Essai sur l'évolution des institutions internationales

Autor(en): **Scelle, Georges**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Wissen und Leben**

Band (Jahr): **25 (1922-1923)**

PDF erstellt am: **25.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-749900

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

ESSAI SUR L'ÉVOLUTION DES INSTITUTIONS INTERNATIONALES

(S. D. N. et B. I. T.)

On demeure étonné, comme en face d'une contradiction, à constater d'une part la recrudescence de nationalisme qui caractérise la politique actuelle de tous les pays et, d'autre part, les progrès constants, rapides, presque invraisemblables, des institutions internationales. Ce double phénomène s'explique pourtant : il est une conséquence de la guerre; mais tandis que la vague de nationalisme est d'ordre psychologique, le mouvement d'internationalisme est d'ordre matériel, à la fois économique et politique. Ceci aura vite raison de cela, parce que le sentiment à lui seul ne saurait longtemps peser dans la balance contre les nécessités de la vie.

Il est naturel que des peuples qui ont eu à combattre cinq ans ou plus pour leur existence menacée; que des Nations qui sont nées des résultats de la guerre; que des pays restés neutres, mais qui cependant ont pu craindre à mainte reprise pour leur intégrité, leur liberté ou leurs débouchés, demeurent encore sous l'impression de la lutte tragique et gardent, repliés sur eux-mêmes, une attitude de combat. Mais la guerre, précisément parce qu'elle fut la première guerre universelle aux effets de laquelle nul, même neutre, ne put échapper —, a fourni une démonstration terrible de la solidarité mondiale. C'est parce que l'intrication des intérêts internationaux est un fait chaque jour plus constant, c'est parce que l'interdépendance des Etats s'accentue chaque jour davantage, que nul conflit ne peut plus aujourd'hui être localisé et que tout différend de quelque importance affecte à quelque degré la communauté internationale tout entière.

La Société universelle des peuples *existe en fait*. Elle est formée non pas uniquement, et bien qu'on le croie trop souvent, de ces personnes morales, c'est-à-dire fictives, que sont les *Etats*, mais des individus, personnes réelles et vivantes, qui sont leurs ressortissants et dont les Etats n'ont d'autre rôle légitime que de représenter et servir les intérêts. La Société internationale est née, comme toutes les sociétés, des échanges

de services, de produits et d'idées, et elle se développe en raison directe des facilités matérielles qui sont offertes à ces échanges pour se réaliser. Les possibilités de la Société des peuples sont conditionnées par le progrès des communications matérielles et morales. La psychologie nationaliste peut donc retarder le développement, ou plutôt la réalisation juridique de la Société des peuples, mais elle ne saurait l'empêcher, pas plus que les exclusivismes, locaux ou provinciaux, n'ont empêché la réalisation des Etats unitaires ou fédéraux.

Ainsi s'explique que la grande guerre, après avoir déterminé en apparence un brusque arrêt, une rupture brutale dans l'évolution de la solidarité internationale, ait abouti en fin de compte à imposer aux Gouvernements la reconnaissance officielle de cette solidarité et de la nécessité de créer des institutions internationales propres à lui donner son expression politique. La transformation de la société de fait des Nations en une Société juridique et constitutionnelle (c'est-à dire élaborant ses règles de droit et créant les organismes sociaux compétents pour en assurer l'application), — constitue le phénomène essentiel et caractéristique de la période où nous vivons. Il faut être aveugle pour ne point s'en aviser, et négliger de parti pris le sens de l'évolution historique sociale, pour ne voir dans ce phénomène qu'un événement passager. Ce qui déconcerte parfois, c'est l'opposition entre les déclarations favorables des Gouvernements et l'évidente répugnance, la mauvaise volonté apparente dont ils font preuve envers ce qui constitue déjà l'ordre nouveau. Mais cela aussi s'explique soit par l'impuissance naturelle aux hommes d'action de se livrer à l'étude et à la synthèse des événements journaliers, soit par le souci légitime qu'ils peuvent avoir de ne point appliquer légèrement aux graves intérêts dont ils ont la charge, des méthodes de gestion qui n'ont point encore fait leurs preuves et qui en vérité sont encore très imparfaites. Ne nous hâtons donc pas trop, si nous voulons être objectifs, de parler de la faillite des gouvernants et de l'impuissance des diplomates en imputant aux uns et aux autres l'espèce de stagnation, de trouble, d'anarchie, pour tout dire, que l'on constate un peu partout dans la conduite des affaires publiques internationales. Disons plutôt que nous nous trouvons en

présence d'une inadaptation des méthodes de gouvernement et de négociation aux besoins nouveaux des relations humaines. Le malaise dont souffre l'humanité est inhérent à toutes les périodes de transition. Ce que l'on peut faire de mieux, semble-t-il, pour en abréger la durée, c'est d'essayer de comprendre et de définir l'évolution en cours, afin, s'il se peut, de dégager les moyens propres à la hâter.

* * *

L'activité de la Société des Nations, qui n'a même pas quatre ans d'existence, fournit l'illustration la plus directe du caractère pour ainsi dire spontané et nécessaire des institutions internationales. La direction qu'a prise l'évolution de la Société des Nations est encore difficile à déterminer. Manifestement elle hésite entre plusieurs voies, ne sachant trop dans laquelle elle trouvera le plus de facilités pour accomplir sa destinée. L'opinion publique, au lendemain de la guerre, et le Pacte lui même, lui ont assigné comme tâche essentielle le maintien de la Paix, sans s'apercevoir qu'il ne pouvait y avoir là qu'une résultante et que la Société n'était pas encore dotée des moyens d'atteindre le but. La Paix sera assurée dans la Société des Nations, comme dans toute autre Société politique, par le jeu régulier, normal et complet des institutions sociales; mais celles-ci ont encore à être créées, ou à régler leur fonctionnement. Ce qu'il y a d'essentiel à l'heure actuelle, c'est de travailler à l'organisation constitutionnelle de la Société des Nations, et non de lui demander un plein rendement, dont ses rouages sont encore incapables: les moyens avant la fin.

Si l'on se place à ce point de vue, on doit considérer comme constituant des éléments capitaux de l'institution qui fonctionne à Genève, ce qu'on est convenu d'appeler les *Organismes techniques*. Nous citerons comme rentrant sous cette dénomination: l'Organisme des Communications et du Transit, celui de l'Hygiène, celui de la Coopération intellectuelle (quelque embryonnaire qu'il soit) et même celui du Travail, bien qu'il présente par certains côtés une physionomie très différente des autres.

Ces Organismes techniques ont pour but d'amener une réglementation non pas certes uniforme, ce qui serait une utopie et un danger, mais une réglementation analogue dans les différents pays membres de la Société, des activités sociales dont ils s'occupent, et de relier entre eux les différents services publics nationaux qui leur donnent satisfaction dans les différents Etats. Des lois concordantes sur le travail salarié, sur l'utilisation des voies et moyens de transport, sur les mesures d'hygiène, etc...., lois dont l'application serait assurée par la coordination des efforts des différentes administrations nationales, ne contribueraient-elles pas de la façon la plus directe et la plus efficace à l'extension et à l'affermissement de cette solidarité internationale dont nous avons fait la base nécessaire de toute société politique interétatique? Et lorsque se seront multipliés ces Organismes techniques dans toutes les branches des relations humaines pour lesquelles les Etats ont été obligés de créer des services publics, n'aura-t-on pas réalisé matériellement une véritable Société des peuples? Alors les rouages politiques proprement dits de cette Société se superposeront d'eux-mêmes aux administrations économiques, sans qu'il soit besoin de faire violence aux sentiments nationalistes ou exclusivistes. C'est pourquoi l'on peut concevoir que le rôle économico-administratif de la Société des Nations doit être la base même de son activité.

A côté des Organismes techniques que nous avons déjà cités, son activité embrasse dans le domaine commercial, humanitaire et social d'autres tâches qui correspondent à ce développement de la solidarité internationale. Le système des mandats coloniaux, qui tend à substituer aux anciennes pratiques de l'exclusivisme colonial celles d'une administration contrôlée en vue de maintenir la porte ouverte et l'égalité commerciale, en vue aussi de substituer à l'exploitation des indigènes leur « civilisation »; la lutte contre le commerce des drogues nuisibles, comme l'opium, contre celui des armes et des spiritueux, contre le trafic de la chair humaine qu'elle soit blanche ou de couleur; l'institution de Commissions consultatives, qualifiées de provisoires, mais dont le rôle technique est d'une telle utilité que leur permanence et leur développement sont en fait

assurés, telle la Commission économique et financière; — tout cela contribue efficacement à faire de la Société *le régulateur des relations internationales d'ordre matériel*, c'est-à-dire à préparer les fondements de la vaste fédération mondiale qu'elle deviendra quelque jour.

Jusqu'à cette année-ci, ou pour parler plus exactement, jusqu'à cette troisième session de l'Assemblée de la Société des Nations qui vient de se tenir à Genève, en Septembre dernier, les prudents et les sceptiques se rencontraient pour considérer le rôle que nous venons de définir comme étant à peu près le seul qui convînt à la Société des Nations. «Qu'elle se garde, disaient les premiers, d'entreprendre au-dessus de ses forces, et surtout de s'entremettre dans les litiges internationaux où les Gouvernements sont si jaloux de leurs prérogatives et les peuples si susceptibles! Elle s'attirerait vite des inimitiés mortelles.» Et les seconds ajoutaient« Elle peut toujours essayer! Elle s'apercevra vite qu'au delà d'une vague association internationale de charité, de secours mutuel ou de morale, il n'y a pas pour elle de place marquée dans les tractations politiques des Cabinets.»

Sceptiques et prudents avaient déjà reçu quelques démentis lors du réglement de l'affaire de Haute-Silésie et de celui des Iles d'Aaland. Le premier tout au moins était de nature à faire admettre que, même dans des différends d'où pouvait sortir aisément la guerre, la Société, par l'action du Conseil, était capable d'apporter une solution totale. Les Traités économiques qui ont été signés à Genève sous la présidence de M. Calonder permettent de considérer, en effet, que la solution du litige haut-silésien est acquise aussi bien sur le terrain économique que sur le terrain politique du tracé de la frontière. Mais l'on pouvait objecter que l'exemple de la Haute-Silésie, étant à peu près unique, restait exceptionnel et que d'autres expériences malheureuses en contrebalançaient l'importance: tels l'échec de la Société, constaté douloureusement lors de la seconde Assemblée, dans la question d'Arménie; le demi-échec dans la question de Wilna où, malgré les efforts conjugués du Conseil et de l'Assemblée elle-même, les Gouvernements polonais et lithuaniens avaient refusé de s'incliner devant la recomman-

dation unanime du Conseil d'accepter le plan ingénieux de M. Hymans. On rappelait également que la Société avait été réduite à s'abstenir lors de la guerre russo-polonaise, aussi bien que lorsque la Perse avait sollicité son intervention contre l'invasion bolchévique; enfin qu'elle n'était pas davantage intervenue dans le conflit oriental.

Logiquement on pourrait expliquer l'impuissance de la Société en matière politique par la seule composition de celui de ses organes auquel est en fait dévolue la compétence diplomatique: le Conseil. Il est en effet composé des grandes Puissances de l'Entente et de leurs clients, obligé de ne se prononcer qu'à l'unanimité, et par suite hors d'état d'aboutir sur aucun point, à moins qu'une entente parfaite ne règne entre ses membres sur la solution à adopter. Dans tous les cas où le litige amènerait des différences de vues entre les grandes Puissances, la France et l'Angleterre par exemple, on pouvait admettre à priori que le Conseil se trouverait fatalement immobilisé. On ajoutait que les grandes Puissances étaient loin d'avoir adopté le Conseil comme rouage habituel de leurs tractations politiques, qu'elles avaient au contraire laissé subsister à côté de lui le Conseil Suprême et la Conférence des Ambassadeurs, et ne paraissaient disposées à lui envoyer que les affaires de minime importance, ou celles dont la solution échappait à tout autre système de négociation et, pour tout dire, paraissait désespérée.

Déductions un peu hâtives et que les faits, s'ils ne les ont complètement démenties, obligent au moins à modifier. Le Conseil s'est montré plus indépendant dans l'étude des affaires à lui confiées qu'on ne pouvait le supposer. Déjà la Société vit distinctement des Chancelleries. En outre une tendance s'est manifestée à la collaboration entre la Société et les Ministères des Affaires Etrangères, sans doute parce que le Conseil a pris soin de ne pas se poser en organisme concurrent et d'éviter tout empiètement sur les attributions des Gouvernements. Bien que le Pacte l'y autorise, il ne s'est jamais saisi directement, ou d'autorité, d'une affaire politique importante. C'est tout au plus si, sur les injonctions de l'Assemblée, il s'est risqué parfois à des offres de service; d'ordinaire, il attend

d'être sollicité. Les amis impatients de la Société des Nations lui en feront peut-être un grief, mais il semble qu'au début du moins, cette politique fut sage et s'imposa. Elle a d'ailleurs porté des fruits, car au cours de la troisième session de l'Assemblée qui vient de se clore, la compétence du Conseil et de la Société sur le domaine politique s'est élargie de la façon la plus inattendue.

Au moment où s'ouvrait la session le Conseil venait d'être saisi de l'affaire autrichienne, que M. Lloyd George et M. Poincaré s'étaient mis d'accord pour lui soumettre en désespoir de cause, comme jadis MM. Briand et Lloyd George lui avaient renvoyé le problème silésien. Il est à noter que la Société des Nations avait déjà pris en main le relèvement de l'Autriche il y a plus d'un an, mais que les Puissances l'en avaient dessaisie. Elles ne lui renvoyaient la question qu'après avoir constaté l'inutilité de leurs propres efforts et même le danger de tractations qui, pour n'avoir pas su trouver le remède approprié à la détresse économique de l'Autriche, avaient laissé émigrer le problème sur le terrain politique. Les appétits des Etats voisins: Allemagne, Italie, Tchécoslovaquie, pouvaient faire craindre un conflit désastreux entre les héritiers réunis au chevet du moribond. Le Conseil de la Société des Nations a pu formuler une solution acceptable précisément parce qu'il a reporté le problème sur son véritable terrain, c'est-à-dire sur le terrain économique; parce qu'il a pu l'étudier scientifiquement par l'organe de sa Commission économique et financière, dont le Conseil s'est approprié les propositions; enfin parce qu'en organisant le contrôle financier, contre-partie essentielle des emprunts dont il apportait la garantie, il a confié ce contrôle à un Haut Commissaire *dépendant exclusivement* de la Société des Nations, c'est-à-dire soustrait à l'influence politique d'un Etat déterminé ou aux tiraillements non moins dangereux d'un condominium de grandes Puissances. Le réglement autrichien présente ainsi le type assez net d'une solution administrative et technique vraiment internationale; le type des réglements que l'on peut attendre dans l'avenir d'une institution supra-étatique ou a-nationale.

Ce deuxième précédent venant s'ajouter à celui de Haute-

Silésie ne pouvait que développer dans l'Assemblée, alors réunie, un sentiment de confiance dans les destinées politiques du Conseil. Aussi la Commission saisie des questions diplomatiques, la sixième, n'hésita-t-elle point à charger le Conseil de prendre les initiatives qu'il jugerait bon, soit en ce qui concerne l'Arménie, soit en ce qui concerne la Géorgie ou le statut de la Galicie orientale. Mais, au moment même où l'Assemblée tenait ses premières séances, le rush irrésistible de l'armée nationaliste d'Angora vers Smyrne remettait en pleine actualité tragique la question du conflit gréco-turc. Saisies par M. Nansen et Lord Robert Cecil de la question d'Orient, l'Assemblée et la Commission allaient s'accorder sur un état d'esprit et des formules extrêmement bénignes, lorsque l'accord de Paris du 23 Septembre entre MM. Poincaré, Sforza et Lord Curzon vint offrir au Conseil et à la Société un rôle infiniment plus important et plus large que celui même qu'on semblait ambitionner à Genève. Outre l'intervention d'humanité par l'envoi de subsides et de vivres que l'Assemblée avait déjà décidé d'entreprendree; outre la protection des minorités en Turquie qui traditionnellement devrait revenir au Conseil, les Puissances de l'Entente s'accordaient pour lui remettre le contrôle de la liberté des Détroits et éventuellement pour solliciter sa participation dans les négociations relatives à l'établissement du régime international du Bosphore et des Dardanelles. On ne saurait évidemment se dissimuler qu'il y a encore beaucoup à faire avant que les Puissances, et surtout l'une d'elles, consentent à une véritable internationalisation des Détroits, et donnent à la Société les moyens matériels nécessaires à faire de son contrôle une réalité et à garantir son autorité. Il n'en reste pas moins que dans une circonstance solennelle et particulièrement périlleuse, on a reconnu et proclamé que le rôle logique et nécessaire de toute Société des Nations est de devenir la gardienne de l'ordre public international, d'assurer la liberté et la sécurité aux points les plus sensibles des grands carrefours de la circulation publique mondiale.

Ce n'est pas tout. Alors que les grandes Puissances se montraient disposées à accorder à la Société des Nations plus même que la sixième Commission de l'Assemblée ne réclamait pour

elle, la troisième Commission, celle qui s'occupait de la question non moins grave et non moins politique du désarmement, aboutissait à des conclusions d'ordre encore théorique également, mais qui n'en présentent pas moins un intérêt de tout premier ordre. Tout d'abord la Commission faisait admettre par l'Assemblée qu'il n'y a pas de désarmement conventionnel possible sans la contre-partie de traités de garantie apportant aux Nations des sécurités correspondantes et exactement proportionnelles aux éléments de force offensive ou défensive qu'elles consentiront à abandonner. La question restait ouverte de savoir par quels procédés techniques on réaliserait cette garantie: traité général ou ententes régionales; conventions militaires précises ou seulement engagements solennels. Mais le principe même était admis et la Société, par ses deux Commissions des armements, restait chargée d'en étudier les réalisations.

La troisième Commission constatant en outre qu'aucun désarmement matériel n'aurait de valeur s'il ne s'appuyait sur un désarmement moral, était amenée à rechercher à quelles conditions ce désarmement moral pourrait se produire. Et, rejoignant immédiatement les conclusions auxquelles avait abouti le travail de la Commission économique et financière, elle s'apercevait que l'insécurité, l'anarchie des relations économiques entre les peuples de l'Europe et du monde, était la cause originaire, la cause fondamentale du trouble des esprits et des méfiances internationales. Pas de paix véritable sans stabilisation des rapports commerciaux, industriels et financiers: pas de Paix, en un mot, sans restauration de la communauté économique internationale détruite par la guerre. Et comme la guerre a laissé derrière elle, comme principal obstacle au rétablissement de la normale économique, les deux angoissants problèmes des réparations et des dettes interalliées, pas de reprise économique, pas de paix morale, et par conséquent pas de désarmement matériel, sans liquidation jumelée et des dettes et des réparations. Qu'il ait fallu quatre ans pour enchaîner ces déductions qui nous paraissent aujourd'hui élémentaires, cela sans doute fait assez peu d'honneur à l'envergure de l'esprit humain. Mais que ces conclusions aient été l'œuvre de la

Société des Nations travaillant avec objectivité, calme et désintéressement, dans un isolement relatif des ambitions des Chancelleries et des agitations des grandes capitales, — cela prouve à notre avis, d'une façon péremptoire et définitive, non seulement la nécessité de l'institution, mais ses possibilités d'avenir. De même que la Société, et la Société seule, a pu régler le problème autrichien en lui donnant une solution objective et a-nationale, il est aujourd'hui permis de se demander si ce n'est pas la Société, et la Société seule, qui en réglant quelque jour par des solutions objectives et a-nationales les problèmes empoisonnés des réparations et des dettes interalliées, déblaiera définitivement le terrain sur lequel pourra s'élever enfin la maison commune de l'humanité.

Ainsi au cours de ce mois de Septembre 1922, la Société des Nations a vu subitement s'élargir le champ d'action de son activité politique. Contrairement aux précédents qui semblaient vouloir la confiner dans un rôle que certains qualifiaient, à tort d'ailleurs, de médiocre, mais qui pouvait en effet sembler obscur, elle s'est saisie des plus graves problèmes qui mettent aux prises les Chancelleries, et elle a non seulement donné des directives, mais offert ou accordé une participation éventuelle à leur réglement. Sa collaboration avec les Gouvernements s'affirme comme quelque chose qui devient chaque jour plus normal et plus nécessaire. En attendant qu'elle les contrôle, elle se borne à les aider, mais d'une aide qui déjà peut paraître indispensable parce qu'elle apporte des éléments précieux que les Chancelleries ne trouvent point en elles , à savoir: l'objectivité d'un organisme qui malgré tout est au-dessus des nations et des Etats; — et la compétence technique de rouages intérieurs qui travaillent dans une ambiance de calme et avec des préoccupations scientifiques, et comprennent qu'entre le point de vue économique et le point de vue politique il n'y a pas de cloisons étanches. Les grands litiges diplomatiques sont avant tout les litiges *sociaux* de la communauté internationale.

* * *

Il reste seulement à se demander si le prix dont ce résultat a été payé n'est pas trop élevé.

Nous avons vu en effet que l'Assemblée avait, cette année-ci, abandonné toute initiative aux mains du Conseil; qu'elle s'était bornée, sauf peut-être en ce qui concerne le désarmement, à encourager ses interventions politiques sans même lui donner de directives précises. Il semblerait qu'elle se soit résignée à un rôle d'enregistrement, bornant toute son ambition à approuver les rapports, d'ailleurs très sommaires, de ses Commissions.

Or beaucoup parmi ceux qui croient à l'avenir de la Société des Nations, avaient mis leur espoir dans l'Assemblée plutôt que dans le Conseil. Ils avaient vu avec plaisir l'Assemblée, lors de ses deux premières sessions, s'emparer du pouvoir budgétaire, source de toute puissance, origine de toutes les attributions essentielles des corps représentatifs. Ils avaient constaté qu'au moyen de la discussion du rapport annuel du Conseil, un début de contrôle s'établissait au profit de l'Assemblée, et qu'elle commençait à mettre en jeu non pas certes la responsabilité politique des membres du Conseil, mais une sorte de responsabilité morale du Conseil tout entier. L'Assemblée allait-elle donc s'acheminer vers la forme d'une sorte de Parlement international et conquérir des pouvoirs que le Pacte ne lui avait pas accordés, — réaliser peu à peu une sorte de séparation constitutionnelle des fonctions entre elle et le Conseil, de façon à orienter la Société vers un état constitutionnel plus parfait? On voyait là l'amorce d'une sorte de « démocratisation » de la Société des Nations, pour employer une expression d'ailleurs assez peu exacte, qui dans l'esprit de ses promoteurs voulait dire que l'importance politique passait du Conseil, sorte d'oligarchie d'Etats ou de nouvelle Sainte-Alliance, à l'Assemblée, incarnation de tous les Etats petits et grands sur le pied de l'égalité. On espérait également que l'Assemblée, poussant peu à peu ses avantages, en arriverait à faire elle-même des conventions, ainsi qu'elle en avait pris l'initiative dans sa seconde session à l'occasion du projet relatif à la traite des blanches, et que le Conseil deviendrait peu à peu un organe exécutif recevant l'impulsion de l'Assemblée au lieu de la lui donner.

Evidemment ces espoirs ont dû cette année-ci être déçus. L'Assemblée n'a fait qu'un usage très modéré, très timide, de

son droit de critique dans la discussion du rapport. Elle n'a utilisé son pouvoir budgétaire que pour des compressions de dépenses ou des restrictions de crédits parfois assez malheureusement inspirées. Elle a semblé souvent méconnaître le rôle essentiel des organismes techniques dans le développement de la Société de fait et de la solidarité économique des différents peuples, en leur marchandant le maintien de leur situation et en leur accordant tout juste les moyens financiers de poursuivre leur activité. Aucune intervention sensationnelle, aucun débat passionné ne sont venus réveiller la monotonie un peu terne de ses séances. Il semblait qu'un accord tacite se fût fait entre les délégations et le Secrétariat pour ne point soulever « d'affaires ». L'étude des amendements au Pacte ne s'est pas poursuivie. C'est tout au plus si, de l'évolution qui semblait s'être ébauchée au cours des deux années précédentes l'on a retrouvé quelque trace dans l'importante question de l'élargissement du Conseil.

L'élargissement du Conseil! Lorsque la question avait été soulevée l'an dernier, elle avait fait naître un mouvement passionné d'opinion et d'ardente polémique entre adversaires et partisans de la mesure. Elargir le Conseil, n'était-ce pas porter atteinte à l'hégémonie consacrée des grandes Puissances de l'Entente et ouvrir la porte à une véritable transformation de la Société des Nations? Il est vrai que le Pacte prévoit in terminis la possibilité de cet élargissement, mais c'est en vue de l'entrée au Conseil de grands Etats qui n'en font pas encore partie, l'Allemagne et la Russie en particulier. Or tout élargissement réalisé avant leur accession, en augmentant le nombre des petits Etats, c'est-à-dire des membres non permanents et élus du Conseil, n'allait-il pas donner à l'Assemblée un nouveau moyen de pression et d'influence au sein du Conseil, et diminuer l'hégémonie des grandes Puissances en leur juxtaposant une majorité de moyens ou petits Etats?

Cette année le problème se présentait tout autrement. Il s'agissait en fait de doter d'un siège au Conseil les Républiques espagnoles de l'Amérique latine, afin de prévenir des défections qui se multipliaient de façon inquiétante. On désirait aussi se servir de l'Amérique du Sud pour établir un pont entre la

Société des Nations et les Etats-Unis et se rapprocher de l'organisation pan-américaine qui tiendra dans quelques mois son Congrès à Santiago du Chili. Il s'agissait aussi de satisfaire deux groupements européens, celui des Etats scandinaves et celui de la petite Entente, qui mettent déjà en pratique les combinaisons régionales dont l'amendement Bénès, déposé l'an dernier, prévoyait la constitution au sein de la Société. Les Etats latins d'Amérique ont reçu satisfaction par l'élection de l'Uruguay. Le groupe scandinave a eu son siège, en la personne de la Suède, et si la Petite Entente n'a pu faire élire un des Etats qui la composent, c'est parce que des dissensions intestines l'ont empêchée de présenter la seule candidature qui eût eu des chances de succès, celle de la Tchécoslovaquie, c'est-à-dire pratiquement celle de M. Bénès. Mais on voit que l'élargissement du Conseil ainsi compris n'a été en somme dicté que par des considérations d'opportunité politique et ne correspond nullement à un plan arrêté de transformation constitutionnelle ou d'évolution démocratique de la Société. La preuve en est que l'Assemblée s'est trouvée pour la troisième fois dans l'impossibilité de faire aboutir le réglement relatif à l'élection des membres non permanents du Conseil, et a dû se borner à utiliser provisoirement les règles que sa première Commission avait très péniblement élaborées.

Il reste cependant que cet élargissement du Conseil comporte une conséquence indirecte que ses promoteurs n'ont peut-être pas envisagée, mais qui est pourtant de nature à modifier l'aspect constitutionnel de la Société tout entière. Sous peine d'impuissance, en effet, le Conseil élargi, aujourd'hui jusqu'à dix membres et demain peut-être jusqu'à douze ou quinze à la suite de l'accession de l'Allemagne, de la Russie, des Etats-Unis, ... ne pourra plus continuer, sous peine de paralysie, à prendre ses décisions à l'unanimité! Il suffirait en effet du liberum veto d'un petit Etat, tel l'Uruguay, pour neutraliser l'action de la Société tout entière, ou de la mauvaise humeur d'une grande Puissance pour imposer, par la pression, sa volonté impérialiste. On se verra donc tôt ou tard dans l'obligation d'admettre des décisions majoritaires, c'est-à-dire de faire le pas décisif vers la constitution d'une autorité super-étatique et

vers l'abandon du principe classique, et d'ailleurs incompatible avec toute société politique, de la souveraineté des Etats.

Mais cette conséquence de l'élargissement du Conseil n'a certainement pas été voulue, ni même envisagée par l'Assemblée de 1922. L'élargissement du Conseil a été considéré comme sans importance constitutionnelle et sans influence profonde sur l'évolution de la Société. On peut donc dire que malgré cette mesure, lourde peut-être de conséquences pour l'avenir, mais actuellement encore assez indifférente, la troisième Assemblée marque un temps d'arrêt dans l'évolution de la Société des Nations et en particulier dans l'évolution de l'Assemblée vers un rôle plus représentatif et plus actif.

Est-ce un mal et faut-il le regretter?

* * *

Il faudrait, pour répondre à cette question, être prophète, ou tout au moins présomptueux, et considérer que l'évolution qui avait paru se dessiner dans les positions respectives du Conseil et de l'Assemblée était définitive et marquait vraiment la seule voie dans laquelle la Société dût s'engager pour croître et s'affirmer. Une Chambre représentative, Parlement international; un Conseil exécutif plus ou moins assujetti aux décisions de l'Assemblée; des Organismes administratifs mettant en œuvre la solidarité économique des différents peuples; tout cela faisait en effet un plan tripartite assez simple et logiquement construit. Mais n'était-ce pas une vue un peu théorique des choses et pour tout dire idéologique? Cette conception surtout ne pèche-t-elle pas par la base, en concevant la Société des Nations comme une sorte de super-Etat, sur le modèle des grands Etats unitaires, dont la formule actuellement est pourtant si combattue parce que leur rendement devient de plus en plus déficitaire?

Certes, le dogme de la souveraineté des Etats, qui au point de vue de la technique juridique peut être considéré aujourd'hui comme condamné, se trouve particulièrement inadaptable à la conception d'une Société d'Etats. On ne peut être à la fois soumis au droit et souverain. Et c'est un pieux mensonge, ou plutôt un mensonge diplomatique, que de vouloir englober les

Etats petits et grands dans une Société politique et leur garantir en même temps l'intégralité de leur arbitraire. Il n'y a dans ce paradoxe qu'une précaution oratoire peut-être encore utile politiquement, mais logiquement inacceptable.

Mais si une société d'Etats implique nécessairement une limitation de la souveraineté, comme une Société d'individus implique nécessairement une réglementation de la liberté, cela ne préjuge point de la forme constitutionnelle sous laquelle se réalisera cette limitation. Si l'on interroge l'histoire on s'aperçoit que la forme ordinaire des sociétés d'Etats modernes est la forme fédérale, qui laisse à chaque membre de la Société sa personnalité et réalise l'union au moyen d'un pacte, c'est-à-dire par le procédé du consentement. On s'aperçoit aussi que le phénomène fédératif est un phénomène naturel ayant son origine dans des affinités ethniques, économiques, culturelles et surtout dans des besoins de collaboration ou de défense commune. Le fédéralisme, pas plus que n'importe quel autre groupement social, ne saurait prendre naissance dans une conception de l'esprit ou dans une volonté arbitraire. Il est un phénomène de solidarité spéciale. On doit donc se demander si la Société des Nations en englobant dans une vaste ébauche de fédération universelle tous les Etats actuellement existants, de la même façon, sur le même pied, et en créant entre eux des relations sociales identiques, quelle que soit leur situation géographique, économique, ethnique, etc. . . . n'a pas commis un véritable contresens historique et constitutionnel. Que la Société des Nations doive être conçue comme un organisme fédératif, cela ne semble pas douteux, mais, à notre sens, ce devrait être un organisme fédératif différencié, *une juxtaposition de fédérations successives*, et non pas une vaste fédération unifiée. Il lui faut respecter en effet les solidarités particulières qui dérivent de la nature des choses. Déjà l'on voit se former dans son sein des groupements de race ou de continent, des groupements politiques aussi, que relient des intérêts spéciaux et qu'on ne pourrait ignorer sans danger : on leur donnerait l'impression que leurs intérêts essentiels sont négligés, et ils se croiraient en droit de se désintéresser des affaires de la Société qui ne les touchent pas directement. C'est ainsi par exemple que l'on

a pu constater chez les Américains latins ou chez les Dominions du Pacifique une tendance à se désintéresser de l'activité sociale lorsque ses effets étaient limités aux Etats européens. Il y a là, n'en doutons pas, un danger extrême pour l'existence de la Société des Nations. Les groupes que l'on voit apparaître dans son sein : groupe des Etats latins de l'Amérique du Sud; Commonwealth britannique; Etats d'Asie; Etats scandinaves; Petite Entente, sont déjà en eux-mêmes de petites Sociétés des Nations restreintes, des ébauches de fédérations plus petites. L'élargissement du Conseil a certainement eu pour but et pour résultat d'ouvrir une soupape de sûreté à ce travail intérieur qui menace de désagréger la Société si l'on ne sait pas s'en servir pour la fortifier, au contraire, en la compartimentant. Mais cette première mesure est insuffisante. Il faut revenir à l'étude minutieuse et poussée à fond de l'amendement Bénès sur les ententes régionales, chercher à résoudre le problème de leur coexistence au sein de la Société des Nations et de la subordination de leurs politiques spéciales à la politique générale de la Société. Aucune étude n'est plus difficile que celle-là, mais aucune n'est plus urgente, et cette évolution peut paraître infiniment plus fondamentale que celle de l'Assemblée vers un super-Parlement.

Au surplus, même si l'on se borne à considérer la Société comme devant provisoirement conserver son aspect de vaste fédération universelle, un peu amorphe et en voie d'intégration, il ne s'en suivra pas qu'il faille concevoir l'Assemblée comme la Chambre unique, omnipotente, et omnicompétente d'un vaste Parlement mondial. Ce serait évidemment lui donner une tâche démesurée et au-dessous de laquelle elle resterait, au grand péril de son prestige et peut-être de son existence. On constate déjà qu'une session d'un mois est une session maximum et qu'au bout de cette période de temps une certaine nervosité se manifeste, une certaine impatience à laquelle il est prudent de mettre un terme. L'Assemblée de la Société des Nations, étant donné la diversité des esprits qui la composent et l'hétérogénéité des préoccupations qu'ils y apportent, est obligée de se tenir dans le domaine des idées générales et de se borner à des résolutions d'ordre très général aussi. Si elle prétendait entrer dans les discussions techniques, faire de la précision, par exemple

dans les rédactions de textes, elle aboutirait vite à un gâchis encore beaucoup plus apparent que celui où tombent en matière législative les grands parlements modernes. N'ayant ni la permanence, ni la technicité, il lui est difficile de jouer le rôle législatif et si elle s'y essaye parfois, afin de maintenir par des précédents sa compétence éventuelle, ce n'est que très exceptionnellement et en se bornant à entériner purement et simplement les résultats du travail de ses Commissions, tels qu'ils lui sont offerts.

Le véritable travail législatif de la Société des Nations, ce n'est point à l'Assemblée qu'il incombe, c'est aux Organismes techniques, c'est aux Conférences spécialisées de ces Organismes. Schématiquement, ces Organismes comportent en effet un Secrétariat qui est d'ordinaire une section du Secrétariat de la Société des Nations. C'est l'organe de relation et de préparation du travail. Il est dirigé et aidé dans sa tâche par un Bureau ou Conseil (Conseil d'Administration lorsqu'il s'agit de l'Organisme du Travail), qui est surtout un organe de contrôle. Enfin l'Organisme se complète par une Conférence générale: Conférence du Travail, Conférences des Transports, de l'Hygiène, etc. ... qui ont précisément pour tâche, nous l'avons dit, d'élaborer des projets de convention ou de recommandation, destinés à réaliser une certaine unification des lois et réglements nationaux. Ces Conférences sont le rouage prélégislatif des Organismes techniques, le rouage de réalisation, mais on voit immédiatement qu'elles constituent par là même autant de petits Parlements restreints et spécialisés: Parlement du Travail, Parlement des Transports, Parlement de l'Hygiène, etc. ... Le travail de ces Organismes prélégislatifs peut d'ailleurs être excellent et fructueux parce qu'il est „conventionnel" ou contractuel et qu'il est aussi particulièrement compétent, qualité qui fait défaut à l'Assemblée.

A s'en tenir là, on pourrait donc considérer que le futur parlement de la Fédération internationale des peuples s'ébauche sous la forme composite de sections spécialisées chargées de l'élaboration des textes techniques et laissant à une Chambre centrale, d'une part le contrôle de leur propre action, d'autre part la compétence exclusive dans les grandes directives poli-

tiques intéressant la Société tout entière. Mais nul n'oserait prétendre que ce soit encore là une vue définitive de l'évolution constitutionnelle de la Société des Nations.

L'histoire constitutionnelle du fédéralisme nous montre en effet que dans tous les groupements fédéraux, sans exception, le Parlement se compose de deux Chambres, l'une qui représente les Etats, conservant leur individualité et considérés chacun comme une entité distincte et égale, l'autre qui représente le peuple, la communauté politique de la fédération tout entière, sans distinction d'Etats, et qui réincarne l'unité de l'Etat fédéral. Le dualisme des Chambres représentatives a sa raison d'être essentielle, puisqu'il y a en effet deux ordres de personnalités juridiques distinctes, deux collectivités sociales à représenter.

Si l'on peut essayer d'adapter à la Société des Nations cette formule de la représentation jumelle des constitutions fédérales, on voit de suite à quoi s'apparente l'Assemblée. Elle ressemble évidemment à une Chambre Haute, celle dans laquelle tous les Etats, petits ou grands, sans distinction, sont représentés sur le pied de l'égalité en tant que personnes morales originaires de la Société fédérative. D'ailleurs les Etats sont représentés à l'Assemblée par des plénipotentiaires, c'est-à-dire par des délégués ayant le caractère diplomatique et munis d'instructions dont ils ne peuvent s'écarter. Sans doute beaucoup d'entre eux sont des parlementaires, et lors des deux dernières Assemblées, un mouvement d'opinion assez fort s'était produit pour demander que les représentants des Etats à l'Assemblée fussent élus par les Parlements et non choisis par les Gouvernements et les Chancelleries. C'est là une question d'ordre purement intérieur, le Pacte n'imposant pas aux Etats un mode de désignation particulier pour leurs délégués. Quoi qu'il en soit, ce mouvement d'opinion paraît s'être affaibli et, provisoirement, les délégués à l'Assemblée conservent le caractère diplomatique comme ils l'avaient encore d'ailleurs au Bundesrat, dans la Constitution allemande de 1871. En résumé, l'Assemblée reste un organe intermédiaire entre une « *Diète* » et la Chambre Haute d'un Etat fédéral, elle n'a d'un Parlement que les méthodes de travail, les apparences, c'est-à-dire quelques-uns des défauts les plus saillants. Peut-être est-il préférable qu'elle ne hâte pas

trop son évolution vers le parlementarisme, car il serait à craindre qu'elle n'en puisse prendre que les procédés de travail, sans pouvoir dès à présent en acquérir les pouvoirs réels. Longtemps encore la Société ne pourra sans doute exercer son activité que par des méthodes et des tractations diplomatiques. Il paraît donc plus prudent de laisser à la « Diète » de Genève, ses possibilités d'évolution vers une Chambre Haute fédérale, vers une Chambre des Etats.

Mais alors où trouverons-nous la Chambre populaire? Où la rencontrerons-nous, parmi ces diverses Conférences des Organismes techniques entre lesquelles nous avons vu se partager, se sectionner, pour ainsi dire, la fonction législative de la Société des Nations? Et sommes-nous obligés de renoncer à la constitution d'une Chambre basse, unique et à compétence générale? Peut-être pas

Parmi les organismes techniques dont nous avons parlé, il en est un en effet qui se présente avec des caractères tout à fait particuliers, bien que sa fonction de législation sociale soit analogue à celle des autres organismes techniques: c'est l'Organisme International du Travail. Cet Organisme, bien que juridiquement dépendant de la Société des Nations et financièrement lié à son Secrétariat général, jouit d'une situation hors de pair. Sa dignité est égale à celle de la Société des Nations elle-même. Il n'est pas sorti d'elle; il a été créé comme elle par le Traité de Paix (Partie XIII). Son fonctionnement est entièrement autonome, la convocation de ses Conférences est règlée par les Traités et ne dépend ni du Secrétariat de la Société des Nations, ni de son Conseil. Son Bureau, sous l'énergique impulsion d'Albert Thomas, a une activité et une productivité non seulement administrative, mais scientifique, de tout premier ordre. Par l'importance de son personnel, par l'action qu'il est obligé de poursuivre auprès des Gouvernements, il n'a pas un rôle inférieur à celui de la Société des Nations elle-même. Enfin sa Conférence, par cela seul qu'elle est compétente en matière de législation ouvrière et industrielle, tend en réalité à devenir le régulateur de la législation sociale internationale tout entière. Autrement dit l'Organisation Internationale du Travail prolonge sur le terrain social l'action de la Société des Nations sur le

terrain diplomatique. Elle l'achève, car ainsi que le proclame très justement la Partie XIII du Traité de Paix, il n'y a pas de Paix véritable s'il subsiste à l'intérieur des Etats des malaises sociaux causés par l'injustice, et entre les Etats des rivalités commerciales et industrielles basées sur l'exploitation de la main d'œuvre et la concurrence déloyale. Ainsi Société des Nations et Bureau International du Travail poursuivent au fond la même œuvre et se partagent la tâche.

Aussi l'importance de l'Organisation du Travail est-elle tout autre que celle d'un Organisme technique normal de la Société des Nations. Et cette importance se traduit immédiatement dans la composition de sa Conférence. Ce ne sont plus de simples délégués techniques des Gouvernements que l'on y rencontre, comme dans la Conférence du Transit ou celle de l'Hygiène. Ce sont de *véritables représentants* des classes sociales, de deux classes sociales tout au moins, celle des employeurs et celle des salariés. On sait que la Conférence du Travail comporte pour chaque délégation d'Etats à la fois deux délégués gouvernementaux, un délégué patronal et un délégué ouvrier, assistés ou non de délégués techniques. Mais ce qu'il faut noter surtout, c'est que dans cette Conférence du Travail *on ne vote plus par Etat*, comme dans l'Assemblée de la Société des Nations, mais bien *par tête*, comme dans un Parlement national. De telle sorte que nous voyons ici se produire pour la première fois un véritable phénomène d'internationalisation. Les majorités se forment par dessus les frontières des Etats représentés, sans acception de nationalité, en considération uniquement des intérêts de classe qui peuvent être soulevés dans telle ou telle question déterminée. Les délégués gouvernementaux ne sont plus là que pour servir d'arbitres et maintenir le fléau de la balance. Ainsi nous nous trouvons en présence d'une Chambre représentative d'intérêts professionnels, dans laquelle s'unifient et se fondent certaines couches tout au moins d'une vaste population internationale.

Dès lors ne peut-on pas se demander si nous ne sommes point là en face d'un embryon de Chambre basse de la future fédération des peuples, chambre réellement représentative, conçue il est vrai en vue d'une représentation professionnelle,

mais conforme par celà même à une évolution qui se dessine aussi à l'intérieur des Etats et qui tend, là où il y a deux Chambres, à confier à l'une une compétence surtout politique et à l'autre une compétence surtout économique? Si cette vue est exacte, nous trouverions donc dans la Conférence du Travail le succédané de ce que certains ont cherché dans l'Assemblée de la Société des Nations, l'amorce d'une véritable institution parlementaire internationale.

* * *

On pourra taxer ces réflexions et ces aperçus d'imaginatifs. Nous nous gardons cependant de les présenter comme une interprétation de ce qui est, mais seulement comme une suggestion de ce qui pourra être. Les pages qu'on vient de lire n'ont d'autre but que de faire toucher du doigt combien il est difficile de choisir entre les possibilités d'évolution que présentent à l'heure actuelle les institutions internationales dont le Traité de Paix a doté l'humanité. Ce dont nous sommes persuadés, c'est que l'avenir de ces institutions est assuré, parce que leur rôle est devenu nécessaire et qu'il correspond à un stade nouveau des relations internationales, au développement actuel de la solidarité des peuples. Mais si nous n'avons aucun doute sur la pérennité des Organismes de Genève, il nous semble encore à peu près impossible d'émettre autre chose que des conjectures sur la forme de leur développement futur, et par conséquent il nous faut rassurer ceux qui s'inquiètent de ne pas voir la Société des Nations suivre directement la voie que l'on pensait d'abord lui avoir été assignée. Les institutions sociales se modèlent sur les besoins sociaux, elles s'ajustent aux événements; avec plus ou moins de difficulté, elles finissent toujours par dégager à un moment donné le maximum d'utilité publique. Notre dernier mot doit être une parole de confiance dans le progrès humain: spes in futurum.

DIJON GEORGES SCELLE