



Les travaux préparatoires du Pacte de la SDN

Florian Couveinhes

► To cite this version:

Florian Couveinhes. Les travaux préparatoires du Pacte de la SDN. Robert Kolb. Commentaire sur le pacte de la Société des Nations, Bruylant, pp.7-78, 2015, Organisations internationales et relations internationales, 9782802747710. halshs-03199102

HAL Id: halshs-03199102

<https://shs.hal.science/halshs-03199102>

Submitted on 31 May 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Florian Couveinhes Matsumoto.

Les travaux préparatoires du Pacte de la SDN. *in*

Robert Kolb. Commentaire sur le pacte de la Société des Nations, Bruylant, pp.7-78, 2015

I. L'intérêt de l'étude des travaux préparatoires

Pour le juriste positiviste, revenir sur les travaux préparatoires du Pacte aujourd'hui peut paraître relativement inutile. Comme chacun sait, l'acte fondateur de la Société des Nations n'est plus en vigueur, la Société n'existe plus, et si, du point de vue juridique, l'intérêt principal des travaux préparatoires d'un texte conventionnel réside dans le fait qu'ils constituent un élément possible de son interprétation, leur examen peut désormais être perçu comme superfétatoire. Est-il alors nécessaire de croire, pour se livrer dans les années 2010 à une analyse juridique des travaux préparatoires du Pacte, à l'intérêt que revêt l'histoire du droit pour la compréhension du droit en vigueur, pour l'adoption de décisions ou l'action politique ?

En l'occurrence, une telle croyance est à peine nécessaire parce que se plonger dans l'étude des travaux préparatoires du Pacte au début du XXI^{ème} siècle, c'est se retrouver au cœur d'une controverse dont l'importance est peut-être encore plus grande aujourd'hui qu'elle ne l'était hier. Cette controverse tourne autour de la question de savoir comment assurer l'efficacité de l'action politique d'une organisation internationale universelle sans institutionnaliser par là un impérialisme arbitraire, ou sans faire perdre toute indépendance à des Etats représentant des peuples soucieux de s'autodéterminer. Cette question qui fut au cœur des débats présidant à la création de la SDN est toujours au centre de problèmes actuels comme celui de la réforme du Conseil de Sécurité ou celui de la focalisation de la justice pénale internationale sur les ressortissants de pays faibles et anciennement colonisés. De ce point de vue, rechercher à l'aide des travaux préparatoires du Pacte de la Société des Nations dans quelle mesure celui-ci constitua une machine impérialiste aux mains d'un petit nombre d'Etats souhaitant figer un rapport de force, ou au contraire un outil visant à améliorer « par en haut » la vie de tous les hommes, ou plus simplement dans quelle mesure il fut l'œuvre d'un petit nombre de grands Etats aux intérêts et aux idéologies concordants, ou au contraire un compromis entre de multiples entités aux convictions et aux intérêts différents, c'est poser, à propos d'un événement historique, une question toujours d'actualité. Et c'est ainsi aider le juriste et l'homme politique d'aujourd'hui à séparer la réalité des mécanismes internationaux, de ce qui relève de la pure rhétorique favorable à l'« internationalisme » ou au contraire du phantasme du complot des plus forts. En outre, étudier l'époque où l'influence occidentale, et notamment anglo-américaine sur le monde s'incarnait pour la première fois en une organisation politique à vocation universelle semble particulièrement bienvenu, à une heure où cette influence sur les institutions internationales semble chaque jour s'effacer au profit d'autres influences, notamment asiatiques.

Enfin, à la lumière des similitudes et des différences entre les négociations du Pacte de la Société des Nations et celles de la Charte des Nations Unies, on peut voir ce qui rapproche et éloigne ces deux textes et les deux organisations qu'ils établissent. Et il se pourrait que l'étude qui suit permette de mieux distinguer ce qui, dans un texte ou dans l'autre, dans le fonctionnement de l'une ou l'autre des organisations, découle de rapports de force

temporaires et ce qui, au contraire, résulte de compromis dont la valeur sociale ou morale impose qu'ils soient préservés. Les connaissances ainsi glanées serviraient à la doctrine de points de repère solides, pour évaluer les positions des Etats à propos de la réforme de l'ONU, ou plus généralement à propos de l'institutionnalisation de la société internationale.

II. L'accès aux travaux préparatoires

Contrairement aux commentaires de la Charte des Nations Unies¹, la plupart de ceux qui sont dévolus au Pacte de la Société des Nations n'accordent pas beaucoup d'importance, voire ne font aucune place autonome à l'étude de ses travaux préparatoires². La principale raison de cette différence vient du fait que, tandis que « [l]es séances en commissions et en assemblée plénière » qui ont mené à l'adoption de la Charte furent « publiques » et « publiées intégralement », et que les 5 000 documents relatifs à la préparation de la Charte furent minutieusement compilés et publiés en vingt-deux volumes par l'Organisation des Nations Unies³, il en alla tout autrement des négociations à l'origine du Pacte. En effet, le Président des Etats-Unis Woodrow Wilson, le Premier Ministre britannique David Lloyd George et le Président du Conseil français Georges Clémenceau suivis des représentants de l'Italie et du Japon insistèrent sur la confidentialité devant présider à leurs débats, et ils décidèrent à l'aube des négociations officielles, le 13 janvier 1919 :

« 1° que les procès-verbaux des séances du Conseil des Chefs de Gouvernement ne seront pas imprimés. Le Gouvernement britannique et le gouvernement français conserveront les notes prises à ces séances et détenues par eux, en s'engageant à leur conserver un caractère strictement secret ;

2° que les Actes du Conseil des Chefs de Gouvernement et des Ministres des affaires étrangères [Conseil des Dix] et ceux du Conseil des Chefs de Délégations seront imprimés à un chiffre total de 50 exemplaires et distribués à chacun des Gouvernements des Principales Puissances alliées et associées à raison de dix par Gouvernement ; les formes ayant servi à l'impression de ces documents seront détruits après tirage ;

(...)

4° d'adopter les conclusions de la partie B ci-après de la note du Secrétariat général :

« B. *Distribution des procès-verbaux et rapports des Commissions.*

(...) vu le caractère de certaines Commissions dont les délibérations doivent rester secrètes, il y a lieu de fixer des règles de distribution et de publicité pour ces divers documents. (...)

Quant à la publicité, le Secrétariat général estime, conformément à l'usage de la Conférence, de ne livrer à la publicité que les Protocoles des séances plénières, et de réserver à l'usage

¹ Voir par ex : E. Jouannet, « Les travaux préparatoires de la Charte des Nations Unies », dans : J.-P. Cot, A. Pellet (Eds.), *La Charte des Nations Unies – Commentaire article par article*, Paris, 2005, vol. I, pp. 1-24 ; B. Simma (Ed.), *The Charter of the United Nations – A Commentary*, Oxford, New-York, 2002, vol. I, pp. 1-12 ; L.M. Goodrich, E. Hambro, A.P. Simons, *Charter of the United Nations – Commentary and documents*, New-York & London, 1969, pp. 3-10.

² L'ouvrage de O. Hoijer par exemple (*Le Pacte de la Société des Nations – Commentaire théorique et pratique*, Paris, 1926) ne contient rien sur les travaux préparatoires du Pacte. J. Ray, dans son *Commentaire du Pacte de la Société des Nations selon la politique et la jurisprudence des organes de la Société* (Paris, 1930) ne lui accorde qu'une toute petite page (p. 39). Sur la « genèse du Pacte », voir toutefois : J. M. Yepes, P. Da Silva, *Commentaire théorique et pratique du Pacte de la Société des Nations et des statuts de l'Union panaméricaine*, Paris, 1934, vol. I, pp. 33-40 et sur la « Geschichte des Völkerbundes » : W. Schüking, H. Wehberg, *Die Satzung des Völkerbundes kommentiert von Walter Schüking und Hans Wehberg*, Berlin, 1924, pp. 1-26.

³ Voir : E. Jouannet, *op. cit.*, p. 6.

exclusif des Gouvernements les autres documents de la Conférence qui seront revêtus de la mention « Confidentiel » »⁴.

Le résultat de cette décision (dont la compatibilité avec le premier des quatorze points du Président Wilson est examinée plus loin : voir *infra* le point IV. F) est qu'il n'existe pas de compilation parfaitement officielle de l'ensemble des travaux préparatoires du Pacte, ou même de publication, par la Société des Nations elle-même, des débats les plus importants. Les seules publications officielles intervinrent dans les années 1930 et ne furent pas distribuées⁵. En outre, si elles contenaient les minutes des séances plénières de la Conférence qui réunissait tous les Etats invités, celles des débats au sein des commissions (et notamment de la Commission qui fut officiellement chargée de l'élaboration du Pacte le 25 janvier 1919) et les *résolutions* prises par le Conseil Suprême (un organe composé des représentants des principaux vainqueurs de la Première Guerre mondiale), elles ne concernaient pas les *débats* qui furent de loin les plus décisifs, c'est-à-dire ceux tenus au sein du Conseil suprême et surtout ceux des représentants britanniques et américains lors de la confrontation informelle de leurs projets qui précéda la négociation officielle, au mois de décembre 1918 et de janvier 1919. Cette limitation de l'accès aux travaux préparatoires durant l'entre-deux guerres aura une importance considérable dans le non-emploi de ces derniers dans l'interprétation du Pacte (voir *infra* le point VII).

Dans les années 1920, plusieurs compilations privées de documents relatifs à l'élaboration du Pacte furent publiées. Ils constituent toujours aujourd'hui les ouvrages les plus utiles pour prendre connaissance du contenu de la négociation⁶. Les discussions les plus confidentielles, celles du Conseil suprême dans sa formation large (Conseil des dix) ou dans

⁴ Résolution n°1656 adoptée le 13 janvier 1919 par le Conseil (*Actes de la Conférence de la Paix, 1919-1920*, Paris, vol. I-1 (1934) (*Partie I – Actes du Conseil suprême, Recueil des résolutions, premier fascicule (du 12 janvier au 24 mars 1919)*), pp. 646-647).

⁵ Les *Actes de la Conférence de la Paix, 1919-1920* ont ainsi été publiés dans leur entier (Paris, Imprimerie Nationale). Voir en particulier le vol. I (1934) (*Partie I – Actes du Conseil suprême, Recueil des résolutions, trois fascicules (du 12 janvier au 24 mars 1919, du 24 mars au 28 juin 1919, et du 1^{er} juillet 1919 au 21 janvier 1920)*), le vol. III (1922) (*Partie III – Séances plénières de la Conférence et réunions des représentants des puissances à intérêts particuliers (Protocoles et Procès-verbaux)*), et le vol. IV-B (1922) (*Partie IV – Commissions de la Conférence (Procès-verbaux, Rapports et Documents) B – Questions générales (1) – Commission de la Société des Nations*).

⁶ Un premier ouvrage édité par Clasina Albertina Kluyver parut en 1920 aux Pays-Bas (C. A. Kluyver (Ed.), *Documents on the League of Nations*, with a preface by C. Van Vollenhoven, Leiden, 1920, X-367 p.). En 1923 surtout, un très grand nombre de documents relatifs à la gestion de l'après-Première Guerre mondiale par Woodrow Wilson furent publiés et présentés par l'un de ses secrétaires à la Conférence, Ray Stannard Baker (R. S. Baker, *Woodrow Wilson and World Settlement Written From His Unpublished and Personal Material – Original Document of the Peace Conference*, London, William Heinemann, Ltd., 1923, 3 vol. (ci-après : Baker, I, II, et III)). En 1925, David Hunter Miller, l'un des membres les plus importants de la Délégation américaine à la Conférence de la paix publia son *Journal à la Conférence de Paris (My Diary at the Conference of Paris – With Documents*, 1925 (ci-après D. H. Miller, *My Diary at the Conference*, I, II, III...)) qui contient vingt et un volumes de documents. Enfin, en 1928, le même auteur publia l'ouvrage le plus connu relatif à la négociation, et de fait le plus pratique pour s'en informer de manière complète : *The Drafting of the Covenant* (New-York et Londres, 1928, 2 vol. (ci-après : Miller, I et II)). Le second volume de l'ouvrage contient notamment les principaux projets de Pacte, les débats tenus à la Commission et les procès-verbaux des séances pertinentes du Conseil des dix (l'une des formations du Conseil suprême). Quoiqu'il soit légèrement moins complet et plus difficile à trouver, l'ouvrage publié aux Editions internationales en 1929 (*La paix de Versailles – La Conférence de la Paix et la Société des Nations*, Paris, 1929, 408 p. (ci-après *La Conférence de la Paix et la Société des Nations*)) est utile dans la mesure où il contient à peu près les mêmes documents, mais aussi des déclarations, discours et débats « internes » relatifs au Pacte, notamment au Sénat des Etats-Unis.

sa formation restreinte (Conseil des quatre) sont désormais accessibles grâce la publication, pendant ou après la Seconde Guerre mondiale, des rapports du secrétaire du Conseil Sir Maurice Hankey (puis Lord Hankey)⁷, et des notes du traducteur Paul Mentoux⁸. L'ensemble des documents pertinents est donc disponible aujourd'hui.

III. Les racines du Pacte : les projets des associations et les déclarations politiques

Bien que pour expliquer, justifier ou critiquer⁹ la négociation ou la conclusion du Pacte, beaucoup aient fait référence à d'éminents prédécesseurs¹⁰, et à des précédents anciens plus ou moins convaincants (l'empire romain, le Traité de Westphalie mais surtout la Sainte Alliance¹¹)¹², c'est essentiellement au début du XX^{ème} siècle qu'on trouve des initiatives, des

⁷ Après que certains fragments en aient été publiés par Ray Stannard Baker, les rapports de Lord Hankey furent intégralement publiés dans les *Papers relating to the Foreign Relations of the United States: The Paris Peace Conference – 1919*, Washington, 1944-1946, 5 vol., à côté de nombreux autres documents pertinents.

⁸ Ces notes furent intégralement publiées dans : P. Mantoux, *Les délibérations du Conseil des quatre (24 mars-28 juin 1919) – Notes de l'Officier Interprète Paul Mantoux*, Paris, 1955, 2 vol. (vol. I – *Jusqu'à la remise à la délégation allemande des conditions de paix* ; vol. II – *Depuis la remise à la délégation allemande des conditions de paix jusqu'à la signature du Traité de Versailles*) (ci-après P. Mantoux, *Les délibérations du Conseil des quatre*, I et II). Une partie de ces notes peut être trouvée en langue anglaise dans : P. Mantoux, *Paris Peace Conference 1919 – Proceedings of the Council of Four (March 24-April 18)*, Genève, 1964, XXI-227 p. On peut compléter ces documents par les notes prises par le secrétaire général de la délégation italienne, Aldrovandi Marescotti, lors des séances concernant l'Italie, notes qui sont reproduites dans : A. Marescotti, *Guerra Diplomatica, Ricordi e Frammenti di Diario (1914-1919)*, Milan, 1937, 481 p. et *Nuovi Ricordi e Frammenti di Diario*, Milan, 1938, 322-XVIII p.

⁹ Voir par ex. l'article « Kant, le droit public et la Société des Nations » (J. Declareuil, *RGDIP*, 1918, vol. 25, pp. 113-143) qui vise à montrer que les pays non-germaniques vivent une « contamination du domaine intellectuel (...) par les doctrines allemandes » et notamment par le *Projet de paix perpétuelle* d'E. Kant qui serait une proposition tout à la fois anarchique, antidémocratique et impérialiste anticipant directement sur le projet de Pacte de la SDN. Ces qualificatifs sont tous assez incorrects mais si l'on compare les articles du *Projet de paix perpétuelle* d'Emmanuel Kant à ceux du Pacte, on voit effectivement une forme de correspondance entre eux : par exemple l'article 1 de la première section et surtout l'appendice 2 du projet kantien correspond à l'article 18 du Pacte (sur la publicité des traités), l'article 3 de la première section du projet kantien anticipe sur l'article 8 du Pacte (sur le désarmement), la fin de la première section du projet kantien peut être rapprochée de l'article 19 du Pacte (sur la révision des traités), et l'article 1^{er} de la deuxième section du projet kantien peut évoquer l'article premier du Pacte (sur la forme républicaine ou libre du gouvernement).

¹⁰ Les auteurs comme les politiques évoquent les propositions d'organisation du monde sous le « sceptre de l'église » qu'auraient faites St Augustin, Dante, St Thomas d'Aquin, parfois les papes Grégoire VII et Boniface VIII, les « Confédérations politico-religieuses » qu'auraient proposées Pierre Dubois ou le Roi de Bohême Georges de Podiebrad. Ils rappellent les mentions d'une *Civitas maxima* ou d'une « réunion fondée sur la volonté libre des peuples » chez Tommaso Campanella, Ernest II de Hesse-Rheinfels, Eméric Crucé, William Penn, Gottfried Wilhelm Leibnitz, Christian Wolff, Jean-Jacques Rousseau et Jérémie Bentham. Ils ne manquent pas d'évoquer les projets d'Henri IV et Sully, de Napoléon 1^{er} et de Napoléon III. Enfin – probablement parce que, à l'instar du Pacte et contrairement aux constructions que l'on vient de mentionner, ces projets liaient nettement l'organisation du monde à la préservation de la paix plutôt qu'à la nature humaine – une place à part est généralement réservée aux projets de paix perpétuelle, nombreux à partir du XVII^{ème} siècle, et dont celui de l'Abbé de St-Pierre et celui d'Emmanuel Kant sont les spécimens les plus connus.

¹¹ Cette référence peut étonner le lecteur d'aujourd'hui, habitué à voir la SDN à travers le prisme de l'ONU. Mais cela n'a finalement rien de surprenant si l'on rappelle qu'un très grand nombre d'Etats européens furent partie à la Sainte Alliance (en particulier à partir de 1818), et qu'elle visait la préservation de la paix à long terme via la cristallisation de l'ordre territorial établi.

discours et même des projets en relation très nette avec le Pacte finalement adopté. Si les Conférences de La Paix de 1899 et de 1907 constituent des prémisses évidentes, on doit également évoquer les innombrables projets qui, avant¹³ et pendant¹⁴ la Première Guerre mondiale, ont fleuri sous la plume d'universitaires ou de « sociétés » pacifistes, c'est-à-dire d'associations nationales ou internationales, situées en Europe ou aux Amériques, tournées vers l'établissement d'une « paix durable ».

La plupart de ces associations prônaient la création d'une organisation chargée de maintenir la paix, « l'achèvement » de l'œuvre des Conférences de La Paix (donc la juridictionnalisation des relations internationales), le désarmement, l'imposition du « principe des nationalités » (ou du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes), la liberté de la haute mer et les bases d'une économie libérale. L'activité de toutes ces associations et plus largement le mouvement pacifiste a fortement poussé les populations, la presse et les hommes politiques à envisager la fin de la Première Guerre mondiale d'une manière nouvelle. Toutefois, c'est sans conteste le Président des Etats-Unis Woodrow Wilson qui, à partir du début de l'année 1916, fit connaître et rendit populaire l'idée d'une « Société des

¹² Lorsque le lien entre les projets antérieurs et le projet de Pacte de la SDN n'est pas pensé dans les termes du progressisme, mais en termes structuralistes ou systématiques, les commentateurs notent à juste titre que les projets antérieurs étaient souvent pensés, à l'instar du Pacte, comme des réponses aux horreurs de la guerre, notamment des guerres de religion et de la Guerre de Trente ans. Pour des études d'ensemble réalisées à cette époque, voir : J. Ter Meulen, *Der Gedanke der Internationalen Organisation in seiner Entwicklung, 1300-1800*, La Haye, 1917, 3 vol., ou *Les Français à la recherche d'une Société des Nations – Depuis le Roi Henri IV jusqu'aux combattants de 1914*, textes choisis et mis en ordre, Paris, 1920, 237 p. Voir aussi : W. Schücking, *Die Organisation der Welt*, Leipzig, 1909, 84 p.

¹³ A la toute fin du XIX^{ème} siècle, on peut citer le Bureau international de la paix (créé en 1891) et l'Union interparlementaire (créée en 1889), ou, au début du XX^{ème} siècle, le Concours institué sous l'inspiration des congrès de la paix Duplessix (« La Loi des Nations, Projet d'institution d'une Autorité internationale Législative, Administrative et Judiciaire. Projet de Code de Droit international public. », Paris, 1906). L'Allemagne a été également une grande productrice de projets ou d'études de la question. Voir par ex. : A. H. Fried, *Die Moderne Friedensbewegung*, 1907, Leipzig, 1907, VIII-120 p. ; F. v. Holtzendorf, *Die Idee des ewigen Völkerfriedens*, Berlin, 1882, 72 p. ; W. Schücking, « L'organisation internationale », *RGDIP*, vol. 15, 1908, pp. 5-23, spéc. pp. 13-23.

¹⁴ Voir notamment les travaux du Comité suisse pour l'étude des bases d'un traité de Paix durable, formé à l'initiative du Professeur Otfried Nippold en août 1914, les réunions ambitieuses de l'Anti-Oorlog-Raad (ou Conseil contre la guerre, une association néerlandaise fondée en octobre 1914) à La Haye, la réunion du Conseil commun des trois Groupes interparlementaires scandinaves réunis à Kristiania en novembre 1914, celles de l'association pacifiste allemande *Bund Neues Vaterland* fondée le 16 novembre 1914, celles de l'Organisation centrale pour une paix durable, les textes de l'organisation pacifiste anglaise *The Union for Democratic Control* en septembre 1914, les recherches de la *Fabian Society* en faveur d'une organisation internationale dès les débuts de la guerre, les publications d'un groupe de personnalités formé autour de Lord Bryce à l'automne 1914 (notamment les *Proposals for the avoidance of War*, en 1915, et les *Proposals for the Prevention of Future Wars* en 1917), le *Project of a League of Nations* publié à l'été 1917 par la *League of Nations Society* et les différents pamphlets produits par la même association durant l'année 1918, le projet de convention réalisé en avril 1918 sous la direction de Theodore Marburg et fondé sur le programme de la *League to enforce Peace*, le projet du Major Davies ou *Davies Plan* de mai 1918, les suggestions avancées par le Viscount Grey le 11 mai 1918, les nombreuses propositions d'associations américaines comme la *Carnegie Endowment for International Peace*, *Now the World*, *The Peace Foundation*, l'*American Peace Society*, ou la *Society for the Judicial Settlement of International Disputes*. Voir également, parmi beaucoup d'autre : M. de Lanzac de Laborie, « La « Société des nations » dans le passé – Aspirations, utopies et légendes », *Correspondant*, 25 août 1917, pp. 702-712 ; Institut américain de droit international – Session de Washington (décembre 1915-janvier 1916) – Propositions et résolution, *RGDIP*, vol. 24, 1917, pp. 117-134 ; E. Milhaud, *La société des nations*, Paris, 1917, 268 p. (les vingt premiers chapitres sont des articles publiés dans l'*Humanité*) ; M. Leroy, *L'ère Wilson – La Société des nations*, Paris, 1917, 239 p.

Nations ». C'est à partir de ses discours¹⁵ que l'idéologie que contenaient les projets antérieurs se répandit partout. En effet, l'on vit alors une multitude d'hommes politiques américains (le candidat républicain à la présidence à l'époque, M. Hughes, avait à peu près la même position que Woodrow Wilson) alliés, neutres, mais aussi allemands ou autrichiens faire des déclarations allant plus ou moins dans le même sens¹⁶, et des hommes politiques initialement réticents ou moqueurs (Georges Clémenceau par exemple) devoir battre en retraite. En particulier, l'idée d'une condamnation de l'agression se répandit progressivement des Etats alliés aux Etats neutres (Suisse, Hollande, Grèce, Espagne), puis dans les « empires centraux », notamment en Allemagne. On la trouve également dès cette époque, quoique dans une formule un peu alambiquée, chez les Socialistes français¹⁷. Profitant de l'engouement général, le Président américain reprit ses idées dans un message du 22 janvier 1917 au Sénat américain. Mieux, dans son célèbre discours du 8 janvier 1918, il fit de l'établissement d'« une association générale des nations » garantissant « l'indépendance politique et l'intégrité territoriale des Etats, petits et grands », le quatorzième et dernier point de son programme pour mettre fin à la Première Guerre mondiale et reconstruire l'Europe.

Importantes en tant qu'inspiratrices de ce projet politique et en tant que « préparatrices » de la presse et des citoyens à la nouvelle organisation politique, les associations pacifistes ou « internationalistes » jouèrent également un rôle décisif dans l'adoption du Pacte. En France, la *Ligue des droits de l'Homme* se prononça nettement en faveur de la création d'une Société des Nations à ses congrès de 1917 et 1918¹⁸. Créée à la fin du XIX^{ème} siècle, l'association *La Paix par le droit* mena quant à elle une campagne favorable à la Société des Nations durant les années 1916 et 1917. Au Royaume-Uni, ce furent, selon certains, la *League of Free Nations Association* et la *League of Nations Society* fusionnées en octobre 1918 en une *League of Nations Union*, qui convertirent l'essentiel de la classe politique et de la presse britanniques, ainsi que l'église anglicane, à la cause de la société des Nations¹⁹. Les organisations anglicanes produisirent alors de nombreuses résolutions en faveur d'une

¹⁵ Voir not. sa déclaration du 27 mai 1916, sa Note aux Alliés du 22 décembre 1916, et leur réponse du 12 janvier 1917, dans lesquelles on trouve le « projet de création d'une *Ligue des nations* pour assurer la paix et la justice à travers le monde ». Ces discours étaient inspirés par son conseiller le Colonel House qui tirait lui-même l'essentiel de ses idées du Secrétaire britannique aux affaires étrangères Sir Edward Grey. L'influence sur Woodrow Wilson de la correspondance échangée par ces deux hommes paraît avoir été très grande. Voir spéc. en ce sens : Ch. Seymour (Ed.), *Papiers intimes du Colonel House*, Paris, 1931, vol. II, p. 330, et vol. IV, p. 9 ; S. P. Tillman, *Anglo-American Relations at the Paris Peace Conference of 1919*, Princeton, 1961, pp. 104-105.

¹⁶ On peut mentionner, pour des exemples chez les Alliés, le discours du Président du Conseil des ministres français, Aristide Briand, en septembre 1916, ou celui de Lord Grey devant la presse en octobre 1916. En Allemagne, il faut citer celui du chancelier allemand Theobald von Bethmann Hollweg devant le *Reichstag* le 9 novembre 1916. En revanche, si l'établissement d'une organisation chargée de maintenir la paix a rapidement été l'un des « buts de guerre » du Royaume-Uni, ce n'est que plus tard, dans un discours du 5 janvier 1918, que le Premier Ministre David Lloyd George adhéra officiellement à l'idée d'une Société des Nations.

¹⁷ Voir : A. F. Frangulis, « Une ligue des Nations comme garantie d'une paix durable est-elle possible ? », *RGDIP*, vol. 24, 1917, note 2, pp. 441-442.

¹⁸ Voir not. : G. Lorand, « La Société des Nations – Sa réalisation immédiate », discours prononcé au Congrès de la Ligue française des Droits de l'Homme à Paris, le 1^{er} novembre 1917, Rome, 1918 ; compte-rendu du Congrès de la Ligue des Droits de l'Homme des 27, 28 et 29 décembre 1918, dans : *La Paix par le Droit*, 1919, 29^{ème} année, n°1, pp. 52-54.

¹⁹ Voir : G. W. Egerton, « Ideology, Diplomacy and International Organisation: Wilsonism and the League of Nations in Anglo-American Relations, 1918-1920 » dans : B. J. C. McKercher (Ed.), *Anglo-American Relations in the 1920's – The Struggle for Supremacy*, London, 1991, p. 23.

Société des Nations²⁰. Aux Etats-Unis, la *League to Enforce Peace* continua ses efforts, avant comme après l'entrée en guerre des Etats-Unis le 6 avril 1917, en s'écartant à la fois des pacifistes et des réalistes, c'est-à-dire en soutenant l'effort de guerre d'un côté, et les propositions du Président Woodrow Wilson de l'autre. En Allemagne, à côté de mouvements pacifistes, la Société allemande du droit des gens proposait un projet d'organisation internationale visant la préservation de la paix, tandis que des auteurs comme Walter Schüking promouvaient activement sa création.

L'influence des projets réalisés par des associations est difficile à évaluer et certainement très variable suivant les associations et les domaines. Il est toutefois établi que plusieurs d'entre elles orientèrent les vues de certains hommes politiques importants. Le Comité Phillimore à l'origine du premier projet de Pacte étudia par exemple en détails les projets de la *British League of Nations Society* et de l'*American League to Enforce Peace*²¹, et dès 1916, le Secrétaire d'Etat américain Robert Lansing fit parvenir ses remarques sur le second de ces projets à Woodrow Wilson²². Mais si les projets de ces associations influencèrent les Américains et les Britanniques dans l'élaboration de leurs plans respectifs et donc des compromis qu'ils trouvèrent, les plans *Cecil-Miller* et *Hurst-Miller*, leur influence semble avoir décliné une fois ces compromis trouvés, et les discussions à la Commission de la SDN enclenchées. Ainsi, l'invocation récurrente²³ du soutien unanime (donc comprenant celui du délégations britannique et américaine) des *Allied Associations for A League of Nations* par le représentant français Léon Bourgeois ne permit pas à la conception française du Pacte (vote du Conseil exécutif à la majorité, « armée internationale », organe international de contrôle du niveau des armements) de prévaloir sur la conception anglo-américaine (insistance sur la conciliation, l'obligation morale de limiter les armements et l'interdiction des traités secrets).

Durant les négociations elles-mêmes, d'innombrables associations émirent toute sorte de revendications, et l'on vit ainsi des organisations sionistes, féministes, « noires », des associations demandant l'indépendance d'entités comme l'Egypte ou l'Irlande et d'autres encore tenter d'influencer les représentants des grandes puissances, qui ne savaient d'ailleurs pas toujours s'ils devaient les écouter, les recevoir ou s'y refuser. Certaines de ces délégations eurent une influence sur certains projets de Pacte (voir *infra* le point V. B) mais, semble-t-il, assez peu sur la négociation du texte au sein de la Commission chargée d'établir le texte définitif.

²⁰ Voir not. : H. R. Winkler, *The League of Nations Movement in Great Britain 1914-1918*, New Brunswick, New Jersey, 1952, pp. 64-65.

²¹ Voir le commentaire de son projet par le Comité Phillimore lui-même, dans : *Miller*, I, p. 8 §18. Selon R. Spitz (*La formation du pacte de la Société des nations, les sources, les influences*, thèse, Paris, 1932, p. 10), certains articles du projet du Comité Phillimore sont en outre directement issus de propositions du *Bryce Committee*.

²² Voir la lettre du 25 mai 1916 adressée par Robert Lansing à Woodrow Wilson, dans : *Papers Relating to the Foreign Relations of the United States – The Lansing Papers 1914-1920*, Washington, 1940, vol. I, pp. 16-18.

²³ Voir : *Miller*, II, pp. 504 et 509 (séance du 22 mars 1919 à la Commission), 513 (séance du 24 mars), et *Actes de la Conférence de la Paix, 1919-1920*, Paris, vol. III (1922), *Partie III*, pp. 123-124 (Compte-rendu de la séance plénière du 14 février 1919 de la Conférence de la Paix, où Léon Bourgeois mentionna en outre la position de plusieurs Etats neutres, du *Labour Party* et des *Trade Unions*, ainsi que celle de Elihu Root). La gauche britannique allait effectivement en ce sens. Voir par ex. le discours de George Nicoll Barnes lors de la séance plénière du 14 février 1919 de la Conférence de la Paix (*Actes de la Conférence de la Paix, 1919-1920*, Paris, vol. III (1922), *Partie III*, p. 61).

IV. Les conditions de la négociation

Si l'on excepte les débats épistolaires portant sur les premiers projets de Pacte qui eurent lieu durant l'année 1918, ainsi que les discussions entre représentants britanniques, français et italiens à *Downing Street* à la fin du mois de novembre 1918 et à la « Conférence interalliée » du 12 janvier 1919, qui eurent lieu à Londres, les négociations du Pacte de la SDN se tinrent à Paris et à Versailles. Tel était le souhait de Georges Clémenceau, mais David Lloyd George avait initialement suggéré Genève, et Woodrow Wilson Lausanne. Après avoir essayé d'obtenir des appuis de la part de ses partenaires britanniques et italiens, Woodrow Wilson se ravisa et préféra Versailles où l'« administration [était] aux mains d'autorités amicales, dans une bonne ambiance, tandis que la Suisse [était] saturée d'éléments venimeux et ouverte à toutes les influences ennemies »²⁴. Versailles fut donc le lieu des séances plénières de la Conférence de la Paix, et Paris celui des véritables négociations du Pacte.

La veille de l'arrivée de Woodrow Wilson sur le sol européen, le 12 décembre 1918, on annonça que la Conférence de la Paix commencerait le 3 janvier 1919, après les élections britanniques qui allaient mener à la réélection de David Lloyd George. La Conférence de la Paix fut cependant repoussée par la suite au 13 janvier 1919, parce que Woodrow Wilson souhaitait effectuer plusieurs voyages officiels en Angleterre et en Italie auparavant. C'est ainsi qu'une « Conférence interalliée » tenue à Londres le 12 janvier précéda la Conférence de la Paix proprement dite, à Paris. Le 13 janvier, lors de la première réunion de la Conférence de la Paix, la date du 18 janvier fut choisie pour ouvrir formellement la Conférence²⁵ : une date symboliquement choisie par la France puisque exactement quarante-huit ans auparavant, l'Allemagne proclamait dans la même Galerie des glaces du Château de Versailles, le second *Reich* allemand.

D'un point de vue formel, tous les Etats du monde étaient invités à participer à la Conférence, à l'exception des Etats vaincus : l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Bulgarie et la Turquie. Dans les faits toutefois, la prépondérance des grandes puissances victorieuses dans la négociation était écrasante.

A. La prépondérance des grandes puissances victorieuses

La guerre et la persistance de l'instabilité en Europe plaçaient les grandes puissances victorieuses (c'est-à-dire la République Française, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande, les Etats-Unis d'Amérique, et dans une moindre mesure l'Italie et le Japon) au centre de la « bataille pour la Paix ». D'un côté, ces circonstances exceptionnelles relativisaient les légitimités plus formelles (même si celles-ci persistaient) et conféraient un immense pouvoir aux vainqueurs, et de l'autre, par les souffrances et les peurs qui les accompagnaient, elles plaçaient d'immenses responsabilités sur leurs épaules. Plus

²⁴ Ch. Seymour (Ed.), *Papiers intimes du Colonel House*, Paris, 1931, vol. IV, pp. 237-242, spéc. p. 239 ou, en langue anglaise : *Papers relating to the Foreign Relations of the United States – The Paris Peace Conference*, vol. I, pp. 119-127, spéc. p. 121 (correspondance échangée par Woodrow Wilson, le Colonel House et Robert Lansing).

²⁵ Voir : *Actes de la Conférence de la Paix, 1919-1920*, vol. I (1934), *partie I*, Paris, 1934, vol. I-1, p. 9, n°10 (première réunion de la Conférence de la Paix du 13 janvier 1919 à 16h : « Il est décidé que la première Conférence interalliée de la Paix sera tenue le samedi 18 janvier 1919, à 14h30, et qu'une réunion du Conseil supérieur de guerre aura lieu le mercredi 15 janvier 1919, à 10h30 »).

généralement et comme en attestent les *Actes de la Conférence de la Paix*, la base de la négociation du Traité de Paix ne fut pas l'égalité des Etats, mais l'importance que la guerre avait conférée à chacun d'eux. Etaient ainsi distinguées parmi les participants à la négociation : les « Puissances à intérêts généraux » (en réalité les grandes puissances victorieuses), les « Puissances belligérantes à intérêts particuliers », les « Puissances en état de rupture diplomatique avec les Puissances ennemies », et les « Puissances neutres et les Etats en formation ». En fonction de leur appartenance à chacun de ces groupes (présentés ici par ordre d'importance décroissant), les Etats étaient autorisés ou non à participer aux séances, et se voyaient attribuer un certain nombre de délégués plénipotentiaires²⁶. C'est donc dans la procédure même qui fut suivie et dans la composition des organes compétents que la prépondérance des grandes puissances victorieuses se manifesta. Seule la domination assez nette du Président du Conseil français Georges Clémenceau, du Président des Etats-Unis Woodrow Wilson, et du Premier Ministre britannique David Lloyd George sur les autres représentants des grandes puissances était imparfaitement traduite par la présidence de la Conférence de la Paix et du Conseil des dix par Georges Clémenceau, et celle de la Commission de la SDN par Woodrow Wilson.

Peu avant la fin de la guerre, le 31 octobre 1918, débutèrent les premières réunions officielles d'un *Conseil de guerre suprême* ou *Conseil supérieur de guerre*. Cette organisation interalliée était composée de deux représentants de chacun des cinq grands vainqueurs de la Première Guerre mondiale. Elle siégeait selon trois formations différentes : militaire, mais également politique et économique, de sorte qu'il y est aussi fait référence sous les appellations de *Conseil politique suprême* et surtout de *Conseil économique suprême*. Durant ses deux premiers mois d'existence, ce Conseil de guerre fut surtout absorbé par ses fonctions de gouvernement de fait des territoires occupés. A l'approche de l'ouverture des Conférences préliminaires de paix (le 18 janvier 1919), il décida le 12 janvier qu'un *Conseil des dix* composé des chefs d'Etat et des Ministres des Affaires Etrangères des cinq grands vainqueurs²⁷ se réunirait régulièrement pour discuter des points les plus importants de la négociation. Ce Conseil des dix exerça ses fonctions de manière active jusqu'au 24 mars 1919, date à partir de laquelle il ne se réunit plus que six fois. Sur proposition de Woodrow Wilson en effet, il fut remplacé à partir de cette date par un *Conseil des quatre* composé des chefs de gouvernement des Etats occidentaux ayant gagné la guerre – Woodrow Wilson, David Lloyd George, Georges Clémenceau et Vittorio Emanuele Orlando²⁸ –, et un *Conseil des cinq* composé des ministres des affaires étrangères des mêmes Etats et du Japon²⁹. Dans toutes ces formations – Conseil des dix, des cinq, des quatre –, il s'agissait cependant toujours du même *Conseil suprême*. En marge de la Commission officiellement chargée d'élaborer le texte du Pacte, et en marge aussi du Conseil de guerre suprême qui continuait à fonctionner, le Conseil suprême adopta certaines décisions

²⁶ Voir : *Actes de la Conférence de la Paix, 1919-1920*, Paris, vol. III (1922), *Partie III*, pp. 16-18.

²⁷ P. Mantoux, *Les délibérations du Conseil des quatre*, II, p. 5. Il était composé des Français Georges Clemenceau et Stephen Pichon, des Britanniques David Lloyd George et Arthur Balfour, des Américains Woodrow Wilson et Robert Lansing, des Italiens Vittorio Orlando et Sydney Sonnino, et des Japonais Nobuaki Makino et Kimochi Saionji (ou du Vicomte Chinda). Contrairement à leurs partenaires, les représentants du Japon n'avaient pas le titre de chef de gouvernement ou de Ministres des Affaires Etrangères. Il s'agissait d'hommes d'Etat ayant le rang d'ambassadeur. Voir : R. Lansing, *The Big Four And Others of the Peace Conference*, London, 1922, p. 4.

²⁸ Le Conseil des quatre siégea également à trois après le départ de Vittorio Emanuele Orlando.

²⁹ Voir : *Actes de la Conférence de la Paix, 1919-1920*, Paris, 1934, vol. I, *partie I*, p. 89, n°198.

importantes relatives au Pacte. Ses décisions furent toujours entérinées par la Commission de la SDN, qui estimait ne pas être habilitée à les remettre en question³⁰.

Initialement, Woodrow Wilson souhaitait que le Pacte soit exclusivement négocié entre grandes puissances, ou plutôt imposé par les Etats-Unis et le Royaume-Uni au Japon et à l'Italie, puis à la France (voir *infra* le point V. B). Le texte ainsi adopté par les grandes puissances aurait ensuite été « proposé » aux petites et moyennes puissances qui n'auraient pas eu les moyens de s'y opposer. Malgré leur évidente sympathie pour la méthode oligarchique, Georges Clémenceau et David Lloyd George insistèrent sur la nécessité de faire participer les petites et les moyennes puissances à la négociation. Même indépendamment de considérations morales ou juridiques, la solution préconisée par le Président américain avait bien des inconvénients sur un plan pratique : les petits Etats auraient plus facilement pu s'opposer au texte, la succession de deux discussions aurait pris du temps, et toute révision demandée par les petits Etats aurait demandé un renvoi du projet devant les grandes puissances. Le 22 janvier 1919, Woodrow Wilson se résigna donc à « ouvrir » la Commission aux petites et moyennes puissances, à la condition qu'il préside lui-même la Commission³¹ de manière à dominer la négociation du Pacte et à veiller à ce qu'elle aboutisse. Suite à l'accord informel des grandes puissances sur cette composition relativement mixte, le Conseil supérieur de guerre décida officiellement, lors de la séance plénière de la Conférence des Préliminaires de Paix du 25 janvier 1919 de nommer une Commission composée de quinze membres, à raison de deux membres pour chacune des « Grandes Puissances » et de cinq membres élus pour l'ensemble des « Puissances à intérêts particuliers ». Sans surprise, Woodrow Wilson choisit d'être assisté du Colonel Edward Mandell House – auquel le Président avait confié l'étude du Pacte depuis le début –, Georges Clémenceau nomma Léon Bourgeois – le président de la Commission ministérielle à l'origine du projet français de Pacte – et Ferdinand Larnaude – doyen de la Faculté de Droit de Paris –, et David Lloyd George désigna Lord Robert Cecil – principal auteur du dernier projet britannique de Pacte – et le Général Jan Christiaan Smuts – un Sud-Africain à l'origine d'une *Practical Suggestion* de Pacte – pour représenter l'Empire britannique³². De leur côté, lors de la réunion qu'elles tinrent le 27 janvier 1919, les « Puissances à intérêts particuliers » choisirent la Belgique, le Brésil, la Chine, le Portugal et la Serbie pour les représenter. Avec la faveur de Georges Clémenceau mais les réticences de Woodrow Wilson qui souligna que les grands Etats pourrait perdre l'avantage³³, cette prépondérance fut encore atténuée par la décision prise le 4 février 1919 par la Commission, de faire une place à quatre nouvelles puissances moyennes : la Grèce, la Pologne, la Roumanie et la Tchécoslovaquie. Le nombre de membres de la Commission passa ainsi de quinze à dix-neuf.

C'est au sein de cette Commission qui se réunit à l'hôtel Crillon du 3 au 13 février 1919, puis du 22 mars au 28 avril 1919 que le Pacte fut officiellement négocié. Largement dominé par les grandes puissances et ouvert à certains Etats belligérants de taille moyenne, la Commission permit aussi aux Etats neutres (République Argentine, Chili, Colombie, Danemark, Espagne, Norvège, Paraguay, Pays-Bas, Perse, San Salvador, Suède, Suisse et

³⁰ Voir par ex. la position de Paul Hymans (Belgique) et Léon Bourgeois (France) à la séance tenue par la Commission 13 février 1919 (*Miller*, II, p. 485 *in fine*) ou celle de Woodrow Wilson à la séance du 11 avril (*Ibid.*, p. 384).

³¹ Il présida effectivement toutes les séances à l'exception de la dernière à laquelle il fut absent et où Lord Robert Cecil présida.

³² Minutes de la séance tenue le 23 janvier 1919 par le Conseil suprême (D. H. Miller, *My Diary at the Conference*, XIV, p. 2).

³³ Minutes de la séance tenue le 3 février 1919 par le Conseil suprême (*Ibid.*, p. 185).

Venezuela) de se prononcer sur leur vision de la SDN³⁴ et de déposer des amendements. Après les avoir « écouté poliment »³⁵ les 20 et 21 mars 1919, la Commission décida dans sa séance du lendemain de n'examiner que les amendements qu'un membre de la Commission souhaitait endosser³⁶. En pratique, la Commission n'en retint aucun³⁷, et les propositions du représentant français Léon Bourgeois qui allaient dans leur sens furent également toutes écartées (voir *infra* le point VI).

B. L'accord général des grandes puissances sur l'établissement d'une Société des Nations, et l'inégale importance lui étant accordée

Dès le début des négociations, les Alliés étaient globalement d'accord pour que le Traité de Paix soit fondé sur les « Quatorze points de Wilson », ainsi que l'Allemagne l'avait proposé au Président des Etats-Unis comme condition de paix, et comme Woodrow Wilson l'avait accepté en demandant des garanties suffisantes de son respect³⁸. La France et le Royaume-Uni ne se sentaient pas liés par cet accord bilatéral dit « pré-armistice », mais ils se rallièrent au principe d'une paix négociée sur la base des « Quatorze points » car ils ne voyaient pas d'objection particulière à ceux-ci, à deux exceptions près : les réparations de guerre et la liberté des mers.

Georges Clémenceau, tout d'abord, estima dès le 9 février 1918 (soit le lendemain du discours du Président des Etats-Unis) que la France pouvait s'accommoder d'une acceptation « pure et simple » des « Quatorze points ». Ce programme ne lui paraissait pas idéal, mais il recoupait pour l'essentiel les buts de guerre des Alliés, et aucun ne heurtait les intérêts français de manière manifeste. Il était donc inutile de froisser Woodrow Wilson qui avait déclaré solennellement qu'il ne transigerait sur aucun de ses « points ». Au contraire, selon

³⁴ Dès la première séance de la Commission, Woodrow Wilson s'était cependant opposé à ce que les projets de Pacte leur soient transmis. Voir le compte-rendu de cette séance dans : *Miller*, I, p. 134.

³⁵ Selon un euphémisme courant à l'époque. Voir : J. M. Yepes, P. Da Silva, *Commentaire théorique et pratique du Pacte de la Société des Nations et des statuts de l'Union panaméricaine*, Paris, 1934, vol. I, p. 39.

³⁶ *Actes de la Conférence de la Paix, 1919-1920*, Paris, 1934, *Partie IV*, p. 100. En réalité, Lord Robert Cecil seul fit cette proposition qui fut acceptée par Léon Bourgeois ; et, selon le compte-rendu, tous les autres se turent. Qui ne dit mot consent...

³⁷ Les amendements qui furent déposés par le Chili, la Norvège, les Pays-Bas et la Suisse à l'article 26 (puis 24) du projet furent toutefois mentionnés par le représentant serbe lors de la séance du 26 mars 1919 de la Commission de la SDN, afin de repousser une proposition britannique (voir : *Miller*, II, p. 533).

³⁸ Voir l'échange de notes entre Woodrow Wilson et les autorités allemandes aux mois d'octobre et novembre 1918 (note de Maximilien de Bade en date du 6 octobre, réponse de Woodrow Wilson du 8 octobre, note allemande du 12 octobre, réponse du 14, note allemande du 20, réponse du 23, note allemande du 27, réponse du 5 novembre) dans : A. Luckau, *The German Delegation at the Paris Peace Conference*, New York, 1941, pp. 140-147. De manière assez étonnante, le Président des Etats-Unis semble ne pas avoir consulté ses alliés pour rédiger sa réponse du 8 octobre (alors que le 7, Georges Clémenceau, David Lloyd George et Vittorio Emanuele Orlando s'étaient mis d'accord sur les conditions d'un armistice), et que cela ait surtout été la presse (voir en effet : Ch. Seymour (Ed.), *Papiers intimes du Colonel House*, Paris, 1931, vol. IV, pp. 83-90) qui ait poussé Woodrow Wilson à retenir les termes de la réponse proposée par Robert Lansing pour la demande d'armistice de l'Empire austro-hongrois (voir la note de ce dernier au Président dans : *Papers Relating to the Foreign Relations of the United States – The Lansing Papers 1914-1920*, Washington, 1940, vol. II, p. 160). Tandis qu'Edward Mandell House craignait étrangement que les trois Etats européens « se déchargent » sur Woodrow Wilson « du fardeau » consistant à déterminer les conditions d'un armistice (Ch. Seymour (Ed.), *op. cit.*, p. 85), ceux-ci redoutaient surtout, suite à sa note du 8 octobre, que le Président des Etats-Unis conclue un armistice de manière bilatérale en formulant des exigences différentes des leurs (S. P. Tillman, *Anglo-American Relations at the Paris Peace Conference of 1919*, Princeton, 1961, pp. 41-43). Le Président répondit aux demandes de ses Alliés dans ses trois dernières notes, en s'en remettant à leurs conditions.

Georges Clémenceau, il était indispensable de faire accepter officiellement ce programme par la Chambre des députés française, ainsi que par le Royaume-Uni et l'Italie³⁹. Le Ministre des Affaires étrangères français Stephen Pichon fit ainsi un discours favorable aux « Quatorze points » à la Chambre le 11 janvier 1918, David Lloyd George à la Conférence des délégués des Trade-Unions le 19 janvier, et Vittorio Emanuele Orlando à la Chambre italienne le 12 février. Avec David Lloyd George, Georges Clémenceau estimait toutefois que l'un des points aurait dû prévoir les réparations de « tous les dommages faits à la population civile et à sa propriété par terre, par mer ou du haut des airs ». Ils pensèrent cependant tous deux qu'ils n'auraient aucun mal à faire accepter ce principe à leurs partenaires.

David Lloyd George était globalement plus réservé que Georges Clémenceau sur les « Quatorze points » car l'interprétation de certains d'entre eux pouvaient manifestement affecter les intérêts vitaux du Royaume-Uni. Le point n°4 relatif à la réduction des armements et surtout le point n°2 relatif à la liberté des mers étaient en effet susceptibles de limiter l'empire britannique sur les mers, et l'envergure considérable de sa flotte de guerre⁴⁰. David Lloyd George n'élevait ainsi aucune « objection particulière » contre les quatorze points, à l'exception du second dont « l'élasticité » ne lui paraissait pas suffisante (...) »⁴¹. Après une dure confrontation avec Woodrow Wilson et Edward House⁴², David Lloyd George réussit à faire prévaloir une interprétation restrictive des deux points litigieux.

D'une manière générale, Georges Clémenceau et David Lloyd George considéraient les quatorze points comme « assez vagues pour [leur] permettre de les interpréter selon [leurs] vues »⁴³. De fait, ces points étaient ambigus : au moins selon l'une de ses interprétations, le point n°5 relatif à la détermination de la souveraineté sur les territoires coloniaux sur la base de l'intérêt des populations colonisées pouvait mener à remettre en cause l'étendue de l'Empire britannique, des colonies françaises, italiennes, japonaises et même américaines (les Philippines par exemple), et empêcher la « récupération » des colonies allemandes par les grandes puissances victorieuses. Mais Woodrow Wilson rassura rapidement ses partenaires : en aucun cas il ne s'agissait de remettre en question les empires coloniaux. D'une manière assez comparable, alors qu'on pouvait aisément y voir un régime économique discriminatoire contraire au point n°3 relatif à l'égalité de traitement en matière commerciale, l'exigence française et britannique du maintien du blocus des côtes allemandes durant la « période de l'armistice » fut facilement acceptée par le Colonel House (représentant les Etats-Unis) lors de la Conférence interalliée du 29 octobre au 5 novembre 1918⁴⁴.

En revanche, le « point de Wilson » n°12 relatif à l'autonomie de la partie turque de l'empire ottoman fut un sujet de contentieux. En effet, ce point était considéré comme absolument inadmissible par l'Italie, à laquelle la France et le Royaume-Uni avaient promis (dans le Pacte secret de Londres du 26 avril 1915) une partie des territoires de la Turquie asiatique, en échange de l'engagement italien contre les Empires centraux. Cependant, avant de rencontrer une franche opposition de ses partenaires quant à ses revendications

³⁹ Voir spéc. : H. Mordacq, *Le Ministère Clémenceau – Journal d'un témoin*, Paris, 1930, t. I, pp. 119-123.

⁴⁰ Sur ce point, voir par ex. : H. R. Winkler, *The League of Nations Movement in Great Britain 1914-1918*, New Brunswick, New Jersey, 1952, p. 236.

⁴¹ MAE, Série Y, vol. 15, cité dans : G.-H. Soutou, *L'or et le sang – Les buts de guerre économiques de la Première Guerre mondiale*, Paris, 1989, p. 828.

⁴² Voir spéc. sur ce point : S. P. Tillman, *Anglo-American Relations at the Paris Peace Conference of 1919*, Princeton, 1961, pp. 44-54.

⁴³ G.-H. Soutou, *op. cit.*, Paris, 1989, p. 828.

⁴⁴ Sur ce point, voir : *Ibid.* à la même page.

territoriales et de quitter la Conférence pour cette raison (en avril 1919)⁴⁵, le Premier Ministre italien Vittorio Emanuele Orlando accepta les bases de la négociation, et donc les « Quatorze points de Wilson » à l'exception du douzième.

Si malgré leur admission d'un point de vue global, certains des « Quatorze points de Wilson » étaient ou pouvaient être contestés, personne ne contestait le quatorzième, c'est-à-dire l'établissement d'une « association générale des nations ». Tous s'accordaient également sur son objectif de principe, qui était de fournir des « garanties mutuelles d'indépendance politique et d'intégrité territoriale tant aux grandes qu'aux petites nations ». L'intégration de cette formule au Pacte ne donna d'ailleurs pas lieu à beaucoup de discussions de fond, sauf en ce qui concerne son rapport avec la Doctrine Monroe. *In fine*, le texte de l'article 10 du Pacte en est très proche. Quant à la forme que devait prendre la future Société des Nations, l'opinion des trois « grands » concorda également dès le début, ainsi qu'en témoignent leurs projets respectifs⁴⁶ : en aucun cas ils ne devaient s'agir d'un « super-Etat », ou d'une organisation supranationale. Enfin, d'une manière générale, les petites et moyennes puissances approuvaient le projet, voyant plutôt d'un bon œil l'engagement de grands Etats à assurer leur protection.

Ces accords de départ ne doivent pas cacher l'importance tout à fait différente que les représentants des grandes puissances accordaient à la conclusion d'un Pacte. De manière manifeste, Woodrow Wilson était le seul chef de gouvernement à accorder beaucoup d'importance au Pacte. Pour être plus précis, lui seul se souciait particulièrement de sa *conclusion* elle-même, et à maints égards de l'existence apparente d'un lien entre celle-ci et sa propre personne⁴⁷. Il pensait également que, à court terme, la conclusion du Pacte

⁴⁵ Ce départ lui fit perdre une grande partie de son crédit auprès de ses partenaires. Les raisons du refus des Alliés sont multiples : tiers par rapport au Pacte secret de Londres, les Etats-Unis d'Amérique ne se sentaient pas liés par lui et refusaient de l'appliquer ; les termes du traité étaient très ambigus et le Président du Conseil Vittorio Emanuele Orlando et le Ministre des Affaires Etrangères Sidney Sonnino n'étaient pas d'accord quant aux territoires revendiqués par l'Italie (le premier demandait des territoires non-mentionnés dans le Pacte de Londres (notamment Rijeka/Fiume) en échange de territoires dalmates, alors que le second n'était aucunement disposé à renoncer à la Dalmatie). Vittorio Emanuele Orlando démissionna le 23 juin 1919, au profit de Francesco Saverio Nitti qui n'obtint pas non plus les territoires revendiqués.

⁴⁶ Voir not. : Miller, I, p. 4 (présentation de son *Interim Report* par le Comité Phillimore), Miller, II, p. 38 (*Practical Suggestion* de Jan Smuts), Miller, II, pp. 404 et 409 (projet français).

⁴⁷ Toutes ses actions et positions relatives au Pacte vont en effet en ce sens. Il refusa par exemple continûment d'établir une commission officielle américaine chargée de produire un projet de Pacte, ou une commission commune ou un projet commun aux Etats-Unis et au Royaume-Uni, comme ce dernier le lui proposa plusieurs fois durant l'année 1918 ; le 20 mars 1918, alors qu'il n'avait pas commencé lui-même à travailler sur un Pacte, il tint à ce que les conclusions du Comité Phillimore ne fussent pas connues du public, et il réitéra sa demande pour le projet final de ce comité le 16 août 1918 ; le même jour, il écrivit au Colonel House qu'« il fa[llait] écarter d'une façon ou d'une autre » les « gens battant à la campagne » qui proposaient des projets de SDN ; contrairement à ses partenaires, le Président des Etats-Unis refusa que les experts de la délégation de son pays réalisent un projet de traité ; à la fin du mois de janvier 1919, il se désintéressa manifestement du compromis trouvé entre les délégations britanniques et américaine à l'aube de la première séance de la Commission, et il refusa son produit, le projet *Hurst-Miller* qu'il essaya de remplacer par son propre projet ; il insista pour que la négociation commence par la négociation du Pacte ; il rejeta toute mention de l'héritage des Conférences de La Paix de 1899 et de 1907 dans le Pacte... Il est assez probable que le Colonel House poussa fortement le Président dans cette direction. Voir not. les flatteries et les conseils qu'il lui adresse dans ses lettres : « Le monde entier vous considère comme le champion de cette idée » (Ch. Seymour (Ed.), *Papiers intimes du Colonel House*, Paris, 1931, vol. IV, p. 28), « ce statut en gestation est l'une des œuvres à laquelle votre nom devrait rester attaché pendant des siècles » (*Ibid.*, p. 28), « Ce mouvement s'est cristallisé autour de votre nom »

importait davantage que son efficacité, comptant sur le développement ultérieur des bases ainsi posées. Les Britanniques souhaitaient quant à eux échanger au maximum leurs vues avec les Américains afin de peaufiner un projet presque définitif avant que le Président des Etats-Unis se rende en France. Durant l'essentiel de l'été 1918, Woodrow Wilson freina cependant autant qu'il put la rédaction de projets précis par ses proches comme par les Britanniques⁴⁸, mais il s'y intéressa lui-même vers la fin de l'été de sorte que le Pacte fut le seul sujet de la négociation à la Conférence de Paris sur lequel il avait sérieusement travaillé avant d'arriver en Europe⁴⁹.

De manière inverse, et ainsi que cela est connu, Georges Clémenceau n'était aucunement convaincu de l'efficacité qu'aurait la conclusion du Pacte envisagé par les dirigeants britanniques et américains dans la préservation de l'intégrité territoriale de la France et de la paix en Europe, qui étaient ces deux grands objectifs. Toutefois, et même si les discours tenus par Woodrow Wilson en 1916 firent l'objet de quelques railleries de sa part, il ne s'opposa jamais à la conclusion d'un Pacte. Moins charismatiques, moins populaires et moins rompus aux négociations que Georges Clémenceau, les représentants français à la Commission de la SDN, Léon Bourgeois et Ferdinand Larnaude étaient passionnés par leur mission. Rêvant d'établir une Société capable de prévenir les agressions armées et d'y réagir avec vigueur, ils défendirent aussi obstinément que vainement les amendements qu'ils pensaient indispensables à l'efficacité de la Société. Au terme des négociations, ils étaient manifestement déçus du refus britannique et américain d'aller dans leur sens. Toutefois, à l'exception du débat portant sur la doctrine *Monroe* (voir *infra* le point VI), les discussions relatives à la SDN ne furent pas extrêmement houleuses, contrairement à celles qui, à la Conférence de La Paix, portèrent par exemple sur l'occupation française de la Sarre, les réparations de guerre dues par l'Allemagne, le statut de Fiume ou celui de Shandong.

En raison de leurs différentes priorités, Woodrow Wilson, Georges Clémenceau et David Lloyd George étaient en désaccord sur l'ordre dans lequel les différentes questions soumises à la négociation devaient être traitées. Woodrow Wilson insistait pour que le Pacte soit examiné en premier, tandis que le projet officiel de négociation de la France (et c'était elle qui contrôlait concrètement l'agenda du Conseil des suprême) prévoyait que soient traitées en priorité les sources de l'instabilité européenne : les Etats proclamant leur indépendance, les questions territoriales, notamment polonaises et tchécoslovaques, le problème de la Russie, etc. Enfin, alors que cette question n'était censée être traitée que bien plus tard, David Lloyd George arriva au Conseil suprême le 30 janvier 1919 flanqué des représentants des Dominions britanniques, afin de pousser le Conseil à statuer sur la question de la « récupération » et de la gestion des colonies allemandes, que plusieurs Dominions souhaitaient purement et simplement annexer (voir *infra* l'introduction du point VI).

Dans le cadre officiel, le problème de l'ordre des questions fut réglé le 25 janvier 1919, par l'établissement de plusieurs commissions travaillant parallèlement sur différents sujets, dont l'une avait pour mission d'élaborer un Pacte établissant la SDN. Tous les principaux

(*Ibid.*, p. 29), « si l'on pouvait aussi rendre la guerre impossible, quel superbe couronnement de votre œuvre ! » (*Ibid.*, p. 30), etc.

⁴⁸ Voir not. : Ch. Seymour (Ed.), *op. cit.*, vol. IV, pp. 12, 14, 16-17, 19, 23, 25, 45.

⁴⁹ Voir not. : R. Lansing, *The Big Four And Others of the Peace Conference*, London, 1922, pp. 40-44, et dans un sens concordant : G.-H. Soutou, *L'or et le sang – Les buts de guerre économiques de la Première Guerre mondiale*, Paris, 1989, pp. 831, 836 (sur les questions économiques) ; P. Miquel, *La paix de Versailles et l'opinion publique française*, Paris, 1972, pp. 75-76 (en général).

protagonistes furent relativement satisfaits de cette solution, et les apparences étaient sauvées pour la personne la plus impliquée dans l'adoption du Pacte, Woodrow Wilson.

C. La présence du Président des Etats-Unis d'Amérique à la négociation

Les négociations du Pacte de la Société des Nations durant l'hiver 1918-1919 furent marquées par la venue du président des Etats-Unis sur le territoire européen. Ainsi que cela est connu, son arrivée le 13 décembre 1918 suscita un grand enthousiasme. Beaucoup d'Européens voyaient dans sa venue le symbole d'un retour à la paix en Europe, et le signe de la volonté des grandes puissances de l'imposer sur le long terme.

Tout à fait inhabituelle dans la politique américaine telle qu'elle était pratiquée jusqu'à là, la participation personnelle de Woodrow Wilson au règlement d'après-guerre fut critiquée aux Etats-Unis d'Amérique. Elle le fut par ses adversaires républicains, mais aussi par une part significative des représentants démocrates, au premier rang desquels le sénateur Henry Cabot Lodge, qui devint président de la commission sénatoriale des Affaires étrangères. Elle l'était même par son propre Secrétaire d'Etat, Robert Lansing, pour des raisons de stratégie électorale (les élections n'étaient déjà plus très loin et aucun Président des Etats-Unis ne s'était longtemps éclipsé du territoire national⁵⁰), mais surtout de stratégie dans la négociation à la Conférence de la Paix (selon Robert Lansing, la position du Président aurait été renforcée par son maintien sur le sol américain⁵¹). La décision prise par Woodrow Wilson de participer directement aux négociations fut encore critiquée par la population et la presse des Etats-Unis, qui l'accusaient de souffrir d'un *Messiah complex*, c'est-à-dire de se considérer comme le Messie du Nouveau-Monde⁵². Le peuple des Etats-Unis n'apprécia pas sa décision et, tandis que, au mois de décembre 1918, David Lloyd George obtint une énorme majorité en sa faveur au Royaume-Uni, et que George Clémenceau put s'appuyer sur un large vote de confiance de la Chambre, Woodrow Wilson était fragilisé par la proximité du terme de son mandat⁵³, et il vit monter la popularité des Républicains dès le mois de novembre 1918⁵⁴. Il perdit la majorité démocrate au Sénat le 4 mars 1919, lors des élections du 66^{ème} congrès et dut alors faire face à deux chambres hostiles, ce qui explique en partie l'échec final de la participation des Etats-Unis à la Société des Nations.

⁵⁰ Voir : R. Lansing, *The Peace Negotiations: A Personal Narrative*, London, 1921, p. 21.

⁵¹ Voir : *Ibid.*, p. 18-19 (Des Etats-Unis, Woodrow Wilson aurait plus aisément imposé ses vues via des intermédiaires de confiance. En se rendant sur place, le Président aurait favorisé la négociation et les compromis, et perdu la place dominante acquise par les Etats-Unis à la fin de la guerre) et dans le même sens : R. Lansing, *The Big Four And Others of the Peace Conference*, London, 1922, pp. 38-39. Plus tard, David Lloyd George dira partager ce sentiment (*The Truth about the Peace Treaties*, I, pp. 233-235). Comp. la position de D. H. Miller, selon laquelle seul le premier des deux séjours de Woodrow Wilson à Paris était sage, dans : D. H. Miller, « Some Legal Aspects of the Visit of President Wilson to Paris », *Harvard Law Review*, vol. 36 (1922-1923), n°1, pp. 51-78, spéc. pp. 77-78.

⁵² Certains journaux européens le comparaient ainsi à Moïse ou à Jésus-Christ, et l'Ode écrite par Emile Bergerat et lue par le comédien Albert Lambert à son arrivée sur le sol français ne dit pas autre chose. Il est en effet présenté « au banquet mystique des Apôtres / Dans la communion du pacte concerté », faisant son « entrée auguste dans l'histoire » et « romp[ant] le pain de liberté ».

⁵³ Avec beaucoup d'acuité, Robert Lansing le soulignait dès le 30 décembre 1918. Voir les minutes de la séance des plénipotentiaires des Etats-Unis dans : *Papers relating to the Foreign Relations of the United States – The Paris Peace Conference*, vol. I, p. 191.

⁵⁴ Ce qui le fragilisa en particulier dans ses relations avec David Lloyd George. Voir : S. P. Tillman, *Anglo-American Relations at the Paris Peace Conference of 1919*, Princeton, 1961, p. 39.

Il est tout à fait essentiel à la compréhension du déroulement des négociations, de souligner que, contrairement à une opinion répandue, les relations de Woodrow Wilson avec ses partenaires européens au moment de son arrivée étaient globalement mauvaises. La raison en était assez simple : il avait assez généralement refusé de coopérer avec eux, et c'était particulièrement le cas en ce qui concernait le Pacte. En effet, il avait refusé la publication des conclusions du Comité Phillimore (Royaume-Uni), il avait rejeté toutes les propositions qui lui avaient été faites de projets communs, il s'était abstenu de prêter attention et de se prononcer sur le projet français, il avait froissé les Anglais en voulant leur imposer la liberté des mers et les Italiens en leur retirant unilatéralement les territoires que les Français et les Britanniques leur avaient promis, et plus généralement, il manifestait un dédain assez clair pour les politiques et les propositions européennes, voire pour la sensibilité même des populations. Lors des somptueuses cérémonies londoniennes et parisiennes où il fut accueilli, le Président des Etats-Unis d'Amérique s'abstint dans ses discours de faire la moindre allusion aux efforts et aux souffrances de l'Etat qui l'accueillait⁵⁵. Cette rigidité inutile nuit au début des échanges.

Quoi qu'il en soit, et même s'il n'est pas du tout certain qu'il domina la négociation⁵⁶ ou même fixa de manière déterminante le contenu du Pacte⁵⁷, Woodrow Wilson joua un rôle décisif dans son adoption, à la fois du fait de l'attachement qu'il lui portait et de l'aura qui était la sienne⁵⁸. Il disposait en outre des titres de chef d'Etat *et de chef de gouvernement*, ce dont aucun de ses partenaires ne pouvait se prévaloir, et de pouvoirs extraordinaires confiés par le Congrès⁵⁹.

D. L'absence de la Russie, l'influence de la guerre civile russe et des mouvements socialistes européens

Comme la présence du Président des Etats-Unis, l'absence de représentants russes à la Conférence, la persistance de la guerre civile en Russie et la montée des mouvements socialistes en Europe eurent une influence directe sur les négociations et sur le contenu du Pacte.

Comme les autorités bolchéviques russes, les associations et partis socialistes européens approuvaient le principe de la Société des Nations dans la mesure où celle-ci incarnait une forme d'« d'internationalisme ». De manière un peu plus surprenante, les groupements européens d'inspiration « socialiste » semblent avoir globalement approuvé les orientations des Etats-Unis d'Amérique relatives au Pacte, notamment la suppression du système de

⁵⁵ Et ce, même après que sa maladresse lui ait été mentionnée par David Lloyd George – d'ailleurs avec une délicatesse remarquable –, et même devant une Chambre française où des draps noirs recouvraient les sièges des représentants morts au combat. Voir : D. Lloyd George, *The Truth about the Peace Treaties*, I, pp. 182-184.

⁵⁶ Selon Robert Lansing, la figure dominante de la négociation à la Conférence de Paris fut Georges Clémenceau (*The Big Four And Others of the Paris Conference*, London, 1922, pp. 10, 20, 33, 35-36). Toujours selon le Secrétaire d'Etat des Etats-Unis, la présidence de la Conférence de la Paix et du Conseil des dix donnait un avantage stratégique considérable à Georges Clémenceau (*Ibid.*, p. 15). Il reste que c'est Woodrow Wilson qui présidait la Commission de la SDN, où ne siégeait pas Georges Clémenceau.

⁵⁷ Selon une formule fréquemment citée de Ray Stannard Baker, « practically nothing – not a single idea – in the Covenant of the League was original with the President. His relation to it was mainly that of editor or compiler (...) » (*Baker*, I, p. 214).

⁵⁸ Exactement dans le même sens, voir : S. P. Tillman, *op. cit.*, p. 111.

⁵⁹ Voir spéc. : D. H. Miller, « Some Legal Aspects of the Visit of President Wilson to Paris », *Harvard Law Review*, vol. 36 (1922-1923), n°1, p. 55 et note 10.

protection douanière, la porte ouverte dans les colonies, la fin de la diplomatie secrète et le désarmement⁶⁰. A la première conférence internationale des socialistes tenue à Berne en février 1919, les propositions sont cependant beaucoup plus utopiques que celles des délégations de l'hôtel Crillon : abolition des armées, contrôle de toute force armée dont la préservation s'avèrerait nécessaire par la SDN, liberté totale du commerce, contrôle de la production et de la distribution des biens par la SDN, etc. L'un des membres de la délégation des Etats-Unis présent sur place fut marqué par une proposition d'un membre du parti travailliste britannique, dans laquelle il préconisait que l'Assemblée de la SDN soit composée de parlementaires nationaux plutôt que de représentants des Etats membres nommés par les gouvernements. Il transmet cette proposition à la Commission de la SDN, mais les délégations britannique, italienne et américaine s'y opposèrent clairement le 13 février. La discussion sur cette question aboutit étrangement à la décision de limiter à trois les représentants de chaque Etat à l'Assemblée, et à inscrire dans le Pacte la règle selon laquelle chaque Etat ne dispose que d'un vote. Cette décision deviendra l'alinéa 4 de l'article 3 du Pacte.

En France, les groupes socialistes soutinrent la Société des Nations au début de la Conférence de la Paix. Progressivement, ils critiquèrent les décisions prises au sein de la Conférence par Georges Clémenceau (auquel ils étaient alors très opposés), mais aussi par Woodrow Wilson. Ce dernier et David Lloyd George craignaient que le bolchévisme, et avec lui la guerre civile s'introduisent en Europe, et spécialement dans l'Allemagne alors déstabilisée par les Spartakistes et les luttes entre Socio-démocrates et Communistes. Ils souhaitaient fournir à l'Allemagne les moyens de résister à la pression russe⁶¹, ce qui impliquait qu'elle ne soit pas trop affaiblie, comme le demandaient les représentants français.

Notamment en vue de couper l'herbe sous le pied des mouvements socialistes européens⁶², les représentants des grandes puissances – et en particulier Georges Clémenceau et Woodrow Wilson – décidèrent d'intégrer des dispositions relatives à la protection des travailleurs dans le Traité de Paix. Ils y insérèrent ainsi une partie XIII établissant une organisation internationale chargée d'améliorer les « conditions de travail impliquant (...) l'injustice, la misère et les privations ». Reprenant une idée du projet français de Pacte⁶³, et tirant les conséquences du lien existant entre la paix internationale et la justice sociale affirmé dans le préambule de la partie XIII, ils préparèrent une disposition relative aux conditions de travail dans les Etats membres de la Société, qui devint l'article 23 du Pacte.

La question de l'attitude à adopter à l'égard des mouvements « socialistes » fut ainsi assez aisément réglée. Il en allât tout autrement de celle de savoir si des représentants de la Russie, alors en pleine guerre civile, devaient participer à la Conférence. A l'origine, la Conférence de la Paix était fondée sur un consensus de tous les Alliés et de l'Allemagne sur les « Quatorze points » de Woodrow Wilson, et le sixième de ces points préconisait l'évacuation de tout le territoire russe, et le choix de son développement politique et de son

⁶⁰ Voir par ex. le « Rapport général » du Comité organisateur de la Conférence socialiste internationale de Stockholm, 1918, dans : Chr. L. Lange, « La préparation de la Société des Nations pendant la guerre », pp. 41-46.

⁶¹ Voir not. : L. Hankey, *The Supreme Control at the Paris Peace Conference 1919 – A Commentary*, London, 1963, pp. 97 et ss.

⁶² Sur ce point, voir par ex. : K. W. Davis, *The Soviets at Geneva – The U.S.S.R. at the League of Nations, 1919-1933*, thèse, Genève, 1934, p. 20.

⁶³ Voir en effet son article 18 : Miller, II, p. 402-403.

organisation sociale par le peuple russe. Toutefois, la généralité de cette formule ne permettait pas de trancher la question de la participation russe à la Conférence de la Paix, sur laquelle le Président des Etats-Unis n'avait pas de position déterminée lorsqu'il arriva en Europe. Du côté français, Georges Clémenceau était opposé à l'entrée de la Russie bolchévique dans la Conférence, principalement parce que la France avait eu à subir, en juillet 1918, la seconde bataille de la Marne du fait de l'arrivée des troupes allemandes « libérées » par la conclusion du traité germano-bolchévique de Brest-Litovsk. Le 3 mars 1918 en effet, la toute jeune république bolchévique avait accepté un armistice avec l'Allemagne en violation de son engagement du 5 septembre 1914 de ne pas conclure une paix séparée. Elle laissait alors la Biélorussie, les Pays Baltes et la Pologne (ainsi que, dans les faits, l'Ukraine) aux mains de l'Allemagne. Deux jours après l'armistice obtenu par les Alliés, le 13 novembre 1918, l'Armée Rouge n'hésita pas à violer le traité de Brest-Litovsk conclu sept mois plus tôt, à franchir la ligne de démarcation, et à récupérer des territoires occupés par l'Allemagne sans livrer bataille. Ces deux trahisons successives poussaient Georges Clémenceau à fermer la Conférence aux autorités bolchéviques. En outre, les Français souhaitaient soutenir les revendications des Polonais et des Roumains sur les territoires anciennement russes. Enfin, la Russie était en proie au chaos, les dépositaires légitimes de l'autorité étaient relativement indéterminés, et leurs intentions militaires étaient confuses.

Une éventuelle alliance de la Russie bolchévique avec l'Allemagne inquiétait très sérieusement Georges Clémenceau ou Winston Churchill. Mais les partenaires de Georges Clémenceau n'avaient pas de ligne aussi définie que la sienne. Ils hésitaient entre la lutte armée et le compromis. Se distinguant nettement de Georges Clémenceau et de Woodrow Wilson, David Lloyd George estimait que la Conférence ne pouvait pas se passer de l'opinion d'un géant géographique et démographique comme la Russie. En décembre 1918, il poussait ses partenaires à inviter des représentants des Soviets⁶⁴. Mais sa position était contestée dans son propre camp, en particulier par deux ministres de poids, Lord Curzon et surtout Winston Churchill qui voyaient dans la doctrine communiste un « poison » aux effets durables. Tandis que les principaux alliés disposaient de troupes en Russie destinées à soutenir les Russes blancs et à renverser les Soviets, des offres de négociations furent faites de part et d'autre, en octobre 1918, décembre 1918 et janvier 1919. La position exprimée par Lénine dans ses communications était assez ironique : il invitait notamment les Etats-Unis à discuter de principes si évidemment inacceptables par eux (par exemple la nationalisation de toutes les mines, banques et entreprises américaines, en vue d'empêcher de futures guerres⁶⁵), que son offre était manifestement factice. Elle soulignait en revanche à juste titre l'ambiguïté qu'il y avait à négocier en maintenant des troupes en Russie, et le principal préalable à toute négociation selon les Bolchéviques, le retrait des troupes occidentales et japonaises du territoire russe, n'avait rien de factice. Répondant négativement aux offres de

⁶⁴ Voir : D. Lloyd George, *The Truth about the Peace Treaties*, I, pp. 321-322.

⁶⁵ Voir : « Note from Chicherin, People's Commissar for Foreign Affairs, to President Wilson, on Intervention and the League of Nations, 24 octobre 1918 », dans : J. Degras (Ed.), *Soviet Documents on Foreign Policy, vol. I, 1917-1924*, London, New-York, Toronto, 1951, pp. 112-120, spéc. pp. 116 *in fine*-17. Ces demandes étaient fondées sur la conception léniniste de la guerre, selon laquelle elle constitue un complot capitaliste contre le monde ouvrier. Voir : K. W. Davis, *The Soviets at Geneva – The U.S.S.R. at the League of Nations, 1919-1933*, thèse, Genève, 1934, p. 16.

la Russie, le Conseil des dix décida finalement, le 12 janvier, que les Soviets ne seraient pas représentés à la Conférence⁶⁶.

Le projet de David Lloyd George d'inviter à la Conférence toutes les autorités de fait en place dans les différentes régions de la Russie ne fut cependant pas enterré. Il fut modifié par Woodrow Wilson, qui suggéra que cette rencontre se tienne sur les Îles des Princes, près d'Istanbul. Les représentants des grandes puissances déclarèrent officiellement le 22 janvier 1919 qu'ils ne considéraient pas le peuple russe en ennemi, et invitaient toute entité contrôlant militairement ou tentant d'exercer une autorité politique sur la Sibérie ou la partie européenne de la Russie (à l'exception de la Finlande), à envoyer des représentants dans les Îles des Princes. La rencontre des délégués des « Puissances associées » était cependant suspendue à la condition que cesse toute activité armée sur le territoire russe européen, le territoire finlandais, etc.⁶⁷, ce qui avait peu de chance de se produire. Pour toute réponse, Lénine et Léon Trotsky signèrent le 24 janvier 1919 un appel à la formation de l'Internationale communiste dans lequel la Société des Nations était présentée comme une ligue d'Etats capitalistes cherchant à étrangler la révolution⁶⁸. Les autorités russes antibolchéviques s'opposèrent également à la rencontre dès le 16 février, et celle-ci n'eut pas lieu.

Montrant là encore les hésitations des Alliés à l'égard des Soviets, un expert de la délégation des Etats-Unis, William Bullit fut malgré tout envoyé à Moscou le 22 février pour trouver un terrain d'entente avec Lénine. L'opération aboutit à un projet de paix le 14 mars mais, juste avant, lors de son premier Congrès du 10 mars 1919 l'Internationale communiste appela « à la lutte » contre la Société des Nations qualifiée de « Ligue de pillage, d'exploitation et de contre-révolution »⁶⁹. L'évident double langage des autorités russes peut expliquer que, lorsque William Bullit rentra à Paris, le plan qu'il avait négocié fut purement et simplement écarté.

Qu'elle ait été déclarée (Georges Clémenceau) ou qu'elle ne l'ait pas encore été (Woodrow Wilson), l'hostilité des représentants des grandes puissances à l'égard de la Russie était claire. Toutefois, ils hésitaient sur le régime dont ils devaient prévoir l'application à la Russie, au sein du Pacte. Dans ses propositions de décembre 1918, le représentant de l'Afrique du Sud, le Général Jan Smuts préconisait purement et simplement une attaque armée de la Russie par l'ensemble des Etats du monde⁷⁰, puis une mise sous

⁶⁶ Voir les minutes de la séance du Conseil des dix tenue au Quai d'Orsay, dans : *Papers relating to the Foreign Relations of the United States – The Paris Peace Conference*, vol. III, p. 491.

⁶⁷ Décision du Conseil suprême du 22 janvier 1919, rendue publique et publiée le même jour, par exemple dans le *New York Times*.

⁶⁸ « Extract from the Appeal for the Formation of the Communist international, signed *inter alia* by Lenin and Trotsky, 24 janvier 1919 », dans : J. Degras (Ed.), *Soviet Documents on Foreign Policy, vol. I, 1917-1924*, London, New-York, Toronto, 1951, pp. 136-137, spéc. p. 136 (« the alliance of capitalist States which are organizing themselves against the revolution under the hypocritical banner of the « League of Nations » will strangle this revolution ; »).

⁶⁹ Appel de l'Internationale communiste lors de son premier Congrès de mars 1919, « à la lutte contre la sainte alliance des capitalistes pour la répression de la révolution ouvrière » (*Thèse sur la situation internationale et la politique de l'entente*). Cette ligne et ce ton resteront populaires, au moins chez les communistes non-russes, lorsque l'URSS deviendra, contre l'avis de différents membres de la SDN, membre de la SDN le 18 septembre 1934. Voir par ex. : « La Russie soviétique dans le concert des brigands impérialistes », *Bilan*, Juin 1934, pp. 257-263.

⁷⁰ Miller, I, p. 35.

tutelle⁷¹. Cette possibilité fut cependant écartée par Woodrow Wilson lorsqu'il intégra les propositions de Jan Smuts concernant les mandats dans ses projets de Pacte. La question de l'application de l'article relatif aux mandats (alors article 17 du Pacte) à certains territoires russes revint dans la discussion lors de la sixième séance de la Commission, le 8 février 1919. Mais la mise sous tutelle fut presque unanimement rejetée⁷². Tous les représentants d'Etat avaient alors en tête l'entrée possiblement prochaine de la Russie en tant qu'Etat indépendant et même en tant que grande puissance⁷³. C'est en vue de son adhésion et de celle de l'Allemagne que le paragraphe 2 de l'article 4 du Pacte fut introduit, qui permet au Conseil de désigner d'autres membres permanents au Conseil.

La terrible guerre civile russe combinée aux révolutions « bolchéviques » qui fleurissaient en Allemagne accroissaient le sentiment d'urgence à rétablir un semblant d'ordre public en Europe. Parce que les grandes puissances pensaient que leur unanimité manifeste serait l'une des clefs de la pacification de l'Europe, ils recherchaient en outre activement et ouvertement à trouver des compromis. Avec l'homogénéité idéologique des principaux vainqueurs, leur accord général sur la conclusion d'un Pacte, et le grand nombre des sujets à traiter, ce sentiment d'urgence explique la brièveté des négociations.

E. La relative homogénéité du climat idéologique

La participation de la Russie étant exclue, la Conférence de La Paix se tint entre des Etats alliés et neutres qui étaient tous idéologiquement très proches, à l'exception de délégations très discrètes sur le Pacte, comme la Chine ou le Japon. La négociation du Pacte se distingue donc clairement, de ce point de vue, de celle de la Charte des Nations Unies où les questions essentielles furent tranchées par des Etats appartenant à deux camps idéologiquement antagonistes. Aussi, même si, notamment dans sa forme, la Conférence de Paris peut paraître novatrice (participation d'un grand nombre de petits et moyens Etats et d'Etats situés hors du continent européen, rôle décisif des Etats-Unis, influence de la presse et des associations, etc.), elle se rapproche par d'autres aspects peut-être plus concrets de certaines négociations du XIX^{ème} siècle, au cours desquelles un « club » fermé d'Etats européens se partageaient des territoires ou des zones d'influence en Europe ou sur d'autres continents.

De ce point de vue, l'idéologie raciste du siècle précédent marque assez évidemment la négociation. L'article 22 du Pacte final repose par exemple, d'un côté sur une distinction entre peuples civilisés et peuples non-civilisés (article 22, paragraphe 2), et d'un autre côté sur une hiérarchie des peuples « moins civilisés » en fonction de leurs degrés de civilisation ou de développement (article 22, paragraphes 3, 4, 5 et 6). Or, ces dispositions du Pacte sont directement issues des points 4, 5, 6 et 7 de la décision adoptée par le Conseil suprême le 30 janvier 1919⁷⁴. Lors de la négociation, cette décision ne fut pas discutée sur le plan des principes, et plus généralement, de nombreux participants évoquèrent des races inférieures et

⁷¹ Miller, I, p. 101.

⁷² Miller, I, p. 185, et II, pp. 272-273.

⁷³ Voir not. : Miller, I, pp. 151, 284-285, 296. Voir cependant la possibilité, évoquée par le Général Tasker H. Bliss dans ses commentaires du premier projet Wilson, que des démembrements de la Russie rentrent un jour dans la SDN (commentaires du 14 janvier 1919, dans : Miller, II, p. 97).

⁷⁴ Décision adoptée sur proposition de David Lloyd George, à propos de la soumission des anciennes colonies allemandes au système des mandats. Voir : Miller, I, p. 509 (en langue française) ou D. H. Miller, *My Diary at the Conference*, XIV, p. 131 (en langue anglaise). Voir également la présentation de la question des mandats dans : Miller, I, chapitre 9, pp. 101-117.

supérieures et surtout des sociétés à des stades de développement différents sans que nul ne paraisse en être choqué ou y trouve à redire⁷⁵.

La question de ces inégalités fut cependant soulevée par le Japon. En effet, le 13 février 1919, le Baron Makino déposa une proposition de clause relative à « l'égalité des races »⁷⁶. Cette dernière ne visait pas à remettre en cause le système des mandats (et le lien avec lui ne fut étrangement pas relevé), mais faisait obligation à tous les Etats membres de traiter de manière « juste et équitable » les étrangers ressortissant des Etats membres, sans discrimination raciale ou nationale. La proposition reçut le soutien clair des Chinois, des Italiens, des Français, des Tchécoslovaques et des Polonais, c'est-à-dire d'une majorité de représentants. Mais l'opposition vigoureuse de quelques Etats menés par l'Australie, puis par le Royaume-Uni⁷⁷ avec le soutien des Etats-Unis empêcha la résolution d'obtenir l'unanimité requise⁷⁸. Même lorsque, le 11 avril 1919, le Baron Makino fit un émouvant plaidoyer visant à ce que les principes de l'« égalité des nations » et du « traitement équitable des étrangers » soient au moins insérés dans le Préambule du Pacte, sa proposition fut refusée par Lord Robert Cecil et Woodrow Wilson⁷⁹. Le représentant japonais exigeant un vote, celui-ci obtint 11 voix sur 17, Woodrow Wilson et Edward Mandell House s'abstenant de voter⁸⁰. Woodrow Wilson déclara alors que l'amendement n'était pas adopté.

Dans les discours des négociateurs, l'admission implicite d'une hiérarchie des races allait de pair, d'une part avec l'invocation récurrente de l'« Humanité » des Alliés et du progrès que la Société des Nations constituerait pour « Elle », et d'autre part avec le confinement de l'Allemagne à un être monstrueux et barbare, auquel aucune confiance ne pouvait être accordée dans la mesure où il avait « violé les droits de l'Humanité ». Les discours des principaux négociateurs du Pacte à la première séance plénière de la Conférence des Préliminaires de Paix, du 18 janvier 1919 sont particulièrement éclairants à cet égard⁸¹.

⁷⁵ Le « nouvel ordre mondial » prôné par le Président Wilson reposait d'ailleurs sur des idées comme celle voulant que la ségrégation soit un « avantage » offert aux personnes noires par les personnes blanches (voir la conversation entre M. Trotter et M. Wilson, qui peut être trouvée dans *The New Crisis* (le magazine officiel de la NAACP) jul./august 2000, p. 60 (« Commentary, Intro February 1914, Conversation, January, 1915, Mr. Trotter and Mr. Wilson ») ou celle selon laquelle l'Occident doit « imposer ses standards à l'Orient » et le « transformer » entièrement de l'extérieur (voir la célèbre formule : « The East is to be opened and transformed, whether we will it or no; the standards of the West are to be imposed upon it » (W. Wilson, « Democracy and Efficiency », *The Atlantic Monthly*, 1901, vol. 87)). La *Practical Suggestion* de Jan Smuts était également dans cet ordre d'idée, c'est-à-dire dans celui de ce que d'aucuns ont appelé un « impérialisme libéral ».

⁷⁶ Miller, II, pp. 486-488.

⁷⁷ En réalité par les représentants des *Dominions* britanniques et par Lord Balfour (ce dernier affirmant ouvertement l'inégalité des hommes suivant le lieu où ils naissent. Voir : Miller, I, p. 183), tandis que Lord Robert Cecil marqua courageusement sa désapprobation (voir le compte-rendu de la séance tenue le 11 avril 1919 par la Commission de la SDN, dans : Miller, II, p. 389).

⁷⁸ Voir : Baker, II, pp. 238-239 ; Miller, I, pp. 183-184, 201, 210-211, et sur la même question au Conseil des quatre : P. Mantoux, *Les délibérations du Conseil des quatre*, I, p. 399.

⁷⁹ Voir spéc. le compte-rendu de la séance tenue le 11 avril 1919 par la Commission de la SDN, dans : Miller, II, pp. 387-392.

⁸⁰ Voir : D. H. Miller, « La constitution de la Société des Nations », dans : Col. House et Ch. Seymour (Eds.), *Ce qui se passa réellement à Paris en 1918-1919 – Histoire de la Conférence de la paix par les délégués américains*, Paris, 1923, p. 322.

⁸¹ *Actes de la Conférence de la Paix, 1919-1920*, Paris, vol. III (1922), *Partie III*, pp. 5-9. Le Président de la République Française, Raymond Poincaré affirmait que « [l']Humanité peut faire confiance [aux représentants présents], parce qu'ils ne sont] pas de ceux qui ont violé les droits de l'Humanité » ; il évoquait la guerre qui « est devenue, dans toute la force du terme, une croisade de l'Humanité pour le Droit ». « En établissant [un] ordre nouveau », il estimait que les représentants des Etats allaient « répondre » aux aspirations de

L'invocation de « l'Humanité » marchait également main dans la main avec une très grande valorisation du « Droit », censé pouvoir « régner », se substituer à la « force », et donc pouvoir apporter la « Paix » (« Droit » et « Paix » étant systématiquement écrits avec une majuscule)⁸².

Du côté anglo-américain, l'accent était plutôt mis sur l'« opinion publique mondiale » ou « universelle » et la démocratie. Dans les projets britanniques et américains de Pacte en particulier, l'idée d'un contrôle de la politique extérieure des Etats par l'« opinion publique mondiale » est très présente. Bien que cette théorie du contrôle *des Etats* par l'opinion publique *universelle* doive en être distinguée, elle était alors très souvent mélangée à celle du contrôle *parlementaire* de la politique extérieure de l'*exécutif* d'un Etat particulier, qui prend justement son essor après la Première Guerre Mondiale et la découverte des traités secrets ayant entraîné le conflit. Alors que le contrôle parlementaire de la politique étrangère du pouvoir exécutif repose sur l'idée que les peuples des Etats démocratiques ne souhaitent généralement pas la guerre, et que le droit constitutionnel interne leur donne les moyens de faire pression en ce sens sur le gouvernement, le contrôle de l'ensemble des politiques étatiques par l'« opinion publique universelle » a un fondement moins évident. Pourtant, une confiance très grande lui est accordée. Le Colonel House, Woodrow Wilson ou le Général Jan Smuts étaient clairement d'avis que sans l'opinion publique, la SDN « serait sans effet »⁸³. Lord Robert Cecil, le principal promoteur britannique du Pacte, déclara même que « [l']arme sur laquelle nous [les Britanniques] comptons est l'opinion publique. Si nous faisons erreur sur ce point, toute notre œuvre est une erreur »⁸⁴. Et Woodrow Wilson estimait si peu les tribunaux qu'il considérait, selon une formule à la mode à l'époque, que « le jugement du tribunal de l'opinion publique [était] beaucoup plus efficace que celui d'aucun tribunal du monde », et que « le jugement moral des peuples est plus sûr qu'un procès devant une juridiction »⁸⁵. Typique de l'idéologie des deux principales puissances de l'époque – les petites et moyennes puissances en sont évidemment moins convaincues⁸⁶ –, cette confiance faite à l'opinion publique dans la prévention de la guerre est l'une des racines du désaccord

l'Humanité ». Approuvant Raymond Poincaré, Woodrow Wilson affirmait que la Conférence de la Paix « p[ouvait] en effet être considérée comme le couronnement suprême de l'histoire de *l'Humanité* ». Selon lui, « [l']*Humanité* a[va]it obtenu la victoire et c'est avec une vive satisfaction que [les Alliés] enregist[r]aient ici ce grand résultat ». Leur tâche était d'« enlever des épaules de *l'Humanité* le poids effroyable qui [pesait] sur elle. Allégée de ce poids, *l'Humanité* [aurait] enfin [pu] retourner à son activité antérieure qui lui procurera[it] joie, bonheur et prospérité » (tous les italiques sont ajoutés). A la lecture de cette invocation incessante et un peu irritante de « l'Humanité » par des représentants d'Etats, mais aussi par la presse ou la doctrine de l'époque, on comprend peut-être mieux la formule à la fois célèbre et critiquable de Carl Schmitt, selon laquelle « qui dit « Humanité » veut tromper ». Il n'est d'ailleurs pas inutile de noter ici que, selon l'interprétation « schmittienne », l'usage récurrent du terme « Humanité » indique le passage de la guerre interétatique entre égaux à la guerre discriminatoire, une guerre inhumaine puisque dirigée contre des « ennemis de l'Humanité » et non contre des égaux.

⁸² Là encore, Carl Schmitt, en tant qu'adversaire résolu de la Société, prit le contrepied de ce raisonnement en soutenant qu'« [i]l est illusoire de penser que le droit amène la paix ». Selon lui, « [c]'est plutôt la paix qui est à la base du droit. » (C. Schmitt, « La question clé de la Société des Nations », dans : R. Kolb (prés. et trad.), 2 *textes de Carl Schmitt*, Paris, 2009, pp. 23-27).

⁸³ Voir par ex. la *Practical Suggestion* de Jan Smuts (Miller, II, pp. 40, 49) ou la conversation de Woodrow Wilson avec Vittorio Emanuele Orlando le 30 janvier 1919 (Miller, I, p. 66).

⁸⁴ Cité dans : P. Gerbet, M.-R. Mouton, V.-Y. Ghebali, *Société des Nations et Organisation des Nations Unies*, Paris, 1973, p. 18. Voir également sa lettre du 22 juillet 1918 au Colonel House dans : Ch. Seymour (Ed.), *Papiers intimes du Colonel House*, Paris, 1931, vol. IV, p. 47.

⁸⁵ Intervention à la séance du 10 février 1919 à la Commission de la SDN, dans : Miller, I, pp. 447 et 448.

⁸⁶ Voir par ex. la position de Milenko Vesnitch (pour la Serbie) lors de la même séance : *Ibid.*, p. 448.

le plus important des négociateurs concernant le Pacte : le désaccord entre les Britanniques et les Américains d'un côté, et les Français et les Italiens de l'autre, quant aux moyens à mettre en œuvre pour empêcher les guerres d'éclorre (voir *infra* le point VI).

En revanche, les principaux négociateurs avaient en commun de sortir d'une guerre mondiale qui les avait tous affecté à des degrés divers. Elle avait eu pour conséquence de convertir très largement leurs peuples au pacifisme (à l'exception, peut-être, du peuple japonais), et de nombreuses associations pacifistes avaient fleuri dans l'ensemble de l'Occident. Toutefois, en fonction de l'implication de chaque Etat dans la guerre et des ravages provoqués par elle chez eux, le même mot de pacifisme cachait des réalités différentes suivant les Etats. Ainsi, les populations française, allemande, mais aussi russe, serbe ou roumaine avaient été saignées, et elles craignaient plus que tout l'instabilité persistante. Leur idée du pacifisme était très pragmatique, et pas du tout hostile à la conscription, au contrôle des armements, à l'autorité, à l'usage de la force, etc. L'idée du pacifisme développée par les peuples britannique et surtout américain était plus « abstraite », ce qui s'expliquait certainement en grande partie par le fait qu'ils n'avaient pas eu d'occupation militaire à subir. Elle reposait sur des solutions comme le désarmement, l'abolition du service militaire, le contrôle de l'Etat par la presse et les associations ou le rôle pacificateur du temps.

En fonction des interprétations retenues des causes de la Première Guerre Mondiale, différentes solutions « pacifistes » étaient envisagées. A côté des solutions assez idéologiques et très contestées qu'étaient l'Internationale communiste (en réalité un « mondialisme » selon le mot de Robert Lansing⁸⁷) et celle du désarmement général, une troisième voie « internationaliste » ou « de coordination » s'imposa assez naturellement. En effet, la majorité des citoyens, des analystes et des hommes politiques voyaient l'origine de la Première Guerre mondiale dans le fait que les Etats concernés avaient été dans l'incapacité d'organiser une réponse commune, décidée de manière multilatérale, à certains événements, et qu'ils avaient alors été prisonniers d'alliances bilatérales secrètes⁸⁸. Suivant cette interprétation, les solutions les plus logiques étaient l'établissement d'un forum de discussion ouvert à tous les Etats, le développement des modes de règlement pacifique des différends et l'interdiction des traités secrets. Les négociateurs s'entendirent d'emblée sur ces solutions parfaitement compatibles avec le fameux discours des « Quatorze points » de Woodrow Wilson.

F. L'absence de publicité des débats

Le premier des « Quatorze points » de Woodrow Wilson préconisait des « traités de paix publics et *publiquement négociés* » et une « *diplomatie procédant toujours franchement et au vu de tous* »⁸⁹. Toutefois, si le Traité de Versailles ou le Pacte ne constituaient évidemment pas des traités secrets, la négociation du second ne fut ni ouverte, ni publique.

⁸⁷ R. Lansing, « Some Legal Questions of the Peace Conference », *AJIL*, vol. 13, 1919, p. 632.

⁸⁸ Voir not. : D. H. Miller, « La constitution de la Société des Nations », dans : Col. House et Ch. Seymour (Eds.), *Ce qui se passa réellement à Paris en 1918-1919 – Histoire de la Conférence de la paix par les délégués américains*, Paris, 1923, p. 312.

⁸⁹ Woodrow Wilson se défendit en soutenant par la suite que ce dont il avait proclamé l'abolition était les traités secrets et non la diplomatie secrète (voir not. sa lettre du 12 mars 1918 à Robert Lansing, dans : *Miller*, I, p. 19, note 1). Cet argument ne tient pas devant le sens ordinaire de l'exposé officiel du premier point. Il ne tient pas non plus devant le sens que Woodrow Wilson attribua lui-même à ce point dans ses discours, par exemple dans

Tout d'abord, la négociation fut presque entièrement fermée à tous les Etats qui n'étaient pas des grandes puissances victorieuses. Comme on l'a vu plus haut, elle était fermée aux Etats vaincus ; la plupart des petits et moyens Etats alliés ou neutres n'étaient pas présents à la Commission chargée de négocier le Pacte ; et nombre de décisions importantes furent prises en dehors de la Commission, de manière confidentielle, au Conseil suprême. Enfin, le projet *Hurst-Miller* qui fit l'objet des négociations à la Commission de la SDN ne fut pas adopté par cette Commission, mais résulta d'un compromis entre les seuls représentants des Etats-Unis d'Amérique et du Royaume-Uni.

Ensuite, la négociation du Pacte au Conseil comme à la Commission fut très largement fermée à la presse. Cette dernière assista aux premières séances plénières de la Conférence de la Paix, mais il semble qu'elle fut (délibérément) si mal placée dans la salle que l'essentiel lui échappa. Le premier communiqué officiel de la Conférence ne disait à peu près rien, et il fut aussitôt considéré comme décevant, voire comme insultant par les journalistes⁹⁰. Surtout, ceux-ci découvrirent avec colère la décision prise le 13 janvier 1919 par les grandes puissances d'assurer la confidentialité des délibérations des différents « conseils » et des commissions (voir *supra* le point II). Suite à leur vigoureuse protestation⁹¹, les grandes puissances réexaminèrent la question le 16 janvier⁹². Le 17 janvier 1919, le Conseil des dix prit finalement la décision de maintenir aux réunions du Conseil un caractère secret, et de rendre publiques les séances plénières de la Conférence, sauf en certaines occasions⁹³. Le système resta donc le même et les séances plénières devinrent, comme Arthur Balfour l'avait prévu et comme Robert Lansing le regretta par la suite⁹⁴, de purs simulacres où des décisions déjà prises étaient répétées et imposées aux Etats qui n'avaient pas participé à leur adoption.

De manière plus surprenante, les négociations furent aussi très largement fermées à la plupart des hommes politiques des Etats concernés. Woodrow Wilson insista sur la confidentialité des débats au sein du Conseil suprême et indiqua qu'il aurait même souhaité qu'aucune note n'y soit prise. Les représentants européens rejetèrent cette suggestion et rappelèrent au Président des Etats-Unis leurs devoirs à cet égard, ne serait-ce que dans l'hypothèse où, perdant les élections, ils devraient laisser la main à d'autres. Woodrow Wilson ne put s'opposer à la prise de notes mais refusa absolument que les conversations du Conseil des quatre soient communiquées, après son départ, à son propre Secrétaire d'Etat, Robert Lansing. Plus généralement, Woodrow Wilson refusa toujours de donner quelque

son Message au Congrès pour répondre aux déclarations allemande et autrichienne au sujet de la paix (qu'on peut lire dans : *La Conférence de la Paix et la Société des Nations*, pp. 29-34).

⁹⁰ Voir en particulier : *Baker*, I, pp. 139-140, et pour un exemple : « Text of First Paris Conference Communique Reveals Little of Actual Doings of Session », *New York Times* du 16 janvier 1919.

⁹¹ Voir not. la lettre adressée à Woodrow Wilson par les principaux journaux américains dès le lendemain, dans : *Baker*, I, p. 141. Voir également les disputes entre journalistes peu après, les journaux d'opposition (notamment *L'œuvre* et *l'Humanité*) reprochant à St. Blanchard, représentant de la presse française au comité de presse interallié, d'être un partisan de la censure : W. Duranty, « Peace Conference – Duel Threatened – Paris Journalist Challenges a Colleague Over Publicity Dispute – Press Decision Pleases », *New York Times* du 21 janvier 1919.

⁹² Durant cette séance, Georges Clémenceau souligna que les communications entre journalistes de différents pays étant aisées, le Conseil avait pour seules options la totale dissimulation des négociations ou leur ouverture pleine et entière. Le secret le plus total étant impossible vu les attentes des populations, seule l'ouverture de l'intégralité des négociations était possible. Woodrow Wilson approuva en principe la suggestion française mais proposa plutôt qu'on établisse un comité interallié chargé des relations avec la presse afin de dégager une solution. Un tel comité fut immédiatement établi mais il ne permit aucune avancée.

⁹³ Voir son texte dans : *Baker*, III, pp. 47-49. Le Général Smuts préconisait pour sa part que les séances du Conseil soient publiques. Voir sa *Practical Suggestion* : *Miller*, II, p. 43.

⁹⁴ R. Lansing, *The Big Four And Others of the Peace Conference*, London, 1922, pp. 19-20.

information que ce soit à Robert Lansing, ou de tenir compte de ses positions, très différentes des siennes, tant sur la procédure de négociation à suivre que sur le fond du Pacte⁹⁵. Il s'abstint systématiquement de travailler en groupe avec les membres de sa délégation⁹⁶. Bien que les autres membres du Conseil suprême débattaient au contraire avec leurs experts avant de se prononcer, ils ne disaient pas grand-chose de la négociation dès qu'ils en quittaient le cadre. Par exemple, Georges Clémenceau ne se départissait pas, à la Chambre, au Conseil ou devant la presse, d'un mutisme absolu⁹⁷.

Bien entendu, c'est l'ensemble des chefs d'Etat qui, écrasés par la tâche qui leur incomrait, n'étaient pas très enclins à ouvrir les négociations ou à répondre aux questions des politiques ou de la presse. Mais ce fut étrangement Woodrow Wilson lui-même, le chantre de la publicité et de la transparence, qui témoigna de la plus grande intransigeance sur ce point. Contrairement au mythe américain d'un monde européen ancien et réactionnaire, et d'un monde anglo-américain ou américain nouveau et progressiste, c'est par exemple le Président des Etats-Unis qui refusa, le 20 mars 1918, que le tout premier projet de Pacte préparé par un Comité britannique dirigé par Lord Phillimore soit publié. Il fit la même demande le 16 août 1918 pour le projet final du même Comité. De même, alors que la presse connaissait, au milieu du mois de janvier 1919, la plupart des projets ou leurs principaux éléments, le *New York Times* s'étonnait de ne pas avoir accès à celui ou plutôt ceux du Président américain, que la rumeur lui attribuait⁹⁸. Suivant les instructions de Woodrow Wilson, le Colonel House ne faisait circuler les projets du Président qu'entre un très petit nombre de personnes, auxquelles il précisait qu'ils ne devaient le montrer à personne⁹⁹. Résumant l'opinion de la presse française de l'époque, Pierre Miquel dit que Woodrow Wilson était alors « le seul dont on ne sa[va]it pas ce qu'il fera[it] », qu'« [o]n ne sa[va]it [pas] ce qu'il a[va]it dans l'esprit, ni sur les problèmes de l'Europe orientale, ni même sur la Société des Nations »¹⁰⁰. La manière dont il mena la négociation dans les faits fut ainsi exactement celle qu'il avait banni dans ses discours, lorsqu'il affirmait que les problèmes de l'après-guerre « ne [pouvaient] être discutés séparément ou en petits comités », parce que « [l]a paix générale ne [pouvait] résulter d'une série de petits accords individuels entre

⁹⁵ Voir not. : R. Lansing, *The Peace Negotiations: A Personal Narrative*, London, 1921, p. 77 *in fine*. On doit cependant noter que, plus tôt, Robert Lansing refusa lui-même de discuter le contenu d'un Pacte, alors qu'il y était invité par le Colonel House. Voir à cet effet l'intéressante lettre de Robert Lansing au Colonel House, du 8 avril 1918, dans : *Papers Relating to the Foreign Relations of the United States – The Lansing Papers 1914-1920*, Washington, 1940, vol. II, pp. 118-120, ou en français dans : Ch. Seymour (Ed.), *Papiers intimes du Colonel House*, Paris, 1931, vol. IV, pp. 19-22. Ses doutes initiaux quant à l'efficacité d'un Pacte (auquel seraient parties des régimes démocratiques mais aussi des régimes autoritaires) ne lui furent peut-être pas pardonnés par Woodrow Wilson.

⁹⁶ A l'exception du colonel House. Il préféra se contenter de demander de temps à autres une entrevue en privé ou un mémorandum confidentiel à telle personne qui lui paraissait compétente. Voir : R. Lansing, *The Big Four And Others of the Peace Conference*, London, 1922, pp. 45-47.

⁹⁷ En ce sens, voir par ex. : J.-B. Duroselle, « Chapitre XII – Clémenceau et la paix », dans : *Clémenceau*, Paris, 1988, pp. 725-726.

⁹⁸ Voir : E. Marshall, « Likely to be First Among Declaration of Peace Principle – Plan to Avoid Discussion – First Terms to be Broadly Drawn in Order to Admit Views of All Nations », *New York Times* du 16 janvier 1919. Ce choix de sa part était délibéré. Voir not. : Ch. Seymour (Ed.), *Papiers intimes du Colonel House*, Paris, 1931, vol. IV, p. 57.

⁹⁹ Miller, I, p. 44.

¹⁰⁰ P. Miquel, *La paix de Versailles et l'opinion publique française*, Paris, 1972, p. 75 et p. 76. Maintenant son souhait de ne rien dire à la presse lors de la séance du Conseil des dix le 30 janvier 1919, Woodrow Wilson n'en critiqua pas moins la conclusion qu'elle en tirait, qui était que « he (President Wilson) did not know how his ideals would work » (Miller, II, pp. 195 *in fine*-196).

puissants Etats » et que « [t]outes les nations qui [étaient] engagées dans cette guerre [la Première Guerre mondiale, devaient] prendre part au règlement de toutes les questions qui y [étaient] appliquées (...) »¹⁰¹. L'affirmation systématique de Woodrow Wilson¹⁰² ou de Ray Stannard Baker¹⁰³ – son influent secrétaire à Conférence de Paris – selon laquelle l'opposition à une publicité totale était uniquement française et britannique, et que le Président américain se battit féroce contre elle est donc entièrement erronée¹⁰⁴.

C'est David Lloyd George qui, particulièrement sensible à l'opinion publique¹⁰⁵, se plaignit le plus de ce que des discussions censées être secrètes et tenues au Conseil ou dans certaines commissions étaient de temps à autre reproduites dans la presse britannique¹⁰⁶ ou française¹⁰⁷. Particulièrement visé par le Premier Ministre britannique, Georges Clémenceau nia qu'il y fut pour quelque chose, mais il n'y a rien d'impossible à ce que lui et/ou d'autres membres des délégations françaises aux commissions spéciales de la Conférence aient effectivement organisé des fuites. Toutefois, les fuites concernaient aussi des documents confidentiels français qui sortaient dans la presse de gauche hostile au gouvernement français, après avoir obtenu ses informations de la presse des Etats-Unis¹⁰⁸. Certains représentants de l'Empire britannique comme le Général Botha émirent le même type de plainte à propos d'articles de presse écrits en Afrique du Sud¹⁰⁹. Toujours de la même manière, une « critique confidentielle (...) du [deuxième] projet Wilson » émise par David Hunter Miller durant la phase informelle de confrontation des projets fut rendue publique par « un membre du personnel attaché à la [délégation] américaine à Paris », qui le communiqua

¹⁰¹ Ces extraits sont tirés du Message adressé par Woodrow Wilson au Congrès pour répondre aux déclarations allemande et autrichienne au sujet de la paix (*La Conférence de la Paix et la Société des Nations*, p. 31 et p. 32). Dans ce discours, Woodrow Wilson interpellait avec paternalisme le comte Hertling, l'accusant de vouloir négocier selon des modalités cyniques et obsolètes.

¹⁰² Miller, I, p. 43.

¹⁰³ Voir not. : Baker, I, pp. 136-160, où l'évocation de l'hypothétique combat de Woodrow Wilson va jusqu'à présenter la décision du 13 janvier comme une « fable » ou un fantasme de journalistes.

¹⁰⁴ Avant même que Woodrow Wilson ne pose le pied en Europe, c'est le Colonel House qui avait proposé de demander à la France et au Royaume-Uni de lever la censure qui pesait sur les dépêches envoyées à la presse des Etats-Unis (*Papers relating to the Foreign Relations of the United States – The Paris Peace Conference*, vol. I, p. 213). C'est Robert Lansing qui fit cette requête à Paris et à Londres, d'ailleurs dans un langage d'une grande subtilité, et c'est lui qui l'obtint en moins de trois jours pour la France, et de dix pour le Royaume-Uni (*Ibid.*, pp. 212-214). La réalité est donc très loin de celle décrite au grand public par Woodrow Wilson ou Ray Stannard Baker. En renvoyant à la presse et au public l'image d'un Président tenant la promesse qu'il avait faite d'assurer la transparence de la Conférence de la Paix, Ray Stannard Baker ne faisait qu'exercer la fonction de propagande pour laquelle il avait été engagé par Woodrow Wilson. Voir en particulier à cet égard le langage employé par Woodrow Wilson dans sa lettre au Secrétaire d'Etat Robert Lansing, en date du 17 décembre 1918, dans : *Papers relating to the Foreign Relations of the United States – The Paris Peace Conference*, vol. I, p. 214.

¹⁰⁵ Voir not., de l'un de ses conseillers : Lord Hankey, *The Supreme Control At the Paris Peace Conference – A Commentary*, London, 1963, p. 97.

¹⁰⁶ Voir spéc. Les minutes du Conseil suprême du 30 janvier 1919 (D. H. Miller, *My Diary at the Conference*, XIV, pp. 126-128).

¹⁰⁷ Voir spéc. les minutes du Conseil suprême du 15 janvier 1919 (Baker, I, p. 143 : protestation de D. Lloyd George) et du 21 mars 1919 (D. H. Miller, *My Diary at the Conference*, XV, pp. 464-469 : idem).

¹⁰⁸ Voir par ex. la note de Stephen Pichon, Ministre des Affaires étrangères, publiée dans *L'Humanité* du 11 janvier 1919, probablement après l'avoir reçu de l'*Associated Press*.

¹⁰⁹ Voir par ex. les minutes du Conseil suprême du 30 janvier 1919 (D. H. Miller, *My Diary at the Conference*, XIV, p. 93).

au Sénat¹¹⁰. Ainsi, il semble que plusieurs des membres du Conseil ou des personnes de leur entourage aient organisé des fuites.

Quoi qu'il en soit, il est clair que, à la fois avant les négociations, pendant les négociations préalables entre vainqueurs, et pendant les négociations officielles, tous étaient particulièrement attachés à ce que le contenu des discussions reste dans l'ombre. De divers éléments, on peut penser que, de la part du Président des Etats-Unis, ce souci de discrétion visait surtout à dissimuler le fait que le Pacte était écrit à plusieurs mains et non uniquement de la sienne, et à donner de lui l'image d'un homme privilégiant « l'intérêt mondial » sur les intérêts nationaux et notamment sur les intérêts de son pays. Pour qui épluche les débats, il est toutefois absolument évident que les positions qu'il défendait étaient principalement dictées par le souci de garantir aux Etats-Unis d'Amérique une totale liberté à l'avenir (en particulier la liberté de ne pas intervenir en Europe et la liberté de produire le niveau d'armements qu'ils souhaitaient), et par celui de faire accepter le Pacte par le Sénat américain.

G. L'influence du Sénat américain

Faisant sienne une proposition de David Hunter Miller, Woodrow Wilson souhaitait absolument intégrer le Pacte de la SDN au Traité de Versailles. Il était persuadé que seul le coût politique d'une paix séparée pouvait dissuader le Sénat américain de s'opposer au Pacte : alors que son approbation était improbable si le Pacte lui était présenté de manière autonome, elle ne l'était pas, selon lui, s'il faisait partie intégrante du Traité de Paix. Woodrow Wilson évoqua l'intégration du Pacte au Traité de Paix dans son dernier grand discours d'avant l'armistice, puis de nouveau à son arrivée à Paris. Ensuite, il modifia en vue de cette intégration du Pacte au Traité, la résolution britannique du 15 janvier 1919 lors de la séance de la Conférence du 22 janvier.

Toutefois, selon les exigences ordinaires du formalisme juridique, cette intégration posait un problème d'importance, surtout du point de vue français. En effet, la République Française souhaitait à toute force que l'Allemagne soit exclue des membres originaires de la Société des Nations. Le projet français se distinguait d'ailleurs nettement sur ce point des projets britannique et américain¹¹¹ : les représentants du Royaume-Uni et des Etats-Unis pensaient plutôt, pour leur part, que le contrôle de l'Allemagne serait mieux assuré si cette dernière devenait immédiatement membre de la Société. Cependant, tous les membres du Conseil des quatre avaient rapidement admis le souhait français de voir l'Allemagne exclue¹¹². Or, l'objet même du Traité de Versailles qui était un traité de paix entre la France et l'Allemagne exigeait que cet Etat y soit partie. Mais comment l'Allemagne aurait-elle pu être partie au Traité de Versailles sans être partie au Pacte, si le Pacte faisait partie intégrante du Traité ?

D'un point de vue formel, le problème fut résolu – ou plutôt contourné – par Lord Robert Cecil qui proposa d'intégrer une disposition – qui devint l'article 1 du Pacte –

¹¹⁰ D. H. Miller, « La constitution de la Société des Nations », dans : Col. House et Ch. Seymour (Eds.), *Ce qui se passa réellement à Paris en 1918-1919 – Histoire de la Conférence de la paix par les délégués américains*, Paris, 1923, p. 316

¹¹¹ Voir not. le (I) de l'Annexe II du projet français (Miller, II, p. 404) et son interprétation par le Comité Phillimore (Miller, I, p. 11 §4).

¹¹² Ces positions sont clairement exprimées par les Etats-Unis, le Royaume-Uni et la France dans la délibération du Conseil des quatre du 25 mars 1919 (P. Mantoux, *Les délibérations du Conseil des quatre*, I, pp. 14-15).

renvoyant à une annexe contenant la liste des « membres originaires de la Société des Nations » et des « Etats invités à accéder au Pacte », et omettant l'Allemagne. Cette proposition fut officiellement adoptée dans une résolution prise lors de la deuxième séance plénière de la Conférence, le 25 mars 1919¹¹³. Plus tard, l'Allemagne s'y opposa évidemment¹¹⁴, mais en vain.

Ainsi qu'on l'a dit, les négociations à la Commission de la SDN se tinrent du 3 au 13 février 1919, puis du 22 mars au 28 avril 1919. Du 14 février au 14 mars, Woodrow Wilson retourna aux Etats-Unis. Là, il rencontra une opposition au Pacte bien plus forte que celle qu'il attendait, et qui venait à la fois de la population, des élites et du Sénat. Au Sénat, l'opposition était menée par le démocrate Henry Cabot Lodge, qui reprochait au Pacte (dans sa version du 14 février) d'impliquer l'abandon de la doctrine *Monroe*, l'entrée en guerre automatique des Etats-Unis dans certains cas et la soumission des questions d'immigration à l'arbitrage, de ne pas permettre le retrait d'un Etat de la Société, et tout simplement de contenir une garantie de l'intégrité territoriale de tous les Etats du monde¹¹⁵. Sur cette base, il avait fait signer un Manifeste contre le Pacte à trente-neuf sénateurs¹¹⁶. En vue d'aider Woodrow Wilson à satisfaire ces sénateurs sans renoncer au Pacte, le Sénateur Hitchcock et l'ancien Président William Howard Taft firent des propositions au Président¹¹⁷. A la lueur de ces propositions (exclusion des « affaires intérieures » des compétences de la SDN, reconnaissance expresse de la doctrine *Monroe* dans le Pacte, insertion d'une disposition autorisant les membres à se retirer unilatéralement de la Société, garantie que toutes les décisions seront prises à l'unanimité au sein du Conseil, possibilité pour un Etat membre de refuser d'exercer sa tutelle, etc.), il est très clair que les sénateurs ne souhaitaient pas tant modifier le contenu d'un éventuel engagement des Etats-Unis, que le priver de toute portée de manière à ce que les Etats-Unis restent entièrement libres de leurs mouvements si le Pacte était ratifié. Ce qui était prôné par eux était en réalité, comme certains commentateurs l'avaient vu dès le début¹¹⁸, le retour à une politique isolationniste. Woodrow Wilson ne s'opposa à aucune de ces propositions, et essaya de toutes les faire passer auprès de ses partenaires (voir *infra* le point VI. B).

Quoique certaines d'entre elles firent l'objet de réticences, ces propositions furent toutes acceptées par les membres de la Commission qui jugeaient absolument indispensable l'approbation du Pacte par le Congrès des Etats-Unis. A l'inverse, les menaces de réserve de la part de la France¹¹⁹ ou de refus de ratifier de la part du Japon¹²⁰ n'eurent aucun effet sur

¹¹³ Voir : *Actes de la Conférence de la Paix, 1919-1920*, vol. I (1934), *partie I, premier fascicule*, p. 89, n°199 (résolution du 25 mars 1919 : « *Sur la proposition du Président Wilson*, Il est décidé d'insérer le Pacte (n°101 [premier fascicule, p. 44]) de la Société des Nations dans les Préliminaires de Paix ») (les italiques sont d'origine).

¹¹⁴ Voir la lettre en date du 9 mai 1919, adressée par M. le Comte Brockdorff-Rantzau, Président de la Délégation allemande à M. Clémenceau, Président de la Conférence de la Paix (*Miller*, I, p. 538), et ses observations finales en date du 29 mai 1919 (*Miller*, I, pp. 541-542).

¹¹⁵ Voir tout le début de son discours prononcé le 28 février 1919 au Sénat et consacré à la critique du projet de Pacte présenté le 14 février à la Conférence de la Paix (*La Paix de Versailles*, pp. 321-332).

¹¹⁶ Déclaration du 3 mars 1919 (*Ibid.*, p. 337).

¹¹⁷ Voir la lettre en date du 4 mars 1919 écrite par le premier, et le télégraphe du 18 mars du second (*Miller*, I, pp. 276-277).

¹¹⁸ Voir not. la lettre en date du 24 mars 1919, de J. W. Davis (de l'Ambassade des Etats-Unis à Londres) à M. White (*Miller*, I, pp. 368-374, spéc. p. 369).

¹¹⁹ Voir spéc. le compte-rendu de la séance tenue le 11 avril 1919 par la Commission de la SDN (*Miller*, II, pp. 384, 392 *in fine*).

les résistances britanniques et américaines qui maintinrent leurs positions. Plusieurs dispositions du Pacte trouvent ainsi directement leur origine dans les positions des sénateurs des Etats-Unis¹²¹. Le vote favorable des deux tiers des membres du Sénat, qui était nécessaire à la ratification du Traité au regard de la Constitution des Etats-Unis ne fut cependant pas obtenu par Woodrow Wilson et paradoxalement, il est l'un des principaux artisans de cet échec. Il rejeta en effet la version de Pacte que les sénateurs américains avaient amendée, et demanda à tous les sénateurs démocrates de voter contre elle. La plupart d'entre eux obtempérèrent et le 19 novembre 1919, le texte n'obtint que 39 voix sur 94. Soumise au Sénat le 19 mars 1920, la version initiale du Pacte n'obtint que 49 voix, c'est-à-dire une large majorité à laquelle il manquait cependant 7 voix pour être une majorité aux deux tiers. Contrairement à ce qu'il souhaitait, Woodrow Wilson ne réussit pas à revenir sur sa maladresse en faisant élire « son » candidat James Middleton Cox. Il ouvrit ainsi la voie au rejet définitif du Pacte et à la conclusion, le 25 août 1921, d'une paix séparée entre les Etats-Unis et l'Allemagne. Cette paix séparée fut généralement considérée par les Européens – y compris par Georges Clémenceau¹²² – comme une catastrophe pour le maintien de la paix en Europe sur le long terme.

H. La non implication de Georges Clémenceau dans les négociations du Pacte, et sa préférence pour des accords bilatéraux de garantie

Georges Clémenceau ne croyait pas que le Pacte évoqué par les représentants britanniques et américains à la fin de l'année 1918 était susceptible de garantir effectivement l'intégrité territoriale de la France et la paix en Europe. En effet, il se rappelait que la politique de Woodrow Wilson avait été isolationniste dans les premiers temps de la guerre et que ce n'était « pas l'enthousiasme qui [avait] jeté [les Etats-Unis] dans [les] lignes de feu » françaises, mais « l'inquiétante continuité des agressions allemandes ». Des hésitations de Woodrow Wilson¹²³ et des réticences manifestes des représentants britanniques, Georges Clémenceau avait conclu que les Etats-Unis et le Royaume-Uni n'accepteraient pas de placer dans les mains d'un organisme international, les forces armées nécessaires à la garantie de la sécurité de tous les Etats membres de la Société. A l'inverse, il pensait (à juste titre) qu'ils étaient prêts à conclure avec la France un traité bilatéral de garantie les obligeant à intervenir en cas d'attaque. C'est donc uniquement pour la forme qu'il essaya de convaincre les

¹²⁰ Voir spéc. : *Ibid.*, p. 390.

¹²¹ Il s'agit en particulier de l'article 1§3 sur la possibilité d'un membre de se retirer unilatéralement de la Société, de l'article 4 §6 sur les pouvoirs de vote des membres du Conseil, de l'article 5 §1 sur l'unanimité à l'Assemblée et au Conseil, de la mention du consentement de l'Etat de tutelle dans l'article 22 §2.

¹²² L'opinion de Georges Clémenceau à cet égard (*Grandeurs et misères d'une victoire*, prés. de J.-N. Jeanneney, Paris, Perrin, coll. *Les Mémoires*, 2010 (1^{ère} éd. : 1930), pp. 152, 156) était alors partagée par la plupart.

¹²³ R. Lansing (*The Peace Negotiations: A Personal Narrative*, London, 1921, pp. 32-33) écrit qu'en mai 1916, Woodrow Wilson s'abstint délibérément d'évoquer la possibilité de recourir à la force pour empêcher les agressions ou pour y répondre, alors qu'en janvier 1917, il était convaincu qu'il fallait pouvoir recourir à la force armée pour répondre aux agressions. En effet, dans son message au Sénat du 22 janvier 1917 il évoque la « nécessité absolue de créer une force qui garantisse de manière permanente le règlement des conflits, et qui soit à ce point supérieure à la force d'une nation actuellement engagée dans la guerre ou d'une alliance déjà existante ou envisagée, qu'aucune nation ou coalition de nations ne pourra lui faire face ou lui résister » (notre traduction). Revenant finalement à sa conception antérieure, il refusa durant la négociation que les Etats-Unis d'Amérique s'engagent à envoyer des troupes sur décision du Conseil, et plus encore que des contingents nationaux soient à sa disposition.

représentants américains et britanniques d'insérer une telle garantie dans le Pacte au profit de tous les Etats membres, et plus généralement d'adopter les éléments-clés du plan français avec lesquels il était pourtant parfaitement d'accord¹²⁴.

En l'échange de concessions seulement apparentes (la conclusion du Pacte et sa ratification par la France¹²⁵, l'abandon des revendications françaises sur la rive gauche du Rhin), il conclut, le 28 juin 1919, deux traités bilatéraux aux termes desquels les Etats-Unis et le Royaume-Uni garantissaient à la France une intervention militaire en cas d'agression allemande non-provoquée (les frontières de la Belgique étant assimilées aux frontières françaises). Annexés au Traité de Paix, ces deux traités étaient connexes, de sorte que le rejet du Traité de Versailles par le Sénat américain signifia, non seulement la non-entrée en vigueur du traité liant les Etats-Unis, mais même de celui qui liait le Royaume-Uni. La manœuvre de Georges Clémenceau échoua ainsi, et la France ne bénéficia au sortir de la guerre, d'aucun traité de garantie jugée efficace par le Président du Conseil.

Ce n'est pas à dire, évidemment, que la question de l'efficacité de la future SDN dans la prévention et la terminaison des conflits armés ne fut pas au cœur des différents projets de Pacte.

V. Les projets de Pacte

C'est un euphémisme que de dire que tous les projets de pacte n'eurent pas la même importance : seul un petit nombre de projets américains et britanniques déterminèrent l'orientation générale du Pacte. Leur contenu ne différait pas grandement, leur confrontation et leur fusion finale en un document commun ne furent pas extrêmement difficiles.

A. *L'importance inégale des projets de Pacte*

Comme on l'a déjà suggéré, le nombre de projets de Pacte est incalculable. Toutefois, cinq catégories de projets peuvent être distinguées et présentées par ordre d'importance croissante.

Dans une première catégorie doivent être rangés les projets des Etats ennemis, et notamment le projet allemand qui n'eut aucune importance dans la rédaction du Pacte. En effet, les « conditions de paix » ne furent « proposées » à l'Allemagne que le 7 mai 1919,

¹²⁴ Voir not. ses remarques au Conseil des Quatre, où il craint que la lourdeur de la procédure au Conseil n'amène des retards (P. Mantoux, *Les délibérations du Conseil des quatre*, I, p. 51) ou que l'unanimité n'empêche toute action (*Ibid.*, p. 398). Dans le même sens, lors de la séance du 1^{er} avril 1919, il feint de penser que, conformément au plan français et aux demandes des représentants français, la Commission de la SDN prévoit à ce moment que « le conseil exécutif de cette organisation sera assisté d'un état-major militaire et naval » auquel le Conseil donnera « toutes instructions nécessaires pour préparer des plans d'actions en cas d'agression » (*Ibid.*, p. 108). De même, dans ses mémoires et malgré l'importance qu'il accorde aux parlements et au « *surparlement* » (les italiques sont d'origine) qu'est pour lui la Société des Nations, il estime que sa grande faiblesse vient de son incapacité à prendre des décisions (G. Clémenceau, *Grandeurs et misères d'une victoire*, prés. de J.-N. Jeanneney, Paris, Perrin, coll. *Les Mémoires*, 2010 (1^{ère} éd. : 1930), pp. 151-152) et du fait qu'elle ne soit pas dotée d'un « pouvoir d'exécution » (*Ibid.*, p. 157), toutes choses que demandaient Léon Bourgeois et Ferdinand Larnaude à la Commission.

¹²⁵ Georges Clémenceau maintint sa stratégie durant l'ensemble de la négociation du Pacte et David Lloyd George adopta la même tactique plus tard, une fois qu'il eût compris tout le profit qu'il pouvait en retirer (Miller, I, pp. 277 *in fine*-278). Selon Robert Lansing (*The Big Four And Others of the Peace Conference*, London, 1922, pp. 50-51), Woodrow Wilson ne s'aperçut de ce procédé que vers la fin de la négociation

donc après l'adoption de la version définitive du Pacte le 28 avril. Dès le 9 mai, l'Allemagne fit parvenir son projet de SDN¹²⁶ à la Conférence de la Paix. Assez proche de certains des premiers projets britanniques, le projet allemand était plutôt plus clair et plus ambitieux que le Pacte finalement adopté. De manière compréhensible de la part d'un Etat craignant de voir le règlement des différends monopolisé par les Etats actuellement en position de force, ce projet prévoyait que tout litige devait être soumis à un tribunal arbitral dont les parties avaient préalablement accepté la compétence, ou au tribunal permanent établi par la SDN, ou à un « bureau international de médiation » dont l'impartialité était garantie par son mode d'élection et de fonctionnement. Une fois reçu par le Président de la Conférence, le projet allemand fut « renvoyé à la Commission compétente formée par les puissances alliées et associées »¹²⁷. Si cette dernière exprima une certaine « sympathie » pour l'esprit de certaines dispositions du projet allemand, elle les rejeta toutes¹²⁸. De manière plus pragmatique puisque le Pacte officiel était déjà conclu, l'Allemagne invitait la Commission de la SDN à le compléter par un acte promouvant la mondialisation libérale – à laquelle l'économie allemande était déjà spécialement bien adaptée¹²⁹ – sur le modèle du point n° 3 de Woodrow Wilson¹³⁰. Les Etats alliés et associés rejetèrent cette suggestion, comme toutes les autres observations allemandes susceptibles de modifier le Pacte¹³¹.

Dans une deuxième catégorie de projets, on peut ranger les innombrables projets d'origine privée dont on a déjà donné plusieurs exemples, et dont l'influence sur le Pacte, nécessairement indirecte, reste difficile à apprécier (voir *supra* le point III).

La troisième catégorie regroupe les multiples projets officiels déposés par les petits et moyens Etats alliés (par exemple le projet néerlandais ou le projet commun à la Suède, à la Norvège et au Danemark) et neutres (par exemple le projet du Conseil fédéral suisse), ainsi que le projet italien (même si elle était en principe considérée comme une grande puissance). En effet et ainsi qu'on l'a suggéré plus haut, ces projets n'ont pratiquement pas été discutés par les principaux négociateurs, et ils eurent globalement moins d'influence que certains projets privés importants, comme celui de la *British League of Nations Society* et celui de l'*American League to Enforce Peace*. Certaines propositions contenues dans les projets officiels de petits et moyens Etats neutres ou alliés ont cependant alimenté les réflexions des négociateurs du Pacte¹³².

La quatrième catégorie vise le projet français. Une place à part doit lui être réservée car si son influence fut très loin d'égaler celle des projets britanniques et américains, il en eut beaucoup plus que les projets précédemment évoqués, et constitua le seul contrepois important à la vision anglo-américaine du maintien de la paix lors des négociations à la Commission. Souvent, les principaux négociateurs britanniques et américains l'avaient en

¹²⁶ Miller, II, pp. 744-761.

¹²⁷ Lettre en date du 10 mai 1919, adressée par Georges Clémenceau en tant que Président de la Conférence de la Paix, à son Excellence M. le Comte Brockdorff-Rantzau, Président de la Délégation allemande (Miller, I, p. 539).

¹²⁸ Voir la lettre adressée le 22 mai 1919 par la Commission (Miller, I, pp. 539-541).

¹²⁹ En ce sens et également dans le sens d'une grande proximité entre les orientations allemandes et « wilsoniennes » en matière de politique économique, voir not. : G.-H. Soutou, *L'or et le sang – Les buts de guerre économiques de la Première Guerre mondiale*, Paris, 1989, pp. 743-744.

¹³⁰ Miller I, pp. 544-545.

¹³¹ Certaines observations entraînèrent en revanche la modification de plusieurs autres dispositions du Traité.

¹³² Voir par ex. la référence au projet suisse faite par David Hunter Miller dans une discussion avec Lord Robert Cecil (Miller, I, p. 52 *in fine*), ou la mention d'une lettre de la Délégation suédoise par le représentant français Ferdinand Larnaudé (compte-rendu de la séance du 11 avril 1919 de la Commission de la SDN, *Actes de la Conférence de la Paix, 1919-1920*, Paris, vol. IV-B (1922), *Partie IV – B*, p. 166).

tête lorsqu'ils rédigeaient et discutaient leurs propres projets¹³³, et les négociateurs français à la Commission défendirent ses principales orientations.

La cinquième catégorie regroupe les projets officiels du Royaume-Uni et des Etats-Unis. Leur importance dans le façonnage du Pacte est sans commune mesure avec tous les autres projets. Cette prépondérance extrêmement nette ne résulte pas de leur antériorité (le projet français est par exemple le premier projet définitif à être officiellement endossé par l'un des grands Etats alliés, le 8 juillet 1918). Elle découle plutôt de la puissance des Etats-Unis et du Royaume-Uni, de l'aura du Président des Etats-Unis en Europe, des multiples manifestations de son attachement au Pacte et de ses choix stratégiques combinés à ceux de Georges Clémenceau. En effet, le Président des Etats-Unis craignait manifestement sa confrontation avec le Président du Conseil français. L'opiniâtreté de ce dernier à défendre les intérêts de son pays et de son peuple était devenu légendaire durant la guerre, tandis qu'à propos du Pacte proposé par le Président des Etats-Unis, il avait surtout exprimé des doutes¹³⁴. A l'inverse, Woodrow Wilson qui n'avait gagné les dernières élections que grâce à la division des Républicains, devait en grande partie sa popularité à son discours des « Quatorze points », à son engagement en faveur du Pacte de la SDN et à ses critiques à l'égard des politiques européennes « égoïstes et bornées » qu'il s'agissait de surmonter en concluant le Pacte. Confiant tout d'abord à Edward Mandell House (un conseiller dépourvu de titre officiel) la mission de préparer un projet de Pacte, Woodrow Wilson ne s'y intéressa sérieusement qu'à partir du mois de juillet 1918, suite à l'invitation dudit Colonel House à en faire une « œuvre à laquelle [son] nom [soit] attaché pendant des siècles »¹³⁵. Excluant durant tout l'été d'établir un projet de Pacte développé, il prit rapidement son parti de ne pas chercher de compromis avec la France et l'Italie avant la Conférence de la Paix, et d'ignorer purement et simplement le projet français qui lui avait été envoyé. Sachant que certains hommes politiques britanniques importants étaient particulièrement favorables au Pacte tel qu'il l'envisageait (Lord Robert Cecil en particulier, en contact avec le Colonel House depuis le milieu de la guerre), il préféra essayer de convaincre David Lloyd George, pourtant au départ aussi dubitatif que Georges Clémenceau, de se joindre à lui, afin d'imposer le contenu du Pacte aux autres grandes puissances européennes, et de donner le sentiment d'avoir « vaincu » la diplomatie continentale à l'origine de la guerre. Il chercha à mettre en place un front commun avec les principaux promoteurs du Pacte dans l'Empire britannique, notamment Lord Robert Cecil et Jan Smuts, pour s'opposer aux propositions françaises ou italiennes.

B. Le contenu des principaux projets de Pacte

Le projet de Pacte qui joua le rôle le plus important ne fut pas un projet définitivement endossé par un Etat, mais le rapport provisoire produit le 20 mars 1918 par un Comité britannique composé d'historiens et de membres du *Foreign Office*, établi par Lord Robert Cecil en janvier 1917 et présidé par Sir Walter Phillimore. S'il s'agit du projet le plus

¹³³ Voir par ex. la lettre adressée le 22 juillet 1918 par Lord Robert Cecil à Edward Mandell House (Ch. Seymour (Ed.), *Papiers intimes du Colonel House*, Paris, 1931, vol. IV, p. 47).

¹³⁴ Même lors de sa venue à Londres le 30 novembre 1918, Georges Clémenceau évoqua son scepticisme quant au caractère réalisable d'une Société des Nations pour mieux faire ressortir le progrès que constituerait selon lui le jugement de Guillaume II devant un tribunal international (D. Lloyd George, *The Truth about the Peace Treaties*, I, p. 139).

¹³⁵ Lettre du Colonel House au Président en date du 25 juin 1918 (Ch. Seymour (Ed.), *op. cit.*, vol. IV, p. 28).

important, c'est parce qu'il servit de base au projet préparé par Lord Robert Cecil (le principal représentant britannique à la Commission), mais aussi à la *Practical Suggestion* de Jan Smuts (l'autre représentant de l'Empire britannique) et aux principaux projets des Etats-Unis (le projet *House* et les projets *Wilson*). Or, c'est de la fusion de ces projets britanniques et américains par David Hunter Miller (Etats-Unis) et Cecil James Barrington Hurst (Royaume-Uni) que naquit le projet officiel soumis à la Commission de la SDN lors de sa première séance du 3 février 1918. Plusieurs idées et même plusieurs formules de l'*Interim Report* du Comité Phillimore se retrouvent ainsi dans le Pacte finalement adopté, illustrant par là l'enseignement classique de la psychologie sociale et de l'histoire des négociations qui veut qu'il reste souvent beaucoup, dans un document définitif, du premier projet pris au sérieux par les participants les plus importants¹³⁶. Comme le *Final Report* auquel il aboutit le 3 juillet 1918, l'*Interim Report* était une combinaison d'interdiction du recours à la guerre (articles 1 et 2) et d'institutionnalisation de la coopération et du règlement pacifique des différends (articles 3 à 12). Dans la droite ligne de la Convention de La Haye de 1907 pour le règlement pacifique des conflits internationaux dont il reprenait plusieurs dispositions (les articles 38 et 48, dans ses articles 3 et 4), il ne rendait pas le règlement pacifique des différends obligatoire (article 3) et il n'interdisait pas tout recours à la force, mais uniquement le fait, pour un Etat, de recourir à la « guerre » avant de s'en être remis au règlement arbitral ou au règlement politique via la soumission de l'affaire à une « conférence des Etats » (article 1). Cette dernière disposition fournissait déjà l'essentiel de l'article 12 du Pacte et contenait certaines idées qu'on retrouve dans ses articles 13 et 15. Bien que le Pacte ne comporte plus que quelques traces des termes de l'*Interim Report* en ce qui concerne le règlement pacifique des différends ou des sanctions des violations de l'article 1, il ne s'en écarte pas énormément sur le fond. Les dispositions relatives aux relations avec les Etats tiers au Pacte (articles 13 à 17) fournirent aussi clairement une première réflexion sur ce sujet, qui aboutit à l'article 17 du Pacte. Quant à l'article 18 du *Phillimore Plan* qui concernait la résolution des conflits pouvant survenir entre le Pacte et d'autres traités, il déboucha sur l'article 20 du Pacte qui reste très proche de la formule originale.

Le mémorandum réalisé peu de temps auparavant (le 16 janvier 1918) par Maurice Hankey, un membre influent du *War Cabinet* de David Lloyd George, et par Philip Kerr, également conseiller du Premier Ministre britannique, aurait pu avoir une influence comparable. Pour l'essentiel, il préconisait l'institutionnalisation des mécanismes interalliés en place. Fondée de manière quasi-exclusive sur les grandes puissances, une telle organisation aurait pu être mis en œuvre à très court terme et répondre immédiatement aux questions pratiques de la reconstruction. Mais ce projet était aux antipodes de l'idée plus enthousiasmante de l'organisme nouveau et ouvert annoncée par Woodrow Wilson, Lord Robert Cecil ou les associations favorables à la création d'une SDN. Son rejet par ces acteurs décisifs¹³⁷ lui fut fatal, et c'est sur la base des rapports du Comité Phillimore que Woodrow Wilson demanda à son conseiller le Colonel House d'établir un premier projet. C'est donc l'*Interim Report* du Comité Phillimore qui détermina l'orientation générale du Pacte, et le

¹³⁶ Egalement en ce sens, voir par ex. : Miller, I, p. 3 ; Baker, I, p. 193 ; D. H. Miller, « La constitution de la Société des Nations », dans : Col. House et Ch. Seymour (Eds.), *Ce qui se passa réellement à Paris en 1918-1919*, p. 313.

¹³⁷ G. W. Egerton, « Ideology, Diplomacy and International Organisation: Wilsonism and the League of Nations in Anglo-American Relations, 1918-1920 » dans : B. J. C. McKercher (Ed.), *Anglo-American Relations in the 1920's – The Struggle for Supremacy*, London, 1991, 26-27.

mémorandum de Maurice Hankey et Philipp Kerr fut définitivement écarté par le Président des Etats-Unis dès l'été 1918.

Il en alla de même du projet préparé par un Comité spécial établi dès le 5 juin 1917 par la Chambre de la République Française et présidé par Léon Bourgeois, un homme politique français qui prônait la création d'une *Société des Nations* bien avant le début de la Première Guerre mondiale¹³⁸. Comme les *Reports* du Comité Phillimore – dont il était proche par bien des aspects¹³⁹ – le projet français consistait en une combinaison d'interdiction du recours à la guerre (articles 7 et 9) et d'obligation (il ne s'agissait que d'une invitation dans le projet Phillimore) de recourir aux modes juridictionnels et politiques de règlement pacifique des différends (articles 10 à 13, Annexe II (IV. (I))). Mais le projet français se singularisa dès son adoption (le 8 juin 1918) par le fait qu'il ajoutait à cette combinaison un volet exécutif. Le Conseil international qu'il établissait était doté de compétences considérables visant à lui permettre de sanctionner efficacement les violations de l'interdiction du recours à la guerre (annexe II (I), (II) et (III)). Se réunissant annuellement, le Conseil devait être assisté d'une délégation permanente préparant ses dossiers (annexe II (V)) et surtout d'un état-major (annexe II (III), (III) à (V)) pouvant mettre immédiatement ses résolutions en œuvre en déployant une « force internationale ». Les Etats avaient en effet l'obligation de fournir des contingents à la Société dans une proportion fixée par le Conseil (article 14 §2). Même si la création d'un Secrétariat (article 4) et la tenue de conférences régulières en Assemblée étaient prévues (articles 1 et 2), et même si le projet français contenait des concessions évidentes à la conception anglo-américaine du maintien de la paix (articles 8, 16 et 17), la Société était clairement comprise comme un organisme de maintien du *statu quo* territorial et de réaction aux déstabilisations qu'il pourrait subir, plutôt que comme un mécanisme de prévention ou de coopération. De ce point de vue et bien qu'il fût beaucoup plus détaillé que les projets britanniques, il était assez proche du mémorandum de Maurice Hankey et Philipp Kerr.

D'un point de vue global, le projet français traduisait l'obsession des Etats continentaux meurtris par la guerre d'assurer le maintien des frontières par une union militaire efficace et durable. Ce souci se heurtait à la double préoccupation des représentants des Etats-Unis, qui était de conserver et de pouvoir augmenter le niveau de leurs armements (tout en invitant fermement les Etats européens à diminuer le leur) et de ne pas être obligé une nouvelle fois d'intervenir militairement en Europe. Dans les projets de Pacte, cette opposition se traduisait de la manière suivante : alors que les projets officiels français et italiens reposaient sur l'établissement d'une force militaire unifiée, commandée par un organe international prêt à intervenir en cas d'usage jugé illégitime de la force armée, les projets américains étaient focalisés sur la réduction des armements, la nationalisation de leur production et l'interdiction du service militaire (cet ensemble de mesures ne devant cependant faire l'objet d'aucun contrôle au niveau international). Dès le départ, le projet français fut jugé utopique

¹³⁸ Léon Bourgeois fut le premier Délégué de la France aux Conférences de La Haye, et le premier Délégué de la France à la Commission de la Société des Nations. Voir ses discours dans l'ouvrage *Pour la Société des Nations* (Paris, 1910, XII-467 p.). Voir aussi sa préface à G. Scelle, *Le Pacte des Nations et sa liaison avec le Traité de Paix*, Paris, 1919, 459 p., et à F. Buisson et autres (Eds.), *Leçons professées au Collège libre des sciences sociales pendant l'année 1918*, Paris, 1919, 180 p.

¹³⁹ Voir par ex. son projet d'article 22 sur les conflits éventuels entre le Pacte et les obligations conventionnelles des Etats parties, à la fois très proche de l'article 18 du *Phillimore Plan* et de l'article 20 du Pacte.

par les Américains en raison de son ambition¹⁴⁰, de même que les plans américains le furent par les Français, mais en raison du refus américain d'envisager les moyens de leur mise en œuvre¹⁴¹.

Réalisé à la demande du Président des Etats-Unis avec l'aide de David Hunter Miller et de Sir William Wiseman, le projet établi le 16 juillet 1918 par Edward Mandell House, un proche de Woodrow Wilson, était radicalement différent du projet français. Tourné vers la suppression de « pratiques immorales du passé » comme l'espionnage (articles 1 à 4) et surtout vers le règlement pacifique des différends (articles 10 à 17), il n'interdisait pas clairement le recours à la guerre (article 5) et ne contenait aucun mécanisme sérieux de garantie contre les atteintes à l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique des Etats. En particulier et contrairement aux trois projets précédents, il n'évoquait pas la possibilité de sanctions militaires¹⁴². L'ensemble du projet était centré, non sur la prévention des conflits ou la sanction des agresseurs, mais sur la gestion des différends par la Société, et singulièrement sur les modes judiciaire (création d'une Cour de Justice internationale) et arbitral de règlement. Peut-être sous l'influence du Secrétaire d'Etat américain Robert Lansing¹⁴³ ou de l'ancien Secrétaire d'Etat Elihu Root¹⁴⁴, l'avis du Colonel House sur cette question avait d'ailleurs changé radicalement au cours d'une phrase de réflexion assez longue¹⁴⁵, à moins que ce changement d'orientation ne fût simulé afin d'inviter Woodrow Wilson à l'adopter lui-même. Du point de vue des institutions à mettre en place ou de la participation de nouveaux Etats à la Société, le projet *House* reprenait certaines propositions du Comité Philimore¹⁴⁶, mais il s'en distinguait clairement du point de vue du style à la fois beaucoup plus emphatique (références à la civilisation, à la morale, etc.) et beaucoup plus flou (obligation d'agir conformément à la vérité et à l'honneur, disposition selon laquelle les représentants d'Etat doivent se réunir « de temps en temps », etc.). Le caractère normatif ou non-normatif, juridique ou non-juridique des dispositions, et leur appartenance ou non au préambule étaient assez largement incertains¹⁴⁷ de sorte qu'il fallait certainement comprendre que les dispositions du Pacte devaient être respectées, non en raison de leur caractère juridique, mais en raison de la probité naturelle des hommes, ou de la force intrinsèque du droit, ou de l'opinion publique. Le projet *House* eut une influence non négligeable et on

¹⁴⁰ Voir par ex., sur sa réception : S. P. Tillman, *Anglo-American Relations at the Paris Peace Conference of 1919*, Princeton, 1961, p. 114.

¹⁴¹ Voir par ex. : Rapport du Pr. Felix Frankfurter au Secrétaire d'Etat Robert Lansing, en date du 7 août 1917, dans : *Papers Relating to the Foreign Relations of the United States – The Lansing Papers 1914-1920*, Washington, 1940, vol. II, p. 41.

¹⁴² Alors qu'il le faisait dans sa lettre du 25 juin 1918 à Lord Robert Cecil (Ch. Seymour (Ed.), *op. cit.*, vol. IV, pp. 26-27).

¹⁴³ Sur la faveur de ce dernier pour le règlement juridictionnel des différends, voir not. : R. Lansing, *The Peace Negotiations: A Personal Narrative*, London, Constable & Company Ltd., 1921, pp. 34 *in fine*-35 ; *Id.*, « Some Legal Questions of the Peace Conference », *AJIL*, vol. 13, 1919, pp. 633-635.

¹⁴⁴ Rencontré par le Colonel House lors d'un « déjeuner-conférence » consacré à la Société le 11 avril 1918, en compagnie de l'archevêque d'York, de A. Lawrence Lowell (de Harvard), de Sidney Edward Mezes (qui appartenait au *think tank* établi par Woodrow Wilson *The Inquiry*) et l'ex-Président William Howard Taft.

¹⁴⁵ Ainsi qu'il le dit franchement dans la présentation de son projet (*Miller*, I, p. 13) et qu'en témoigne effectivement sa lettre du 25 juin 1918 à Lord Robert Cecil déjà citée.

¹⁴⁶ L'article 6 du projet *House* reprenait largement l'article 5 du projet *Phillimore* ; la première et la dernière phrase de l'article 9 du projet *House* faisaient de même avec l'article 7 du plan britannique ; enfin, la première phrase de l'article 22 du projet *House* était tirée de l'article 17 du projet *Phillimore*.

¹⁴⁷ Sur ce point, voir not. le §3 de la lettre du Colonel House dans sa lettre du 16 juillet 1918 à Woodrow Wilson (*Miller*, I, p. 13).

retrouve certaines de ses formules dans le Pacte, notamment celle qui veut que « toute guerre ou menace de guerre (...) intéresse la Société toute entière » (article 11 §1 du Pacte) ou celle qui touche au désarmement (début de l'article 8 §1 du Pacte).

La plupart des articles du premier projet de Woodrow Wilson, notamment ceux relatifs aux institutions de la Société, au désarmement et à l'arbitrage, sont issus du projet *House*. Le Président des Etats-Unis supprima toutefois les propositions assez floues de ce dernier concernant la prohibition des « pratiques immorales du passé », il renforça la garantie contre les atteintes à l'indépendance politique et à l'intégrité territoriale des membres (article 3) et mentionna la possibilité de recourir à la force pour faire respecter l'article 3 (articles 7 et 10). De manière probablement malvenue¹⁴⁸, il conserva la limite à la garantie de l'intégrité territoriale proposée par le colonel House, consistant dans la « nécessité » qu'il pouvait y avoir à réviser les traités de frontière dans certains cas. Contre l'avis du Colonel House¹⁴⁹ en revanche, il fit disparaître les articles relatifs à l'établissement d'un organe juridictionnel permanent. Enfin, il préfaça son projet d'un préambule plus sobre que celui d'Edward Mandel House, et qui devint à peu de choses près le préambule du Pacte lui-même.

Aux mois de décembre 1918 et janvier 1919, Woodrow Wilson reçut deux types de projet ou plutôt deux ensembles de documents relatifs au futur Pacte. Les premiers avaient été réalisés, ou par un comité mis en place par le Secrétaire d'Etat Robert Lansing et réunissant notamment les juristes James Brown Scott et David Hunter Miller, ou par David Hunter Miller de manière indépendante. Les documents *Scott-Miller* et *Miller* exprimaient de manière développée ce que pouvait être, à la Conférence de la Paix, la position des Etats-Unis sur les institutions de la Société ou sur le maintien de la paix, ainsi que sur les relations commerciales auxquelles une grande importance était accordée. Ils rappelaient également l'impératif de publicité des traités évoqué dans le point n°1 de Woodrow Wilson, qui était absent de tous les projets jusque-là. Woodrow Wilson reprit cette suggestion dans son troisième projet publié et distribué le 20 janvier 1919. Le Président des Etats-Unis reçut également vers la fin du mois de décembre 1918 un ensemble de documents de son Secrétaire d'Etat Robert Lansing. Très différents de tous les autres projets, les documents fournis par le Secrétaire d'Etat américain préconisaient une stricte égalité de tous les Etats lors de la négociation du Pacte et au sein de la Société, y compris au sein du Conseil¹⁵⁰. Ils demandaient également que la garantie contre l'agression mentionnée dans le Pacte soit négative et non positive, c'est-à-dire qu'elle oblige les Etats parties à ne pas porter atteinte à l'intégrité territoriale et à l'indépendance politique de leurs pairs, mais pas à réagir aux agressions constatées. Sans même répondre à son Secrétaire d'Etat, Woodrow Wilson rejeta silencieusement – mais nettement – ses deux propositions-clés.

Woodrow Wilson accueillit en revanche avec une grande faveur la *Pactical Suggestion* publiée le 16 décembre 1918 par le Général et homme politique sud africain Jan Smuts. De fait, cette *Suggestion* – brillante quoique un peu chauvine, raciste et germanophobe – était assez proche de l'idéologie du Président des Etats-Unis et du colonel House : elle consistait

¹⁴⁸ Voir à ce propos les justes critiques faites à cette occasion par David Hunter Miller dans : *Miller*, I, pp. 52-53.

¹⁴⁹ Voir : Ch. Seymour (Ed.), *op. cit.*, vol. IV, p. 57.

¹⁵⁰ Pour la défense de ces propositions, voir spéc. : R. Lansing, *The Peace Negotiations: A Personal Narrative*, London, 1921, pp. 40-41, 52-53.

en gros à prendre acte de l'effondrement de l'ordre européen et à considérer que la SDN allait prendre sa suite. Dans un style un peu grandiloquent, Jan Smuts proclamait le caractère nouveau, original et créatif de l'entreprise qui attendait les négociateurs. La forme de sa *Practical Suggestion* était également séduisante : elle ne consistait pas en une série de brefs articles prescriptifs, mais en un ensemble assez long de réflexions élégamment formulées. Elle portait essentiellement sur la gestion des territoires dont le statut était alors en question (points 2 à 9), sur les institutions de la Société (points 10 à 14) et sur le désarmement (points 15 à 17), et elle ne réservait que quelques pages à l'interdiction du recours à la guerre et au règlement pacifique des différends, dont l'efficacité était d'ailleurs jugée surévaluée (points 18 à 21). Sur la question des mandats, la *Suggestion* de Jan Smuts allait avoir une influence considérable sur Woodrow Wilson et sur la négociation dans son ensemble. Apparemment fondée sur le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, elle reposait en réalité sur une théorie des inégalités de développement des sociétés qui aboutissait, concrètement, à faire des anciennes colonies allemandes et des territoires russes la proie des Etats vainqueurs, et à rejeter toutes les revendications territoriales italiennes. Du point de vue des institutions de la future Société, le projet *Smuts* reprit l'essentiel des dispositions du *Phillimore Plan*¹⁵¹. Sur un point important toutefois, il s'éloignait des projets *Phillimore*, *House* et *Wilson*, et prolongeait le plan français et les projets *Miller* et *Scott-Miller*. En effet, la *Practical Suggestion* de Jan Smuts suggérait l'établissement d'un organe de décision restreint et permanent, qui selon ce projet devait comprendre de grandes mais aussi de petites et moyennes puissances. Plus exactement, Jan Smuts proposait de combiner deux organes différents : une assemblée où étaient représentés tous les Etats de manière égale et qui produirait des résolutions non-contraignantes (pp. 39-40, et point 11), et un conseil exécutif restreint de neuf ou onze membres comprenant cinq ou six grandes puissances¹⁵² siégeant de manière permanente, et quatre ou cinq petites ou moyennes puissances siégeant de manière temporaire et changeant selon un mécanisme de rotation. Dans ce système, la majorité absolue des grandes puissances devait permettre l'efficacité de l'action, tandis que la représentation des petites et moyennes puissances et la prise des décisions à une majorité des deux tiers leur conféraient une grande légitimité. Cette conception plutôt plus élaborée que les précédentes de l'architecture institutionnelle de la Société allait être globalement reprise par les projets suivants et se retrouver *grosso modo* dans le Pacte. Sur la question du désarmement, Jan Smuts notait à juste titre la difficulté qu'il y aurait à mettre en œuvre ses préconisations assez précises, et effectivement, les négociateurs lui préférèrent une disposition très générale qui devint l'article 8.

Le projet que Lord Robert Cecil publia le 14 décembre 1918 et qu'il proposa au *War Cabinet* le 17 décembre s'écartait des projets *Wilson* et *Smuts*, et il renouait plutôt avec l'esprit des premiers projets britanniques, tant dans sa forme assez sobre que dans son orientation traditionnelle sur le fond. S'appuyant sur les propositions du Comité *Phillimore* et sur le Mémoire de Sir Alfred Zimmermann, du *Foreign Office*, il reprenait le schème institutionnel qui commençait à s'imposer (conférence générale réunissant tous les Etats membres et Conseil plus restreint), mais il le modifiait sur la base des penchants de Lord Robert Cecil pour l'oligarchie (Conseil restreint aux grandes puissances), la coopération interétatique (création d'un Secrétariat) et le règlement juridictionnel (création d'une Cour

¹⁵¹ Ses points 18, 19 et 20 reprennent presque textuellement les articles 1, 2 et 3 du *Phillimore Plan* tandis que son article 21 s'inspire largement des articles 4, 6, 8, 10 et 11 du même *Plan*.

¹⁵² L'Allemagne ayant vocation à en être dès que dotée d'un gouvernement démocratique.

permanente de Justice). Ces deux dernières propositions allaient par la suite être assez aisément acceptées et finalement inscrites dans le Pacte (articles 6 et 14). Dans la même veine que le projet français, le projet de Lord Robert Cecil soulignait le caractère automatique et militaire que devaient revêtir les sanctions imposées par la Société (article II. 3 et 4). Cette position découlait d'une des principales critiques faite par Lord Robert Cecil au projet américain *House*, et elle allait elle-même être l'objet du principal reproche fait par le délégué américain David Hunter Miller, lorsqu'il comparerait avec lui le plan *Cecil*, le deuxième projet *Wilson* et la *Practical Suggestion* de Jan Smuts. Exprimant un souhait spécialement britannique, le projet de Lord Robert Cecil recommandait également que les *Dominions* britanniques et l'Inde soient représentés au sein de l'organe représentatif de la Société. Enfin, la question des mandats qui avait tant occupée Jan Smuts était renvoyée à une convention séparée.

L'acceptation de certaines propositions du Général Smuts par Woodrow Wilson explique la plupart des changements que ce dernier introduisit dans son propre projet de Pacte, qui devint le deuxième projet *Wilson* (ou premier projet de Paris). Il reprit notamment le texte ou l'esprit du plan *Smuts* en ce qui concerne l'établissement d'un Conseil exécutif restreint (article 2), l'abolition du service militaire (article 4) et le règlement pacifique des différends (article 5) et les réactions de la SDN en cas de violation (article 6). Dans ses « articles supplémentaires »¹⁵³, Woodrow Wilson reprit également l'essentiel des propositions de Jan Smuts sur les mandats (articles 1 à 4), mais il fit aussi des propositions nouvelles : très probablement sur la base de pressions de groupes privés, il inséra une disposition sur la législation internationale du travail (article supplémentaire n°5), et à la suite d'une campagne en ce sens menée par des Britanniques israéliques, il introduisit une disposition conditionnant la reconnaissance d'Etats par la Société au respect du principe de l'égalité de tous leurs citoyens devant la loi (article supplémentaire n°6).

C. La confrontation informelle des principaux projets de Pacte

Afin de parvenir à un accord unanime entre les délégations britannique et américaine, et de l'imposer aux Italiens et aux Japonais, et ensuite aux Français¹⁵⁴, le deuxième projet *Wilson* ne fut distribué, le 10 janvier 1919, qu'aux délégués des Etats-Unis et à quelques personnalités britanniques. Mais invité à se prononcer par le Colonel House, David Hunter Miller émit des critiques substantielles à l'égard du projet *Wilson* : il jugeait la garantie de l'article 3 contre les atteintes à l'intégrité territoriale contraire à la Doctrine *Monroe* et donc inacceptable, sauf à intégrer une disposition soulignant que le Pacte était sans préjudice de ladite Doctrine ; il estimait que la mention d'éventuelles mutations territoriales était propice à justifier de nouvelles guerres dans les Balkans ; enfin, le caractère automatique et militaire des sanctions prévues dans les articles 6, 7 et 10 lui semblait contraire à la Constitution des Etats-Unis, selon laquelle c'est le Congrès qui déclare la guerre au nom de l'Etat. Le 14

¹⁵³ Selon divers témoignages, l'étrange idée wilsonienne de distinguer entre 13 premiers articles « véritables » et 6 (dans le deuxième projet) ou 10 (dans le troisième et le quatrième projet) « articles supplémentaires » avait pour origine l'attachement du Président des Etats-Unis au chiffre 13. On frémit à l'idée que des décisions politiques de ce type puissent dépendre de telles inclinations...

¹⁵⁴ Voir not. les mots d'Edward Mandell House à David Hunter Miller le 22 janvier 1919, dans : *Miller*, I, p. 54. Voir également sur ce point : G. Scelle, « L'élaboration du Pacte », dans : P. Munch (Ed.), *Les origines et l'œuvre de la Société des nations*, Copenhague, Londres, Berlin, 1923, Gyldendalske Boghandel/Nordisk Forlag-Christiania, vol. 1, p. 78.

janvier 1919, le Général américain Tasker H. Bliss suggéra également de modifier certains articles du (premier) projet *Wilson*. Du côté britannique et le même jour, Lord Robert Cecil publia une nouvelle version de son propre projet. La résistance britannique, les protestations françaises et les doutes de la délégation des Etats-Unis firent ainsi échouer la tentative de Woodrow Wilson d'imposer sa version du Pacte à ses partenaires vers le milieu du mois de janvier. Le 15 janvier, alors que Woodrow Wilson pensait que le Conseil des dix pourrait adopter le Pacte, David Lloyd George – soutenu par la délégation américaine et notamment par Robert Lansing – proposa de confier sa négociation et son adoption à une Commission spéciale, ce que Woodrow Wilson finit par accepter (voir *supra* le point IV. A).

En attendant le début des débats à la Commission, le rapport de force continua entre le Royaume-Uni et les Etats-Unis : tandis que Lord Eustace Percy modifiait le projet de Lord Robert Cecil pour tenir compte des modifications souhaitées par Woodrow Wilson (20 janvier), David Hunter Miller tentait de faire accepter le projet des Etats-Unis à Lord Robert Cecil en lui demandant quelles modifications il souhaitait y apporter (25 janvier). Entretemps, le 20 janvier 1919, Woodrow Wilson produisait un troisième projet *Wilson* (ou deuxième projet de Paris) en modifiant son projet précédent sur la base des suggestions du Général Tasker H. Bliss¹⁵⁵, de David Hunter Miller et de Robert Lansing. Ces deux derniers ayant souligné l'impossibilité pour les Etats-Unis d'entrer « automatiquement » en guerre sans en passer par le Congrès (comme le prévoyait la formule initiale de l'article 6 : « *Should any Contracting Power break or disregard its covenants (...) it shall thereby ipso facto become at war with all the members of the League* »), l'importante formule de l'article 6 du troisième projet devint « *it shall thereby ipso facto be deemed to have committed an act of war against all the members of the League* », qui est la formule qu'on retrouve dans la première phrase de l'article 16 du Pacte de la SDN. Suivant également par là les suggestions de Tasker H. Bliss, Robert Lansing et David Hunter Miller, Woodrow Wilson introduisit dans son troisième projet un article relatif à la nullité des traités non publiés (article supplémentaire n°9) et une forme de clause de la nation la plus favorisée (article supplémentaire n°10). Toujours dans le même sens que Robert Lansing et David Hunter Miller, Woodrow Wilson préconisa que la SDN puisse « fermer » la haute mer à certains belligérants pour faire respecter le droit de la guerre sur mer (article supplémentaire n°8). Enfin, il modifia les dispositions relatives aux mandats et en inséra une nouvelle afin de garantir la liberté religieuse (article supplémentaire n°7).

Le 27 janvier, David Hunter Miller et Lord Robert discutèrent longtemps des projets *Wilson* et *Cecil* et aboutirent à un texte commun, le projet *Cecil-Miller*. David Hunter Miller accepta notamment trois modifications de la part des Britanniques : la représentation des *Dominions* dans la Société, la limitation de la composition du Conseil aux grandes puissances, et l'extension des pouvoirs du Secrétariat. Certaines questions dont le traitement par le troisième projet *Wilson* n'obtint pas l'approbation britannique – notamment la gestion des mandats, le conditionnement de la reconnaissance des Etats au respect du droit des minorités, la compétence de la Société pour « fermer » des parties de la haute mer dans certaines circonstances, et « l'appel » des décisions d'une Cour permanente de Justice internationale – furent écartées du texte commun.

¹⁵⁵ Voir not. les modifications du préambule, de la première phrase de l'article 3 et des articles 4 et 5 mentionnées dans : *Miller*, I, p. 48.

Ce n'est que le 27 janvier 1919, lorsque le projet fut présenté à Edward Mandell House que ce dernier suggéra qu'il soit transmis aux Italiens et aux Français¹⁵⁶. Il proposa d'en discuter personnellement avec Victor Emanuele Orlando, et que Lord Robert Cecil fasse de même avec Léon Bourgeois. Il semble clair, cependant, que Lord Robert Cecil ne présenta aucun projet à Léon Bourgeois avant le début des négociations à la Commission¹⁵⁷. Le 30 janvier en revanche, Woodrow Wilson échangea lui-même avec le Président du Conseil italien à propos du Pacte. Tout en s'accordant sur l'essentiel du projet, Vittorio Emanuele Orlando s'opposa formellement au placement de Trente et de Trieste sous mandat, et à l'abolition de la conscription qui, selon lui, défavoriserait les Etats n'ayant pas les moyens de financer une armée de métier. Se réunissant le lendemain, Woodrow Wilson, le Colonel House, Lord Robert Cecil et le Général Smuts acceptèrent d'écarter la disposition relative à l'interdiction de la conscription, de faire de même des articles un peu trop précis du projet *Wilson* sur les modalités de l'arbitrage, et d'introduire en revanche une disposition générale sur l'établissement d'une juridiction internationale permanente. Surtout, il fut décidé que David Hunter Miller (pour les Etats-Unis) et Sir Cecil Hurst (pour le Royaume-Uni) se réuniraient pour établir un projet commun à partir des derniers projets américains et britanniques et des décisions qui venaient d'être prises.

Conformément à ces décisions, la disposition relative à l'abolition de la conscription disparut, et le long article 5 du plan *Cecil-Miller* qui concernait l'arbitrage fut remplacé, d'une part par trois articles relatifs au règlement pacifique des différends (10, 11 et 13), et d'autre part par un bref article relatif à l'établissement d'une Cour permanente de Justice internationale (article 12), qui fournit plus tard l'essentiel de l'article 14 du Pacte. En dehors de ces changements, le projet *Hurst-Miller* reprit l'essentiel plan *Cecil-Miller* tout en synthétisant et clarifiant les dispositions. En particulier, il conserva (article 14 §§1 et 2) le système de sanction prévu dans le plan *Cecil-Miller* (article 6 §§1 et 2), c'est-à-dire la combinaison de mesures non-militaires devant être *obligatoirement* prises par les Etats et de mesures militaires devant être *recommandées* par le Conseil. Ce système devint plus tard, avec quelques modifications, les deux premiers paragraphes de l'article 16 du Pacte.

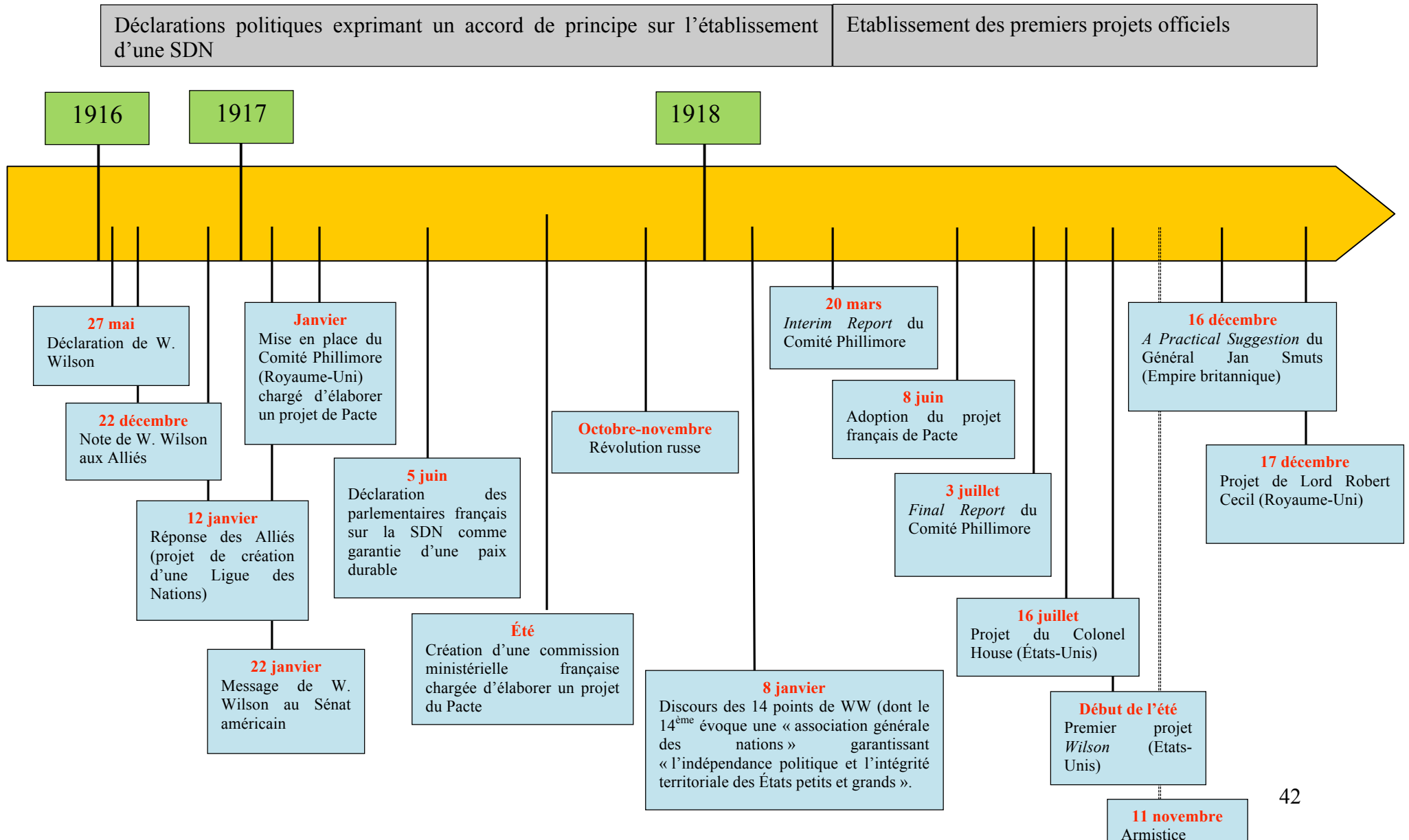
Etabli dès le 2 février, le projet *Hurst-Miller* fut présenté à Woodrow Wilson le même jour. Toutefois, celui-ci n'en fut pas satisfait et préféra lui substituer un autre projet, réalisé à partir du second projet *Wilson* et modifié sur la base de certaines dispositions du projet *Hurst-Miller*. Si Woodrow Wilson accepta certaines modifications opérées par Sir Cecil Hurst et David Hunter Miller (en particulier, la référence aux mutations territoriales pouvant éventuellement limiter le principe de l'intégrité territoriale disparut), le quatrième projet *Wilson* (ou troisième projet de Paris) ressemblait davantage au second projet *Wilson* qu'au projet *Cecil-Miller* ou au projet *Hurst-Miller*. Sur la question de la composition du Conseil qu'il n'aborda pas lors de la réunion du 31 janvier, Woodrow Wilson écarta l'accord trouvé avec les Britanniques (composition du Conseil par les grandes puissances uniquement) pour revenir à son idée inspiré du plan *Smuts* (siège permanent des grandes puissances au Conseil, et présence de petites et moyennes puissances suivant un système de rotation). Plus étrangement, il fit de même avec ses dispositions originales relatives à l'arbitrage, alors que leur remplacement par une disposition sur l'établissement d'un organe juridictionnel permanent était fondé sur un accord entre Lord Robert Cecil et lui. De manière manifeste,

¹⁵⁶ L'omission des Japonais n'est évidemment pas fortuite ici et montre le peu de considération qui était accordé à leur position par les Etats-Unis et le Royaume-Uni.

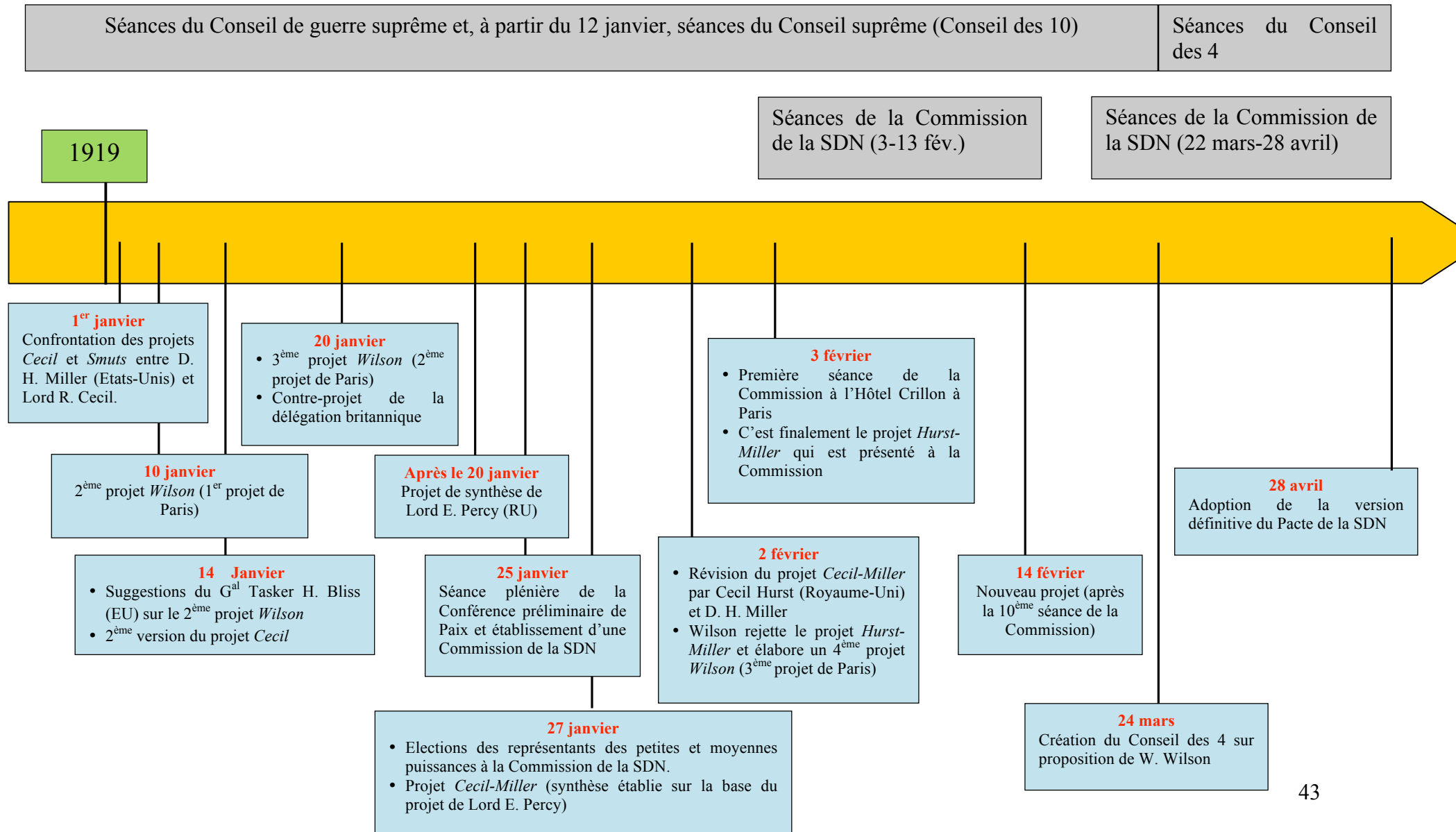
¹⁵⁷ Voir en effet la demande de temps pour examiner les projets de Pacte, faite par Léon Bourgeois à la première séance de la Commission, dans : *Miller*, I, p. 135.

Woodrow Wilson essaya de court-circuiter l'accord que les Britanniques pensaient avoir trouvé avec lui, en présentant de nouveau ses propres propositions à une Commission plus largement composée. Son nouveau projet fut imprimé *in extremis* pendant la nuit de manière à pouvoir être présenté à la place du projet *Hurst-Miller* à la Commission de la SDN, dont la première session avait lieu le lendemain, le 3 février 1919.

AVANT LA NÉGOCIATION



LA NÉGOCIATION



VI. La négociation « officielle » du Pacte

Juste avant le début des négociations à la Commission le 3 février 1919, une séance du Conseil Suprême allait déterminer les débats à la Commission sur un point. En effet, c'est lors de la réunion de ce Conseil le 30 janvier 1919 que fut réglé l'essentiel du problème des mandats sur les anciennes colonies des puissances ennemies. En particulier, aucun des membres du Conseil ne souhaitant que les anciennes colonies de l'Allemagne reviennent à cette dernière, la question se posait des titulaires des droits et obligations sur ces territoires, et des types de droits et obligations dont il s'agirait. D'une manière compatible avec ce que proposait Jan Smuts dans sa *Practical Suggestion*, et également de manière conforme au souhait de Woodrow Wilson et David Lloyd George d'une administration des anciennes colonies allemandes en *trust* (l'Etat administrateur étant le *trustee* et la SDN le *settlor*), l'article 8 du projet déposé au Conseil Suprême par David Lloyd George suggérait une « administration » de ces territoires. Les représentants des *Dominions* britanniques demandèrent cependant à mots couverts, puis plus franchement que ces terres soient purement et simplement annexées¹⁵⁸ et que le Conseil Suprême les répartisse lui-même entre Etats vainqueurs¹⁵⁹. David Lloyd George ne se montra pas enclin à les soutenir ouvertement, Georges Clémenceau se prononça contre l'annexion¹⁶⁰, et Woodrow Wilson haussa résolument le ton en demandant à plusieurs reprises aux représentants des *Dominions* s'ils posaient là un ultimatum au Conseil¹⁶¹. Un accord unanime fut finalement trouvé autour du projet de David Lloyd George¹⁶², qui prévoyait que le Conseil de la SDN choisisse un mandataire, que celui-ci gère le territoire suivant des modalités différentes en fonction du « degré de développement » de la population concernée, des particularités géographiques du territoire, de la densité de sa population, etc., et que le mandataire rende un rapport annuel à la SDN¹⁶³. Approuvée et légèrement amendée par la Commission, cette décision aboutit à l'article 22 du Pacte.

La négociation à la Commission se déroula en deux phases, qui se finirent chacune par une séance plénière de la Conférence où les conclusions de la Commission étaient présentées à tous les Etats : la première phase alla du 3 au 13 février 1919 et opposa essentiellement les représentants du Royaume-Uni et des Etats-Unis qui défendaient le projet conclu entre eux, et les représentants des autres Etats qui en critiquaient certains aspects. Les débats furent ensuite interrompus par le retour temporaire du Président des Etats-Unis dans son pays. C'est à son retour que débuta la seconde phase des négociations à la Commission. Cette deuxième

¹⁵⁸ D. H. Miller, *My Diary at the Conference*, XIV, p. 88 et p. 97 (M. Massey, pour la Nouvelle-Zélande), p. 92 (M. Hughes, pour l'Australie).

¹⁵⁹ *Ibid.*, p. 83 (M. Hughes, pour l'Australie) et p. 84 (Sir Robert Borden, pour le Canada).

¹⁶⁰ A condition qu'elle ait la possibilité de recruter des volontaires dans les territoires sous tutelle, en cas de nouvelle attaque de la part de l'Allemagne (*Ibid.*, pp. 99-103).

¹⁶¹ *Ibid.*, pp. 90-91.

¹⁶² *Appendix A to IC-128 (or BC-18), Resolutions in References to Mandatories* (*Ibid.*, pp. 130-131).

¹⁶³ Georges Clémenceau accepta, mais avec des réticences car il estimait que le SDN était un organisme de défense et non de gestion du monde entier (*Ibid.*, p. 81). L'Italie accepta à condition qu'elle obtint une part de la tutelle (*Ibid.*, pp. 80-81). Le Japon marqua nettement son approbation (*Ibid.*, p. 82). En revanche, le représentant de l'Australie s'inquiéta du fait qu'on ne sache pas l'identité des Etats devant exercer leur tutelle, et les modalités suivant lesquelles ils devraient le faire (pp. 82-83).

période alla du 22 mars au 28 avril 1919 et fut caractérisée par les demandes insistantes de renforcement des pouvoirs de la SDN formulées par les représentants français, et par la prise en compte des souhaits du Sénat des Etats-Unis.

A. La première phase de la négociation officielle

Bien que Woodrow Wilson ait affirmé le 2 février au soir qu'il présenterait son quatrième projet et non le projet *Hurst-Miller* à la Commission, Edward Mandell House demanda au dernier moment à David Hunter Miller d'aller chercher des exemplaires du projet *Hurst-Miller* pour que la Commission l'examine. Lorsqu'il revint, la première séance de la Commission avait commencé et seuls les représentants britanniques et américains (et pour partie Vittorio Orlando) connaissaient le projet. Il est probable que cette substitution de dernière minute ait eu pour origine le refus des Britanniques de revenir à un projet purement wilsonien.

Dès la première séance, les représentants français, italiens, belges et serbes (Léon Bourgeois, Vittorio Orlando, Paul Hymans, Milenko Vesnitch) demandèrent à débattre de l'orientation générale du Pacte. Mais Woodrow Wilson et Edward House, ainsi que Lord Robert Cecil et Jan Smuts affirmèrent que les représentants des autres Etats ne défendraient pas leurs propres vues sur le Pacte, qu'ils étaient tous d'accord sur les principes à mettre en œuvre, et qu'il fallait immédiatement examiner les articles du compromis trouvé entre Britanniques et Américains¹⁶⁴. Plutôt brèves, les séances de la Commission qui se tinrent du 3 au 13 février furent ainsi consacrées à l'étude du projet *Hurst-Miller* article par article. A l'exception de la mise à l'écart d'un article (l'article 19 relatif à la liberté religieuse qui fit l'objet de nombreuses réticences), de l'adjonction de quatre nouveaux articles (les articles 9, 22, 24 et 26) et de quelques légers amendements et réagencements le projet *Hurst-Miller* fut entièrement conservé. Pour rejeter les objections assez nombreuses des Français et des petites et moyennes puissances, les Britanniques et les Américains avaient mis au point une technique assez efficace : si leurs opposants maintenaient leurs critiques, le Président (Woodrow Wilson ou Lord Robert Cecil) renvoyait la question à un comité de rédaction qui maintenait le contenu original de l'article tout en effectuant quelques modifications cosmétiques. Lorsque le « nouvel » article revenait à la Commission, le Président affirmait que les objections avaient été prises en compte, rejetait en conséquence les quelques-uns qui osaient protester, et parvenait en général à ce que l'article soit adopté¹⁶⁵. Tout ceci était possible parce que Woodrow Wilson avait exclu l'adoption d'un protocole formel de négociation, imposé la forme d'une « libre négociation »¹⁶⁶ et implicitement le principe de l'adoption des amendements par consensus¹⁶⁷. Un tel système étant en place, il n'est pas surprenant que le projet obtenu à la fin de la première série de négociations, le 14 février 1919, n'était pas autre chose qu'une version légèrement modifiée du projet *Hurst-Miller*.

¹⁶⁴ Compte-rendu de la séance du 3 février 1919, *Miller*, I, pp. 133-135.

¹⁶⁵ Pour quelques exemples, voir : *Miller*, II, pp. 476 et 477 (séance du 13 février), 509 (séance du 22 mars), 514 (séance du 24 mars).

¹⁶⁶ Compte-rendu de la séance du 3 février 1919 (*Miller*, I, pp. 133 *in fine*-134).

¹⁶⁷ Voir not. les minutes de la séance plénière de la Conférence de La Paix du 14 février 1919 (*Miller*, II, p. 560) et le compte-rendu de la séance du 11 avril de la Commission de la SDN (*Miller*, II, p. 392).

Cela désappointa en particulier les représentants français qui « voulaient aller beaucoup plus loin »¹⁶⁸.

Les discussions du projet lors de la première phase des négociations officielles ont l'avantage de montrer les principales pommes de discorde entre les Etats-Unis et le Royaume-Uni d'un côté, et tous les autres Etats de l'autre. Le premier sujet litigieux concernait la composition du Comité exécutif : tandis que l'article 3 du projet *Hurst-Miller* limitait sa composition aux grandes puissances, qui étaient « considéré[e]s comme directement intéressé[e]s dans toutes les questions appartenant à la sphère d'action de la Société », les représentants des autres Etats à la Commission (y compris la France et l'Italie) ainsi que les représentants des Etats neutres¹⁶⁹ insistaient sur la nécessité d'une « représentation suffisante » des petites et moyennes puissances. M. Pessoa (pour le Brésil) notait en effet que « [d]'après l'article III, les cinq Grandes Puissances auront, dans le Conseil exécutif, des délégués permanents, tandis que les autres Puissances y seront représentées seulement quand leurs intérêts seront directement en jeu. Mais comme, dans ce cas, les Petites Puissances intéressées ne peuvent pas prendre part aux délibérations – puisqu'elles sont parties dans le conflit – il s'ensuit que toutes les décisions seront prises par les Grandes Puissances »¹⁷⁰. Le représentant brésilien demanda également que les grandes puissances soient choisies par l'Assemblée des Etats, comme l'étaient les petites puissances¹⁷¹. Cette dernière proposition fut rejetée mais sur la pression des petites et moyennes puissances, avec le soutien de la France et de l'Italie, l'article 3 fut modifié et les membres de la Commission finirent par s'entendre sur les chiffres de cinq grandes puissances et quatre petites puissances – *ratio* que l'on retrouve dans le paragraphe 1 de l'article 4 du Pacte¹⁷².

Le deuxième sujet contesté était le caractère obligatoire des « décisions » du Comité exécutif : tandis que Woodrow Wilson et Lord Robert Cecil s'opposaient à ce qu'elles revêtent un caractère obligatoire, les autres Etats (particulièrement la France, la Belgique, la Serbie et la Grèce) souhaitaient au contraire qu'elles soient obligatoires, au moins dans les cas où elles étaient prises à l'unanimité (moins les parties au différend sur lequel il était statué) ou à une forte majorité. Conformément au plan français initial, le représentant français Léon Bourgeois préconisait également un renforcement considérable de la future SDN. Il jugeait insuffisamment explicites les articles du projet *Hurst-Miller* relatifs aux réactions de la Société en cas de violation du droit international (les articles 10, 13 et 14). Pour remédier à ce défaut, il proposait notamment que les sanctions prévues (dans l'article 14 du projet) puissent être appliquées, non seulement en cas de recours à la guerre (interdit à l'article 10), mais aussi en cas de non-application des sentences arbitrales (prévues à l'article 11) et d'irrespect des décisions prises à l'unanimité par le Conseil exécutif (conformément à l'article 13). Enfin, il souhaitait que le Comité exécutif ou une commission spéciale soit habilité à contrôler la mise en œuvre de l'article 8 relatif à la réduction des armements.

¹⁶⁸ D. H. Miller, « La constitution de la Société des Nations », dans : Col. House et Ch. Seymour (Eds.), *Ce qui se passa réellement à Paris en 1918-1919 – Histoire de la Conférence de la paix par les délégués américains*, Paris, 1923, p. 320.

¹⁶⁹ Voir leur audition lors de la séance du 20 mars 1919 (*Miller*, II, p. 595) et les amendements déposés par eux (*Ibid.*, pp. 608-609).

¹⁷⁰ Compte-rendu de la séance du 4 février 1919 (*Miller*, II, p. 424 ou *Actes de la Conférence de la Paix, 1919-1920*, Paris, vol. IV-B (1922), *Partie IV – B*, p. 29).

¹⁷¹ Compte-rendu de la séance du 13 février 1919 (*Miller*, II, p. 471).

¹⁷² *Ibid.*, pp. 470-471.

Woodrow Wilson s'opposa frontalement à ces deux propositions (application générale des sanctions et contrôle de la réduction des armements) et à l'idée, qu'il sentait sous-jacente aux propos du représentant français, d'une force armée internationale ou d'une « organisation militaire qui serait donnée aux contingents nationaux pour les grouper rapidement contre un Etat agresseur »¹⁷³. En vue de convaincre ses partenaires de la nécessité d'écarter ces propositions, il évoqua les réticences qu'aurait « l'opinion publique » à s'engager¹⁷⁴, tout en affirmant paradoxalement que les Etats-Unis n'hésiteraient pas à « voler au secours de ceux qui seront attaqués »¹⁷⁵. Lord Robert Cecil exclut également la possibilité d'un véritable contrôle du niveau des armements par la Société, ainsi que celle de troupes à la disposition du Conseil. Sur ces deux points, sa position découlait des deux orientations traditionnelles de la stratégie géopolitique britannique à cette époque : celle qui voulait que les forces militaires du Royaume-Uni et en particulier sa marine de guerre ne soient pas limitées, et celle selon laquelle il convenait d'éviter que l'armée d'un seul Etat du continent européen soit manifestement supérieure à celle de tous les autres. Or, même si la France affirmait qu'elle se soumettrait volontiers à des contrôles, l'institutionnalisation de ceux-ci visait clairement à réduire la puissance militaire allemande à un niveau que les Britanniques (et les Américains) jugeaient inacceptable. Quant à l'organe capable de déployer de manière coordonnée des contingents nationaux en cas d'« attaque brusquée » constatée par le Conseil, Lord Robert Cecil s'en méfiait également. Il substitua à cette proposition l'établissement d'une simple « Commission permanente » chargée de « donner des conseils à la Société sur les questions navales et militaires »¹⁷⁶. C'est cette solution qui fut finalement retenue et qu'on retrouve à l'article 9 du Pacte.

L'aspect économique de la conception anglo-américaine du Pacte fut également contesté. En effet, les Etats dont le territoire avait été directement affecté par la guerre (la France et la Belgique) craignaient que l'application de l'article 20 du projet *Hurst-Miller*, qui garantissait une « franchise de transit » à tous les produits ne décime leurs emplois, « [leur] marché et [leurs] usines »¹⁷⁷ du fait du *dumping* de leurs voisins, notamment allemands. Ferdinand Larnaudé allait plus loin et « combat[ait] l'idée même »¹⁷⁸ de l'article 20, en raison des particularités des situations socio-économiques différentes des Etats pouvant être liés par le Pacte. Jaime Bathala Reis (pour le Portugal) rappela à ce propos que les situations socio-économiques des Etats étaient diverses, même en excluant la situation spécifique des Etats sur le territoire desquels la guerre avait eu lieu. Sur la base de telles considérations et d'autres réticences du même type avancées par le Brésil, la Roumanie, la Belgique, etc.¹⁷⁹, la formule très libérale de l'article 20 (puis 21, dans le projet de la fin de la première période des négociations) fut tempérée par une phrase selon laquelle certaines exceptions seraient admises.

Le 14 février, le projet auquel la Commission avait abouti au terme de la première phase de négociation fut proposé à la Conférence plénière de la Paix. Dans ses commentaires accompagnant la lecture des articles du projet, Woodrow Wilson souligna que la Commission de la SDN étant représentative de l'ensemble des Etats présents à la

¹⁷³ Compte-rendu de la séance du 11 février 1919 (*Miller*, II, pp. 462-463).

¹⁷⁴ *Ibid.*, pp. 463, 465.

¹⁷⁵ *Ibid.*, p. 465.

¹⁷⁶ *Ibid.*, p. 464.

¹⁷⁷ Intervention de Paul Hymans pour la Belgique à la séance du 10 février 1919 (*Miller*, II, p. 446).

¹⁷⁸ *Ibid.*, p. 464.

¹⁷⁹ Voir spéc. la séance du 13 février (*Miller*, II, p. 489).

Conférence, aucun d'entre eux ne « ne voudra[it] courir le risque d'essayer de résister »¹⁸⁰. Le projet du 14 février n'ayant pas été transmis auparavant aux Etats membres extérieurs à la Commission, ce furent presque uniquement les membres de cette dernière qui parlèrent du projet. Aucun délégué extérieur à la Commission n'osa prendre la parole, à l'exception de George Nicoll Barnes, s'exprimant au nom du *Labour Party*, et Rustem Haïdar, au nom du Hedjaz. Ce dernier se risqua à demander ce qui était exactement entendu par le terme « mandat » dans l'article 19 du projet. Il souligna qu'en tout état de cause, un accord négocié en secret sur le sort d'Etats qui n'avaient pas donné leur consentement (ici, les Etats sortant de la domination turque dont faisait justement partie le Hedjaz) étaient nuls et non avenue¹⁸¹. Personne ne lui répondit, du moins lors de la séance plénière de la Conférence de la Paix.

B. La seconde phase de la négociation officielle

Plus encore que la première phase des négociations officielles, la seconde fut marquée par les vaines tentatives des représentants français de renforcer les pouvoirs de la future Société. Concrètement, elle permit surtout à Woodrow Wilson de faire passer les amendements qui, au retour de son voyage aux Etats-Unis, lui paraissaient nécessaires à l'approbation du Pacte par le Sénat américain.

Tout d'abord et conformément à son discours du 14 février en séance plénière¹⁸², Léon Bourgeois (pour la France) maintint avec opiniâtreté ses objections à l'approche anglo-américaine du Pacte. Par souci d'efficacité, il souhaitait que le vote au sein du Conseil exécutif se fasse à la majorité plutôt qu'à l'unanimité¹⁸³. Il préconisa de nouveau l'établissement d'un organisme chargé de coordonner les contingents nationaux en cas de décision du Conseil de les déployer pour réagir à une violation du Pacte¹⁸⁴ ; il revint sur le contrôle du désarmement qui lui paraissait indispensable, et à propos duquel il obtint le soutien exprès de Georges Clémenceau¹⁸⁵, mais les Britanniques continuèrent de s'y opposer¹⁸⁶ ; enfin, il déposa un amendement au nouvel article 19 (ancien article 21)¹⁸⁷ en vue de « ramener une situation de fait équitable dans la vie économique », d'établir une « organisation internationale de la production », et d'obliger les Etats membres de la Société à protéger « tous les droits et biens légalement acquis et possédés par des étrangers ». Même si Léon Bourgeois insista autant qu'il put¹⁸⁸, aucune de ces propositions ne fut retenue et vers la fin de la négociation, il exprima sa très grande déception devant la disparition totale du caractère obligatoire et des possibilités d'exécution des décisions du Conseil¹⁸⁹.

¹⁸⁰ Compte-rendu de la séance plénière du 14 février 1919 de la Conférence de la Paix, *Actes de la Conférence de la Paix, 1919-1920*, Paris, vol. III (1922), *Partie III*, p. 50.

¹⁸¹ *Ibid.*, p. 63.

¹⁸² *Ibid.*, pp. 58-59.

¹⁸³ Compte-rendu de la séance du 22 mars (*Miller*, II, p. 504).

¹⁸⁴ Compte-rendu de la séance du 24 mars (*Ibid.*, p. 512).

¹⁸⁵ Voir spéc. le compte-rendu de la séance du 10 avril (*Ibid.*, p. 369).

¹⁸⁶ Compte-rendu de la séance du 22 mars (*Ibid.*, p. 509).

¹⁸⁷ Amendement annexé au compte-rendu de la séance du 24 mars (*Ibid.*, p. 527). Léon Bourgeois défendit l'amendement lors de la séance du 26 mars (*Ibid.*, pp. 531-532).

¹⁸⁸ Voir spéc. le compte-rendu de la séance du 26 mars et de la séance du 11 avril (*Ibid.*, pp. 538 et 377).

¹⁸⁹ Compte-rendu de la séance du 11 avril, *Ibid.*, pp. 379-380 (dans les minutes en langue française – *Actes de la Conférence de la Paix, 1919-1920*, Paris, vol. IV-B (1922), *Partie IV – B*, pp. 167, 168 – : « on supprime toute force dans l'organisation de la Société », « toute idée d'obligation disparaît », « la Société se reconnaît impuissante à offrir une garantie formelle à ses membres »).

A l'inverse, Woodrow Wilson parvint à faire passer tous les amendements qui lui semblaient indispensables à un vote favorable du Sénat des Etats-Unis (voir *supra* le point IV. G). Certains furent à peine discutés. Par exemple, l'exclusion de la compétence de la Société sur un différend soulevant « une question (...) du ressort exclusif de la juridiction législative nationale d'une des parties »¹⁹⁰ ne fut quasiment pas débattue et aboutit au huitième paragraphe de l'article 15 du Pacte. Presque inutile, l'amendement américain selon lequel « une Nation ne saurait être chargée d'un mandat sans son consentement » fut adopté sans discussion (il devint plus tard une partie du paragraphe 2 de l'article 22 du Pacte). Comme on l'a vu, l'opposition de Léon Bourgeois ne suffit pas à écarter l'inscription du principe de l'unanimité dans l'adoption des décisions au Conseil et à l'Assemblée. La proposition de Woodrow Wilson en ce sens fut adoptée et devint plus tard le premier paragraphe de l'article 15 du Pacte.

Deux autres amendements américains furent fermement contestés par l'autre représentant français Ferdinand Larnaude. Le premier de ces amendements était l'inscription dans le Pacte d'un droit de retrait des membres de la Société au terme d'une période de dix ans¹⁹¹. Avec d'autres, le représentant français jugeait que conférer un droit de retrait suggérait que le Pacte n'était « qu'une expérience », qu'il « donn[ait] l'impression d'une grande fragilité pour l'œuvre entreprise » alors qu'il fallait plutôt répandre l'idée « que la Société des Nations constitu[ait] désormais un droit nouveau qui se substitu[ait] à l'ancien »¹⁹². Woodrow Wilson justifia cependant sa claire limitation à l'idéal de la Société des Nations par l'opinion publique de son pays, réticent à s'engager¹⁹³, et l'amendement fut adopté. Il devint le troisième paragraphe de l'article 1^{er} du Pacte.

Le second amendement avait pour objet d'indiquer que le Pacte était sans préjudice de la doctrine *Monroe*¹⁹⁴. Or, ou on considérait comme le Président des Etats-Unis que la doctrine *Monroe* n'était pas contraire au Pacte et dans ce cas il était inutile d'indiquer que le Pacte ne l'affectait pas, ou cette doctrine pouvait entrer en contradiction avec le Pacte comme le soutenaient par exemple David Hunter Miller ou Henry Cabot Lodge, et dans ce cas l'article proposé par Woodrow Wilson visait secrètement à permettre aux Etats-Unis de justifier la non-exécution de n'importe quelle obligation du Pacte en se fondant sur leur doctrine. L'inscription de l'article proposé au sein du Pacte inquiétait les Français qui craignaient le retour des Etats-Unis à une politique isolationniste, et donc l'absence d'alliés en cas d'agression allemande. De leur côté, les représentants des Etats-Unis trouvaient cette crainte scandaleuse étant donné l'engagement qui venait d'être le leur en Europe. Le sentiment de ces derniers était parfaitement légitime, mais l'intégration de la doctrine *Monroe* au Pacte signifiait bien la reconnaissance d'une forme d'impérialisme régional des Etats-Unis¹⁹⁵, et la possibilité de n'intervenir en Europe qu'à leur discrétion¹⁹⁶. Reprenant un argument que Woodrow Wilson avait lui-même avancé deux semaines auparavant contre Georges

¹⁹⁰ Amendement à l'article 15, compte-rendu de la séance du 24 mars (*Ibid.*, pp. 516 et 518 *in fine*-519).

¹⁹¹ Amendement à l'article 24 (*Ibid.*, p. 519) et compte-rendu de la séance du 26 mars (*Ibid.*, 533-535).

¹⁹² Compte-rendu de la séance du 26 mars (*Ibid.*, pp. 534 et 535).

¹⁹³ Voir encore le compte-rendu de la séance du 26 mars (*Ibid.*, pp. 534-535).

¹⁹⁴ Amendement à l'article 10 et compte-rendu de la séance du 10 avril (*Ibid.*, p. 369).

¹⁹⁵ Voir not. : F.-G. Dreyfus, « La doctrine de Monroe, un impérialisme masqué », http://www.clio.fr/BIBLIOTHEQUE/la_doctrine_de_monroe_un_imp%C3%A9rialisme_masqu%C3%A9.as

p.

¹⁹⁶ Voir not. : P. Gerbet, M.-R. Mouton, V.-Y. Ghebali, « Origine et structure de la Société des Nations », dans : *Société des Nations et Organisation des Nations Unies*, Paris, 1973, p. 31.

Clémenceau¹⁹⁷, Ferdinand Larnaude soulignait en outre qu'une disposition relative à la doctrine *Monroe* serait la seule à concerner un Etat particulier, et qu'elle serait par là en disharmonie avec le reste du texte¹⁹⁸. Le Président des Etats-Unis maintenant sa position, les Français demandèrent au moins, à titre de compromis, une définition claire de cette doctrine¹⁹⁹. Woodrow Wilson s'opposa à un article accompagné d'une note définissant la doctrine *Monroe*, et il finit par obtenir l'adoption de son amendement au milieu de la nuit, et sans définition²⁰⁰. Revenant toutefois sur la question le lendemain, Ferdinand Larnaude proposa un amendement un peu tautologique qui reconnaissait la compatibilité de la doctrine *Monroe* avec le Pacte, *dans la mesure* où elle n'empêchait pas les Etats parties d'exécuter leurs obligations au titre du Pacte²⁰¹. Mais Woodrow Wilson s'y opposa de nouveau, écarta encore une proposition d'amendement chinoise sur ce point, puis une nouvelle proposition française, et finit par rappeler que l'amendement américain avait été adopté la veille. Ferdinand Larnaude affirma alors que si son amendement n'était pas adopté, la France serait obligée de faire une réserve à son endroit. Woodrow Wilson le mit au défi de le faire en soulignant l'impression négative que cela créerait de l'autre côté de l'océan, et il déclara que l'amendement français n'était pas adopté²⁰².

L'inscription d'une condition purement potestative dans le Pacte vidait l'engagement des Etats-Unis – dont nul ne doutait à cette époque – d'une grande partie de sa substance. Le fait qu'une telle disposition ait finalement été adoptée montre combien le caractère symbolique du Pacte comptait plus que son efficacité aux yeux de Woodrow Wilson, et au fond aux yeux de l'ensemble des négociateurs à l'exception des Français du fait de leur crainte extrême d'une nouvelle invasion allemande.

A côté de ces décisions essentielles, un assez grand nombre d'autres furent prises : le siège de la Société fut fixé à Genève²⁰³ et l'amendement britannique précisant que « [t]ous les organes de la société (...) peuvent comprendre des femmes aussi bien que des hommes » fut adopté sans difficulté²⁰⁴ et aboutit au paragraphe 3 de l'article 7 du Pacte. En revanche et comme on l'a vu plus haut (voir *supra* IV. E), toutes les propositions japonaises relative à l'égalité des races furent écartées par les Etats-Unis et le Royaume-Uni, malgré le soutien net de la plupart des membres de la Commission.

A la séance plénière de la Conférence de la Paix du 28 avril 1919 qui conclut le second cycle des négociations officielles, aucun délégué ne tarit d'éloges sur le texte obtenu, tout en regrettant, selon ses intérêts, tel ou tel de ses aspects ou de ses omissions : les représentants japonais manifestèrent leur « regret poignant de voir que la Commission a[vait] refusé d'adopter leur juste demande »²⁰⁵, le représentant belge que Bruxelles n'ait pas été choisi

¹⁹⁷ Voir le compte-rendu de la séance du 27 mars 1919 (P. Mantoux, *Les délibérations du Conseil des quatre*, vol. I, p. 50) : « On ne peut pas insérer dans un pacte qui pose des principes généraux des dispositions qui visent une nation en particulier ».

¹⁹⁸ Voir le compte-rendu de la séance du 10 avril 1919 (Miller, II, p. 370).

¹⁹⁹ *Ibid.*, pp. 369, 373.

²⁰⁰ *Ibid.*, pp. 373-374. Au terme des minutes en langue française, il était plus de minuit. Voir : *Actes de la Conférence de la Paix, 1919-1920*, Paris, vol. IV-B (1922), *Partie IV – B*, p. 154.

²⁰¹ *Ibid.*, pp. 381-384.

²⁰² *Ibid.*, p. 384.

²⁰³ Voir spéc. : Miller, II, pp. 504-505 (séance du 22 mars), 365-368 (séance du 10 avril).

²⁰⁴ Compte-rendu de la séance du 26 mars (Miller, II, p. 537).

²⁰⁵ Compte-rendu de la séance plénière (*Actes de la Conférence de la Paix, 1919-1920*, Paris, vol. III (1922), *Partie III*, pp. 116-118).

comme siège de la Société²⁰⁶ ; le représentant du Honduras M. Bonilla proposa vainement « un amendement ayant pour objet de déterminer le sens de la doctrine de Monroe, visée à l'article 21 du Pacte »²⁰⁷, etc.

De son côté, le représentant français Léon Bourgeois porta devant la Conférence ses deux principales propositions : l'établissement d'une Commission chargée de contrôler « l'échelle des armements » de chaque Etat, et celui d'un organe permanent devant « prévoir et préparer les moyens militaires et naval d'exécution des obligations » du Pacte, « pour en assurer l'efficacité immédiate dans tous les cas d'urgence »²⁰⁸. Sans surprise, le soutien peu appuyé du Ministre des Affaires Etrangères français Stephen Pichon ne permit aucun changement de dernière minute sur ces points.

Le Pacte fut en revanche adopté unanimement, avec un amendement américain selon lequel le principe de l'unanimité posé à l'article 5 pouvait être écarté, non seulement par une disposition du Pacte, mais plus largement par une disposition du Traité de Paix²⁰⁹. Trois résolutions furent également approuvées par la Conférence : la première qui faisait de Sir James Eric Drummond le premier Secrétaire général de la Société, la deuxième qui désignait les quatre « petits et moyens Etats » devant siéger en premier au sein du Conseil, la troisième qui mettait en place « un Comité de neuf Membres chargés d'établir le projet d'organisation de la Société et de son siège »²¹⁰.

L'élaboration et la négociation du Pacte se termina ainsi, par une séance officielle au cours de laquelle les Etats qui n'avaient pas participé aux débats ne firent guère que tirer les conclusions de ce qui avait été décidé au sein de la Commission. Ce décalage entre le grand nombre d'Etats liés par le Pacte et le petit nombre de ses négociateurs réels allait avoir des effets durables sur l'usage des travaux préparatoires dans l'interprétation du Pacte.

VII. L'emploi des travaux préparatoires dans l'interprétation du Pacte

Sans qu'il soit nécessaire d'épiloguer sur le fait que les travaux préparatoires sont généralement considérés comme des éléments *subsidiaries* de l'interprétation des traités, et que tel est *particulièrement* le cas lorsque le traité interprété établit une organisation internationale (ce sont alors d'autres éléments, notamment les finalités inscrites dans la charte constitutive et la pratique de l'organisation établie, qui deviennent décisifs), force est de constater que le recours aux travaux préparatoires dans l'éclairage du Pacte a été extrêmement limité, quels qu'aient pu être ses interprètes.

A. L'emploi des travaux préparatoires par les Etats

Les premiers dont il faut s'occuper sont les Etats. En effet, aucune disposition du Pacte n'est relative à son interprétation ou à ses travaux préparatoires. En outre, et contrairement à la Charte des Nations Unies dont l'article 39 attribue au Conseil de Sécurité le pouvoir exclusif de qualifier juridiquement une situation de « menace à la paix », de « rupture de la

²⁰⁶ *Ibid.* à la même page.

²⁰⁷ *Ibid.*, p. 131.

²⁰⁸ *Ibid.*, pp. 120-125.

²⁰⁹ Voir : *Ibid.*, p. 116.

²¹⁰ *Ibid.* à la même page.

paix » ou d'« acte d'agression », le Pacte, dans ses articles 10 à 13 et 15 à 16, ne fait pas clairement de même avec le Conseil de la Société. Ainsi, les Etats membres de la Société « n'ont nulle part pris l'engagement de confier à une instance internationale de décider s'il y a eu rupture du pacte ». Comme on considère souvent qu'« en cas de doute, les engagements s'interprètent restrictivement », l'interprétation dominante du Pacte fut « que les Etats membres [avaient] le droit de décider chacun individuellement s'il y a[vait] eu rupture du pacte ou non »²¹¹, et donc quelle signification s'attachait à la disposition éventuellement violée. La Société elle-même retenait cette interprétation du silence du Pacte, puisque « la deuxième Assemblée, visant l'application des sanctions collectives de l'article 16 contre un Etat en rupture de Pacte, a[vait] voté la résolution suivante qu'elle a[vait] considérée comme simplement interprétative : « Il appartient aux différents membres de déterminer s'il y a eu rupture du Pacte. » »²¹². Du point de vue de ce qu'on appellera plus tard « le système de sécurité collective », la fonction interprétative paraissait ainsi entièrement dévolue aux Etats. En vérité, cette interprétation du Pacte était contraire à certaines déclarations des négociateurs à la Commission²¹³. Mais tel fut le système adopté en pratique²¹⁴.

Il semble que les Etats membres de la SDN n'aient globalement fait qu'un faible usage des travaux préparatoires : sans qu'on ait pu se livrer à une étude exhaustive, il semble que ni la correspondance diplomatique, ni les déclarations unilatérales des Etats ne firent fréquemment référence aux travaux préparatoires du Pacte, lorsque l'interprétation de ses dispositions étaient en jeu²¹⁵. Il est probable que ce soient des considérations politiques qui aient essentiellement dirigé les interprétations du Pacte par les Etats dans leurs relations, et que, dans la plupart des cas, les travaux préparatoires n'aient pas même servi de points de référence dans les débats.

B. L'emploi des travaux préparatoires par la Société des Nations

De manière cohérente avec leur promotion systématique de l'égale souveraineté des Etats et de la règle de l'unanimité dans la prise de décision au Conseil, les représentants des Etats refusèrent généralement à la Société le pouvoir d'interpréter elle-même le Pacte²¹⁶.

²¹¹ R. A. Levitch, *La collaboration dans l'application des sanctions prévues à l'article 16 du Pacte de la Société des Nations*, Paris, 1938, pp. 32-33.

²¹² *Ann. IDI*, 1923, p. 34.

²¹³ Voir spéc. la séance du 24 mars 1919 dans : *Miller*, II, p. 516 (« M. Orlando (*Italie*) estime (...) qu'il est préférable de laisser au Conseil qui applique le Pacte la mission de résoudre les difficultés d'interprétation. Lord Robert Cecil (*Empire britannique*) partage l'opinion de M. Orlando (...) »). Ces déclarations des négociateurs concernaient toutefois davantage l'interprétation du Pacte en général que la constatation d'une violation de l'article 10. La question de l'organe compétent pour déterminer si le Pacte a été violé a été soulevé par le représentant des Pays-Bas, M. Loder, lors de la séance du 21 mars de la Commission de la SDN (*Miller*, II, p. 601). Sa proposition sur ce point (qui consistait à confier cette compétence à la Commission permanente de conciliation, alors prévue par l'article 15 du projet) ne fut cependant pas retenue.

²¹⁴ Pour des développements à cet égard, voir : R. A. Levitch, *op. cit.*, pp. 33-41.

²¹⁵ On ne trouve par exemple aucune référence (sauf omission de notre part) aux travaux préparatoires du Pacte dans les assez nombreux documents de la pratique française relatifs à la Société des Nations, compilés dans le *Répertoire* d'A.-Ch. Kiss (Paris, 1962-1972, 6 vol. – voir not. les n°205 à 262 du vol. V).

²¹⁶ Voir par ex. l'intervention de Marcel Plaisant, représentant de la France à la Sous-commission du règlement pacifique des différends internationaux, selon laquelle « il n'est pas de bonne règle, de la part de la Commission, ni de la part de la Société des Nations de se prêter à une interprétation d'articles qui constituent le Statut fondamental de la Société des Nations » (SDN, 6^{ème} Assemblée, 1^{ère} Commission, séance tenue le 21 septembre 1925 à 16 heures par la Sous-commission du règlement pacifique des différends internationaux,

Sans surprise, les organes de la SDN furent cependant amenés à se prononcer sur la signification du Pacte. Des organes de la SDN, c'était surtout l'Assemblée qui avait vocation à l'interpréter sur un plan général²¹⁷. Dans les cas où les dispositions interprétées étaient relatives à l'organisation interne de la Société, cette interprétation pouvait s'avérer décisive, même si sa primauté sur l'interprétation du Conseil ne ressortait du Pacte que dans certains domaines (comme celui de l'adhésion d'un nouveau membre²¹⁸), et même si, lorsqu'une question lui était exceptionnellement soumise, c'était l'interprétation retenue par la Cour permanente de Justice internationale qui devait s'imposer²¹⁹.

Bien qu'une recension exhaustive n'ait pas non plus été possible en ce qui concerne la pratique de la Société des Nations, le recours aux travaux préparatoires paraît là encore n'avoir été très fréquent ni dans la bouche des Etats s'exprimant au sein des organes de la Société, ni dans celle des organes techniques de la Société, ni dans celle de ses organes politiques²²⁰.

C. L'emploi des travaux préparatoires par les juridictions internationales

D'un point de vue général, la jurisprudence internationale fit également assez peu référence aux travaux préparatoires du Pacte. Si la jurisprudence des Tribunaux Arbitraux Mixtes d'après-Guerre renvoya logiquement de manière massive aux dispositions du Traité de Versailles relatives aux réparations, aucune de ses décisions ne fit référence à la première partie du Traité que constitue le Pacte de la SDN. D'autres décisions arbitrales s'attachèrent à interpréter différents articles du Pacte, mais elles ne renvoyèrent généralement pas, à cette fin, aux travaux préparatoires ayant abouti à leur adoption²²¹.

JOSDN, 1925, suppl. spéc., n°34, p. 43) (les italiques sont ajoutés). M. Marcel Plaisant est par la suite approuvé sur ce point par le représentant de la Suisse, M. Motta. Le représentant de la Belgique, M. Rolin, estime quant à lui qu'il faut distinguer « entre l'interprétation inséparable de toute application du Pacte », qui doit être assurée par la SDN, et « l'interprétation judiciaire qui peut s'imposer en cas de divergence de vues », dans quel cas l'interprétation « relève soit de la Cour permanente de Justice internationale, soit d'une référence aux gouvernements ».

²¹⁷ Voir par ex. : A. Rougier, « La première Assemblée de la Société des Nations (Genève, novembre-décembre 1920) », *RGDIP*, vol. 28, 1921, p. 198.

²¹⁸ Il revenait en effet à l'Assemblée générale de déterminer si un Etat souhaitant accéder au Pacte « donn[ait] des garanties effectives de son intention sincère d'observer ses engagements internationaux et (...) accept[ait] le règlement établi par la Société en ce qui concerne ses forces et ses armements militaires et navals » (article premier du Pacte). C'était en revanche le Conseil qui pouvait décider de l'exclusion d'un membre (article 16 §4).

²¹⁹ Article 14 du Pacte.

²²⁰ Voir par ex. les réponses du Comité spécial de juristes (visé par la résolution du Conseil du 28 septembre 1923) sur certains points d'interprétation du Pacte (ces réponses furent approuvées par la résolution de la Sixième Assemblée à sa treizième séance plénière, adoptée le lundi 21 septembre 1925), *JOSDN*, 1925, n°33, pp. 99-100, ou le Rapport du Comité nommé par le Conseil le 15 janvier 1930, relatif à l'« amendement du Pacte de la Société des Nations en vue de le mettre en harmonie avec le Pacte de Paris » (Pacte *Briand-Kellogg*), *JOSDN*, janvier-juin 1930, vol. 11, mai 1930, n°5, pp. 353-363, ou encore le Rapport présenté par le Représentant de la Belgique, M. Hymans, et adopté par le Conseil de la Société des Nations, *JOSDN*, 1920, n°1, septembre 1920, p. 338 où l'on ne trouve aucune référence aux travaux préparatoires du Pacte (le dernier de ces documents fait uniquement mention de l'intention « évidente » des auteurs).

²²¹ Voir par ex. : Affaire *Pablo Najera* (1928), *RSA*, vol. V, pp. 468-473 (développements importants sur l'interprétation la plus opportune de l'article 18 du Pacte, mais sans aucune référence aux travaux préparatoires), pp. 490-494 (même chose pour l'article 22, malgré l'évocation de l'intention des auteurs du Pacte p. 493) ; Affaire des *Biens britanniques au Maroc espagnol* (1925), *RSA*, vol. II, pp. 632-633 (interprétation de l'article 13 sans référence aux travaux préparatoires) ; Affaire des *Claim of Finnish*

De même, la Cour permanente de Justice internationale fut amenée à interpréter le Pacte de nombreuses fois, mais elle fut réticente à employer les travaux préparatoires du Pacte en vue de l'interpréter. Dans l'affaire des *Décrets de nationalité promulgués en Tunisie et au Maroc*, elle refusa implicitement de se référer aux travaux préparatoires alors que l'une des parties l'y invitait. Dans son avis en effet, la Cour présenta son interprétation du paragraphe 8 de l'article 15 du Pacte de la SDN comme fondée sur les versions officielles du paragraphe 8²²², sur la correspondance de cette première interprétation avec l'ensemble de l'article 15²²³, et avec l'ensemble du Pacte²²⁴. Sans le dire, elle suivit ainsi la méthode préconisée par le Royaume-Uni selon laquelle le paragraphe 8 de l'article 15 devait être interprété à la lueur de l'ensemble de cet article²²⁵. Même si elle ne le dit pas expressément, elle suivit également cet Etat en ce qu'il affirmait que les négociations précédant le Pacte ne devaient pas être prises en compte, d'une part du fait que « no official report of the proceedings preliminary to the drafting of the Convention exist[ed] »²²⁶, et d'autre part sur la base de la « procédure anglo-saxonne » selon laquelle les débats contradictoires ne lui étaient pas opposables²²⁷. Elle rejetait ainsi l'argumentation adverse, développée par la République Française qui s'appuyait de son côté sur les travaux préparatoires dans son mémoire écrit²²⁸ et dans sa défense orale²²⁹, tout en reconnaissant qu'il ne s'agissait en l'espèce que de « procès-verbaux » « extrêmement courts »²³⁰. La Cour ne donna ouvertement raison ni à une partie, ni à l'autre, mais négligea silencieusement les travaux préparatoires. De même, dans la plupart des nombreux arrêts et avis interprétant des articles du Pacte, la Cour ne se référa pas, pour ainsi dire, aux travaux préparatoires²³¹.

Shipowners against Great-Britain in respect of the use of certain Finnish Vessels during the war (1934), RSA, vol. III, pp. 1488-1489 (interprétation de certains termes des articles 12 et 15, et interprétation des pouvoirs du Conseil, notamment au regard de l'article 11, sans référence aux travaux préparatoires).

²²² CPJI, avis (1923), Sér. B, n°4, pp. 21-24.

²²³ *Ibid.*, pp. 24-25.

²²⁴ *Ibid.*, p. 26.

²²⁵ Voir not : *Mémoire soumis par le Gouvernement de Sa Majesté Britannique à la Cour permanente de Justice internationale*, 25 novembre 1922, Sér. C, n°2, vol. suppl., p. 64 (le paragraphe 8 de l'article 15 doit être interprété à la lueur de l'ensemble de cet article).

²²⁶ *Contre-mémoire soumis par le Gouvernement de Sa Majesté Britannique à la Cour permanente de Justice internationale*, 23 décembre 1922, Sér. C, n°2, vol. suppl., p. 468.

²²⁷ Voir en particulier le discours de M. Sir Ernest Pollock à l'audience publique du 13 janvier 1923, au matin, Sér. C, n°2, deuxième partie, discours prononcés et documents lus devant la Cour, p. 197.

²²⁸ Voir : *Mémoire présenté au nom de la République française, portant sur la Contestation élevée par le Gouvernement de Sa Majesté Britannique au sujet des décrets de nationalité promulgués à Tunis et au Maroc (zone française) le 8 novembre 1921*, Sér. C, n°2, première partie, pièces de la procédure écrite, pp. 19-20, 22, 23.

²²⁹ Voir en particulier le discours prononcé par M. A. de Lapradelle à la séance publique du 10 janvier 1923 au matin, Sér. C, n°2, deuxième partie, discours prononcés et documents lus devant la Cour, pp. 75-79.

²³⁰ *Ibid.*, p. 77.

²³¹ Voir : CPJI : Affaire concernant *Certains intérêts allemands en Haute-Silésie polonaise (exceptions préliminaires)*, arrêt (1925), Sér. A, n°6, pp. 21-22 ; CPJI : Affaire de l'Article 3, *paragraphe 2 du Traité de Lausanne (Frontière entre la Turquie et l'Irak) (affaire de Mossoul)*, avis (1925), Sér. B, n°12, pp. 27-28 ; CPJI : Affaire touchant *Certains intérêts allemands en Haute-Silésie polonaise (fond)*, arrêt (1926), Sér. A, n°7, p. 18 ; CPJI : Affaire de l'*Usine de Chorzów (demande en indemnité) (compétence)*, arrêt (1927), Sér. A, n°9, pp. 22-23 ; CPJI : Affaire du *Paiement de certains emprunts serbes émis en France, et Paiement, en or, des emprunts fédéraux brésiliens émis en France*, arrêt (1929), Sér. A, n°20-21, pp. 16-17, 19 ; CPJI : Affaire du *Trafic ferroviaire entre la Lituanie et la Pologne (section de ligne Landwarów Kaisiadorys)*, avis (1931), Sér. A/B, n°42, pp. 118-119 ; CPJI : Affaire de l'*Interprétation de la convention de 1919 concernant le travail de nuit des femmes*, avis (1932), Sér. A/B, n°50, pp. 374-376.

Même si le constat doit être plus nuancé, le non-recours aux travaux préparatoires se retrouve dans l'interprétation des parties du Traité de Versailles *distinctes du Pacte*²³². Or, ces avis et arrêts de la Cour éclairent utilement les raisons pour lesquelles les négociations préalables au Traité dans leur ensemble ont été si peu mobilisées. Il y en a, nous semble-t-il, principalement deux.

La première est l'inaccessibilité des comptes-rendus ou le caractère elliptique des comptes-rendus disponibles. Ainsi par exemple, dans l'affaire de la *Compétence de la Commission européenne du Danube entre Galatz et Braila*, la Cour souligna que « [l]e compte rendu des travaux qui ont précédé l'adoption de[s] articles pertinents du Traité de paix de Versailles » étant resté confidentiel », celui-ci n'avait « pas été communiqué à la Cour par l'autorité compétente ou avec son consentement », de sorte que, selon la Cour, elle « n'[était] pas appelée à examiner dans quelle mesure il lui aurait été possible de prendre ces travaux préparatoires en considération »²³³.

La seconde raison du faible recours aux travaux préparatoires est probablement le fait que, dans les cas que la Cour a eu à trancher, une ou plusieurs parties au litige étaient parfois devenues parties au Traité de Versailles sans avoir participé aux négociations, et sans avoir pu s'informer de leur contenu. Ainsi, dans l'affaire de la *Juridiction territoriale de la Commission internationale de l'Oder*, le gouvernement polonais fit référence aux procès-verbaux de la Commission des Ports, Voies d'eau et Voies ferrées de la Conférence de Paris, mais leur pertinence fut rejetée par ses contradicteurs et par la Cour²³⁴, notamment parce que « trois des Parties en cause en la présente affaire n'[avaie]nt point participé aux travaux de la Conférence qui a[vait] préparé le Traité de Versailles »²³⁵.

Combinant ces deux arguments devant une juridiction arbitrale, l'Allemagne souligna d'une manière comparable, dans l'affaire des *Réparations allemandes selon l'article 260 du Traité de Versailles* que la Conférence de la paix avait décidé « de ne pas publier les procès-verbaux de la Commission Économique et de la Commission des Clauses Financières, et que tout ce qu'on connaissait des travaux de ces deux Commissions était dû à des publications officielles ou au texte des autres Traités de Paix », si bien que s'il était « sans doute intéressant de prendre connaissance de ces documents », « il n'y a[vait] point de doute qu'ils ne p[ouvai]ent en aucun cas servir de base à la solution des questions posées à l'arbitre, en ce

²³² Voir par ex. l'Affaire de la *Compétence de l'OIT pour la réglementation internationale des conditions du travail des personnes employées dans l'agriculture* (CPJI, avis (1922), Sér. B, n°2, spéc. p. 40), dans laquelle certains exposés écrits et oraux attribuèrent beaucoup d'importance aux travaux de la Commission de Législation internationale du Travail dans l'interprétation de la Partie XIII du Traité de Versailles. Le représentant du Gouvernement français à l'inverse, contestait leur pertinence en se fondant d'une part sur la clarté du texte du traité, et d'autre part sur le fait que tous les Etats parties au traité n'avaient pas participé à sa négociation, ou même eu accès aux comptes-rendus des sessions de la Commission. Tout en affirmant inutile de discuter ces arguments, la Cour permanente suivit la France sur la méthode en s'attachant uniquement au texte du traité. Voir encore l'Affaire de l'*Accès et stationnement des navires de guerre polonais dans le port de Dantzig* (CPJI, avis (1931), Sér. A/B, n°43, spéc. p. 144) dans laquelle la Cour accepta comme un « fait historique » la « promesse d'un libre et sûr accès à la mer faite à la Pologne à l'époque du règlement de la paix qui suivit la guerre de 1914-1918 », mais considéra comme non établi le fait que « le contenu de la Section XI, Partie III, du Traité de Versailles, telle qu'elle a été appliquée » par une convention ultérieure « ne constitue pas une réalisation complète de cet engagement ». Au terme d'une interprétation restrictive peut-être liée à l'inaccessibilité des travaux préparatoires de cette section du Traité de Versailles, la Cour refusa d'interpréter ses dispositions de manière large, à la lueur de l'engagement peut-être plus général pris par les vainqueurs de la guerre.

²³³ Avis (1927), Sér. B, n°14, p. 32.

²³⁴ Arrêt (1929), Sér. A, n°23, pp. 8-9 ; ordonnance (1929), annexe 2, Sér. A, n°23, p. 39.

²³⁵ Ordonnance (1929), annexe 3, Sér. A, n°23, p. 42.

qui concerne l'étendue des obligations du Gouvernement allemand ». « [T]ous ces travaux préparatoires, faits dans l'ombre, et entourés d'un mystère jaloux, [étant] ignorés de l'Allemagne au moment où elle [dut] apposer sa signature au bas du Traité de Versailles », ceux-ci ne lui étaient pas opposables²³⁶.

Tous ces extraits confirment que c'est en particulier au caractère fermé des négociations du Pacte, et aux caractères elliptique et relativement confidentiel des comptes-rendus qui en ont été fait qu'on doit le peu de références à ces travaux dans la jurisprudence de l'entre-deux guerres relative au Pacte²³⁷. Par contraste d'ailleurs, la Cour fit plusieurs fois référence aux travaux préparatoires de conventions dont la conclusion était prévue par le Traité de Versailles, afin d'interpréter ces conventions²³⁸.

Une dernière précision doit être apportée : une déclaration faite durant la Conférence de Paris a joué un rôle dans la résolution d'un conflit territorial. En effet, dans le Rapport de la Commission Internationale de Juristes Chargée par le Conseil de la SDN de donner un avis consultatif sur les aspects juridiques de la Question des Îles d'Aland²³⁹, la Commission (de même que le « Ministre de Finlande » dans ses observations du sur ce rapport²⁴⁰) évoqua la portée d'une déclaration de Georges Clémenceau à la Conférence de La Paix. La Commission fit cependant référence à une déclaration portant sur le conflit territorial lui-même, et non sur l'une des dispositions du Pacte.

D. L'emploi des travaux préparatoires par les sociétés savantes et la doctrine

Enfin, les travaux préparatoires n'ont pas été très usités par les sociétés savantes et par la doctrine. Si l'on s'attache tout d'abord aux enceintes universitaires où les travaux préparatoires de textes célèbres sont parfois passés à la loupe, comme à l'Institut de droit international, on trouve assez peu de références aux travaux préparatoires du Pacte, même

²³⁶ Affaire des *Réparations allemandes selon l'article 260 du Traité de Versailles (Allemagne c. Commission des réparations)* (1924), *RSA*, vol. I, p. 434. Le point n'est pas contesté par la Commission des réparations (p. 435), et il est retenu par l'arbitre (pp. 435 *in fine*-436).

²³⁷ L'argument a cependant ses limites dans la mesure où certains tribunaux arbitraux, par exemple, se sont déjà appuyés sur des travaux préparatoires malgré leur caractère secret ou fragmentaire. Voir par ex. : Affaire *Pablo Najera* (1928), *RSA*, vol. V, spéc. p. 498.

²³⁸ Voir not. l'Affaire de la *Compétence de la Commission européenne du Danube entre Galatz et Braïla* (CPJI, avis (1927), Sér. B, n°14, où la partie roumaine invita la Cour à examiner les travaux préparatoires du Statut du Danube élaboré en 1921 aux termes du Traité de Versailles (pp. 28-34), et où la Cour les examina effectivement (pp. 31, 34-35). Voir également l'Affaire de l'*Interprétation de la convention de 1919 concernant le travail de nuit des femmes* (CPJI, avis (1932), Sér. A/B, n°50, pp. 378-380) où la Cour s'attacha aux travaux préparatoires de la Convention du 28 novembre 1919 sur le travail de nuit des femmes (dont la conclusion était prévue par la Partie XIII du Traité de Versailles), afin d'interpréter l'article 3 de ladite Convention. Voir enfin l'ordonnance rendue le 19 août 1929 par la Cour permanente dans l'Affaire des *Zones franches de la Haute-Savoie et du pays de Gex*, où malgré les réticences ou au moins les hésitations de la partie française sur la valeur des travaux préparatoires (voir par ex. le discours tenu par Joseph Paul-Boncour (France) à l'audience publique du 10 juillet 1929, durant l'après-midi, Sér. C, n°17/1, deuxième partie, pp. 102-108, ou sa Réplique orale du 18 juillet 1929, *Ibid.*, pp. 299-300), la Cour s'appuya sur « l'histoire des négociations qui [eurent] lieu entre les Parties en vue d'arriver à l'accord prévu par l'article 435, alinéa 2 » du Traité de Versailles, afin d'interpréter cet article (CPJI, ordonnance (1929), Sér. A, n°22, p. 15, et plus généralement pp. 15-17 et 21). La Suisse n'étant pas partie au Traité, l'article 435, alinéa 2 (et *a fortiori* les négociations qui le précédèrent) ne lui étaient opposables « que dans la mesure où elle l'a[vait] elle-même accepté ». Tel était le cas en l'espèce puisque par une « note du Conseil fédéral suisse du 5 mai 1919 », l'Etat suisse avait déclaré acquiescer à la disposition. Néanmoins, il l'avait fait avec certaines réserves qui étaient décisives en l'espèce (*Ibid.*, p. 17).

²³⁹ *JOSDN*, suppl. spéc., n°3, octobre 1920, p. 14.

²⁴⁰ *JOSDN*, janvier-février 1921, vol. 2, pp. 73-74.

lorsque les articles de ce dernier ont été critiqués, ou leur pertinence longuement débattue²⁴¹. D'une manière semblable, la doctrine ne paraît pas s'être fréquemment référée aux travaux préparatoires. Bien entendu, elle l'a fait de manière assez massive lorsqu'elle tentait d'expliquer l'origine du Pacte, ou de certaines de ses dispositions. Mais, dans l'interprétation du Pacte dans des cas concrets, les travaux préparatoires ont semblé de peu de poids, face à des considérations politiques ou face à la « logique » juridique issu de la combinaison des différents articles du Pacte. Les travaux préparatoires ne furent par exemple clairement pas au centre de l'interprétation du Pacte préconisée pour l'adhésion de nouveaux membres²⁴².

VIII. Ce qu'il faut retenir de l'élaboration, la négociation et l'adoption du Pacte

Que faut-il retenir de l'élaboration, la négociation et l'adoption du Pacte ? D'abord que les idées de multilatéralisme et de désintéressement qui lui sont souvent attachées sont trompeuses, ensuite que les défauts du Pacte et de la Société étaient déjà connus pour la plupart d'entre eux, et enfin que les principaux remèdes qui leur furent trouvés dans la Charte des Nations Unies avaient déjà été proposés en 1919.

A. Un multilatéralisme et un désintéressement introuvables : la prédominance des choix du Royaume-Uni et des Etats-Unis dans le mode de négociation et le contenu du Pacte

Plutôt qu'en une véritable concertation multilatérale, la négociation du Pacte consista *grosso modo* en l'imposition d'un compromis entre Britanniques et Américains au reste du monde²⁴³. La réussite de cette manœuvre s'explique évidemment avant tout par l'immense puissance de ces Etats à cette époque. Mais elle résulte plus précisément de plusieurs facteurs : premièrement de la tenue, en amont de la négociation officielle, de nombreux

²⁴¹ Voir not. : *Ann. IDI*, 1919, pp. 299-300, 323, 331 ; *Ann. IDI*, 1921, pp. 183-194 ; *Ann. IDI*, 1922, pp. 59-124, 125-145, 171-179, 208-225 ; *Ann. IDI*, 1923, pp. 1-47, 23-47, 64-96, 98-126, 307-315, 323-338, 340-342 ; *Ann. IDI*, 1924, pp. 22-32. « [L']Institut décid[a], au cours de la session de Vienne, de renoncer à poursuivre, au cours de ses prochaines sessions, l'étude des questions relatives à l'interprétation du Pacte de la Société des Nations » (*Ann. IDI*, 1924, p. 22, note 1). Les références qui suivent concernent donc l'étude de questions de droit international en rapport avec les articles du Pacte, et non l'étude de ces articles proprement dits : *Ann. IDI*, 1928, pp. 23-143 (question des mandats prévus par le Pacte) ; *Ann. IDI*, 1929-I, pp. 459-466 (nature juridique, valeur et portée des avis consultatifs de la CPJI auxquels fait référence l'article 14 du Pacte), 467-504 (compétence obligatoire de la CPJI) ; *Ann. IDI*, 1929-II, pp. 170-206 (arbitrage obligatoire et compétence de la CPJI), 291-292 (nature juridique des avis de la CPJI) ; *Ann. IDI*, 1936-I, pp. 215-231 (idem) ; *Ann. IDI*, 1937, pp. 1-7 (idem), 164-182 (idem), 245-247 (idem).

²⁴² Voir not. : E. Borel, « La neutralité de la Suisse au sein de la Société des Nations », *RGDIP*, vol. 27, 1920, pp. 153-180 ; G. Scelle, « L'admission des nouveaux membres de la Société des Nations par l'Assemblée de Genève », *RGDIP*, vol. 28, 1921, pp. 122-138 ; A. Mandelstam, « La Société des Nations et les puissances devant le problème arménien », *RGDIP*, vol. 29, 1922, pp. 362-364 (application de l'article 22 à l'Arménie), 526-530 (application de l'article 10 aux Etats caucasiens (Arménie, Géorgie) et aux Etats baltes (Estonie, Lettonie, Lituanie)).

²⁴³ En ce sens, voir par ex. : S. P. Tillman, *Anglo-American Relations at the Paris Peace Conference of 1919*, Princeton, 1961, p. 101. On a d'ailleurs remarqué que le Royaume-Uni avait quitté la Conférence de Paris en ayant atteint pratiquement tous ses objectifs. Voir : Goldstein, *Winning the Peace – British Diplomatic Strategy, Peace Planning, and the Paris Peace Conference, 1916-1920*, Oxford, 1991, p. 278.

débats entre représentants du Royaume-Uni et des Etats-Unis, ainsi que de leur volonté et de leur capacité à prescrire leurs vues aux autres, deuxièmement, du choix de Woodrow Wilson de négocier de la manière la plus informelle possible (plutôt que selon une procédure agréée par tous) et la plus secrète possible (refus de transmettre les projets de Pacte aux Etats non-membres de la Commission de la SDN²⁴⁴), et troisièmement du faible investissement français²⁴⁵, italien²⁴⁶ et japonais dans l'établissement d'un pacte conforme à leurs intérêts ou à leurs conceptions.

Les inflexions principales du Pacte lui furent successivement données par les Britanniques (en particulier Lord Robert Cecil), puis par Woodrow Wilson et le Sénat américain. L'empreinte anglo-américaine marqua le système institutionnel établi mais aussi, par exemple, les dispositions du Pacte portant sur l'économie. Enfin, d'un point de vue plus structurel, la prédominance du Royaume-Uni et des Etats-Unis marqua la négociation proprement dite, et par là la manière de négocier et de « dire » le droit international dans les décennies qui suivirent. En particulier, contrairement aux vœux des Français²⁴⁷ et pour la première fois lors d'une grande négociation formellement multilatérale, la langue anglaise domina clairement les débats. En effet, la France ayant obtenu que la Conférence ait lieu à Paris, Georges Clémenceau ne put refuser que l'anglais soit, avec le français, l'une des langues officielles de la négociation. Les discussions devaient donc être menées en français et en anglais. Mais si certains amendements furent déposés en français (après avoir été préalablement traduits en anglais), le seul projet soumis à la Commission fut le projet *Hurst-Miller*, rédigé en anglais, et c'est le texte de langue anglaise qui fut discuté par la Commission et révisé par le comité de rédaction (tout en étant quotidiennement *traduit* en français). L'essentiel de la discussion eut donc lieu en anglais et porta sur un texte rédigé en anglais. Le 10 avril 1919, les représentants français demandèrent à ce que le texte authentique du Pacte soit celui qui était rédigé en français²⁴⁸, mais cette tentative échoua. Une décision adoptée le 25 avril 1919 par le Conseil des quatre prévoit toutefois que « le français et l'anglais sont les langues officielles du traité », et le paragraphe 3 de l'article 440 du Traité de Versailles dispose que « les textes français et anglais [font] foi ».

La prédominance de la langue anglaise lors de la négociation du Pacte peut être superficiellement expliquée par des raisons circonstanciées (bonne connaissance de l'anglais par Georges Clémenceau, incapacité de Woodrow Wilson et du Colonel House à comprendre le français), mais d'autres éléments de fait allaient plutôt en sens contraire (Vittorio Emanuele Orlando, ne comprenait pas l'anglais, la plupart des délégués comprenaient et parlaient plus ou moins le français). Quoi qu'il en soit, le passage d'une *lingua franca* à une autre est tout à fait symbolique du recul de l'influence française, de l'importance persistante de l'Empire britannique et de la montée en puissance des Etats-Unis

²⁴⁴ Voir not. le compte-rendu de la séance du 3 février 1919, dans : *Miller*, I, pp. 133-134.

²⁴⁵ Léon Bourgeois défendit avec acharnement la conception française du Pacte à la Commission de la SDN, mais il n'était manifestement pas soutenu sur ce point par Georges Clémenceau, qui était l'homme fort de la délégation française à la Conférence de la Paix. En outre, il ne semble pas que Léon Bourgeois ou Ferdinand Larnaude ait essayé d'entrer en contact avec leurs partenaires avant le début de la négociation à la Commission, alors que c'est durant les mois qui la précéderont que le contenu du Pacte fut décidé pour l'essentiel.

²⁴⁶ Ce n'est en effet que le 30 janvier 1919, lors d'une rencontre avec le Président des Etats-Unis, que Vittorio Emanuele Orlando lui promit de lui envoyer une traduction du projet italien de Pacte... sachant qu'un accord entre les Etats-Unis et les Britanniques sur le Pacte, l'accord *Cecil-Miller*, était déjà conclu.

²⁴⁷ Voir spéc. les câbles d'Edward Mandell House à Woodrow Wilson en date du 20 et du 27 novembre 1918, dans : Ch. Seymour (Ed.), *Papiers intimes du Colonel House*, Paris, 1931, pp. 257-258.

²⁴⁸ Voir spéc. le compte-rendu de la séance tenue par la Commission le 10 avril 1919, dans : *Miller*, II, pp. 363-364.

au début du XX^{ème} siècle. D'un point de vue pratique, l'adoption du français *et de l'anglais* à la négociation rendit inévitable l'admission de l'anglais comme langue officielle – au même rang que le français – de la Société des Nations et de la Cour permanente de Justice internationale.

Un deuxième malentendu doit être dissipé : plutôt que le projet idéaliste d'un seul homme, le Pacte consiste plutôt, comme on l'a dit, d'un compromis entre deux puissances dominantes. En particulier et contrairement à une légende tenace, l'attitude de Woodrow Wilson fut essentiellement tournée vers la défense des intérêts de son pays, et vers l'adoption d'un texte susceptible d'être accepté par le Sénat américain. Ainsi, si l'idéalisme wilsonien n'est peut-être pas un leurre, le désintéressement total du Président des Etats-Unis dans la négociation en est un. L'élévation fréquente, par Woodrow Wilson, des intérêts américains au rang universel, ne peut en effet pas tromper. Lorsqu'il affirmait par exemple qu'« *[a]ucune nation* ne consentira[it] au contrôle » des armements proposé par la France²⁴⁹, il dissimulait le fait que, accepté par la France, ce contrôle l'était également par la Grèce²⁵⁰, le Danemark, l'Espagne, la Suède, la Norvège et les Pays-Bas qui souhaitaient également un contrôle plus efficace du niveau des armements par les organes de la Société²⁵¹. En réalité, Woodrow Wilson s'opposait à cette proposition parce qu'il savait qu'elle ne pouvait aboutir qu'à une disposition contraire à la Constitution américaine et à l'opinion majoritaire au Sénat. De même, lorsqu'il soutenait que « [p]roposer de réaliser l'unité militaire en temps de paix serait faire une proposition qu'*aucune nation* n'accepterait », il ne faisait que généraliser à la planète entière la réticence du peuple américain à confier une partie de son armée à un organe international qu'il ne contrôlerait pas entièrement²⁵². Ainsi, à l'opposé de ce qu'ont soutenu de nombreux commentateurs britanniques (John Maynard Keynes²⁵³ par exemple) et surtout américains (par exemple Edward Mandell House²⁵⁴, Ray Stannard Baker, ou Woodrow Wilson lui-même²⁵⁵), ou encore la presse française hostile au Président du Conseil, l'opposition entre un ordre ancien – *borné, égoïste et européen* représenté par Georges

²⁴⁹ Miller, II, p. 462 (les italiques sont ajoutés) ou « Origin of League of Nations Provisions », 1920-1921 *World Peace Foundation Pamphlet Series* 339, p. 346. Dans le même sens, voir : Miller, II, p. 510.

²⁵⁰ Voir le compte-rendu de la séance du 13 février 1919, dans : Miller, I, p. 476.

²⁵¹ Voir : « Origin of League of Nations Provisions », 1920-1921 *World Peace Foundation Pamphlet Series* 339, p. 351, et Miller, II, pp. 596-597, 611-612.

²⁵² Miller, II, p. 462 (les italiques sont ajoutés). Cela ressort nettement du passage suivant, plus franc, toujours de Woodrow Wilson : « L'argument qui a été le plus employé contre la Société des Nations est que l'armée des Etats-Unis serait à la disposition d'un Conseil international : les troupes américaines seraient ainsi exposées à combattre à tout moment pour des causes lointaines et cette condition effraie notre peuple. » (Miller, II, p. 463 ou « Origin of League of Nations Provisions », 1920-1921 *World Peace Foundation Pamphlet Series* 339, p. 347). Pour d'autres exemples de cette technique rhétorique chez le même, voir : F. Wilson, *The Origins of the League Covenant: Documentary History of its Drafting*, intr. by P. J. Noel Barker, London, 1928, p. 69 *in fine*. Cette pente de raisonnement du Président américain se retrouve chez Lord Robert Cecil (qui affirme à la séance du 13 février qu'« aucun pays n'accepterait un Etat-Major international qui aurait le droit de s'immiscer dans ses propres plans navals ou militaires » (Miller, II, p. 478)), et de manière remarquablement fréquente dans la presse de cette époque (pour un exemple parmi beaucoup d'autres, voir : « Foundations of the League », *New York Times* du 14 février 1919 (éditorial)).

²⁵³ Voir son célèbre *The Economic Consequences of Peace*, dans : *the Collected Writings of John Maynard Keynes*, London, 1971, 3^{ème} éd., vol. II, XXV-191 p., spéc. pp. 17-34.

²⁵⁴ Voir spéc. : « Coup d'œil rétrospectif sur le Traité de Versailles », dans : Col. House et Ch. Seymour (Eds.), *Ce qui se passa réellement à Paris en 1918-1919 – Histoire de la Conférence de la paix par les délégués américains*, Paris, 1923, p. 338.

²⁵⁵ Voir not. les discours et propos reproduits dans : *La Paix de Versailles*, pp. 29-43 et Miller, I, pp. 41-44.

Clémenceau – et un ordre nouveau – *ouvert, désintéressé et américain*, incarné par Woodrow Wilson – est simplement inexacte. La mythologie considérable qui s’est développée autour du contraste entre le prophète et le soldat, entre l’idéaliste et le réaliste, voire entre l’égoïste et l’altruiste²⁵⁶ est trompeuse même si elle plonge évidemment ses racines dans une véritable différence de caractère et de culture. En pratique, et comme dans toutes ou pratiquement toutes les négociations, tous les représentants étatiques défendirent, avec plus ou moins de bonne foi, d’habileté et d’intelligence, ce qu’ils pensaient être l’intérêt de leur pays. De ce point de vue, il est possible de fustiger l’incapacité des représentants du Royaume-Uni, de l’Italie et du Japon à modérer leurs ambitions territoriales, ne serait-ce que pour préserver leurs intérêts ou la paix sur le long terme ; on peut légitimement faire de même avec l’obsession française de sa sécurité, presque toujours comprise comme équivalente à la neutralisation de l’Allemagne²⁵⁷ ; mais il est tout aussi aisé de reprocher aux Etats-Unis, qui étaient la seule grande puissance dont les intérêts vitaux n’étaient pas directement en jeu, son refus d’inscrire dans le Pacte l’obligation de prêter secours aux Etats membres subissant une agression, et son rejet de tout transfert de compétences importantes à la Société.

B. La connaissance des faiblesses de la SDN dès sa conception

Certains aspects de l’opposition fondamentale que la négociation du Pacte mit au jour, l’opposition entre la France d’un côté et le Royaume-Uni et les Etats-Unis de l’autre peuvent être interprétés de différentes manières. Par exemple, on peut expliquer cette opposition à partir d’une différence culturelle ou idéologique dans les conceptions du maintien de la paix, ou à partir d’une différence dans les intérêts des deux groupes d’Etats. En effet, l’attitude de la France et de plusieurs autres Etats peut être rattachée au fait qu’ils sortaient épuisés d’une guerre dont ils s’estimaient victimes, à leur sentiment de vulnérabilité et à la volonté d’obtenir un maximum de garanties à leur sécurité²⁵⁸ ; et on peut lier la position inverse du Royaume-Uni et des Etats-Unis sur le Pacte au fait qu’ils avaient été moins affectés par la guerre, qu’ils restaient extrêmement puissants et qu’ils souhaitaient éviter de rentrer de

²⁵⁶ Pour une recension et une présentation raisonnée de cette image dans la presse et l’opinion française, voir par ex. : P. Miquel, *La paix de Versailles et l’opinion publique française*, Paris, 1972, 610 p.

²⁵⁷ Donc au contrôle de son armement, voire de son industrie, à l’occupation de certains points stratégiques de son territoire et à l’exigence de réparations lourdes. Georges Clémenceau a certainement glissé dans ce piège à certains moments. Toutefois, il était beaucoup plus réticent que la plupart des autorités politiques (par exemple Raymond Poincaré) et militaires françaises (par exemple le Maréchal Foch) à l’occupation de terres allemandes dont il jugeait qu’elle serait tôt ou tard jugée illégitime ; et il voyait dans les réparations demandées à l’Allemagne des réparations proprement dites avant de les considérer comme une manière d’écraser l’Allemagne. A l’inverse, une illustration presque caricaturale de la pensée dominante à ce sujet dans la presse française peut être fournie par l’article « L’Ere nouvelle – Problèmes de la guerre et de la paix – II – Le problème de la paix », publié par G. Hanotaux dans *La Revue des Deux Mondes*, le 1^{er} novembre 1916 (1916, n°11, t. 36, pp. 5-52, en particulier à partir de la page 9). Pour une critique à la fois modérée et empathique de cette obsession française, voir : D. H. Miller, « La constitution de la Société des Nations », dans : Col. House et Ch. Seymour (Eds.), *op. cit.*, p. 322.

²⁵⁸ Le discours de Léon Bourgeois à la séance tenue le 11 février 1919 par la Commission de la SDN est particulièrement révélateur à ce sujet. Le délégué français y affirme en effet que la France « ne peut être tranquille que si elle a la certitude qu’en cas d’attaque elle peut compter sur le concours effectif de ses associés et qu’elle n’aura pas à attendre des renforts pendant des mois ou des années ; sans cela elle serait de nouveau exposée à une attaque brusquée et l’on dirait que la Société des Nations n’était qu’un leurre. Il semble donc nécessaire, pour la sécurité des membres de la société qui sont particulièrement exposés, de prévoir une organisation des forces internationales qui serait prête à fonctionner dès qu’une période critique se produirait » (Miller, II, p. 463).

nouveau en guerre. Mais ce que montrent indéniablement les travaux préparatoires et qui nous paraît important, c'est qu'*il n'existait pas tant un désaccord de fond des négociateurs sur ce qui était nécessaire à l'efficacité de la Société, qu'un désaccord sur l'opportunité d'établir une organisation efficace*. Au fond, les faiblesses du Pacte et de l'organisation qu'il établissait étaient toutes connues dès le début : soulignées par Léon Bourgeois et Ferdinand Larnaude durant les négociations, elles n'étaient en vérité niées par personne. Ces faiblesses firent immédiatement l'objet des mêmes critiques de la part des bons analystes du Pacte²⁵⁹, et par la suite des organes techniques de la SDN²⁶⁰.

La brièveté et le caractère hâtif des négociations²⁶¹ ainsi que la nouveauté du projet entrepris expliquent certainement en partie le sentiment d'amateurisme que peut éprouver le lecteur d'aujourd'hui, qui bénéficie désormais d'une littérature considérable sur le sujet. Toutefois, il est clair que ce ne sont pas ces particularités de la négociation qui expliquent pour l'essentiel qu'une organisation de maintien de la paix plus efficace n'ait pas été établie. La principale raison tient simplement au refus, notamment du Royaume-Uni et des Etats-Unis, d'accorder à la Société les moyens de décider et d'imposer ses décisions. D'une certaine manière, les négociateurs *savaient déjà* les défauts qui empêcheraient la Société de réagir efficacement aux agressions futures, mais ils ne les considéraient apparemment pas comme des risques suffisamment importants pour modifier leur position.

C. La proposition et le rejet des futures innovations de la Charte des Nations Unies

Etant donné que les principales faiblesses de la future organisation étaient connues et que des solutions pour y remédier furent proposées à la Conférence de Paris, les travaux préparatoires du Pacte sont une mine de propositions anticipant sur la Charte des Nations Unies et le droit international contemporain.

Les propositions prémonitoires qui furent rejetées concernaient essentiellement trois sujets. Le premier était l'efficacité des institutions de la SDN. Il s'agit essentiellement ici des propositions françaises de privilégier un vote à la majorité ou à une majorité qualifiée au Conseil, de conférer aux décisions ainsi adoptées un caractère juridiquement obligatoire, ou d'associer au Conseil un état-major capable de mettre en œuvre ses résolutions. De ce point de vue, le plan français de Pacte ressemble beaucoup plus à la Charte des Nations Unies qu'au Pacte²⁶². Contrairement à l'image qui lui est généralement accolée²⁶³, Georges Clémenceau

²⁵⁹ Voir par ex., très net sur ces points : G. Scelle, *Le Pacte des Nations et sa liaison avec le Traité de Paix*, Paris, 1919 (l'ouvrage est aisément consultable en ligne sur : <http://www.unz.org/Pub/ScelleGeorges-1900>).

²⁶⁰ Voir par ex. : Rapport du Comité nommé par le Conseil le 15 janvier 1930, relatif à l'« amendement du Pacte de la Société des Nations en vue de le mettre en harmonie avec le Pacte de Paris » (Pacte Briand-Kellogg), *JOSDN*, janvier-juin 1930, vol. 11, mai 1930, n°5, p. 357 (le Comité note le problème que poserait la situation « improbable » d'un Etat refusant d'exécuter une décision prise par le Conseil à l'unanimité, ou la « grave lacune » du paragraphe 7 de l'article 15, qui est que « [a]u cas où le Conseil ne pou[rr]ait faire voter son rapport à l'unanimité, les Membres de la Société gard[er]aient leur liberté d'action » et « pou[rr]aient notamment (...) recourir à la guerre, après un délai de trois mois »), p. 360 (proposition d'« armer le Conseil contre un Etat commettant une agression (...) brusquée »).

²⁶¹ Dans sa préface à G. Scelle, *Le Pacte des Nations et sa liaison avec le Traité de Paix* (Paris, 1919), Léon Bourgeois évoque ainsi de « hâtives négociations » de « quelques semaines » pour justifier que le Pacte ne soit qu'une « ébauche » (p. VII).

²⁶² Voir not. en ce sens : S. P. Tillman, *Anglo-American Relations at the Paris Peace Conference of 1919*, Princeton, 1961, pp. 110-111 (« The French Plan, which more closely resembles the Charter of the United

soutenait d'ailleurs cette manière de voir, même si pour des raisons stratégiques, il estima inutile d'essayer de convaincre ses partenaires de l'adopter. Il souhaitait en effet un Conseil qui ne soit pas bloqué par une exigence d'unanimité, que ce Conseil ou un organe de composition plus restreinte²⁶⁴ dispose du monopole de la qualification de l'agression armée, il était fermement attaché à ce que ce Conseil puisse user, pour mettre fin à une agression, de moyens diplomatiques et économiques mais aussi militaires, et notamment de contingents nationaux ; enfin, il voulait qu'un état-major soit associé au Conseil afin de le conseiller pour tout ce qui concernait l'emploi de la force nécessaire au maintien de la paix. Ses propositions anticipaient ainsi directement sur les articles 27, 39, 41, 42 et même 43 et 47 de la Charte des Nations Unies.

Sur l'une des questions les plus importantes cependant, celle du vote au sein du Conseil, la position française n'était pas claire. Dès la publication du projet français, le Comité Phillimore avait en effet noté avec perspicacité dans le commentaire qu'il en avait fait, que ce plan restait silencieux sur la prise de décision au sein du Conseil²⁶⁵. Ce silence était probablement délibéré, car si du point de vue français l'unanimité était clairement exclue dans la mesure où elle aurait immanquablement privé le Conseil de toute efficacité, une majorité simple n'était pas non plus considérée comme opportune, car elle aurait limité le poids de la France dans la prise de décision. Une position intermédiaire était certainement préconisée implicitement, mais elle ne fut pas élaborée et défendue. Revenant sur cette question difficile dans sa *Practical Suggestion*²⁶⁶, Jan Smuts notait de son côté que si l'on proposait le vote à la majorité au sein d'un conseil où les grandes et les petites puissances étaient représentées à égalité, les grandes puissances refuseraient certainement d'entrer dans la Société, car elles ne souhaiteraient pas que leurs décisions dépendent de petits Etats. Mais si le vote à l'unanimité était retenu dans un conseil de ce type, il serait parfaitement inefficace dans la mesure où un seul petit Etat pourrait bloquer la décision. Dans ces réflexions, on doit voir l'origine de la composition mixte (grandes et petites puissances) du Conseil de la SDN (article 4 §1), mais pas celle du mécanisme de prise de décision en son sein, puisque le Sénat des Etats-Unis et Woodrow Wilson imposèrent finalement le principe de l'unanimité (article 5 §1 du Pacte). En revanche, elles amorcent certainement le raisonnement qui aboutit, dans la Charte des Nations Unies, à la combinaison du vote à la majorité (des membres) et du vote à l'unanimité (des membres permanents) au Conseil de Sécurité (article 27 §3 de la Charte).

Le deuxième sujet sur lequel portent les propositions anticipant sur le droit international contemporain est celui des droits de l'Homme. Dans ce domaine, ce furent les Japonais et Woodrow Wilson qui firent les propositions les plus intéressantes. La proposition sur « l'égalité des races » dont le Japon ne manqua évidemment pas de rappeler la paternité par

Nations than the final Covenant of the League, was opposed with equal firmness in the League Commission of the Peace Conference by President Wilson and Lord Robert Cecil »).

²⁶³ Voir par ex. la déclaration de Robert Lansing selon laquelle Georges Clémenceau « was in no sense a visionary » (*The Big Four And Others of the Peace Conference*, London, 1922, p. 34). Il ne l'était effectivement pas si l'on veut dire par là qu'il avait pour objectif de faire preuve d'originalité ou de créativité ; mais il l'était au moins en partie si l'on considère les moyens qu'il proposa de mettre en œuvre pour atteindre les objectifs qu'il croyait justes.

²⁶⁴ Voir not. sa proposition d'une « commission franco-anglo-américaine, qui constaterait le fait de l'agression » (P. Mantoux, *Les délibérations du Conseil des quatre*, I, p. 51, délibération du 27 mars 1919).

²⁶⁵ Note by Lord's Phillimore's Committee du 8 août 1918, à l'attention de M. Balfour (alors Secrétaire d'Etat aux affaires étrangères du Royaume-Uni) (§4, *Miller*, I, pp. 11-12).

²⁶⁶ *Miller*, II, p. 39.

la suite²⁶⁷ anticipe tout d'abord sur deux règles importantes du *corpus* du droit international des droits de l'Homme de l'après-Seconde Guerre mondiale : le droit de tout individu à la protection de la loi²⁶⁸ sans être discriminé à raison de sa race, et « le droit aux droits » garantis au plan international²⁶⁹ dans les mêmes conditions. Ensuite et de manière similaire, la proposition américaine sur la liberté de choisir sa foi évoque bien entendu l'interdiction de la discrimination à raison de la religion, ainsi que la liberté religieuse proprement dite, qui seront toutes deux consacrées en²⁷⁰ et après 1945²⁷¹.

Comme on l'a vu plus haut, ni la proposition japonaise, ni la proposition américaine ne fut adoptée. Il est utile de noter qu'un même argument était avancé pour motiver leur rejet. Le Royaume-Uni s'opposa à la proposition japonaise au nom de la non-ingérence de la Société dans les affaires intérieures des Etats, et de même, le rejet de la proposition par l'Australie était fondé sur le caractère « exclusif » (il serait plus juste de dire « discrétionnaire ») de la compétence de chaque Etat dans la réglementation des questions « d'immigration, de naturalisation et de franchise »²⁷². C'est sur la base du même argument que le principe de la liberté religieuse, inscrit dans le projet soumis à la Commission, fut rejeté par elle. Selon certains Etats en effet, son application aurait nécessité une intervention dans la politique interne des Etats

Enfin, parmi les propositions prémonitoires avancées pendant la négociation du Pacte, on trouve celles qui visaient à inscrire dans cet instrument le principe de la responsabilité internationale pénale des individus²⁷³. De manière peut-être bienvenue dans la mesure où cela aurait mené à une certaine confusion des genres, la proposition ne fut pas retenue. Le discours de Georges Clémenceau dans lequel il « supplie les chefs d'Etat » d'établir un tribunal international chargé de statuer sur la responsabilité pénale de Guillaume II²⁷⁴ n'en annonce pas moins les développements futurs de la justice internationale pénale.

Rétrospectivement, il semble que les décisions des négociateurs fatales à la SDN ne furent pas tant le résultat de la résistance aveugle de quelques « réalistes », que du choix

²⁶⁷ Voir par ex. la déclaration faite le 2 décembre 1968 par le délégué japonais devant le 3^{ème} comité de la 23^{ème} session de l'Assemblée générale des Nations Unies (« International Year for Human Rights »), dans : Sh. Oda et H. Owada (Eds.), *The practice of Japan in International Law 1961-1970*, Tokyo, 1982, pp. 230-231 §161.

²⁶⁸ Article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques par exemple.

²⁶⁹ Articles 1 §3 et 55 c) de la Charte, article 2 §1 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme, articles 2 §1 et 24 §1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, etc.

²⁷⁰ Articles 1 §3, 13 §1 b), 55 c), et 76 c) de la Charte des Nations Unies.

²⁷¹ Voir par ex. les articles 2 §1 et 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

²⁷² Le Japon essayait donc de rassurer ses partenaires en soulignant que la disposition qu'il soutenait n'impliquait pas d'immixtion dans les affaires intérieures. Voir not. : *Baker*, II, p. 237.

²⁷³ Ferdinand Larnaude tenta sans succès d'introduire une disposition sur ce point dans le Pacte (voir le compte-rendu de la séance tenue le 10 février 1919 par la Commission de la SDN, dans : *Miller*, I, p. 450).

²⁷⁴ Délibération du 8 avril 1919 (P. Mantoux, *Les délibérations du Conseil des quatre*, I, p. 191). Plus loin, David Lloyd George soutient la position de Georges Clémenceau en s'appuyant sur le rapport de « six ou sept de[s] plus grandes autorités [britanniques] en matière de droit international ». Voir au contraire les réticences de Woodrow Wilson (délibération du 2 avril 1919, *Ibid.*, p. 122) et de Vittorio Emanuele Orlando (délibération du 8 avril 1919, *Ibid.*, p. 190), et auparavant celle du Baron Sonino (première conférence plénière du 1^{er} décembre 1918, dans : D. Lloyd George, *The Truth about the Peace Treaties*, I, pp. 138-139). Le jugement des responsables des crimes commis pendant la guerre était déjà prévu par les Britanniques (*Ibid.*, I, pp. 137-138) et par les Français (voir le plan de procédure préliminaire pour la Conférence de La Paix transmis par le gouvernement français au Département d'Etat américain le 29 novembre 1918, traduit et reçu par le Président le 2 décembre, dans : *Baker*, III, p. 62).

« idéaliste » de ne pas se soucier de son efficacité. Malgré son apparence esthétique, ce choix en dissimulait en réalité un autre : celui de ne renoncer en rien à une certaine idée de la souveraineté. En effet, de même que les plans italien et français de défense furent rejetés sur la base de la *souveraineté extérieure* de l'Etat²⁷⁵, les propositions sur l'égalité des races et la liberté religieuse²⁷⁶ le furent sur la base de la *souveraineté interne* de l'Etat, et c'est encore cette dernière que les représentants italiens et américains invoquèrent pour freiner l'établissement d'un tribunal international pénal. C'est cette double réticence qui sauta après la Seconde Guerre mondiale, avec pour conséquences principales l'établissement d'un système de sécurité collective plus charpenté et l'adoption de textes internationaux protégeant les droits et libertés des personnes privées (y compris ceux des acteurs économiques).

Il est frappant que le Royaume-Uni et les Etats-Unis aient été les principaux opposants en 1919 à ce dont ils furent les défenseurs en 1945, et qui distingue fondamentalement la Charte par rapport au Pacte : la mise en place d'un Conseil « exécutif » (relativement) fort et efficace. A ce grand retournement dans la conception américaine de l'organisation mondiale correspond leur sortie de l'isolationnisme, qui fut essentiellement provoquée par l'inquiétude très grande que la Seconde Guerre mondiale (*Pearl Harbor* en particulier) et l'apparition du géant soviétique causèrent aux Etats-Unis. Quoi qu'il en soit, c'est aux Britanniques et aux Américains que le monde doit à la fois l'établissement de la SDN, son échec et la fondation de l'ONU.

Que peut-on alors répondre à la question qui sert de point de départ à notre examen des travaux préparatoires ? A leur lueur, doit-on penser que le Pacte constitua une machine impérialiste aux mains d'un petit nombre d'Etats souhaitant figer un rapport de force, ou au contraire un outil visant à améliorer « par en haut » la vie de tous les hommes ? Sans trop de surprise, les travaux préparatoires enseignent que le Pacte ne fut ni tout à fait l'un, ni tout à fait l'autre. Il traduisait certes l'impérialisme d'une oligarchie – comme en témoignent par exemple les négociations relatives aux mandats ou à la composition du Conseil de la SDN – mais plus encore, il était le produit d'un mélange de rejet unanime de la guerre et du militarisme, d'aspiration anglo-américaine à l'isolationnisme et à la préservation de la souveraineté, et d'aspiration générale au renforcement de la coopération. Il est donc vrai que du point de vue du maintien de la paix, le Pacte valut davantage par le symbole que constitua sa conclusion que par les institutions qu'il mit en place. Encore aujourd'hui, il incarne la prise de conscience qu'à trop tolérer passivement des usages de la force manifestement déraisonnables, on arrive à des catastrophes qu'il est de l'intérêt de tous les Etats d'éviter ; et en même temps, il symbolise le fait que les choix politiques qu'aurait dû entraîner cette prise de conscience ne furent pas faits. Du point de vue de la coopération internationale en revanche, le Pacte constitue le point de départ d'institutions permanentes, de standards universels et d'une jurisprudence internationale renforcée – toutes choses qui méritent qu'on s'y attarde, car les gens qui ont travaillé dans le cadre de la SDN ont fait bien plus que ce que prévoyait Georges Clémenceau, et bien autre chose que ce que pensait Woodrow Wilson.

²⁷⁵ Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si le principal défenseur d'une Société forte à la Commission, c'est-à-dire Léon Bourgeois, était le seul à estimer que « la souveraineté de chacun des Etats n'est pas une notion absolue » (Compte-rendu de la séance plénière du 14 février 1919 de la Conférence de la Paix, *Actes de la Conférence de la Paix, 1919-1920*, Paris, vol. III (1922), *Partie III*, p. 121, ou *Miller*, II, p. 707).

²⁷⁶ Le lien entre ces deux propositions fut remarqué au sein de la Commission. Voir not. : *Miller*, I, pp. 268-269.