

Chapitre I

Origine et fondation

Si l'on excepte les progrès du droit international de la seconde moitié du XIX^e siècle et la création des premières organisations internationales, c'est dans le choc moral provoqué par la Première Guerre mondiale, dans la création de la Société des Nations (SDN) et dans le développement du concept moderne de sécurité collective qu'il faut rechercher l'origine de l'actuelle Organisation des Nations unies. Malgré ses imperfections et en dépit de son échec, la SDN constitue non seulement une grande rupture dans l'histoire des relations internationales, mais, à bien des égards, elle sert de modèle et de banc d'essai à l'actuelle ONU.

I. La Société des Nations

1. Le développement du droit public international dans la seconde moitié du XIX^e siècle

L'idée d'établir un système diplomatique universel garantissant la paix et la coopération entre les nations est très ancienne. Sully et son « Grand dessein », Grotius (*Du droit de guerre et de paix*, 1625), l'abbé de Saint-Pierre (*Projet de paix perpétuelle*, 1713), Rousseau, Kant et son *Projet de paix perpétuelle* (1795), l'abbé Grégoire, Victor Considérant, Victor Hugo, Proudhon ont tous imaginé des systèmes et des pactes plus ou moins idéalistes. Le XIX^e siècle, dominé par l'affirmation le plus souvent violente des nationalités, suscite, comme par réaction, les premières concrétisations de ce vieux rêve. Des initiatives privées réunissent des congrès de la paix : le premier d'une longue série se tient à Paris, en 1847, présidé par Victor Hugo. Ce

dernier conclut les travaux par une belle envolée lyrique : « Un jour, espérons-le, le globe entier sera civilisé, tous les points de la demeure humaine seront éclairés ; et alors sera accompli le magnifique rêve de l'intelligence : avoir pour patrie le monde et pour nation l'humanité ». En 1867, Garibaldi, chantre de l'unité italienne, préside à Paris le 1^{er} congrès de la Ligue internationale de la paix et de la liberté. La fondation de la Croix-Rouge internationale, en 1863, à l'initiative du Suisse Henri Dunant, s'inscrit dans le même mouvement. Horrifié devant le spectacle des blessés de la bataille de Solferino livrés à leur triste sort (1859), Dunant entendait atténuer les effets de la guerre, à défaut de les empêcher. À partir de 1870, les initiatives se multiplient et vers 1890, près de 200 ligues ou associations privées, rassemblant plus de 100 000 adhérents, ont été créées en Europe. La France s'affirma comme un terreau fertile pour les idées pacifistes-internationalistes avec notamment l'association « la paix par le droit » du professeur Ruysen, la Ligue des droits de l'homme (1898) ou l'inlassable activité de Léon Bourgeois, auteur de l'ouvrage *Pour la Société des Nations* paru en 1910. Ces organisations privées se réunissent lors du congrès universel pour la paix tenu à Rome en 1891. Le congrès débouche sur la formation d'un bureau international permanent de la paix qui reçoit en 1910 le prix Nobel de la paix. Les églises ne sont pas en reste. Dans son encyclique *Praeclara gratulationis* (1894), le pape Léon XIII dénonce la « paix armée ». Ce texte suscita diverses initiatives dans les milieux catholiques, comme la Ligue internationale de la paix, la Société Gratry (1907) ou l'organisation pacifiste dirigée par Alfred Vanderpol. Même activisme dans les pays protestants où les ligues et les associations pacifistes de croyants se multiplient : ainsi aux Pays-Bas, en Angleterre, aux États-Unis (l'une des ces associations, fondée par l'ancien président Taft, fut encouragée par le colonel House, futur conseiller de Wilson). Dans un registre différent, l'Association internationale des travailleurs fondée par Marx à Londres en 1864, puis la seconde internationale (Paris, 1876) exprimaient aussi la volonté de transcender les clivages nationaux et de tendre à un rapprochement pacifique des peuples.

Après 1860, les États commencent eux aussi à s'intéresser à la question et le droit public international connaît alors un bel essor. Ce progrès est d'abord la conséquence pratique de la mondialisation des échanges que suscite la révolution de l'industrie et des transports. Mais il exprime aussi la volonté de faire entrer les relations internationales dans le domaine du droit. Ces efforts se traduisent par la création des premières organisations internationales à vocation technique : ainsi l'Union télégraphique internationale (1865), le Bureau international des poids et mesures (1875) ou l'Union postale universelle (1878). Dans le domaine du règlement des conflits entre États, les progrès sont plus lents. Un pas important est toutefois franchi, en 1864, avec la signature de la première convention de Genève qui régleme le sort des victimes de guerre (conventions sur la protection des populations civiles et les prisonniers de guerre). Au début du XX^e siècle, devant l'exacerbation des nationalismes, l'accentuation des risques de conflit et l'accélération de la course aux armements, de nouveaux progrès sont accomplis. La conférence de La Haye, réunie en 1899 à l'instigation du tsar Nicolas II, ne parvient pas à définir un accord sur la limitation des armements et le recours obligatoire à l'arbitrage, mais elle ouvre la voie à plusieurs conventions qui renforcent le droit de la guerre. La seconde conférence de La Haye (1907), voit la naissance d'une Cour internationale d'arbitrage (dont les arrêts ne sont pas obligatoires), destinée à régler les différends entre États.

2. Le choc de la Première Guerre mondiale et l'inspiration américaine

La Première Guerre mondiale provoque un choc moral à la hauteur des pertes humaines et des destructions matérielles qu'elle a suscitées. Certes, durant la guerre, les appels à la raison n'eurent guère d'effet, qu'il s'agisse d'initiatives d'intellectuels isolés à la façon de Romain Rolland (*Au-dessus de la mêlée*, 1915) ou des congrès des socialistes pacifistes de Zimmerwald (1915) ou de Kienthal (1916). Le congrès de Stockholm, prévu pour l'été 1917, ne put

même pas se réunir, les gouvernements belligérants ayant refusé de délivrer les visas. De même, l'appel à la paix de la nouvelle Douma russe du printemps 1917 ou le vote en faveur d'une paix blanche du Reichstag allemand de juillet 1917 n'eurent guère plus d'écho. Quant à « l'exhortation à la paix » adressée le 1^{er} août 1917 aux « chefs des peuples belligérants » par le pape Benoît XV, elle rencontra l'hostilité universelle des gouvernements, la propagande française allant jusqu'à évoquer « le pape boche ». Toutefois, épuisés par quatre ans de guerre impitoyable, les esprits étaient mûrs et c'est bien de l'émotion provoquée par la Première Guerre mondiale que surgit la première organisation internationale prétendant à la perpétuation de la paix.

Durant la guerre, divers projets avaient d'ailleurs été étudiés. Le gouvernement français, tout en poursuivant d'implacables buts de guerre à l'encontre de l'Allemagne, nomma ainsi Léon Bourgeois à la tête d'une commission chargée d'élaborer un projet de pacte. Ce projet fut adopté le 8 juin 1918 par le gouvernement Clemenceau. Précis et très audacieux, le projet prévoyait la formation d'une « société internationale », dotée d'une armée internationale formée de contingents fournis par les États et placés sous les ordres d'un commandant unique, des sanctions précises en cas d'agression, des mesures d'inspection des effectifs et des armements... En 1918, Léon Bourgeois fonda à Paris une association française pour la Société des Nations, à laquelle adhèrent des personnalités de tous les partis.

Au même moment, le président américain Wilson suscitait un projet inspiré sensiblement des mêmes principes. Déjà dans son message au congrès d'avril 1917, Wilson avait justifié l'entrée en guerre des États-Unis par la nécessité de préserver la paix et la liberté et il avait accusé les régimes autocratiques de constituer des facteurs permanents de guerre. L'idée d'une Société des Nations fut exprimée avec plus de précision par Wilson dans sa déclaration des « Quatorze Points » du 8 janvier 1918. Les « Quatorze Points » exposaient la philosophie qui inspirerait la diplomatie américaine lors des négociations de paix. Y étaient proclamés les principes de la

liberté des mers et de la fixation des frontières en vertu du respect des nationalités, ainsi que le droit pour tout peuple de décider librement de son destin. Wilson, enfin, avançait l'idée de la préservation de la sécurité collective par une Société des Nations qui, regroupant toutes les nations, garantirait à chacune l'indépendance et l'intégrité territoriale.

Article 14 : « Une association générale des nations devra être formée d'après des conventions spéciales, dans le but de fournir des garanties mutuelles d'indépendance politique et d'intégrité territoriale aux grands comme aux petits États ».

À rebours de la diplomatie secrète européenne dont la guerre venait de donner de nombreux exemples (accords secrets de Londres de 1915, accords Sykes-Picot de 1916), la volonté américaine était de faire entrer les relations entre États dans l'âge du droit et de fonder une diplomatie démocratique, publique et offerte au regard des peuples :

Article 1 : « Des conventions de paix publiques, ouvertement conclues, après lesquelles il n'y aura pas d'accords internationaux privés d'aucune sorte, mais une diplomatie qui agira toujours franchement à la vue de tous ».

Cette philosophie illustre le messianisme américain : le développement de la démocratie et du libéralisme économique était la meilleure garantie de la paix ; la société internationale devait s'organiser selon les principes de démocratie et d'égalité ; la diplomatie secrète européenne, éternelle source de conflits, devait s'effacer devant la démocratie universelle. La SDN, dans l'esprit de Wilson, ancien professeur de droit public à Harvard et auteur d'un célèbre essai sur *The Congressional System*, n'était pas loin d'étendre au monde le modèle parlementaire du Sénat américain et les valeurs de la démocratie américaine. Wilson reçut le prix Nobel de la paix en 1919. Restait à préciser les contours concrets du projet et à le faire entrer dans les faits.

3. Naissance et organisation de la Société des Nations

La Société des Nations (*League of Nations en anglais*) fut instaurée par un pacte relativement court (26 articles), conclu le 28 avril 1919, entre les 27 États qui participaient à la conférence de la Paix.

Les négociations furent difficiles et la conférence de la Paix, qui aborda en priorité la question de la SDN, étudia plusieurs projets. Wilson et le colonel House présentèrent un plan très ambitieux qui visait à créer une sorte de « super État » international doté d'un parlement et d'un tribunal international et qui pourrait sanctionner les États fautifs. Le projet français, défendu par Léon Bourgeois, était tout aussi utopique, fondé sur une armée internationale permanente apte à maintenir la paix. En fait, Clemenceau, peu convaincu des mérites et des chances de réussite de la sécurité collective, avant tout préoccupé par les conditions de paix avec l'Allemagne et par la nécessité d'assurer concrètement la sécurité de la France, avait paradoxalement poussé en avant ce projet utopique pour mieux souligner le caractère idéaliste de ce type de proposition. La Grande-Bretagne qui ne voulait pas entendre parler d'une force internationale permanente à laquelle sa puissance maritime l'aurait automatiquement associée, avança une solution de compromis (projet Phillimore) : une simple alliance diplomatique appuyée sur une procédure d'arbitrage tout en écartant la proposition française d'armée permanente et celle des États-Unis d'un organisme supranational. L'accord se fit donc sur ces bases modestes et réalistes, davantage en phase avec les conceptions morales et les conceptions juridiques des démocraties anglo-saxonnes.

La SDN fut créée par un pacte (« *covenant* » en anglais), signé solennellement le 28 avril 1919 et placé ensuite en tête des cinq traités de paix. Cette méthode qui visait à renforcer la SDN s'avéra très maladroite à l'expérience : non seulement elle liait juridiquement l'adhésion à la SDN la ratification des traités (comme allait vite le démontrer le rejet du traité de Versailles par le Sénat américain),

mais elle faisait fatalement apparaître la SDN aux yeux des vaincus comme un instrument de domination des vainqueurs.

La SDN comprenait une Assemblée et un Conseil composé de dix membres dont cinq permanents. L'Assemblée, expression de la dimension démocratique du projet (chaque État y disposait d'une voix) n'était qu'un forum international dépourvu de pouvoirs réels. Les questions essentielles relatives à la sécurité collective et au maintien de la paix relevaient du Conseil. Les principes de l'arbitrage et de la préservation de la paix dominaient la philosophie du pacte. Par l'article 10, les États signataires s'engageaient mutuellement à respecter leur intégrité territoriale et leur indépendance politique. En cas de conflit, l'article 12 imposait soit l'examen du litige par le Conseil de la SDN, soit la soumission à une procédure d'arbitrage devant une cour de justice internationale. À cet effet, en 1920, fut créée la Cour permanente de justice internationale (CPJI), partie de la SDN, qui siégeait à La Haye et qui prolongeait la cour d'arbitrage fondée en 1907. L'article 16 du pacte donnait au Conseil la possibilité de voter des sanctions (économiques, financières et même militaires) à l'encontre d'un État agresseur. Cependant, en cas d'agression, le droit à la légitime défense était reconnu jusqu'à ce que le Conseil fût saisi de l'affaire. Enfin, l'article 8 obligeait les États à s'engager dans la voie d'un désarmement général compatible, toutefois, avec la préservation de leur sécurité nationale. Le rigoureux désarmement imposé à l'Allemagne par le traité de Versailles (juin 1919) était d'ailleurs présenté comme la première étape d'un désarmement général. La SDN ne disposait donc pas de forces militaires permanentes et le vote de sanctions contre un État agresseur n'avait rien d'automatique, les décisions du Conseil devant être prises à l'unanimité et n'ayant pas de force obligatoire. Le pacte de la SDN constituait donc bien plus l'ébauche que la réalisation de l'idéal de sécurité collective.

En outre, la SDN ne put assumer sa prétention à l'universalité. Dès mars 1920, le Sénat américain, saisi par l'isolationnisme, rejeta les traités de paix et le pacte de la SDN. Les États-Unis, « pères fondateurs » de la SDN, n'en furent donc jamais membres et se

contentèrent d'un statut d'observateurs. De même, la Russie bolchevique et l'Allemagne n'avaient pas été invitées à ratifier le pacte (au reste, le régime soviétique vit longtemps dans la SDN un instrument des pays capitalistes destiné à l'anéantir). Le climat de détente des années 1920 permit cependant à l'Allemagne, parrainée par la France, d'intégrer la SDN (1926). Mais la montée des antagonismes des années 1930 ruina ces espoirs : le Japon et l'Allemagne (1933), puis l'Italie (1937) quittèrent la SDN. Ces départs, qui portèrent un coup fatal à la crédibilité de l'organisation, ne furent que très imparfaitement compensés par l'adhésion de l'URSS (1934), qui fut d'ailleurs exclue à la fin de 1939, après avoir envahi la Finlande. Enfin, la consolidation des empires coloniaux empêcha les peuples d'Afrique et d'Asie d'être véritablement représentés. Pour l'Afrique, seuls le Liberia, l'Union Sud-africaine, l'Éthiopie (1924) et l'Égypte (1936) étaient membres de la SDN. Pour l'Asie, à peine une dizaine d'États (dont le Japon, la Perse ou le Siam) siégeaient à Genève, mais en l'absence du géant indien en sa qualité de colonie. Au total, la SDN, bien que prétendant à l'universalité, fut dominée par les nations européennes et, plus particulièrement, par la France et la Grande-Bretagne. En outre, la participation du Japon avait été le résultat d'une sorte de chantage de la part du gouvernement nippon qui avait menacé de ne pas adhérer à la Société si ses revendications sur la Chine (récupération des avoirs allemands en Chine) n'étaient pas reconnues. Au printemps 1919, Wilson avait cédé à ces demandes (provoquant d'ailleurs le refus de la Chine de signer le traité de Versailles), ce qui augurait mal de l'orientation de la SDN.

Le choix de Genève comme siège de l'organisation symbolisait la domination européenne.

4. Les relatifs succès des années 1920 : arbitrage international et règlement des questions coloniales

Profitant du climat de détente apparu au milieu des années 1920, la SDN rencontra quelques succès qui firent espérer la réussite de la sécurité collective.