

LES ECHOS DE SAINT-MAURICE

Edition numérique

Antoine ROUGIER

Préface à l' Essai sur le Désarmement et le
Pacte de la Société des Nations

Dans *Echos de Saint-Maurice*, 1926, tome 25, p. 38-44

© Abbaye de Saint-Maurice 2010

Préface à l' "Essai sur le Désarmement et le Pacte de la Société des Nations" ⁽¹⁾

Pour découvrir les sources, pour suivre le flot des grands courants d'idées qui modèlent lentement le visage des sociétés, en mêlant les désirs et le vouloir de plusieurs générations, il est nécessaire d'échapper à l'obsession du détail et de gagner un sommet d'où l'on découvre l'horizon.

Le mérite du livre qu'on va lire est d'embrasser, comme un tableau panoramique, l'ensemble des systèmes et des projets où se manifesta le rêve généreux du désarmement des peuples, depuis le début du XIX^e siècle jusqu'à la fondation de la Société des Nations. Les travaux de la Conférence de la Paix, d'où sortit le traité de Versailles, y sont mis en pleine lumière. On y voit pourquoi l'idée de limitation des armements, qui n'était guère sortie du domaine de la littérature aux deux Conférences de la Haye, prit corps dans un article du Pacte, un peu vague à la vérité, qui résultait d'un compromis entre deux doctrines opposées ; comment, dans le cadre de la Société des Nations, s'épanouirent ensuite des projets concrets de limitation qui occupent actuellement les diplomates.

Bien que l'auteur présente son livre avec une grande modestie, en le donnant comme un simple catalogue des opinions émises sur le désarmement, le lecteur trouvera dans ces pages une étude d'histoire diplomatique très poussée qui n'a point encore de précédent parmi les ouvrages de langue française. En parcourant, auprès d'un guide averti, les théories des sociologues, les vœux des pacifistes, les systèmes des juristes et les protocoles des diplomates, il apprendra à discerner les possibilités politiques des brumes de l'illusion. Et, peut-être, cette étude l'amènera-t-elle à penser, comme nous le pensons nous-même, que le problème de la limitation des armements ne peut être utilement posé devant l'opinion publique que si certaines équivoques sont préalablement dissipées.

(1) Par Maurice de Lavallaz, (voir la Bibliographie).

Il importe d'abord de ne pas confondre le domaine des réalisations possibles avec celui de l'idéalisme pur. Que certains Etats conviennent de ne pas dépasser un maximum de force militaire, cela marquerait assurément un pas accompli vers un meilleur ordre international, un geste de sagesse diminuant le danger ou atténuant la violence des guerres futures, mais ce ne serait point l'avènement de la paix universelle, ainsi que l'affirment des esprits enthousiastes. Non seulement la limitation des procédés de combat n'empêcherait point que les hommes n'entrent en conflit d'une manière ou d'une autre, mais elle pourrait devenir un moyen de lutte politique entre les Etats tout aussi bien que la course aux armements, puisque celui-là s'assurerait la suprématie qui saurait faire accepter un plan de désarmement par ses rivaux et s'en affranchir lui-même. On est encore en droit de douter que la stabilité de la paix soit liée à un amaigrissement calculé des armées, alors que l'Europe a cru si longtemps trouver un gage de tranquillité dans le système tout opposé de l'équilibre des alliances, alors que la Société des Nations elle-même a élaboré en 1923 un « traité d'assistance mutuel » où la paix générale et la sécurité des contractants reposaient sur la force des armes.

Au surplus, il ne faut pas perdre de vue que les gouvernements ont ébauché des projets de désarmement sous la pression de causes économiques et sociales internes, pour alléger la charge des armées permanentes, pour diminuer leurs dépenses et moins gaspiller d'énergies utiles : la notion de l'intérêt bien entendu y tint plus de place que l'amour de l'humanité. Lorsque le tzar Nicolas II lança le célèbre manifeste qui semble un réquisitoire contre la paix armée, « ce fardeau écrasant que les peuples ont toujours plus de peine à porter », il était fort préoccupé d'éviter à la Russie une réforme coûteuse de son matériel de campagne. Ce fut pour des raisons d'ordre budgétaire et militaire que l'Angleterre proposa à l'Allemagne, en 1912, de limiter leurs armements navals. A la fin de la grande guerre, les Alliés songèrent d'abord à désarmer leurs adversaires, afin de n'avoir point à se prémunir immédiatement contre les risques d'une nouvelle agression, et c'est par une série de transitions que des projets plus généraux de limitation sortirent de cette nécessité politique. Enfin,

le Pacte même, tout en préconisant la limitation comme une mesure propre à affermir la paix, laissa aux Etats le soin de réaliser cet idéal dans la mesure où le permettaient les contingences politiques.

Ainsi, les leçons de l'histoire nous incitent à étudier chaque projet de désarmement d'une manière concrète, dans le cadre des actualités sociales de l'époque, plutôt que de risquer des désillusions en le liant à l'hypothèse séduisante d'une prochaine fraternité des peuples.

* * *

Que l'on recherche à quelles conditions les Etats peuvent entrer dans la voie du désarmement et si ces conditions sont d'ordre politique ou juridique, la critique historique doit écarter encore certaines théories « a priori » qui peuvent engendrer des mirages fallacieux. C'est une croyance assez répandue aujourd'hui que le problème de la limitation des armements est d'ordre exclusivement juridique et que les progrès du droit triompheront un jour des obstacles où achoppèrent les diplomates. Les Etats, dit-on, n'auraient plus prétexte à guerroyer si tous leurs différends pouvaient être tranchés par des juges et si la guerre était assimilée à un crime international. La source même de leurs conflits tarirait si l'idée de la souveraineté du droit se substituait au dogme suranné de la souveraineté de l'Etat. Enfin, le problème du désarmement serait d'abord résolu si la société des Etats était soumise à un régime de droit suffisamment développé, puisque les gouvernements n'auraient plus besoin de recourir à la violence pour défendre la justice.

Assurément, nous sommes bien éloignés de méconnaître les éminents services que les juristes ont rendus à la cause de la paix et nous proclamons que la notion de droit est un des facteurs les plus importants de la civilisation humaine. Mais l'observation montre que les systèmes de droit national ou international les plus parfaits n'ont d'efficacité que par leur conformité à l'utilité générale, par la force de volonté des hommes qui les appliquent, par la sûreté de leurs sanctions.

En particulier, les Etats ne peuvent accepter une réglementation de leur puissance défensive que s'ils estiment leur sécurité et leur indépendance suffisamment garanties contre l'éventualité d'une agression. La formule « pas de désarmement sans sécurité » exprime une évidence.

Or, les conditions de cette désirable sécurité ne sont pas les mêmes pour tous les Etats ; elles varient suivant leur position géographique, la configuration de leurs frontières, leur économie nationale, leur passé historique et vingt autres facteurs. Elle est relative aussi et doit s'apprécier dans les rapports d'un Etat avec d'autres Etats déterminés. De telles contingences ne permettent guère d'espérer que les Etats puissent jamais sentir leurs intérêts vitaux protégés convenablement par la seule vertu d'une règle de droit abstraite, générale et impersonnelle, que chaque gouvernement entendrait appliquer sur un mode particulier. Demain, sans doute, comme hier, la sécurité d'un peuple dépendra essentiellement de la vigilance de son gouvernement, de la prudence de sa politique, de sa ferme volonté de paix et de sa puissance de s'opposer à l'injustice.

Depuis la fin de la grande guerre, sur quelle base les chefs d'Etats tentèrent-ils d'affermir la paix européenne pour réaliser la condition préalable d'un désarmement, et quel fut le résultat de leurs efforts ? Trois systèmes furent successivement imaginés pour assurer la sécurité d'un groupe important d'Etats par un mécanisme d'ordre juridique : 1° La garantie d'intégrité territoriale inscrite à l'article 10 du Pacte ; 2° Le traité d'assistance mutuelle de 1923 ; 3° Le protocole de Genève de 1924, qui liait la réduction des armements à la solution pacifique des conflits internationaux. Tous échouèrent, parce que tous parurent artificiels et inopérants à la sagesse des peuples. Et le seul progrès récent vers un affermissement de la paix que l'historien puisse noter résulte des accords de Locarno, conventions particulières de bonne entente, conclues entre les anciens adversaires de 1914, qui marquent un retour aux méthodes classiques de la diplomatie.

Ainsi l'allègement des charges militaires n'apparaît comme possible qu'autant que l'art politique sait profiter des circonstances favorables pour créer la crainte qui pousse aux violences dangereuses. Il appartient aux juristes de concrétiser, de formuler, de fixer durablement les facteurs d'équilibre que dégage une diplomatie prévoyante. Par respect pour la grandeur même de leur œuvre, on ne doit pas leur demander de sortir de ce domaine, ni leur attribuer le pouvoir chimérique de transformer le monde, de surmonter l'égoïsme des intérêts et la force des passions en prononçant des formules magiques.

La négociation d'un accord général sur la limitation des armements ne saurait avoir le même caractère lorsque les Etats intéressés demeurent pleinement indépendants ou lorsqu'ils tentent de réaliser une action collective. Pour choisir un exemple, on peut comparer l'accueil évasif que les chancelleries firent en 1899 à la proposition généreuse et inattendue du gouvernement russe, la presque impossibilité où se trouva la Conférence de la Haye d'aborder utilement la question troublante inscrite à son ordre du jour, et, d'autre part, les travaux récents de la Société des Nations, où deux Commissions permanentes s'occupent sans arrêt du même objet, réunissent des informations, élaborent des projets, provoquent et dirigent les délibérations des délégués. Le rapprochement est en faveur de la deuxième procédure qui semble plus efficace que la première, non seulement parce qu'elle permet un travail continu et méthodique, mais encore parce que les Etats qui y concourent poursuivent un but supérieur en s'appuyant les uns sur les autres, parce qu'ils sentent la similitude de leur intérêt à alléger les charges militaires, parce qu'ils mettent les facteurs de solidarité en balance de leurs antagonismes politiques. A défaut d'une semblable structure organique, les initiatives individuelles ne peuvent guère aboutir qu'à des vœux platoniques ; elles s'expriment sous une forme trop générale, elles sont paralysées dès leur naissance par trop de réserves ou de suspicions pour s'épanouir dans le court laps de travail d'une Conférence. Aussi bien doit-on ajouter à la règle « pas de désarmement sans sécurité » un second axiome non moins important, qui est « pas de désarmement sans organisation internationale ».

Déjà, le tzar Alexandre I^{er} avait reconnu cette vérité et croyait pouvoir fonder un plan de désarmement sur l'ordre nouveau que la Sainte Alliance allait introduire en Europe. Idée juste en soi, mais étroite, puisque la Sainte Alliance n'était qu'une société particulière, réunissant un petit nombre de souverains et dont la pointe acérée était dirigée contre tout Etat qui rejetait la légitimité monarchique. Pour qu'elle devînt réalisable, il fallait qu'apparût une organisation où tous les peuples pourraient entrer sur pied d'égalité. Aussi bien, le commun

désir des Etats d'échapper à la loi inquiète de la paix armée s'affirme-t-il pour la première fois dans l'article 8 du Pacte et les projets généraux de limitation des armements terrestres ne prirent-ils une forme concrète et ne firent-ils l'objet des négociations suivies que depuis qu'existe la Société des Nations.

Toutefois ce magnifique progrès n'est pas le succès : il marque seulement un premier pas vers le succès et si l'impatience des hommes devait méconnaître d'inévitables réalités, il y aurait lieu de craindre pour son développement à venir. L'illusion particulièrement dangereuse, qu'il faut éviter ici, est de croire que la Société des Nations puisse exercer une autorité supérieure à celle des Etats, de la considérer comme une espèce de souverain ou d'arbitre qui décide entre les gouvernements et de vouloir lui confier des missions qui dépassent ses possibilités d'agir.

Les premiers enthousiasmes suscités par le Pacte se modérèrent lorsqu'il fut avéré que la Société ne pourrait pas garantir l'intégrité territoriale de ses membres, comme le promettait l'article 10. La foi dans sa puissance de concilier les ambitions rivales s'affaiblit au spectacle de dissentiments intérieurs, et, jusqu'ici, les travaux accomplis par ses Commissions de désarmement n'ont pas dépassé le stade des études préliminaires. Nous sommes d'avis que ces constatations ne doivent inspirer aux esprits réfléchis aucun doute sur l'immense utilité de l'organisme de Genève, mais qu'elles peuvent les aider à dégager quel est son véritable caractère.

La Société des Nations n'est point un super-Etat, ni une Confédération souveraine, mais bien une association d'Etats qui se rapprochent pour mieux causer. Elle ne possède pas une volonté propre, mais, par elle, ses membres peuvent à chaque instant exprimer et comparer leurs volontés particulières. Semblable à un outil perfectionné de travail international, la Société reçoit l'impulsion des gouvernements et traduit en actes l'harmonie ou l'incohérence de leurs efforts. C'est aux Etats qu'il appartient d'infuser la vie à l'organe qui exprime leurs intérêts collectifs, sans perdre de vue que sa création n'a rien modifié aux pouvoirs et aux responsabilités qui s'attachent à la souveraineté effective. L'autorité morale et politique de la Société demeure proportionnée à la

fermeté que déploient les gouvernements pour assurer l'ordre et pour faire régner la justice. Elle peut leur permettre d'apaiser un différend mieux qu'à la barre d'un tribunal ou de négocier avec fruit des accords particuliers de garantie et de désarmement ; mais, ce que les Etats ne sauraient jamais demander, sans illogisme, à la Société des Nations, c'est qu'elle prenne des initiatives qui remédient à leurs erreurs ou qu'elle invente des procédures qui surmontent leur mauvais vouloir.

* * *

L'auteur s'excuse de paraître pessimiste : nous ne l'avons pas ainsi jugé en lisant son œuvre. Ce n'est point être pessimiste, nous semble-t-il, que s'appuyer sur l'observation des faits pour soumettre toutes les idées, même les plus séduisantes, à la pierre de touche de la critique. Le savant en use ainsi et l'historien tire autant d'enseignements des échecs que des succès de la politique des nations. Par son respect de la vérité objective, le livre de M. de Lavallaz doit plaire au sociologue qui cherche à percevoir quelles lois profondes gouvernent la marche des sociétés ; mais il est destiné surtout au public cultivé qui s'apprête à suivre les prochains travaux de la Conférence préparatoire du désarmement réunie à Genève. On pourrait même croire que l'auteur s'est inspiré d'avance du sage principe que la délégation japonaise se propose, dit-on, de défendre devant la Conférence : **le programme ne doit comporter que des choses faisables.**

Antoine ROUGIER, Doyen de la Faculté de Droit à
l'Université de Lausanne.

Les Chamblandes, 18 avril 1926.