vivre sans conflit que la crainte des forces de leurs adversaires et des amis de leurs adversaires. Le projet d'Henri IV exclut la paix par l'hégémonie d'une nation comme la paix par l'équilibre des haines. Il demande une coopération d'États indépendants et libres et promet la paix aux bonnes volontés. Peut-être manquait-il quelque chose à ce projet : l'unité politique de la chrétienté avait été fondée sur son unité religieuse. Au monde moderne, pour reconstruire l'œuvre du Moyen Age, il aurait fallu cette communauté de foi. Il semble qu'Henri IV avait vu cette difficulté : un des premiers gestes de la République très chrétienne devait être une croisade contre l'infidèle :

Plusieurs auteurs modernes ont voulu voir,

dans l'idée de cette croisade, une reviviscence de l'esprit mystique du Moyen-Age. C'est au contraire une idée politique. L'Europe, si elle n'était plus catholique, restait chrétienne. Elle gardait encore, malgré ses dissidences religieuses, une certaine communauté de foi, qui pouvait devenir la foi commune de la République très chrétienne et que la croisade contre l'infidèle devait rendre sensible.

Henri IV, trois siècles avant notre effort actuel, avait compris ce que devait être une Société des Nations : un groupement de volontés autonomes régies par un seul idéal.

Qu'un tel projet soit sorti d'une tête aussi française que celle d'Henri IV, c'est la preuve que la Société des Nations peut être considérée comme une idée de chez nous, puisque, même avant la Révolution qui enseigna au monde les idées de justice et d'égalité, un roi de France avait voulu voir l'égalité, la justice, la fraternité régner entre les peuples libres.

Les guerres qui troublèrent le xvii^e et le xviii^e siècles firent perdre de vue ces grands principes. Mais après ces luttes, le besoin d'organiser l'Europe et la paix se fit de plus en plus sentir. Il trouva son expression dans le « Projet de Paix perpétuelle » de l'abbé de Saint-Pierre. Ce qui a fait le plus de tort à ce projet, c'est son titre

ambitieux. Pourtant l'auteur n'était pas, comme on l'a cru, un philosophe utopiste et rêveur : c'était un diplomate qui avait été secrétaire du Congrès d'Utrecht. Il demandait qu'on assurât la paix de l'Europe par la réunion d'un congrès permanent d'ambassadeurs ayant droit d'arbitrage : l'Etat dissident serait mis au ban de l'Europe et les autres auraient le devoir de l'obliger, par les armes, à accepter la sentence arbitrale. Mais il importe de remarquer que ce projet n'était pas le rêve d'un isolé ; c'était la traduction intelligente d'une opinion commune à cette époque : Leibnitz la loue et s'en déclare partisan ; Jean-Jacques Rousseau en fait l'éloge.

Seulement il manquait à ce projet de pouvoir fournir aux peuples d'Europe cette unité morale, cette foi commune que le moyen-âge leur avait assurée et que la clairvoyance d'Henri IV voulait rétablir.

Or bientôt va naître en France une nouvelle religion et une nouvelle foi. Un grand enthousiasme va s'élever dans tout le pays ; s'il déborde nos frontières, s'il anime aussi les peuples étrangers, peut-être pourra-t-on voir enfin sonner l'heure de la Société des Nations.

II. — A la veille de la Révolution française le monde européen se composait de quelques grands Etats qui ne connaissaient, comme règle de poi-

tique extérieure, que leur intérêt. Pour le servir, tout leur était bon. La diplomatie était l'art des ruses, des marchandages, des duperies ; son dernier argument était la violence, car le pouvoir restait toujours à la force. Les petits Etats devenaient la proie des grandes Puissances sans que personne crût devoir protester pour eux. L'annexion de la Silésie par Frédéric II, le partage de la Pologne sont les plus frappants exemples de cette immoralité politique. Entre les grands Etats, malgré la politesse officielle des diplomaties, régnait une jalousie sourde. Chacun s'épiait, attendant le moment où le voisin faiblirait pour fondre sur lui. Les grands principes de la justice internationale, on ne les trouvait que dans les préambules des traités (c'était pour le bien de la Pologne elle-même qu'on se partageait son territoire) : ils n'étaient pas dans les cœurs.

L'alliance voulue par les monarchies pour rétablir Louis XVI sur son trône ne fut même pas sincère. Chacun, en réalité, attendait le moment où la France, ruinée par ses divisions intestines, deviendrait, croyait-on, une proie facile pour ses voisins.

Ainsi, aucune idée généreuse et désintéressée n'animait cette politique de l'ancien régime ; l'égoïsme était la règle pour chaque Etat. Chacun ne songeait, pour assurer sa gloire et satisfaire

son ambition, qu'à s'accroître aux dépens de ses voisins.

Dans ces marchandages, ces combinaisons, ces violences, que devenaient les droits des peuples ? Ils étaient méconnus. Les peuples étaient une sorte de bétail humain dont les rois disposaient à leur gré, les acquérant ou les cédant par traités, suivant le succès de leurs armes et de leur diplomatie.

Une telle politique ne pouvait être celle de la Révolution française. Si les hommes sont libres comme le proclame la Déclaration des Droits de l'Homme, les souverains n'ont pas le droit de disposer des peuples à leur gré. À leur ambition cupide, la Révolution oppose le respect des nations. Comme elle proclame la dignité des personnes, elle proclame aussi la dignité des peuples. Il ne doit plus y avoir de sujets soumis à une souveraineté arbitraire. Il n'y a plus que des citoyens libres et des peuples libres ; c'est la condamnation de la politique d'annexion et de conquêtes et de toutes les guerres où elle entraîne.

Devant la Constituante, le 18 mai 1790, Volney développe admirablement la doctrine révolutionnaire : « Vous changerez, Messieurs, un état de choses si déplorable. Vous ne souffrirez pas que des millions d'hommes soient le jouet de quelques-uns, qui ne sont que leurs semblables, et

vous rendrez leur dignité et leur droit aux nations. La délibération que vous allez prendre aujourd'hui a cette importance qu'elle doit être l'époque de ce grand passage... Jusqu'à ce moment, vous avez délibéré pour la France et dans la France ; aujourd'hui vous allez délibérer dans l'univers et pour l'univers. Vous allez, j'ose le dire, convoquer la Société des Nations. »

Conformément à ces suggestions, l'Assemblée proclama, le 22 mai 1790 : « La Nation française renonce à entreprendre aucune guerre dans la vue de faire des conquêtes et n'emploiera jamais sa force contre la liberté d'aucun peuple. » Et ce principe fut inséré dans la Constitution de 1791.

Voilà la paix des peuples fondée sur de nouveaux principes. Voilà apportée au monde, s'il veut la comprendre, la nouvelle religion, la nouvelle foi commune sur laquelle peut se fonder une Société des Nations. Le respect de la personne humaine dans les individus comme dans les peuples peut devenir le fondement d'un droit nouveau. Dès lors, c'en doit être fini de la politique de ruse et de violence : ce qui doit régner désormais, ce n'est plus la politique de la force, c'est la politique du droit.

Et toute l'Europe, d'abord, tressaillit ; elle comprit la grandeur du nouvel ordre à créer, elle communia à l'instant dans la nouvelle religion.

Pourquoi la Société des Nations ne fut-elle pas fondée dès lors ? C'est que la France sembla ne pas tenir les promesses qu'elle avait faites au monde.

A la déclaration de 1790, l'Europe monarchique répondit par la déclaration de Pilnitz (27 août 1791) : le roi de Prusse et l'empereur d'Allemagne se concertaient en vue de mettre leurs armées en activité pour intervenir dans nos affaires intérieures et rendre à Louis XVI son ancien pouvoir ; la Russie et la Suède s'alliaient contre nous.

On crut en France que si la guerre éclatait, les rois verraient partout leurs sujets se soulever contre eux. Alors naquit l'idée de la propagande armée, qui n'était ni dans la lettre ni dans l'esprit du décret du 22 mai 1790. Brissot disait aux Jacobins, le 30 décembre 1791 : « C'est une croisade de la liberté universelle. »

Après le 10 août, surtout après Valmy, après la conquête de la Savoie et de Nice, après l'invasion de l'Allemagne et de la Belgique, l'imagination des républicains français s'exalta, et, le 19 novembre 1792, la Convention rendait le décret fameux par lequel elle déclarait qu'elle accordait « fraternité et secours à tous les peuples qui voudront recouvrer leur liberté ».

La France révolutionnaire ne se contenta pas de la propagande par les armes. Après avoir juré

de ne pas faire de conquête, elle fut amenée, presque forcément, à en faire. Nos armées une fois maîtresses de Nice, de la Savoie, de la rive gauche du Rhin, de la Belgique, les formes de notre liberté y furent implantées. Mais allions-nous laisser indépendants ces peuples émancipés par nous ? Il n'y fallait guère songer, puisque la guerre avec l'Europe continuait et se faisait dans leurs pays mêmes. Et puis nous tenions enfin les frontières naturelles de la France : allions-nous y renoncer ?

Les hommes de la Révolution n'ont cependant pas, malgré l'entraînement où ils se sont laissés aller, oublié les principes qu'ils ont, les premiers, enseignés au monde. En 1793, peut-être, il est vrai, sous la pression de la défaite, la Convention revient à ces principes et, par eux, à la véritable politique traditionnelle de la France.

D'une part, Danton fait abroger le funeste décret du 19 novembre 1792. Il faut, avant tout, dit-il, « fonder la grandeur française ; que la République s'affermisse, et la France, par ses lumières et son énergie, fera attraction sur tous les peuples ». Sur sa proposition, la Convention renonce solennellement à la propagande armée.

Robespierre, de son côté, demande et obtient par un magnifique discours que la France reprenne sa mission naturelle d'alliée des petites

nations contre les grands États oppresseurs, et il semble que ce discours soit écrit d'hier : « Vous avez sous les yeux le bilan de l'Europe et le vôtre, et vous pouvez déjà en tirer un grand résultat : c'est que l'univers est intéressé à votre conservation. Supposons la France anéantie ou démembrée ; le monde politique s'écroule. Otez cet allié puissant et nécessaire qui garantissait l'indépendance des médiocres États contre les grands despotes, l'Europe entière est asservie... Comment oseraient-ils (les petits États de l'Europe) invoquer seulement... le nom sacré de la Liberté si la République française avait été anéantie sous leurs yeux?... Que dis-je ? Que deviendrait l'Angleterre elle-même ? L'éclat éblouissant d'un triomphe criminel couvrirait-il longtemps sa détresse réelle et ses plaies invétérées ? »

Ainsi, les hommes de la Convention reviennent aux principes de la Constituante et, abjurant leurs erreurs, fondent de nouveau, sur ces principes, la politique française.

Or, ce sont ces mêmes principes qui doivent, aujourd'hui, guider la politique de la France ; pour qu'elle puisse jouer le rôle qui l'attend de nouveau dans le monde, la France n'a qu'à reprendre sa tradition et à mettre en œuvre les idées de la Révolution.

SECTION II

**Les avantages garantis à la France
par les Traités.**

Dès maintenant, les intérêts légitimes de la France sont sauvegardés par la Société des Nations : ils ne peuvent pleinement l'être que par elle. La situation et les avantages accordés à la France par les traités ne peuvent lui être complètement assurés et ne peuvent être maintenus que si la Société des Nations vit et se développe.

L'intérêt primordial de la France, c'est que le Traité de Versailles soit exécuté. Or, le Pacte de la Société est la pierre angulaire de ce Traité. La Société des Nations disparaissant, le Traité s'écroule.

Il faut se rappeler, en effet, que toute nation qui adhère à la Société prend l'engagement de respecter et de défendre le Traité de Versailles.

Il ne s'agit pas ici d'un engagement implicite. L'article 1 du Traité stipule explicitement que « tout État... peut devenir Membre de la Société des Nations 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 ». Du

reste, le préambule du Pacte lui-même déclare que le but de la Société des Nations est le respect des traités : « Les Hautes Parties contractantes, considérant qu'il importe 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 ».

La Société des Nations ne veillera pas seulement à ce qu'aucune entorse ne soit donnée aux Traités; elle veillera aussi à ce que les traités anciens que des circonstances nouvelles pourraient amener à remettre en vigueur avec l'Allemagne restent en conformité avec l'esprit du Traité de Versailles. C'est ce qui ressort de l'article 289 du Traité de Versailles : « Les Puissances Alliées ou Associées s'engagent entre elles à ne remettre en vigueur avec l'Allemagne que les conventions ou traités qui sont conformes aux stipulations du présent Traité. La notification mentionnera éventuellement celles des dispositions de ces conventions qui n'étant pas conformes aux stipulations du présent Traité ne seront pas considérées comme remises en vigueur. En cas de divergence d'avis, la Société des Nations sera appelée à se prononcer. »

En un mot, le Traité de Versailles devient par la garantie de la Société des Nations, la Charte diplomatique du xx^e siècle.

De plus, les Traités, quelques reproches qu'on puisse leur faire, contiennent des clauses dont l'application confiée à la Société des Nations intéresse la France au plus haut point.

Les Puissances s'étaient accordées pour concéder à la France, en compensation de la ruine, par la guerre, de ses industries charbonnières du Nord, l'exploitation du bassin minier de la Sarre. Mais quel allait être, dans ces conditions, le régime politique de la Sarre ? Si l'Allemagne continuait à gouverner ce pays, quelles difficultés la France ne trouverait-elle pas à chaque instant devant elle ? Allait-on par contre permettre à la France d'annexer, au moins temporairement, le bassin de la Sarre ? Cette solution violait le principe qui veut que les peuples soient libres de disposer d'eux-mêmes. Et la France elle-même ne pouvait pas renier ce principe issu de la Révolution française.

Mais alors, quelle solution adopter ? Une seule était possible : remettre le gouvernement de la Sarre à la Société des Nations. Cette solution est d'autant plus intéressante que le Traité prévoit, au bout de quinze ans, un plébiscite par district et par commune sur le territoire de la Sarre, et qui fera connaître si les habitants veulent redevenir Allemands, devenir Français ou rester gouvernés par la Société des Nations.

Supposons que la Société des Nations vienne à disparaître, que resterait-il de cette solution si profitable à la France. A qui reviendrait le soin d'administrer le bassin ? Les alliés s'opposeraient à l'annexion pure et simple de la Sarre à la France. Le retour de ce pays à l'Allemagne compromettrait gravement l'exploitation des mines que le Traité nous accorde. Le problème serait insoluble. Il faut en conclure que si la Société des Nations n'existait pas, il aurait fallu l'inventer à propos du bassin de la Sarre. Seulement l'aurait-on inventée aussi favorable à nos intérêts ? On sait, en effet, que le Traité confie le gouvernement de la Sarre à une Commission de Gouvernement, nommée par la Société des Nations. Or, c'est un Français que la Société des Nations a désigné comme Président de cette Commission. Les avantages qui peuvent résulter pour la France de ce choix sont évidents.

L'exploitation des mines de Sarre qui doit compenser le désastre de notre industrie touche à un problème essentiel de l'heure actuelle : les réparations. Un autre problème aussi occupe à juste titre l'opinion et le gouvernement français : c'est celui de notre sécurité militaire. Sur ce point, la Société des Nations nous apporte un précieux secours pour nous aider à désarmer l'Allemagne ou à l'empêcher de s'armer de nouveau. La So-

ciété des Nations est, en effet, de par le Traité, la seule autorité qui dispose du droit d'investigation sur les ressources militaires de l'Allemagne, et elle conservera ce droit aussi longtemps que le Traité restera en vigueur : « Aussi longtemps que le présent Traité restera en vigueur, l'Allemagne s'engage à se prêter à toute investigation que le Conseil de la Société des Nations, votant à la majorité, jugerait nécessaire » (Art. 213).

En vertu de cet article, le Conseil de la Société des Nations apparaît comme le mécanisme que le gouvernement français, pour un délai presque illimité (tant que le présent Traité restera en vigueur), pourra faire jouer à tout moment pour obtenir une investigation des ressources militaires, navales et aériennes dans l'Allemagne.

La France est intéressée aussi à ce que l'union des pays germaniques de l'Europe Centrale ne se fasse pas, au cas où les conditions dans lesquelles cette union se réaliserait constitueraient un péril pour sa sécurité. Or, l'article 80 du Traité de Versailles déclare : « L'Allemagne reconnaît et respectera strictement l'indépendance de l'Autriche dans les frontières qui seront fixées par le Traité passé entre les Principales Puissances Alliées et Associées ; elle reconnaît que cette indépendance sera inaliénable, si ce n'est du consentement du Conseil de la Société des Nations ».

De même que la France a intérêt à ce que l'Allemagne ne renforce pas sa puissance, de même elle a intérêt à voir rester forts les nouveaux alliés qu'elle s'est donnés à l'est de l'Allemagne : les Polonais.

Un grand Etat comme la Pologne a besoin de débouchés sur la mer : la Pologne ne saurait vivre sans le port de Dantzig. La décision des Alliés qui a constitué Dantzig en ville libre malgré l'opposition de l'Allemagne doit être maintenue. Il ne nous est donc pas indifférent que toutes les Puissances, Membres de la Société des Nations, soient, en vertu du Pacte et du Traité, obligées d'intervenir si jamais l'Allemagne attaquait Dantzig. Les articles 102 et 103 du Traité stipulent, en effet, que la Ville libre de Dantzig est placée sous la protection de la Société des Nations et la constitution de cette ville sous la garantie de cette Société.

Cette garantie est d'autant plus nécessaire que le problème des communications entre l'Allemagne et la Prusse Orientale à travers le territoire polonais d'une part, et entre la Pologne et Dantzig à travers le territoire allemand d'autre part, peut être, si l'Allemagne les cherche, l'occasion de bien des conflits. Si de tels conflits s'élèvent, c'est à la Société des Nations qu'il appartiendra de les régler, aux termes de l'article 98 du Traité

de Paix; d'après cet article, en effet, des conventions doivent être conclues entre l'Allemagne et la Pologne pour régler ces communications : « Au cas de contestations, elles sont établies par le Conseil de la Société des Nations. » Ces traités ont été conclus, mais il n'est pas douteux que, si dans l'avenir, des difficultés apparaissent, c'est à la Société des Nations qu'il appartiendra de les trancher.

La France a un intérêt vital à ce que l'Allemagne respecte ses engagements de ne point maintenir et de ne point construire des fortifications sur la rive gauche du Rhin ou sur une zone de cinquante kilomètres tracée sur la rive droite, ainsi que de ne point entretenir ou de rassembler des forces armées dans cette région (art. 42 et 43 du Traité de Versailles).

Or, au cas où l'Allemagne passerait outre à ces engagements, le mécanisme de la Société des Nations jouerait automatiquement aux termes de l'article 44 du Traité de Versailles : « Au cas où l'Allemagne contreviendrait de quelque manière que ce soit aux dispositions des articles 42 et 43, elle serait considérée comme commettant un acte hostile vis-à-vis des Puissances signataires du présent Traité et comme recherchant à troubler la paix du monde ».

Cette dernière phrase, par sa formule même,

montre que si l'Allemagne ne respectait pas ses engagements, elle se placerait, vis-à-vis de la Société des Nations, dans une situation telle que tous les Etats Membres de la Société seraient appelés à intervenir.

Le Traité de Versailles contient des dispositions générales établissant la liberté de la navigation sur les fleuves internationaux traversant le territoire de l'Allemagne : l'Oder, le Niemen, le Danube, et éventuellement sur un canal en grande section : Rhin-Danube.

Ces clauses intéressent la France en premier lieu ; elles intéressent également certains pays avoisinant l'Allemagne, notamment la Pologne et la Tchéco-Slovaquie.

Au cas de difficultés entre l'Allemagne et la Pologne ou la Tchéco-Slovaquie, la France, risquant de se trouver dans une situation délicate, a tout avantage à pouvoir transformer le conflit en une affaire internationale dans laquelle tous les Etats Membres de la Société des Nations doivent intervenir.

Or, en vertu des articles 336, 337 et 338 du Traité, la juridiction de la Société des Nations s'impose au cas où un Etat riverain négligerait de se conformer aux prescriptions instituées par le Traité.

Au cas où l'Allemagne construirait une voie

navigable en grande section Rhin-Danube, elle s'engage, par l'article 353 du Traité, à appliquer à cette voie navigable le régime international prévu par les articles 332 et 338 du Traité.

La partie XII du Traité de Paix enfin contient une série de dispositions concernant la liberté du transit à travers le territoire allemand. Ces dispositions sont de sortes très diverses :

1° Clauses relatives à la zone franche des ports.

2° Clauses relatives à l'internationalisation de l'Elbe, de l'Oder, du Niemen, du Danube et éventuellement de la voie navigable en grande section Rhin-Danube.

3° Clauses relatives à la navigation sur le Rhin et la Moselle.

4° Clauses donnant à l'Etat tchéco-slovaque l'usage des ports du Nord.

5° Clauses relatives aux transports internationaux par voie ferrée.

Toutes ces clauses, qui pourraient être des sources de fréquents litiges, la Société des Nations est appelée à les réviser à l'expiration d'un délai de cinq ans, ou à prolonger éventuellement ce délai, pendant lequel aucune réciprocité de liberté de transit ne pourra être exigée.

SECTION III

**L'avenir politique de la France
et la Société des Nations.**

La France ne reste pas seulement fidèle à ses traditions les plus anciennes et à ses intérêts actuels les plus immédiats en pratiquant et en favorisant la Société des Nations. Si elle consent à y prendre la place qui l'y attend, elle peut, en elle et grâce à elle, assurer dans la suite même lointaine de sa politique générale, dans la série continue de ses perspectives d'avenir, les plus larges possibilités d'expansion, les plus grands rayonnements d'influence, qui sont dans le monde présent susceptibles de s'offrir à elle.

La France, en effet, au sortir d'une guerre victorieuse mais épuisante, compte certes pour garder et agrandir sa place et son influence dans le monde, sur ses forces militaires toujours disponibles et sur ses alliances éprouvées. Mais est-il besoin d'apprendre à la France qu'aucune politique sûre et suivie ne peut s'appuyer exclusivement sur les efforts militaires, et qu'aucun pays — et surtout pas un pays à population faible par rapport aux grands empires, et même à population décroissante comme la France — ne peut

supporter l'isolement ? Et quant aux alliances en lesquelles la France a tant de raisons de voir des garanties permanentes de sa sécurité et de la paix générale, est-il besoin d'apprendre à la France que si pendant la guerre, devant un ennemi commun et sous le coup d'un danger pressant, elles pouvaient constituer comme une sorte de fusion d'intérêts et de politiques, aujourd'hui, après les deux années d'après-guerre, revenues à l'état normal où chaque pays défend sa chance et s'attache à ses vues propres, elles ne sont plus et ne peuvent plus être que des associations de nations dont chacune, à l'intérieur de l'association, s'attache à en tirer le meilleur parti possible en s'efforçant de l'utiliser pour son idéal particulier, sinon pour ses intérêts égoïstes ? Les Alliés sont des partenaires dans une même entreprise sans doute, mais qui obligatoirement luttent entre eux dans la direction de l'entreprise et font jouer fatalement à cette fin, l'un vis-à-vis de l'autre, tous leurs efforts, toute leur influence relative. L'Entente s'est maintenue et est jugée quasi-unanimement indispensable tant en France qu'en Grande-Bretagne ; et cependant l'histoire de l'Entente au cours de ces deux dernières années n'est et ne pouvait être que l'histoire des rivalités et des réconciliations franco-anglaises.

La question n'est donc pas si la France doit ou

non, dans l'intérêt de sa politique générale, renoncer à la politique des alliances pour se rallier à celle de la Société des Nations ; mais, au contraire, si en prenant pour un des buts de sa politique le maintien de ses alliances, elle ne trouverait toutefois pas dans cet instrument nouveau qu'est la Société des Nations le moyen le plus sûr d'élargir sa base d'action, d'accroître son prestige, de grandir son influence, et par là, devenue plus indispensable à ses Alliés, apportant dans ses alliances mêmes comme une plus grande proportion d'activité, d'avoir moins de risques de se voir usurper une part des bénéfices.

Quelle a été dans le passé la politique traditionnelle de la France, celle par laquelle elle a pu, aux meilleures heures de son histoire, se créer dans le monde, sans léser les droits d'aucun Etat, une place tout à fait prépondérante ? Sur ce point, aucun doute. Consultez, à votre choix, Richelieu ou Robespierre. L'un lutte contre l'Autriche, l'autre contre l'Angleterre. Ils affirment solennellement l'un et l'autre qu'ils veulent abattre en Europe la domination d'un Etat trop puissant. Pour l'abattre que font-ils ? L'un et l'autre s'appuient sur tous les petits peuples européens menacés dans leur indépendance et les appellent à participer à la lutte commune. Dans des jours plus sombres, c'est encore en ralliant à lui et à la

politique de la France les petits Etats de l'Europe que Talleyrand peut, en 1815, sauvegarder ce qui n'était pas irrémédiablement compromis du patrimoine français.

Telle a été la politique traditionnelle de la France : marcher la main dans la main avec les petites nations européennes, coordonner leurs efforts, prendre leur direction. Telle paraît devoir être encore la politique de la France, aujourd'hui encore, aujourd'hui surtout que la France se trouve, matériellement et économiquement parlant, beaucoup plus près de ces Etats moyens ou petits que des grandes Puissances telles que l'Angleterre ou les Etat-Unis qui pourraient être tentés par leur puissance démesurée d'exercer une prépotence mondiale.

Or, il se trouve que si la diplomatie française traditionnelle avait trouvé le moyen, par ses méthodes propres, de tisser ce réseau d'influence de la France sur les Etats moyens ou petits de l'Europe, ce travail et cette politique sont rendus infiniment plus faciles aujourd'hui grâce à l'organisation de la Société des Nations. Pour la première fois, en effet, que ce soit dans son Assemblée ou dans ses Conférences techniques, tous les Etats grands ou petits sont là de pair. La France n'est pas seule en présence d'Etats plus puissants économiquement ou amenés à être jaloux d'elle.

Ses représentants ont à côté d'eux des représentants de tous les pays anciens ou nouveaux qui se sont trouvés à leur côté dans le passé proche ou lointain, et qui sont prêts à se grouper encore à sa voix, si cette voix est assez harmonieuse et large pour savoir se faire entendre de tous. Certes, l'unanimité est de règle à la Société des Nations et l'opposition d'un seul grand Etat peut juridiquement empêcher une décision qui aurait pour elle une adhésion quasi unanime ; mais l'unanimité en réalité ne fait que marquer la nécessité morale pour tous les Etats d'accepter, à la suite peut-être de quelques concessions ou transactions, les grands courants d'opinion mondiale qui se sont affirmés même sans eux. La France, appuyée sur toutes ces nations confiantes en elle, peut et peut seule être dans la Société des Peuples la conscience et la voix de cette opinion. Elle a pour vocation de parler au monde une langue claire, logique, universellement entendue. Les grands principes qui sont à la base des libertés modernes et auxquels les peuples civilisés se sont peu à peu ralliés, c'est la France qui, à la fin du xviii^e siècle, les a donnés à l'humanité. Après que ses philosophes et ses écrivains les ont les premiers formulés, elle les a, la première, solennellement proclamés dans ses Déclarations, ses Constitutions, ses lois de la Révolution.

A la Conférence de Barcelone, un hommage singulièrement significatif lui a été rendu. M. Adatei, ministre du Japon à Bruxelles, évoquant à propos de la législation fluviale le décret français du 20 septembre 1792, rappelait que les auteurs de ce décret avaient proclamé : « que la gloire de la République française veut que partout où s'étend la protection de ses armes, la liberté soit rétablie et la tyrannie renversée ». « Tel est, disait M. Adatei, l'idéal qu'à l'aurore du XIX^e siècle les fondateurs d'un ordre mondial nouveau proposaient à l'émulation de tous les peuples. »

Et M. Hanotaux, qui présidait la Conférence, avait raison en remerciant M. Adatei de son exposé, de souligner que la tradition qu'avait à relever la Société des Nations était née en France au moment où les grands principes révolutionnaires rénovaient la France et le monde.

Toujours en avance d'une idée ou d'une révolution, la France a toujours précédé et guidé les peuples dans la voie de la civilisation et du progrès humains. Une fois, ce rôle a paru lui échapper. Pendant quelques semaines, la conscience de l'humanité a paru s'exprimer par la grande voix du Président Wilson, et, dans les derniers jours de la guerre comme aux premiers jours de la paix, cet homme a semblé véritablement, communiant avec tous les peuples de la terre, tra-

duire leurs aspirations les plus profondes. Cette voix s'est tue aujourd'hui et l'humanité serait sans direction si la France refusait de reprendre son poste d'avant-garde.

Or, quelle plus magnifique tribune pourrait-elle souhaiter, et quelle plus magnifique occasion pourrait lui être offerte qu'une assemblée où presque tous les peuples, où bientôt tous les peuples de la terre se trouvent réunis? Il est réservé à la France, si elle le veut, de conquérir dans toutes les réunions véritablement internationales une influence déterminante.

Cette influence s'explique dans le passé et elle se justifie dans l'avenir par les qualités particulières de l'esprit et du tempérament français. Sauf l'Angleterre, les grandes Puissances du monde sont venues récemment à la politique internationale ; chez toutes, l'unité nationale est de date récente ou, bien qu'ancienne, semble fragile. Les citoyens y sont divisés et séparés par des considérations locales ou des préjugés de partis. Aussi, les délégués qu'ils envoient aux conférences internationales pensent-ils toujours régionalement et ils doivent faire effort pour penser nationalement ; rarement, ils savent s'élever à une véritable pensée internationale et humaine.

La France, au contraire, habituée depuis des siècles aux négociations extérieures et qui possède

l'unité nationale la plus fortement cimentée peut-être du monde entier, pense, d'instinct, nationalement, et dès qu'elle s'y sent invitée, universellement. Ses philosophes se préoccupaient du sort et du bonheur de l'humanité ; les hommes de sa Révolution préludaient à leur œuvre, en proclamant non plus seulement les droits du citoyen, mais avant tout les droits de l'homme. Nourris de cette doctrine, ses représentants sont, à l'heure actuelle encore, toujours portés à envisager les problèmes du point de vue universel, à chercher toujours la solution mondiale des questions qu'ils examinent.

D'autre part, si les représentants des autres nations sont obligés de suivre ceux de la France sur ce terrain, la plupart arrivent facilement aux conceptions françaises et les adoptent sans efforts. Car, de même que la pensée, la culture et la langue françaises sont universelles, les hommes cultivés du monde entier sont nourris du suc de la philosophie et de la littérature françaises. Toute idée nouvelle, quand elle est d'origine française ils la reconnaissent toujours comme étant un peu à eux, puisque leur esprit a été modelé et s'est formé sur le moule français.

Par sa manière de penser, par sa culture, par sa langue, la France est prédestinée à découvrir la pensée humaine et à l'annoncer au monde. Et

il faut bien que de nouveau soit posée la question : où donc la France pourra-t-elle mieux profiter de cet incomparable avantage qu'au sein de la Société des Nations ? Et comment pourrait-il y avoir en France des hommes qui préfèrent voir uniquement les représentants de la France siéger modestement au milieu d'un aréopage de nations matériellement plus puissantes et y défendre péniblement, le plus souvent avec des demi-succès, les droits de leur pays, alors que la Société des Nations leur offre une tribune d'où leur voix sans rivale résonnerait dans le monde entier et rallierait l'immense majorité des autres peuples ?

Quand, dans une réunion internationale parlent les délégués français, de quelle arrière-pensée pourrait-on les soupçonner ? La victoire a comblé les vœux de la France ; le retour des deux provinces perdues en 1871, la possession d'un grand empire colonial ne lui laissent aucune revendication territoriale à formuler. Lorsqu'elle émet un avis, qui pourrait songer à la croire intéressée ? Que pourrait-elle souhaiter de plus que ce qu'elle a ? Lorsqu'elle parle de paix, nul ne peut douter qu'elle en parle sincèrement ; qu'aurait-elle à gagner à une nouvelle guerre ? Elle risquerait de tout perdre.

Désintéressée et forte, elle devient, dans la Société des Nations, l'arbitre naturel entre les États

du monde entier. On se rappelle que déjà à la première assemblée de Genève, des groupements d'Etats, analogues à des partis dans une Chambre nationale, se sont formés : les Scandinaves, les Espagnols, les Anglo-Saxons... La France n'appartient à aucun groupe. Elle est seule ; mais cette solitude, qui ailleurs ferait sa faiblesse, ici fait sa force. Elle départage les opinions qui s'opposent, propose des formules sur lesquelles l'accord se réalise.

Elle seule peut jouer ce rôle. Les uns sont trop puissants ; on redoute leur ambition avouée ou cachée et leur domination possible : on se méfie. Les autres sont trop faibles ; on craint qu'ils n'agissent pour le compte de plus puissants, on se demande quelle arrière-pensée les anime : on ne les suit pas. Des uns et des autres, on comprend mal la pensée, le langage, on suspecte les intentions. A l'égard de la France, rien de semblable ; d'emblée on la comprend ; on la connaît désintéressée ; on sait qu'elle n'est inféodée à aucun groupe : on l'écoute.

La France peut jouer au sein de la Société des Nations une incomparable partie. Déjà la preuve est faite du rôle qui l'y attend, pour peu qu'elle consente à l'accepter. Au cours de la première assemblée de Genève, on se rappelle l'influence exercée par la délégation française : quand une question délicate se pose, que l'Assemblée se

montre irrésolue ou hésitante, un représentant français prend la parole et immédiatement le siège de l'Assemblée est fait et la question est tranchée. Qu'on se souvienne en particulier des interventions, parfois dramatiques, toujours décisives, de M. Viviani, notamment à propos de l'admission de l'Allemagne ou des secours à l'Arménie. La délégation française déjà, on dirait presque au grand étonnement de la France, a exercé une influence dont il faudra, aux prochaines réunions, savoir se servir.

Telle est la mission qui peut revenir à la France dans la Société des Nations. Comme aux grands siècles de son histoire, la France peut, en se servant de la Société des Nations, en lui faisant confiance, en y conquérant — ce qui lui est facile — la place prépondérante, prendre, garder et développer sans cesse dans une organisation internationale permanente, qui est pour la première fois à sa disposition, la direction politique du monde. Pour cela, une condition et une seule : que la France ait conscience de cette force incomparable qui est en elle, qu'elle ait conscience de sa mission et qu'elle n'en sacrifie pas l'intérêt durable à je ne sais quels scrupules de timidité, de routine ou de phobie, vestiges de la France vaincue dans la France prestigieuse d'après-guerre.

CONCLUSION

Des pages qui précèdent, quelques conclusions paraissent se dégager.

Tout d'abord, n'est-on pas sévère à l'égard de la Société des Nations? Il est inexact de soutenir qu'elle n'a rien fait : elle s'est organisée, s'est mise au travail, a résolu quelques problèmes qui, sans elle, attendraient encore une solution (en particulier celui du relèvement financier de l'Autriche) ; elle a créé la Cour de Justice internationale. Il ne serait pas vrai de prétendre qu'elle aurait pu faire davantage. Elle ne le pouvait pas, et peut-être par la faute exclusive des peuples et des gouvernements : elle n'a reçu, à sa naissance, aucun moyen d'action efficace ; quand elle s'est mise à l'œuvre, l'opinion publique, mal renseignée ou égarée, ne lui a point donné l'appui qu'elle devait ; les gouvernements se sont méfiés et ont continué, comme par le passé, à traiter eux-mêmes et entre eux les affaires internationales.

La Société des Nations s'est révélée parfois impuissante et a subi quelques échecs ? Mais que dire alors des innombrables entrevues, réunions,

conseils, conférences tenus de par le monde par les hommes politiques et les diplomates de toutes les nations depuis la guerre ? Ont-elles davantage réussi, et pourrait-on citer une seule solution adoptée par elles qui n'ait été cent fois révisée, modifiée, améliorée et qui ait, décidément, mis fin à la difficulté qu'elle devait trancher ? Les exemples, en vérité, viennent trop nombreux sous la plume.

Si on ne permettait pas à la Société des Nations de remplir sa mission, ne risquerait-on pas de détruire, comme à plaisir, une des garanties de paix dans le monde ?

D'ailleurs, la Société des Nations se prépare à jouer le rôle qui l'attend. Des transformations que nous avons envisagées, la plupart vont être prochainement réalisées, et il est certain qu'après ces transformations, la Société revêtira une physionomie toute nouvelle. Une Société dont la Cour de Justice jugera les différends d'ordre juridique nés entre les peuples ; qui réunira peu à peu dans son sein la totalité des États du globe ; une Société dont les organes techniques travailleront à résoudre les difficultés d'ordre financier et économique, à apaiser les rivalités, à atténuer les misères qui suscitent ou entretiennent des désaccords entre les États et gênent leur développement moral et matériel ; une Société dont les

organes politiques, élus d'après des procédés de plus en plus démocratiques, s'efforceront de déterminer les grandes idées directrices d'après lesquelles doit se conduire l'humanité, laissant à des groupements continentaux ou internationaux le soin de régler, d'après ces directives, les problèmes qui se poseront en fait sur leur territoire ; une Société organisée de cette façon, tout en conservant le caractère qu'elle présente sous sa forme actuelle, c'est-à-dire tout en restant aussi éloignée que possible du super-Etat redouté par beaucoup, pourra rendre des services qui ne seront peut-être pas de beaucoup inférieurs à ceux que les masses populaires entrevoyaient dans leurs rêves, au milieu des calamités de la guerre, comme la juste récompense des souffrances iméritées qu'elles enduraient.

A cette condition, cependant : il faut que les gouvernements renoncent à cette attitude de méfiance et même d'opposition dont ils ont trop souvent fait preuve jusqu'à maintenant à l'encontre de la Société des Nations.

En ce qui concerne spécialement la France, on comprend mal qu'elle s'obstine dans la pratique du Conseil suprême. Une expérience de plus de deux années ne lui suffit-elle donc pas et n'est-elle pas assez instruite des résultats qu'elle peut attendre des réunions de cet organisme ? Entre

un Conseil suprême d'où ses intérêts, même les plus légitimes, sortent toujours plus ou moins atteints, et un Conseil ou une Assemblée de la Société où elle aurait toutes les chances d'obtenir pleinement gain de cause, comment peut-elle hésiter ? Se figure-t-on l'effet que produirait dans le monde le premier Ministre, le Chef du Gouvernement français, apparaissant à la tribune de Genève et exposant simplement aux peuples assemblés la cause de la France ? Quelle voix oserait s'élever pour contester ou discuter ses revendications ? Et il préférerait le huis-clos du Conseil suprême et les marchandages coutumiers dans lesquels on sait d'avance qu'il aura le dessous !

C'est la Société des Nations ou tel groupement constitué dans son sein qui doit exclusivement désormais régler les questions internationales.

Du moins, pourra-t-elle, dans ces conditions, garantir la paix ? Car c'est de cela, avant tout, qu'il s'agit et c'est cela d'abord que les peuples attendent d'elle.

Une chose est certaine : sans la Société des Nations, la guerre est inéluctable ; avec la Société des Nations, des chances existent pour qu'elle puisse être évitée, et cela seul devrait nous attacher passionnément à la Société des Nations. Une nouvelle guerre serait une calamité telle que celle dont nous sortons apparaîtrait comme un jeu d'en-

fants que terminent quelques pleurs. Une guerre nouvelle entre peuples soi-disant civilisés, ce serait la fin, l'extermination de la race blanche. Et nous ne miserions pas sur la Société des Nations ? Jouant contre elle, nous sommes certains de perdre ; avec elle, presque certains de gagner.

Sans doute, les dispositions que prévoit le Pacte pour sauvegarder la paix : le désarmement, la médiation obligatoire, les sanctions, semblent théoriquement incomplètes, inefficaces ; et on doit reconnaître qu'actuellement elles seraient probablement impuissantes à écarter la guerre. Mais elles se préciseront et prendront de l'efficacité peu à peu, au fur et à mesure que la Société se développera elle-même et s'attachera les peuples par les services qu'elle leur aura rendus. Elle ne peut pas, un beau jour, interdire la guerre ; elle la rend, chaque jour, de plus en plus difficile ; bientôt, elle l'aura rendue impossible.

Il suffit que les peuples et les gouvernements veuillent permettre à la Société des Nations d'accomplir son œuvre.

Si vis pacem, para bellum, disait-on autrefois aux peuples divergents et rivaux. Maxime funeste entre toutes ! Qui sème la guerre, récolte la guerre. Le temps est venu de construire enfin la paix sur une base inébranlable : la volonté de paix chez les hommes : *si vis pacem, para pacem*.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
PRÉFACE	5

CHAPITRE PREMIER

La Constitution de la Société.

SECTION I. — <i>Les Membres.</i>	16
SECTION II. — <i>Les Organes politiques</i>	22
§ 1. — L'Assemblée et le Conseil d'après le Pacte	23
§ 2. — L'Activité du Conseil	29
§ 3. — L'Assemblée de Genève.	34
§ 4. — Les Rapports entre l'Assemblée et le Conseil	44
§ 5. — Les Commissions politiques	47
SECTION III. — <i>Les Organes techniques</i>	51
§ 1. — Définition de l'Organisation techni- que	54
§ 2. — Les formes-types de l'Organisation technique.	57
§ 3. — Les différentes Organisations techni- ques : Travail, Communications et Transit, Hygiène, Economie et Fi- nances	59
§ 4. — Les Commissions techniques	69

SECTION IV. — <i>L'Organe juridictionnel</i>	70
§ 1. — La nomination des juges	71
§ 2. — La juridiction obligatoire	79
SECTION V. — <i>Le Secrétariat</i>	84

CHAPITRE II

Le Bilan de la Société en juillet 1921.

SECTION I. — <i>Le Bilan économique</i>	91
SECTION II. — <i>Le Bilan politique</i>	102
§ 1. — Les affaires politiques proprement dites	103
§ 2. — Les mandats	107
SECTION III. — <i>Le Relèvement financier de l'Autriche</i>	113

CHAPITRE III

Les caractères généraux de la Société.

SECTION I. — <i>Ni super-Etat, ni Pentarchie</i>	119
SECTION II. — <i>Organisme de coopération internationale</i>	126
SECTION III. — <i>Que vaut cet organisme?</i>	136

CHAPITRE IV

L'Évolution prochaine de la Société.

SECTION I. — <i>L'organisation juridique</i>	144
§ 1. — Nécessité de ratifier le projet de statut	144

§ 2. — La Cour ne peut pas être le seul organe de la Société	149
SECTION II. — <i>L'Universalité de la Société et les Ententes partielles et régionales.</i>	152
§ 1. — De l'admission de l'Allemagne	154
§ 2. — L'attitude des États-Unis	156
§ 3. — Les Ententes partielles et régionales.	162
SECTION III. — <i>L'Autonomie des Organisations techniques</i>	184
§ 1. — La convocation des Conférences	186
§ 2. — Le contrôle du Conseil sur les Organisations techniques	188
SECTION IV. — <i>Le développement du principe démocratique dans la Société</i>	192
§ 1. — Le principe démocratique et la composition du Conseil	195
§ 2. — Le principe démocratique et l'élection des délégués à l'Assemblée	206
§ 3. — Le principe démocratique et les rapports entre le Conseil et l'Assemblée	211

CHAPITRE V

La Sauvegarde de la Paix.

SECTION I. — <i>Les mesures directes contre la guerre</i>	216
§ 1. — Les mesures préventives : le désarmement et la médiation obligatoire	217
§ 2. — Les mesures répressives : le blocus économique et l'action collective.	227
SECTION II. — <i>Insuffisance de ces mesures</i>	2

CHAPITRE VI

La France et la Société des Nations.

SECTION I. — <i>La tradition française et la Société des Nations.</i>	244
SECTION II. — <i>Les avantages garantis à la France par les Traités.</i>	257
SECTION III. — <i>L'avenir politique de la France et la Société des Nations</i>	266
CONCLUSION :	277

MAYENNE, IMPRIMERIE CHARLES COLIN

