

LES CONDITIONS POLITIQUES ET TECHNIQUES DE LA SÉCURITÉ COLLECTIVE

L'expérience de l'entre deux guerres.

Observation liminaire.

Le problème de la sécurité collective qui se posait avec acuité après la première guerre mondiale se pose avec non moins d'acuité au lendemain de la seconde guerre mondiale.

Les publicistes, journalistes, propagandistes et même les juristes qui ont traité ce problème ont exprimé le plus souvent des vues sommaires, simplistes ou théoriques.

Pour bien traiter ce problème dont les données sont complexes, il faut employer la méthode scientifique qui part de l'observation attentive des faits, faits politiques, juridiques, moraux et psychologiques. Il faut considérer l'expérience extraordinairement intéressante quoique malheureuse de la Société des Nations, expérience qui occupe toute la période critique de l'entre deux guerres. Au cours des discussions relatives à l'organisation collective tout a été dit : erreurs, illusions, vérités ont été longuement développées. Mais la question n'a pas seulement été débattue dans l'abstrait. Des agressions se sont produites : les difficultés rencontrées quand on a essayé de les arrêter, les réactions des gouvernements et des peuples jettent sur le problème une vive clarté. Certains ont cru surtout en 1945 qu'il était inutile de considérer et de méditer l'expérience de la Société des Nations, que puisqu'elle avait échoué tout ce qu'elle avait tenté de faire était sans intérêt. Cette attitude puérile est heureusement moins répandue aujourd'hui.

Cette étude avait été écrite pour faire partie du livre publié par le Professeur Giraud sous ce titre « La Nullité de la politique internationale des Grandes Démocraties. L'échec de la Société des Nations. La guerre » (1). Il a semblé à l'auteur qu'il était préférable de faire paraître à part dans une Revue à l'adresse des spécialistes cet élément qui met en jeu des notions juridiques et techniques.

(1) Sirey, 1949, 278 p.

CHAPITRE I

LES CONDITIONS POLITIQUES DE LA SECURITE COLLECTIVE

I. — La plus grande force était du côté des partisans de l'ordre international.

En 1919, après la défaite des Empires centraux, l'établissement des régimes démocratiques dans les pays vaincus et dans les pays issus du démembrement de l'Autriche-Hongrie, et la création de la Société des Nations, une croyance assez répandue dans le monde était que la guerre de 1914 devait être la dernière des guerres et que la paix était définitivement assurée. C'était une naïve illusion !

Il est très douteux que l'on puisse établir une paix perpétuelle. Dans certaines circonstances, ces deux moyens de force, la guerre et la révolution, apparaissent inévitables. Il en est ainsi quand les peuples ou les classes insatisfaits sont déterminés à renverser l'ordre existant et qu'en face d'eux, les Beati possidentes, sans être disposés à abdiquer, n'ont pas la force matérielle ou l'énergie qu'il faudrait pour résister efficacement.

Quoi qu'il en soit de la possibilité de la paix perpétuelle, dont la recherche apparaît présomptueuse et un peu vaine, le devoir des générations est d'assurer la paix pour leur époque. Si chaque génération réussit cette œuvre qui, seule, est à sa portée, on aura, sinon une paix perpétuelle, du moins une paix durable qui s'en rapprochera.

Or, dans l'état actuel du monde, le sort de la paix dépend des rapports des forces des diverses collectivités nationales. Comme le dit M. Bourquin « *La paix sera assurée aussi longtemps que les forces nationales qui sont prêtes à la défendre l'emportent manifestement sur celles qui seraient tentées de la rompre. Elle cessera de l'être dès l'instant où la balance se déplacera au profit des secondes.* Voilà le fait brutal, la loi élémentaire qu'il ne faut pas perdre de vue et que tous les pactes du monde seraient incapables d'altérer » (1).

(1) Maurice Bourquin — « *Vers une nouvelle Société des Nations*, 1945, p. 122.

Ce sont souvent les vérités les plus simples et les plus essentielles qui sont perdues de vue. Ce fut le cas pour cette vérité première qui domine tout le problème de l'ordre international.

Considérant la situation politique du monde à un moment donné on conçoit trois hypothèses :

a) Si les Etats qui ont en vue les guerres d'agression et de conquête représentent la plus grande force par rapport aux Etats attachés à l'ordre international, quoi que l'on fasse, la guerre sera inévitable à moins que les victimes préfèrent capituler sans combattre.

c) Si les Etats attachés à l'ordre international représentent manifestement la plus grande force et sont résolus à se battre s'il le faut pour sauvegarder cet ordre, la guerre sera normalement évitée, parce que l'agresseur potentiel se rendra compte qu'il la perdrait. C'est la condition optima d'un régime de sécurité collective.

c) Dans l'hypothèse moins favorable où les Etats attachés à l'ordre et résolus à faire face à leurs responsabilités balancent la force des Etats subversifs ou la dépassent de peu, le danger de guerre existera, mais le régime de la sécurité collective conservera encore une très grande valeur ; il évitera peut-être la guerre et s'il ne l'évite pas il pourra permettre de la gagner. Dans un système d'isolement et d'anarchie au contraire, les Puissances agressives, même si elles représentent par rapport aux autres la moindre force, peuvent arriver à imposer leur volonté en « sériant les questions », c'est-à-dire en s'attaquant successivement à chacune de leurs victimes. Il n'est donc pas vrai de dire comme on l'a dit souvent que si la sécurité collective n'arrive pas à éviter la guerre et permet seulement de la gagner, elle a échoué. Ce n'est qu'un demi-succès ou un demi-échec — comme on voudra — mais cela vaut infiniment mieux qu'un désastre.

Dans la période d'entre deux guerres, les Etats insatisfaits qui méditaient la subversion de l'ordre existant, voulaient conquérir et dominer, étaient trois grandes Puissances : l'Italie, le Japon, l'Allemagne. A elles devaient se joindre, en cas de succès des précédentes, quelques petites Puissances : la Hongrie, la Bulgarie et le Siam, dont les gouvernements nourrissaient de grandes ambitions qu'une guerre victorieuse seule pouvait réaliser. Ces six Etats qui réunissaient un total d'environ 360 millions d'âmes trouvaient en face d'eux un nombre beaucoup plus considérable d'Etats satisfaits de leur sort ; ces derniers possédaient la maîtrise des mers, détenaient la plupart des sources de matières premières et repré-

sentaient une puissance politique et économique infiniment supérieure à celle du groupe des Etats subversifs. Dans ces conditions, le rêve mégalomane des Puissances de l'axe et du Japon qui visait non à des résultats limités, mais à la domination du monde, devait, à moins d'une chance exceptionnelle, les conduire à un désastre (1).

Les conditions politiques générales nécessaires au maintien de l'ordre international et de la paix existaient donc, dans la période de l'entre deux guerres. En effet, les Puissances subversives représentaient de beaucoup la moindre force et les autres Puissances qui devaient former la coalition des Nations Unies pouvaient facilement tenir en respect l'Allemagne, l'Italie et le Japon et supprimer la menace qu'ils dirigeaient contre la paix du monde.

II. — La seconde guerre mondiale n'était ni nécessaire ni fatale.

La seconde guerre mondiale, selon le mot de M. Winston Churchill, n'était donc pas une guerre nécessaire. Elle n'était pas nécessaire parce que l'œuvre historique de libération opérée par la première guerre mondiale était chose déjà faite et qu'en Europe tout au moins il n'y avait rien ou peu à ajouter. Quant à l'œuvre d'association et de fédération elle pouvait s'accomplir sans guerre. Elle n'était pas nécessaire car, pour préserver le monde de la destruction ou de la servitude, il n'y avait nul besoin de verser des flots de sang et d'accumuler les ruines. Il eut suffi de pratiquer au sein de la Société des Nations une politique active de collaboration internationale et de faire de la sécurité collective une réalité !

Il en est des guerres comme des maladies. Certaines maladies ne peuvent avoir qu'une issue fatale parce qu'on ne possède pas de remède pour arrêter leur développement. D'autres sont parfaitement curables et doivent normalement aboutir à une guérison si on emploie les moyens dont on dispose pour les traiter. Dans le second cas, la mort du patient est le résultat d'une faute. La faute consiste à n'avoir pas su faire le diagnostic du mal ou à ne l'avoir pas combattu comme il convenait. On a péché par apathie, par négligence ; on s'est refusé à appliquer un traitement qui s'imposait,

(1) Sans aucun doute, l'intérêt bien entendu des Puissances agressives, comme l'évènement l'a montré, était non de se lancer dans une folle aventure guerrière, mais de pratiquer une politique de revendications modérées et d'employer leur énergie à des œuvres de paix. Mais ceci ne les intéressait pas ; leurs passions les portaient à la guerre qui était le seul moyen de réaliser leurs ambitions démesurées et leurs rêves de domination.

le jugeant trop pénible ou coûteux. Il en est de même des guerres. Si un grand pays veut conquérir un petit, il est fatal que ce dernier, réduit à ses seules forces, succombe. Par contre, si des Etats puissants qui représentent la plus grande force ne savent pas unir à temps leurs forces pour conjurer le danger qui les menace, ce n'est pas la fatalité qui est cause de leur malheur, mais leur défaut de clairvoyance et d'énergie. Des pessimistes objecteront que l'aveuglement, l'égoïsme borné sont le lot des hommes et des peuples et ainsi constituent un élément de la fatalité, de telle sorte que l'histoire du monde est faite d'un tissu d'erreurs et de fautes. Mais les fautes n'en restent pas moins des fautes. Celles commises par les démocraties dans la période de l'entre deux guerres sont lourdes.

a) C'est, en premier lieu, l'aveuglement de l'opinion des pays démocratiques et de leurs gouvernements qui ne virent pas combien la mentalité des régimes de dictature différait de la leur, qui n'ont pas discerné la volonté de domination et de conquête, l'énergie, l'audace, la puissance de ruse et de dissimulation, l'inhumanité de ces régimes.

b) C'est, en second lieu, la puissance du préjugé isolationniste. Les Etats qui risquèrent leur existence dans la seconde guerre mondiale en étaient restés à la conception du XIX^e siècle de la guerre localisée, de la neutralité qui protège, de l'isolement, sinon splendide, du moins avantageux.

Le Danemark, la Norvège, les Pays-Bas, la Belgique, qui devaient être les premières victimes de l'œuvre germanique, s'étaient figuré qu'ils pourraient assister en spectateurs à la guerre qui menaçait.

Des années durant, la Grande-Bretagne avait considéré les conflits de l'Europe orientale et centrale comme ne touchant pas ses intérêts vitaux ; ses dirigeants croyaient que c'était de leur part une grande hardiesse que d'avoir fixé — et encore ce n'était qu'en paroles — la frontière de la Grande-Bretagne sur le Rhin et non plus sur la Manche, comme si un incendie embrasant les deux tiers de l'Europe eût pu venir gentiment mourir aux bords du Rhin.

L'Amérique et les Dominions britanniques, dont plusieurs du fait de leur situation géographique étaient dangereusement exposés, avaient cru voir dans la sécurité collective un système dans lequel ils auraient tout à donner et rien à recevoir, se figurant que, grâce

à leur puissance ou leur éloignement de la maudite Europe, ils étaient à l'abri de tout danger (1).

En France, aux yeux d'un grand nombre de gens et de gouvernements très insuffisants, le sort du pays des Sudètes ou de Dantzig paraissait d'un intérêt secondaire qui ne justifierait pas une intervention armée.

Ces illusions et ces aveuglements étaient peut-être excusables ou au moins explicables. Ils se fondaient sur l'expérience d'un siècle (1814-1914). Il n'y avait eu qu'une guerre mondiale pour contredire cette expérience. C'était trop peu pour qu'on en comprît l'enseignement !

Il faut observer encore que la destruction du *statu quo* inspire beaucoup plus d'enthousiasme et d'ardeur que son maintien. Les gens et les peuples qui veulent obtenir ce qu'ils n'ont pas sont, naturellement, beaucoup plus actifs et entreprenants que ceux qui veulent simplement garder ce qu'ils ont. Ces derniers trouvent si normal de conserver ce qu'ils ont qu'ils ont peine à concevoir que leur possession soit menacée. Pour peu que l'agresseur ait la précaution de ne pas alarmer toutes ses victimes en même temps, ceux qui ne sont pas actuellement menacés et inquiétés se figurent que le danger est pour les autres et que leur cas est meilleur politiquement et moralement que celui des autres, ils conçoivent ainsi un sentiment trompeur de sécurité.

c) Le troisième coupable est le pacifisme.

Il fallait être prêt à employer la force pour intimider ou briser les fauteurs de guerre. M. Bourquin dit justement : « Qu'on le veuille ou non, défendre la paix c'est prêter main forte au *statu quo*, c'est se jeter dans la mêlée pour protéger l'ordre établi contre ceux qui aspirent à l'abattre ou à le modifier » (2).

Or, tout l'effort du pacifisme exploitait les cruels souvenirs de la première guerre mondiale tendait à condamner l'emploi de la force, dans quelque but que ce soit. Il discréditait la sécurité collective, en allant jusqu'à mettre sur le même pied l'agresseur qui recourt à la guerre et celui qui viendrait, les armes à la main, au secours de la victime. Il répandait cette fausse maxime qu'il n'y avait pas un conflit qu'on ne pût régler pacifiquement au moyen de négociations et concessions.

(1) Si les Dominions furent en général défavorables à la sécurité collective, leur attitude ne fut pas invariable et uniforme. Ainsi, la Nouvelle-Zélande prit parti, d'une façon très catégorique, pour la sécurité collective.

(2) Bourquin. — *Op. cit.*, p. 123.

Aveuglement, isolationnisme et pacifisme permirent à une petite minorité belliqueuse de se lancer dans une folle aventure et de plonger l'humanité dans les horreurs d'une guerre telle qu'on n'en avait pas encore vu. Cependant, jamais la préparation morale et matérielle de la guerre n'avait été entreprise sur une si large échelle, jamais on n'avait vu la menace naître et grandir dans une telle clarté, mais jamais non plus on n'avait vu des gouvernements et des peuples aussi obstinés à fermer leurs yeux à l'évidence, si bien que la grande supériorité de forces que possédaient les peuples pacifiques qui leur eût permis facilement de prévenir les coups mortels qu'on se préparait à leur asséner, ne servit à rien !

III. — Les sympathies et antipathies nationales ; l'opposition des idéologies.

Le péril qui menaçait la paix du monde était évident comme l'était l'intérêt suprême des nations de le conjurer par une action commune. Mais il faut voir toute la complexité des choses.

Dans la politique intérieure des États, à chaque instant, l'intérêt réel et permanent de la communauté nationale est en conflit avec des intérêts apparents ou momentanés, et souvent c'est le premier qui est sacrifié aux seconds, qui touchent de plus près les individus. Aussi bien n'est-il pas étonnant qu'il en soit de même en matière de politique internationale où l'intérêt réel est encore plus difficile à discerner et l'intérêt immédiat plus visible et plus tentant. Si l'on propose aux peuples de ne pas participer à des sanctions qui représentent pour eux dans l'immédiat des charges, des privations, peut-être des pertes de vies humaines, ils seront tentés d'acquiescer, dût leur abstention les vouer pour plus tard à une guerre ruineuse, peut-être à la défaite.

Mais il y a autre chose :

Pour qui tranche avec l'impartialité d'un juge soucieux uniquement de faire respecter la loi internationale ou avec la clairvoyance et le détachement d'un sage qui verrait de façon rationnelle l'intérêt de la communauté internationale, un agresseur est un agresseur, quels que soient sa position géographique, son passé, le degré de civilisation qu'il a atteint, les services qu'il a pu rendre à l'humanité, l'estime et l'affection qu'il s'est acquises, quels que soient sa religion, son régime politique ou social. Mais les peuples ne jugent pas ainsi, ils ne voient pas d'un côté un coupable et de l'autre côté une victime, ils voient deux peuples qui ont chacun leur personnalité et auxquels ils sont unis ou opposés dans une

mesure variable par le sentiment et l'intérêt. Ces facteurs peuvent jouer aussi bien au profit du coupable que de la victime.

S'agit-il d'un conflit entre peuples lointains que l'on connaît peu, avec lesquels on a peu de rapports, ou dont on a une mauvaise opinion, l'indifférence ou la réserve tendent à prévaloir. Le Japon se rue sur la Chine, les Boliviens et les Paraguayens sont aux prises. Cela importe peu au gros de l'opinion publique européenne. Hongrois et Roumains, Grecs et Bulgares se disputent, cela touche peu la population du nouveau monde !

Le Japon intervint en Chine, l'Italie part à la conquête de l'Ethiopie, des éléments de l'opinion en Grande-Bretagne, en France, aux Pays-Bas se sentent solidaires du Japon et de l'Italie en lesquels ils voient des Puissances coloniales ayant de ce fait avec leur pays un grand intérêt commun !

L'Allemagne cherchait-elle querelle à ses voisins de l'Ouest ou de l'Est, mais de l'Est surtout, un préjugé assez fort portait le monde anglo-saxon à donner raison à l'Allemagne. C'est qu'en effet le monde anglo-saxon avait pour l'Allemagne une sympathie et une admiration traditionnelles. Il se sentait uni à lui par une communauté de race et de religion. Il croyait à la similitude de mentalité et de tempérament. Il tenait le peuple allemand pour sérieux, laborieux, profond, artiste, sentimental, simple et humain, ce qui était un peu vrai et surtout ce qui l'avait été. On en était resté aux idées de Mme de Staël et à la conception romantique de l'Allemagne.

A côté des sympathies et des antipathies que les peuples nourrissent les uns à l'égard des autres, en raison de leur individualité nationale, il y avait des sympathies et des antipathies politiques tenant à la similitude des croyances, des idéologies. Ce n'était pas tant l'Allemagne, l'Italie, la Russie, la Tchécoslovaquie, l'Angleterre comme telles que l'on aimait ou que l'on n'aimait pas, c'était l'Allemagne nationale socialiste, l'Italie fasciste, la Russie soviétique, la Tchécoslovaquie démocratique, l'Angleterre libérale. Quand l'Espagne fut déchirée par la guerre civile, il ne s'agissait plus de l'Espagne, mais de l'Espagne rouge et de l'Espagne blanche, les sympathies qui allaient à l'une s'accompagnaient d'hostilité à l'égard de l'autre !

Ainsi c'était la personnalité des parties en conflit et non l'agression qui impressionnait le plus l'opinion. Si l'on préférait l'agresseur à la victime, on niait la réalité du fait de l'agression, si les circonstances rendaient cette négation impossible, on justifiait l'agression par la conduite de la victime qui s'était faite provocante ou qui n'avait pas voulu faire les concessions qui s'imposaient !

Peu importe que tel Etat, qualifié d'agresseur, eût le premier recouru à la force, du moment que sa cause était juste !

Même si les sympathies et antipathies nationales n'étaient pas plus fortes que l'attachement à la loi internationale, elles ne tendaient pas moins, dans la plupart des cas, à en contrarier l'application. Cela était dû à la faiblesse de l'esprit international et à la force du sentiment national.

Mais l'opposition des idéologies se révéla finalement un obstacle beaucoup plus grand encore au règne de la loi internationale. Il eût fallu à celle-ci comme fondement une communauté de pensée, de croyance, de philosophie, et il existait entre les peuples à ce sujet des oppositions fondamentales.

Prévalence des sympathies et antipathies nationales, divisions idéologiques profondes du monde étaient, dans la période de l'entre-deux guerres, des obstacles considérables au règne de la loi internationale et au succès du système de la sécurité collective.

Le développement de l'esprit international était une œuvre de longue haleine à laquelle peu de gens s'intéressaient vraiment et à laquelle moins de gens encore travaillaient efficacement.

Quant à la division idéologique du monde, elle était la caractéristique d'une période critique de transition et de lutte. La victoire d'un des principes en conflit ou la réalisation d'une synthèse, seuls moyens de rétablir l'unité ne pouvaient être que l'aboutissant d'une crise aiguë relativement longue et que seule une lutte violente était susceptible de raccourcir.

CHAPITRE II

LES CONDITIONS TECHNIQUES DE LA SECURITE COLLECTIVE

Le Pacte constituait un système. Il prévoyait à la fois le règlement pacifique des différends, l'intervention des organes de la Société des Nations en cas de crise pour prévenir l'aggravation des conflits et, enfin, des sanctions économiques et militaires dans le cas d'agression. Aucune des parties du système ne présentait de défaut ou de lacune grave.

I. — Le règlement pacifique des différends et la prévention de la guerre.

I. — Les procédures de règlement des différends

Les différends qui durent et restent sans solution tendent les rapports internationaux, créent de l'animosité et peuvent conduire à la guerre. Aussi bien la terminaison des différends internationaux au moyen de procédures appropriées est un des éléments essentiels de la prévention de la guerre.

Sous ce rapport, le Pacte de la Société des Nations, en dépit de quelques défauts, était en somme satisfaisant. En effet, tout en étant simple, le système était assez varié et assez souple pour prévoir la solution des différends juridiques (article 14) et la solution des différends politiques (article 15 et article 11). Autrement dit, en dehors de l'article 19 sur lequel on s'était, à tort, hypnotisé, il y avait moyen, en se servant des articles 15 et 11, de modifier les situations juridiques existantes fondées sur le droit coutumier ou conventionnel, ou de créer des situations juridiques nouvelles. C'est ce que le Conseil fit à plus d'une reprise. Le phénomène passa inaperçu aux yeux de beaucoup parce qu'il ne résultait pas du jeu de l'article 19, qui prévoyait expressément « un nouvel examen des traités... ainsi que des situations internationales dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde ». On avait bu du vin, mais comme la bouteille ne portait pas d'étiquette on ne s'en était pas aperçu !

Le défaut pratique le plus marquant du système de la Société des Nations était sans doute l'absence d'organes politiques effectivement permanents capables de traiter les questions au jour le jour, sans désespérer, de préparer les solutions, de négocier avec les gouvernements (4). En effet, le Conseil et l'Assemblée ne se réunissaient que périodiquement, leur fonctionnement était intermittent. Les sessions du Conseil, qui duraient rarement plus de quinze jours, étaient espacées de quatre mois !

2. — Les mesures en vue d'éviter des incidents et des chocs

Lorsqu'il existe une situation tendue entre deux Etats, il est à craindre que les mesures de précaution (déplacement de forces

(1) Ce défaut est dénoncé par M. Bourquin qui constate que l'action des organes de la Société des Nations était « spasmodique », alors qu'il eût fallu une action « continue ». (Maurice Bourquin, *op. cit.*, voir les développements de cette idée, p. 102 et suiv.)

militaires ou navales, mobilisation partielle, etc...) prises par l'un ou l'autre fasse l'effet de provocation et aggravent le conflit. Il est à craindre que des incidents suscités par des éléments irresponsables ou des fonctionnaires subalternes entraînent des bagarres, des chocs, voire un commencement d'hostilités.

Pour parer à ce danger, il est nécessaire que l'autorité internationale puisse intervenir de bonne heure, qu'elle soit en contact constant avec les parties au différend, qu'elle puisse recommander ou prescrire des mesures conservatoires (retrait des troupes, etc.) envoyer sur place des observateurs ou des enquêteurs. L'article 11 du Pacte donnait au Conseil de la Société le moyen de remplir cette fonction si nécessaire. On fit un large usage de cet article. Même quand le Conseil échoua dans sa mission pacificatrice, le recours à l'article 11 ne fut pas inutile ; en effet il permit de suivre attentivement le développement des conflits, il contraria les gouvernements agresseurs en les obligeant à révéler leur jeu et il permit de fixer les responsabilités. L'échec, quand il eut lieu, provint du défaut d'énergie et de résolution des Puissances directrices de la Société des Nations, mais la procédure n'y était pour rien.

II. — Le système des sanctions.

Ce système a donné lieu à des critiques diverses.

1. — Le caractère facultatif des sanctions militaires

L'article 16 rendait les sanctions économiques obligatoires, laissant les sanctions militaires facultatives. La raison en est qu'en 1919, et encore moins dans les années qui suivirent, il n'eût pas été possible d'obtenir le consentement général à l'obligation des sanctions militaires.

Le caractère facultatif des sanctions militaires n'était pas, en lui-même, un obstacle au succès de la sécurité collective. N'y eût-il eu dans le Pacte qu'une disposition ne comportant aucune obligation juridique et ainsi conçue : « toute menace de guerre ou toute guerre intéresse tous les Membres de la Société des Nations qui ont le devoir de prendre les mesures nécessaires pour conjurer la menace ou pour mettre en échec l'agresseur », c'eût été à la rigueur suffisant. Une telle disposition, sans obliger à rien, eût permis à la Société de faire tout ce qu'il eût fallu. En effet, dès que l'on a créé une institution internationale dotée d'une compétence

générale pour assurer le maintien de la paix et exerçant ses fonctions d'une façon permanente, l'instrument d'une politique de sécurité collective existe. Ce qui déterminera son succès ou son échec, ce ne sont pas les particularités de l'outil, qui peut être conçu de façons diverses, ni les obligations juridiques plus ou moins étendues établies à la charge des membres de l'Institution, c'est la volonté de se servir de l'instrument et d'atteindre, quoi qu'il en coûte, le résultat cherché. Si cette volonté existe, le but sera atteint ; si elle fait défaut, quelles que soient l'étendue et la précision des obligations contractées, quels que soient l'art avec lequel on aura aménagé les procédures et l'adresse avec laquelle on essaiera de les mettre en œuvre, le but sera manqué !

2. — *La dissociation des sanctions militaires et économiques*

On a reproché au Pacte d'avoir opéré une telle dissociation.

« Le système du Pacte, dit M. Bourquin, reposait sur un faux calcul. A l'erreur de croire que le blocus suffit, en principe, pour mater les récalcitrants, s'ajoutait celle de considérer que les sanctions économiques et les sanctions militaires appartiennent à deux domaines distincts entre lesquels il est possible d'élever, quand on le veut, un mur infranchissable » (1).

Qu'en est-il ?

A la vérité, le Pacte n'a nullement opéré une telle dissociation et il n'est pas coupable si la distinction qu'il faisait et qu'il était normal qu'il fit entre les deux ordres de sanctions a été l'objet d'un usage abusif. En effet, la distinction des sanctions économiques et des sanctions militaires que, vraisemblablement, on retrouvera plus ou moins marquée dans tout système de sécurité collective de caractère universel fut détournée de son sens originaire par l'opinion imprégnée de la mentalité pacifiste si répandue dans la période de l'entre deux guerres.

On répugnait à employer la force ou simplement à en envisager l'emploi. Cependant, on se rendait compte qu'il serait imprudent de faire fond uniquement sur la bonne volonté des gouvernements et des peuples ou sur la pression purement morale de l'opinion publique. Dès lors, on rejetait les sanctions militaires ou on ne les faisait figurer dans la pharmacopée internationale que comme un remède fort dangereux, dont l'usage serait tout à fait exceptionnel.

(1) Maurice Bourquin. — *Op. cit.*, p. 136.

Seules étaient acceptées, et encore, les sanctions n'impliquant pas l'emploi de la force, c'est-à-dire les sanctions économiques, financières et autres, et on les supposa capables de produire un effet décisif. En effet, les peuples sont essentiellement dépendants les uns des autres ; il serait à beaucoup impossible et aux plus favorisés fort difficile de vivre coupés des autres pays, c'est-à-dire dans l'impossibilité d'exporter et d'importer des marchandises. Un refus généralisé d'entretenir des relations commerciales ou autres avec un Etat agresseur devait donc suffire à amener cet Etat à résipiscence.

Cette théorie plaisait à tous ceux qui répudiaient, par principe, l'emploi de la force ou qui répugnaient à l'employer, de peur de recevoir des coups.

La théorie selon laquelle les sanctions économiques rendaient inutiles les sanctions militaires était une grande illusion. D'abord, quelques grandes Puissances peuvent, avec plus ou moins de gêne, se suffire à elles-mêmes au moins pendant le temps nécessaire pour mener leur entreprise d'agression à une conclusion victorieuse ! Il en est ainsi si ces Puissances possèdent une industrie développée et, en outre, disposent de ressources naturelles abondantes et variées, ou si elles ont constitué de grands stocks en prévision de la guerre. Par ailleurs, l'Etat agresseur pourra quelquefois trouver dans les territoires qu'il conquiert le complément de ressources dont il a besoin. Ainsi l'Allemagne a bénéficié des ressources agricoles et industrielles considérables des nombreux pays occupés par elle.

Mais la plus grande faiblesse de cette théorie est de perdre de vue qu'il ne dépend pas des Etats appliquant les sanctions économiques de faire que celles-ci ne les entraînent pas dans un conflit armé. En effet, outre que les sanctions économiques peuvent provoquer des incidents conduisant à la guerre, il est toujours possible à l'Etat agresseur de menacer de répondre par la guerre à l'application des sanctions économiques. Ainsi en 1935, Mussolini ne s'est pas fait faute de déclarer que si on décrétait la fermeture du Canal de Suez ou l'embargo sur le pétrole, sanctions qui eussent eu un effet rapide et décisif, il répondrait à ces mesures par la guerre ! C'était sans doute une vaine menace, mais vaine ou non vaine, la menace eut un effet certain. De toute façon, il sera toujours loisible à l'Etat agresseur de proférer une telle menace et de la mettre à exécution et cette possibilité suffit pour rendre illusoire la théorie de la séparation radicale des sanctions économiques et des sanctions militaires.

Il n'était pas dans la pensée des auteurs du Pacte de dissocier les sanctions économiques et militaires pour bannir ces dernières de la pratique. Cette dissociation qui, selon la formule de M. Bourquin, était « une erreur fondamentale » (1), ne découle ni de la lettre ni de l'esprit du Pacte ; le Pacte n'est donc pas coupable de cette erreur. Le système du Pacte combinait les deux ordres de sanctions expressément prévues dans les deux premiers paragraphes de l'article 16. On demandait à tous les Membres de la Société des Nations, qu'ils fussent puissants ou faibles, qu'ils fussent proches ou éloignés du théâtre des hostilités, d'appliquer les sanctions économiques, tandis que l'action militaire à laquelle il n'était nul besoin que tous participassent eût été menée par les Puissances qui en avaient les moyens.

Il reste que la théorie de la dissociation des sanctions militaires et économiques répondait à la tendance pacifiste et à la conception d'un isolationisme mitigé qui admettait de subir pour le maintien de l'ordre international quelques pertes d'argent et quelques gênes économiques, mais qui refusait le sacrifice du sang. De ce fait, la théorie de la dissociation des deux ordres de sanctions reçut une large adhésion. Elle n'en restait pas moins inadaptée à la réalité. En effet, comme le dit M. Bourquin, « on ne peut pas défendre la paix jusqu'au champ de bataille exclusivement. On la défend ou on ne la défend pas. Les demi-mesures, les distinguos, les promesses au compte-gouttes ne sont, en l'occurrence, qu'artifices et duperies réciproques » (2).

3. — *Le caractère abstrait du système du Pacte*

On a reproché au Pacte d'établir un système abstrait, uniforme, établissant les mêmes prescriptions pour tous les Etats malgré les différences énormes de toutes natures existant entre eux. Nous citerons encore M. Bourquin : « Que nous offre le Pacte ? Un jeu de normes suspendues dans le vide, une loi générale et anonyme, uniformément applicable à tous les Etats, un schéma juridique où les Membres de la Société des Nations devenaient des unités interchangeables. où l'Angleterre, la France, le Japon se confondaient

(1) Maurice Bourquin. — *Op. cit.*, p. 135.

(2) Maurice Bourquin. — *Op. cit.*, p. 140.

dans un brouillard de formules abstraites avec le Danemark et la République de Panama ! » (1).

Cette critique est intéressante parce qu'elle amène à préciser certaines données d'un intérêt pratique considérable.

Le Pacte, comme tout acte de société, ne pouvait faire autre chose que d'établir des règles générales s'appliquant à tous ses membres, sauf à donner des prérogatives spéciales aux grandes Puissances. Il ne pouvait faire un sort particulier à chaque Etat. La question est de savoir si ces règles, en matière de sanctions, s'adaptèrent mal à la réalité, parce qu'elles ne cadraient pas avec la diversité de la situation des Etats.

En effet, lorsqu'il s'agit d'appliquer des sanctions, les différences de toutes natures qui existent entre les Etats les mettent dans des situations très dissemblables.

a) Du fait de leur position géographique, de leur puissance, certains Etats sont à même de faire beaucoup, d'autres ne peuvent apporter qu'un concours symbolique. Certains, en appliquant les sanctions, s'exposent à de grands dangers, d'autres n'en courent aucun.

Le Pacte cependant faisait pour tous une obligation d'appliquer les sanctions économiques. Peut-être eût-il pu prévoir la possibilité de dérogations pour les cas où l'application des sanctions eût entraîné pour certains Etats des dangers hors de proportion avec le concours apporté. Mais il n'est pas sûr que la rigidité de la règle n'avait pas tout compte fait plus d'avantages que d'inconvénients.

b) Ce qui est beaucoup plus grave, c'est la diversité des dispositions des gouvernements qui tient à des causes multiples dont nous avons déjà parlé.

Un Etat ménage l'agresseur parce qu'il est son allié ou qu'il croit avoir besoin de sa collaboration. Ainsi, le gouvernement français voulut ménager la Pologne, son alliée, dans l'affaire de Vilna ; il voulut ménager l'Italie, lors de l'affaire éthiopienne, en vue de maintenir le front de Stresa !

Un Etat a des égards pour l'agresseur parce qu'il est uni à lui par des liens traditionnels d'amitié ou parce que le régime de cet Etat répond à la même idéologie que la sienne.

(1) Maurice Bourquin. — *Op. cit.*, p. 140.

L'auteur dit encore : « La sécurité nationale ne peut pas s'organiser dans l'abstrait parce qu'elle est liée à une situation politique déterminée, et elle ne peut pas s'organiser sur des bases immuables parce que les combinaisons auxquelles elle doit s'accrocher ne sont pas éternelles ». (*Ibid.* p. 122).

Il ménage encore l'agresseur parce qu'il entretient avec lui des relations commerciales très étroites et qu'en appliquant des sanctions économiques il se ferait à lui-même un tort considérable.

Un Etat s'abstiendra d'appliquer des sanctions parce que l'agression qui se produit à l'autre bout du monde le laisse complètement indifférent.

Telles sont les principales raisons politiques et morales qui peuvent amener les Etats à ne pas appliquer les sanctions ou à les appliquer mal. Pratiquement, la question sera de savoir si les Etats qui sont disposés à agir représentent la plus grande force par rapport à l'agresseur ; si cette condition est remplie, tout ira bien, si elle ne l'est pas, ce sera un échec de la sécurité collective, mais l'agencement même du Pacte et le caractère général et impersonnel de ses dispositions n'y sont pour rien.

4. — La préparation pratique de la répression de l'agression

Nous touchons là à une faiblesse inhérente à tout système d'Organisation internationale et de sécurité collective.

La Puissance qui entend se lancer dans une politique d'agression a normalement un avantage sur ses victimes. Elle choisit pour agir le moment où elle a donné à son appareil militaire le maximum d'efficacité et elle bénéficie d'un effet tactique de surprise. Si les agresseurs forment un groupe, ils auront minutieusement réglé à l'avance leur collaboration.

a) Pour supprimer ou atténuer préventivement ces désavantages, il y a deux moyens. Le premier est que l'Organisation internationale exerce une action préventive dès qu'une menace de guerre se profile à l'horizon. L'article 11 du Pacte de la Société des Nations permettait une telle action (1). Mais il faudrait, de la part des Puissances attachées à l'institution internationale de la prévoyance et une certaine audace pour déclencher l'action sur des soupçons. On se déterminerait non d'après un acte, mais d'après des indices révélant des intentions d'agression et cette opération pourrait encourir le reproche d'arbitraire.

Un autre moyen très efficace de mettre obstacle à la préparation de l'agression est un système strict de réglementation et de limitation contrôlée des armements.

(1) Article 11 : « 1. Il est expressément déclaré que toute guerre ou menace de guerre... intéresse la Société toute entière et que celle-ci doit prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des nations... »

b) Quant à la préparation de la riposte à l'agression, elle est chose évidemment difficile pour l'Organisation internationale. On peut fixer les forces que chaque Etat mettrait en ligne. Mais on voit mal comment l'Organisation internationale élaborerait des plans de campagne conçus pour mettre en échec un Etat déterminé qui serait un de ses membres. Il faudrait, pour n'offenser personne, que des plans de campagne fussent dressés contre chacun des membres de l'Organisation. Ce serait fort difficile à réaliser et presque inévitablement les plans seraient connus de tout le monde (1). La Société des Nations n'avait rien prévu et organisé dans cet ordre d'idées, mais on ne peut pas dire qu'elle eût gagné grand chose à le faire, à supposer que cela fût possible. Mais est-ce indispensable ?

« La paix, dit M. Bourquin, ne sera défendue que si l'équipe préposée à sa garde est organisée à l'avance, mise au point et prête à déclencher immédiatement, sans hésitation ni flottement, une riposte décisive » (2).

Cette opinion est exagérée. Sans doute, les Etats agresseurs tireront inévitablement un certain avantage du fait qu'ils auront réglé d'avance leur action et choisi leur moment : mais si les Etats défendant l'ordre international ont pour eux une marge de supériorité suffisante en armements et en ressources de tous ordres, ils n'en seront pas moins en mesure de briser les agresseurs. Il suffit donc que les Etats attachés à l'ordre international soient assez nombreux et considérables, qu'ils n'aient pas négligé leurs armements et qu'ils soient résolus à agir. Ce sont là les conditions à la fois nécessaires et suffisantes du succès de la sécurité collective.

Mais si, comme on vient de le dire, il semble peu pratique que l'Organisation internationale elle-même organise des plans de campagne, ses membres qui s'estiment exposés à un danger d'agres-

(1) Dans le cas où il existerait une armée internationale, la difficulté serait particulièrement grande, car l'Etat-major de cette armée, à moins de dresser des plans contre tous les membres de l'Organisation, ne pourrait pratiquement dresser à l'avance aucun plan concret.

(2) Maurice Bourquin. — *Op. cit.*, p. 132.

Le Professeur Carr dit, dans le même ordre d'idées : « ... la guerre moderne demande des mois et des années de préparation... si des Etats sont destinés à combattre côte à côte ils doivent, à l'avance, procéder à des échanges de vues sur leurs préparatifs. Or, il est impossible pour un pays, surtout pour un petit pays situé à proximité de l'un des belligérants, d'attendre qu'un acte d'« agression » ait créé l'état de guerre pour décider de quel côté il doit se ranger. La seule conception d'une sécurité collective, qui ne fut pas absolument irréalisable, était la conception française d'une alliance européenne placée sous la direction de la France et dirigée contre un ennemi déterminé ; mais cette conception ne pouvait être acceptée par les petites Puissances. » (Carr, *Les conditions de la Paix*, 1942, trad. française, p. 52.)

sion peuvent conclure des ententes qualifiées comme on voudra (alliances, pactes de sécurité, traités d'assistance mutuelle) comportant éventuellement des accords d'Etat-major. Sous le régime de la Société des Nations, des ententes de ce genre présentant des caractères quelque peu différents ont été conclues (conventions conclues entre la France et la Pologne, la France et la Tchécoslovaquie, traités d'alliance bilatéraux entre les Etats de la petite Entente, traité d'assistance mutuelle franco-soviétique du 2 mai 1935, traité de garantie mutuelle de Locarno du 16 octobre 1925, etc...).

A l'exception du traité de Locarno, qui n'était pas spécialement dirigé contre une Puissance, ces traités ont donné lieu à de vives critiques. On leur a reproché d'être contraires à l'esprit du Pacte, d'engendrer la suspicion, d'accentuer les divisions et, partant, de mal servir la cause de la paix. On a opposé, en bref, la politique des alliances à celle de sécurité collective pure qui offre à tous ses participants une égale protection.

Ces critiques étaient mal fondées ou excessives. Si un danger d'agression existe ici ou là, un traité d'alliance qui vise à opposer une force supérieure et organisée à un agresseur éventuel est un moyen efficace de tenir celui-ci en respect. Pour empêcher l'abus qui serait que les traités d'alliances servissent à préparer des agressions au lieu de les prévenir, il faut que ces traités s'insèrent dans le système général de la sécurité collective et qu'ils restent placés sous le contrôle effectif de l'Institution chargée de faire respecter la loi internationale. Cette subordination des traités à l'Institution internationale avait été réalisée dans le système de la Société des Nations. Le jeu des traités particuliers avait été lié de façon plus ou moins étroite au fonctionnement du Pacte (1).

Il faut noter — cette constatation est importante — que tous les traités particuliers qui étaient supposés s'adapter à la réalité politique beaucoup mieux que le Pacte, parce qu'ils étaient censés répondre aux intérêts spéciaux des Etats contractants, n'ont donné aucun résultat ; leur faillite a été plus marquée que celle du Pacte lui-même !

Cela prouve que ce ne sont pas des causes techniques, des vices de la conception générale du Pacte ou des défauts de ses procédures qui furent cause de l'échec du système de la sécurité collective. Ces causes étaient des causes politiques et morales : absence d'esprit

(1) Dans le cas des traités de Locarno et du Pacte franco-soviétique, cette subordination était marquée.

international, défaut de clairvoyance, de volonté et de courage des gouvernements et des peuples, oppositions idéologiques profondes qui divisaient le monde.

CHAPITRE III

LA POLITIQUE DU NIHILISME, SEULE RESPONSABLE

I. — L'occasion unique qui a été perdue.

La conjoncture des années 1918 et suivantes était exceptionnellement favorable : la coalition des Puissances victorieuses englobant les Etats-Unis, la Grande-Bretagne, la France, l'Italie et leurs nombreux alliés et amis représentait une force énorme, plus que suffisante pour créer un ordre international capable de garantir à la fois les intérêts particuliers légitimes desdites Puissances, l'intérêt de l'ensemble de la communauté internationale et de sauvegarder la paix.

Pour y parvenir, le moyen le plus sûr et le plus facile était que les grandes Puissances victorieuses maintinssent leur union et fondent sur celle-ci le nouvel ordre international.

Par une chance unique, toutes les conditions politiques essentielles pour le maintien de cette union se trouvaient réalisées. En effet, aucune des quatre grandes Puissances précitées (1) ne constituait une menace pour les autres, aucune n'avait de revendications territoriales à présenter aux autres ni à quiconque, toutes pouvaient être satisfaites du régime créé par les traités de paix qui, outre qu'il était suffisamment juste, respectait leurs intérêts vitaux. Tous les peuples victorieux détestaient la guerre et aspiraient à l'établissement d'une paix durable. Enfin, tous avaient le même régime politique et se réclamaient de la démocratie !

Le maintien de l'entente des grandes Puissances victorieuses n'impliquait du reste aucunement que l'accès de la Société des Nations dût être fermé aux vaincus et que l'on ne dût pas chercher une réconciliation générale.

(1) L'Italie seule faisait peut-être exception. Encore sa mauvaise humeur au lendemain de la première guerre mondiale et avant l'avènement du fascisme était assez superficielle et ses récriminations portaient sur de minces objets.

Il eût fallu, en premier lieu, renouer de bonnes relations avec la Russie dont le concours à la cause alliée avait été si précieux de 1914 à 1917.

On pouvait ensuite chercher une réconciliation de bon aloi avec les vaincus, réconciliation que le maintien d'une entente étroite entre les vainqueurs, loin de gêner, eût facilitée.

II. — L'œuvre de dissociation et de négation.

Au lieu de poursuivre une politique constructive, en élargissant, sans la rompre, l'entente des Puissances victorieuses sur qui reposait la responsabilité du nouvel ordre international, celles-ci pratiquèrent en fait, sous couleur de réconciliation et d'oubli, de rupture avec le passé, une extraordinaire politique de dissociation et de négation. Le résultat fut que les vainqueurs de 1918, après avoir détruit leurs alliances et oublié leur fraternité d'armes, après avoir, sans s'en rendre compte, engagé les vaincus de 1918 à chercher une revanche, après leur avoir permis de constituer un formidable instrument d'agression, se trouvèrent en présence de l'alliance offensive de l'Allemagne hitlérienne, de l'Italie fasciste et du Japon impérialiste dont les ambitions étaient illimitées. En face de cette coalition très puissante, la France et l'Angleterre redevenues alliées sur le tard représentaient une force bien insuffisante, les Etats-Unis et l'U.R.S.S. appelés à subir l'agression des Puissances du Pacte tripartite étant neutres ! (1).

La vanité et la mesquinerie des causes qui mirent fin à l'union des Puissances victorieuses de 1918 frappent l'imagination. Ce

(1) Walter Lippmann décrit ainsi le processus de la dissociation des Puissances victorieuses : « A l'armistice de 1918, ils constituaient une combinaison si forte qu'ils avaient à leur disposition les moyens de construire un nouvel ordre de puissance ; mais ils ne le firent pas, au contraire, et la combinaison fut dissoute. D'abord ils frappèrent d'ostracisme la Russie, étant plus préoccupés par le danger momentané d'une idéologie que par l'ordre permanent du monde. Puis ils isolèrent le Japon, puis ils s'isolèrent eux-mêmes l'un de l'autre : l'Amérique de la Grande-Bretagne, la Grande-Bretagne de la France et la France de l'Italie. Quand la combinaison victorieuse de 1918 fut complètement dissoute, la nouvelle combinaison des Etats agresseurs se constitua sans opposition. En 1936, elle existait et sa première importante initiative fut d'empêcher les Anglais, les Français, les Russes, de recréer leur alliance. A Munich, en 1938, Hitler força la Grande-Bretagne et la France à se séparer de la Russie. Les Etats-Unis, au même moment, se persuadèrent eux-mêmes, en adoptant la loi de neutralité, qu'ils devaient se séparer de la Grande-Bretagne et de la France, tandis qu'ils étaient de plus en plus engagés dans des difficultés avec le Japon. » (Walter Lippmann, U. S. Foreign Policy, p. 63.)

sont des conflits d'intérêt très secondaires, des souvenirs historiques, des rivalités sans portée qui enlevèrent aux relations interalliées leur cordialité et leur franchise.

Les Anglais étaient un peu dépités de voir que les Etats-Unis sortaient de la guerre plus forts et plus riches, tandis qu'eux-mêmes sortaient de la guerre affaiblis et appauvris ! Quant aux Américains, travaillés par les influences germaniques et irlandaises, ils étaient heureux de marquer leur détachement vis-à-vis des Anglais dont ils accusaient la diplomatie, à leurs yeux trop habile, de les avoir entraînés dans la guerre.

Les raisons qui altérèrent les relations franco-britanniques étaient pitoyables : la Grande-Bretagne craignait que la France ne fût redevenue trop puissante, qu'elle renouât avec la tradition de Louis XIV ou de Napoléon, elle était agacée de voir la France à la tête d'une constellation d'alliés qui étaient à Genève ses clients pressés. Des deux côtés de la Manche, le souvenir des luttes d'autrefois, certaines rivalités dans le Moyen Orient, les différences de psychologie amenèrent les peuples et les gouvernements à se tourner le dos.

Les relations franco-américaines furent altérées par l'existence des dettes envers l'Amérique que la France voulait lier à sa créance de réparations sur l'Allemagne, tandis que l'Amérique se refusait à cette liaison. La propagande allemande exploitant la fatigue et la déception de la guerre trouva par ailleurs, outre Atlantique, des oreilles complaisantes.

Quant à l'Italie, déjà atteinte de mégalomanie, elle ne s'intéressa qu'à d'injustes et mesquines revendications concernant les rives orientales de l'Adriatique.

Vis-à-vis de la Russie soviétique, les Puissances occidentales, particulièrement la France, heurtée par la répudiation des emprunts d'avant-guerre, ne comprirent pas que la différence des régimes politiques et sociaux ne devait pas faire perdre de vue les services rendus par la Russie pendant la guerre et les intérêts permanents communs des démocraties occidentales et de la Russie !

III. — Les phases de la politique du nihilisme.

Le développement de cette politique nihiliste est curieux à observer. Le système de la Société des Nations fut représenté comme incompatible, au moins dans son esprit, avec les alliances et les ententes particulières. La sécurité collective, dirigée contre l'agresseur de l'avenir quel qu'il fût, était la seule alliance licite.

En son nom, on condamnait les alliances particulières, regardées comme dangereuses parce qu'elles brisaient l'unité de la communauté internationale, conservaient les anciens antagonismes et engendraient la méfiance !

Ainsi la Grande-Bretagne rompit son alliance avec le Japon à la fois pour plaire aux Etats-Unis et pour se conformer aux idées nouvelles. Les Etats-Unis ne lui en marquèrent aucune reconnaissance et ne s'enfermèrent pas moins dans leur politique d'isolement absolu. Le Japon était seulement abandonné à lui-même et encouragé à chercher l'alliance de pays moins pacifiques que la Grande-Bretagne. La Grande-Bretagne, dégagée de son alliance avec le Japon, se refusa à une alliance avec la France que ce dernier pays désirait.

On ne retint du système de la sécurité collective que son aspect négatif (1). On le considéra comme plus ou moins incompatible avec des alliances particulières, ce qui était fort contestable, car des alliances contrôlées par la Société des Nations et s'insérant dans le cadre de celle-ci pouvaient renforcer, sans le compromettre, l'ordre international.

Mais, après avoir condamné les alliances particulières au nom de la sécurité collective, on se garda bien de donner vie à celle-ci. L'idée de prévoir la répression de l'agression fut tenue pour déplacée. On commençait par nier le danger de guerre, on ajoutait qu'en parlant on semait la méfiance et on faisait naître le danger dont on voulait se garder. Aussi bien le traité d'assistance mutuelle (1923) et le protocole de Genève (1924) organisant la sécurité collective, le premier sur le plan continental et le second sur le plan universel, échouèrent à cause, principalement, de l'opposition de la Grande-Bretagne et des Dominions. Pour avoir la paix, il suffisait de proclamer son attachement à la paix, affirmer que la politique de conciliation suffisait à tout et qu'elle était la seule que l'on entendait pratiquer. Ainsi on donna aux mécontents qui devaient se montrer de plus en plus arrogants, menaçants et insa-

(1) Walter Lippmann dit : « Wilson identifia la sécurité collective à la répudiation des alliances plutôt qu'au développement constructif des alliances. L'influence de cette idée joua un grand rôle en séparant les Américains des Britanniques et des Français, et les Britanniques des Français... » (Walter Lippmann, *op. cit.*, p. 47.)

Nous ne sommes pas sûrs que la pensée de Wilson ait eu ce caractère négatif. Mais sans doute a-t-on estimé qu'il serait plus facile de faire accepter la sécurité collective en la fondant sur la répudiation des alliances. Comme l'esprit de stérilité et le désir de ne rien faire prévalaient, on n'a finalement retenu que la partie négative du système wilsonien, en rejetant la partie constructive.

tibles, l'assurance qu'on n'envisageait aucunement de dresser contre eux un barrage, que si une guerre provoquée par eux éclatait par malheur quelque part, le Pacte de la Société des Nations n'obligerait personne à intervenir.

Dans les controverses relatives aux armements, les Puissances pacifiques n'agirent pas autrement que si leur principal souci avait été de s'affaiblir mutuellement et de favoriser le militarisme allemand et italien. Ce n'était certainement pas leur dessein, mais les préoccupations secondaires, les illusions du pacifisme et les préjugés obscurcissaient leur jugement à un point qu'elles perdaient complètement de vue les véritables intérêts en jeu.

L'accession de Hitler au pouvoir, le réarmement massif de l'Allemagne, la réoccupation militaire de la Rhénanie, les provocations, les menaces, eurent beau se multiplier, rien n'y fit. En 1934, c'est-à-dire à l'heure où le danger devait apparaître aux moins clairvoyants, l'U.R.S.S. entra dans la Société des Nations, ce qui représentait pour cette dernière un gain d'une valeur considérable. L'U.R.S.S. se fit le champion déterminé de la sécurité collective, mais elle n'obtint pas d'écho. La France conclut un Pacte de sécurité avec l'U.R.S.S., qui s'ajoutait à ses autres traités d'alliance, mais elle ne se préparait ni moralement ni matériellement à y faire honneur. Les Etats-Unis s'enfonçaient dans la politique de neutralité, la Grande-Bretagne, après un mol essai d'application de sanctions à l'Italie, se lançait à corps perdu dans la politique d'apaisement !

Enfin, les trois grands Etats agresseurs, qui avaient jusqu'alors seulement mené un jeu parallèle, devinrent officiellement des alliés. En face d'eux, ils ne trouvaient ni la grande alliance de la Société des Nations, ni l'alliance de ceux qui avaient combattu ensemble dans la première guerre mondiale et qu'ils se proposaient de dépouiller ou de détruire !

Devant une telle situation, l'esprit est confondu ! Que les grandes démocraties aient non seulement perdu le sens de leur mission, mais qu'elles aient à ce point perdu l'instinct de conservation, que, pour le seul profit de leurs ennemis et pour le plus grand dommage de la paix, elles aient patiemment détruit les systèmes et moyens de défense qui étaient à leur service, cela stupéfie !

En présence d'une telle aberration, on reste rempli d'inquiétude, malgré qu'au prix d'un effort inouï, de ruines et de pertes sans nombre, la seconde guerre mondiale ait pu être gagnée. En effet, on se demande si les peuples qui se sont accommodés de dirigeants et de gouvernants capables d'un tel aveuglement, d'une

telle absence de jugement et d'un tel manque de suite dans les idées, d'une telle impuissance et d'une telle faiblesse, pourront, grâce au choc que la guerre leur a donné, développer dans l'avenir une politique clairvoyante et ferme !

Quant à ceux qui s'ingénient à rechercher la cause de l'échec de la Société des Nations dans les insuffisances du Pacte, dans telle ou telle erreur de ses conceptions, dans tel ou tel défaut de ses procédures, c'est qu'ils n'ont rien compris au drame de l'entre-deux guerres ou qu'ayant eux-mêmes participé à la politique d'incohérence, d'aveuglement et de lâcheté d'hier, ils cherchent un alibi pour éviter de s'entendre condamner.

Emile GIRAUD,
Professeur des Facultés de droit,
Ex-Conseiller juridique de la Société des Nations.
