

Zeitschrift: Wissen und Leben
Herausgeber: Neue Helvetische Gesellschaft
Band: 26 (1923-1924)
Heft: 7

Artikel: Le chemin qui monte [suite et fin]
Autor: Bovet, E.
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-748379>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 15.03.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

LE CHEMIN QUI MONTE

II

LE DOGME DE LA SOUVERAINETÉ

(Suite et fin)

Le Pacte de la Société des Nations est la charte de la *solidarité* humaine — celle des peuples aussi bien que celle des individus — solidarité morale aussi bien qu'économique.

Dans l'ordre chronologique, le facteur moral est le premier; la grandeur des religions, celle du christianisme en particulier, est dans leur idéal de fraternité. Le facteur économique n'agit que depuis une centaine d'années, grâce aux moyens modernes de communication; il est venu confirmer par des faits l'enseignement séculaire, trop souvent méconnu, des penseurs et des prophètes.

Un an avant l'entrée en guerre des Etats-Unis, le 27 mai 1916, Wilson disait déjà: « Que nous le voulions ou non, nous participons à la vie universelle. Nous sommes les associés les uns des autres. Tout ce qui touche à l'humanité nous concerne aussi et concerne également les peuples de l'Europe et de l'Asie ». — A Paris, en 1900, le IX^e Congrès universel de la Paix « prend acte de ce que les gouvernements ont affirmé et reconnu la solidarité qui unit les membres de la Société des Nations civilisées. Il demande instamment aux gouvernements et aux peuples de ne négliger aucune occasion d'appliquer à la vie internationale la formule éminemment bienfaisante et féconde qui ressort de cette affirmation: L'autonomie dans la solidarité. »¹⁾

Mais alors, si la Société des Nations réalise enfin, dans la vie politique, la solidarité que la religion nous enjoint et que

¹⁾ Voir les *Résolutions textuelles des Congrès de la Paix tenus de 1843 à 1910*, page 4. — Il faut lire ce volume, de 150 pages, et les brochures qui l'ont suivi, pour apprécier à sa juste valeur l'énorme travail accompli pendant soixante-dix ans par les Sociétés de la Paix; elles n'ont pas empêché la guerre, mais elles ont préparé les esprits (dans l'élite et dans les masses) à l'éclosion de la Société des Nations, qui serait inimaginable sans ce travail préparatoire.

Il est facile de sourire de certaines utopies des « Pacifistes » (dont je n'ai jamais été), mais pourquoi ne pas voir à côté d'elles une quantité d'idées justes et pratiques qui se réalisent aujourd'hui? L'éditeur des *Mémoires* de Wilson déclare (I. 178) que celui-ci n'a rien inventé d'original, qu'il n'a été que le porte-voix des peuples; il suffit, pour s'en persuader, de lire les *Résolutions textuelles* . . . et il est bon qu'il en soit ainsi: le Pacte n'est pas du tout un système habile des vainqueurs; il exprime les désirs de la conscience universelle. Et cela n'enlève rien à la grandeur morale de Wilson.

les faits économiques nous imposent, comment concilier avec les devoirs de cette solidarité humaine le dogme des souverainetés nationales qu'on se plaît à proclamer absolues, inaliénables et intangibles?

Telle est la question par laquelle je terminais mon premier article; elle nous amène à examiner certains articles du Pacte et à nous expliquer certain flottement dans l'attitude des deux dernières Assemblées.

* * *

Notons d'abord (sans nous y arrêter, car la chose est bien claire) que l'article 5 a pour but de ménager le dogme de la souveraineté, quand il dit: « Sauf disposition expressément contraire du présent Pacte . . . , les décisions de l'Assemblée ou du Conseil sont prises à l'unanimité des Membres de la Société représentés à la réunion. » — Sans cette concession on n'arrivait à rien; mais, à moins de tomber dans l'impuissance de la Diète polonaise ou de la Diète helvétique, il faudra bien un jour remplacer l'unanimité par une majorité des $\frac{2}{3}$ ou des $\frac{3}{4}$. Nous retrouverons cette question ailleurs, quand nous parlerons des rapports entre grands Etats et petits Etats.

C'est encore pour ménager les souverainetés nationales qu'on n'a pas osé déclarer obligatoire la compétence de la Cour permanente de justice internationale. Ce fut jadis une erreur capitale de l'Allemagne que de s'opposer à l'arbitrage obligatoire; ceux-là même qui le lui ont le plus vivement reproché, agissent aujourd'hui comme elle agissait en 1907; c'est que la force a changé de camp et que la force a toujours peur du droit. Dans la conscience publique la cause du droit n'en a pas moins fait un pas immense; le gouvernement italien s'en est bien aperçu en septembre dernier, et tous ceux-là s'en apercevront qui oublieront la grande leçon de la guerre.

Mais c'est autour de l'article 10 que se livre la grande bataille entre la solidarité et la souveraineté. Souvent déjà, et avec raison, on a appelé cet article « le cœur même du Pacte ». Citons-en le texte une fois de plus et résumons brièvement son histoire trop peu connue.

« Les membres de la Société s'engagent à respecter et à

maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les Membres de la Société. En cas d'agression, de menace ou de danger d'agression, le Conseil avise aux moyens d'assurer l'exécution de cette obligation. »

Dans ce texte il faut distinguer quatre éléments divers :

- 1° la *garantie* de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique (ce qui n'implique pas la perpétuité de l'état actuel; voir l'article 19; mais les changements se feront par le droit et non par la violence);
- 2° l'*obligation* pour les Membres de respecter et de maintenir cette intégrité (maintenir: donc garantir par les armes, au besoin);
- 3° cette garantie ne concerne que les attaques venant de l'*extérieur*; elle ne se mêle pas de la vie intérieure des pays, elle respecte la souveraineté en droit constitutionnel (toutefois les droits des minorités sont protégés par l'article 11, deuxième alinéa).
- 4° l'article 10 parle expressément d'une *agression*, tandis que les articles suivants parlent de rupture ou de guerre; à mon sens, il y a là une différence essentielle qu'on a perdue de vue, de sorte qu'on ne comprend plus très bien le caractère de la *garantie*, ni surtout la nécessité de l'*obligation*, et qu'on cherche à détourner, par des interprétations, cette atteinte à la souveraineté.

Pour autant qu'on peut la deviner, la genèse de l'article 10 nous expliquera les fluctuations de ces trois notions: garantie, obligation et agression. — Je vais essayer d'esquisser brièvement cette genèse, telle qu'elle a pu se dérouler dans l'esprit de Wilson (et dans son subconscient), et telle aussi que nous l'avons vécue, nous, les Européens qui croyons à la fraternité humaine.¹⁾

¹⁾ J'ai lu avec le plus grand profit, et non sans émotion poignante, les *Mémoires et documents* de Wilson, publiés par Baker, en 3 volumes. J'en possède l'édition allemande, chez List à Leipzig. A ma connaissance, il n'a point paru d'édition française, ni italienne . . . — Pour les notes, messages et discours j'utilise: Wilson: *Pourquoi nous sommes en guerre; six messages au Congrès et au peuple américain*. Paris, Bossard, 1917. — *Le Président Wilson. Recueil des déclarations*. Berger-Levrault, 1918. — *Die Reden Woodrow Wilsons*. Englisch und deutsch. Bern, Der freie Verlag, 1919.

Je signale enfin les admirables chapitres de Lange («Préparation de la Société des Nations pendant la guerre») et de Scelle («L'élaboration du Pacte») dans le volume *Les origines et l'œuvre de la Société des Nations*, publié à Copenhague sous la direction de Munch.

De tous les principes établis dans le Pacte, celui d'une garantie réciproque de l'indépendance politique et de l'intégrité territoriale est probablement le plus ancien dans la pensée de Wilson; on le trouve dans ses discours dès janvier 1916; dans son premier projet, c'est le début du long article III, devenu le bref article 10 du texte définitif. Le deuxième projet introduit les mots « contre toute agression extérieure », pour bien marquer qu'on ne se mêlera pas de la politique intérieure. Mais que faut-il entendre par agression? C'est un point qui me paraît très important.

Dans leur excellent commentaire au Pacte, Schücking et Wehberg déclarent (page 276) qu'il ne s'agit pas seulement des guerres de surprise (*Überfallskriege*), mais des guerres de conquête en général. Je ne puis me rallier à cette façon de voir.

Il y a d'abord une question de vocabulaire. Larousse dit que l'agression est une « attaque non provoquée »; c'est aussi une attaque inattendue, et le Message 1119 du Conseil fédéral interprète en effet (page 17) par « attaque brusquée ». Le traducteur des *Mémoires* de Wilson traduit fort bien par « *Überfall* », tandis que la traduction officielle du Pacte se contente (comme Schücking et Wehberg) du pâle « *Angriff* ». Je demeure donc convaincu que l'agression de l'article 10 est une attaque brusquée, fort différente des conflits envisagés dans les articles suivants. D'ailleurs, s'il ne s'agissait pas d'une attaque brusquée, pourquoi aurait-on mis l'article 10 avant l'article 11? ¹⁾

Or, quelle était, en 1916, l'agression scandaleuse, inique, qui hantait toutes les pensées? Sans aucun doute: l'agression de la Belgique neutre et loyale par une Allemagne désireuse de

¹⁾ Sans doute, le Pacte est sorti mutilé des discussions de l'Hôtel Crillon; les rivalités, les égoïsmes et les perfidies l'ont percé de trous; mais est-il impossible d'y trouver un plan logique? Voici comment je conçois l'ordre des articles qui nous intéressent ici:

désarmement (c. à d. mesure préventive contre toute guerre): articles 8 et 9;

agression, c. à d. attaque brusquée, *guerre imprévue*: article 10 (c'est la violence au service de la fraude, le pire des crimes dans l'Enfer de Dante; d'où l'obligation pour tous d'intervenir avec l'épée de la Justice);

appel de l'attention sur un danger de guerre, donc *prévision*: article 11;

arbitrage, examen du Conseil et délai prescrit pour *guerres permises*: articles 12 à 15;

contre ceux qui refusent de se soumettre, sanctions économiques d'abord, militaires ensuite: article 16;

pour les Etats non Membres: article 17;

enregistrement des traités: article 18;

revision des traités vieillissants: article 19.

culbuter la France avant l'arrivée du fameux « rouleau compresseur ». J'ai cherché, sans le trouver, un texte qui établirait que Wilson a pensé à la Belgique en rédigeant son article 10. De 1914 à 1917 on lui a souvent reproché de n'avoir pas protesté contre la violation de la neutralité belge; mais est-il prouvé qu'elle ne l'ait pas indigné? J'ai assez vécu en Suisse allemande pour savoir combien d'excellents citoyens suisses ont souffert d'autant plus cruellement de l'agression allemande, qu'ils croyaient devoir se taire, par respect de la neutralité; il y a eu là des douleurs secrètes et profondes, ignorées par ceux qui égrenaient chaque jour leur chapelet d'imprécations.

Quand donc Wilson déplorait, le 27 mai 1916, la soudaineté de la guerre et que, dans une même phrase, il évoquait la barbarie d'une guerre déclanchée « sans avertissement » et la nécessité d'une garantie de l'indépendance et du territoire, pouvait-il ne pas songer à la Belgique?! — Pour nous, en tout cas, nous y avons tous songé. Dans l'histoire des peuples civilisés, la Belgique restera l'exemple typique de l'agression criminelle comme aussi de la loyauté d'une conscience individuelle loyalement suivie par un peuple entier. Nous avons tous pensé: « il ne faut pas qu'un crime pareil puisse se répéter »; c'est pourquoi, sans nous attarder à maudire le passé et à cultiver la haine, nous avons salué la première lumière d'un ordre nouveau, la Charte encore rudimentaire de la solidarité humaine.

Cet état d'esprit explique qu'on ait accepté si aisément cette « obligation » de respecter et de « maintenir » dont parle l'article 10, obligation morale, supérieure à tous les égoïsmes des souverainetés.

Et du moment que cette obligation est proclamée, formelle, indiscutable, elle donne toute sa valeur à la garantie! L'article 10 s'apparente de la sorte à notre devise: « Un pour tous, tous pour un. » Dans la pensée de Wilson, la garantie de l'article 10 visait surtout la France, pour la protéger à jamais de toute agression allemande (les *Mémoires* sont très nets à cet égard). — On comprend maintenant que l'article 10 est vraiment « le cœur du Pacte », selon l'expression de Wilson; on voit comment les notions d'agression, d'obligation et de garantie y sont étroitement liées l'une à l'autre.

* * *

Tout cela eût été très bien, ou du moins très suffisant, si l'état d'esprit avait persisté que nous avons vécu au moment de l'armistice ... Joie de la délivrance, émotion religieuse devant ce sanglant sacrifice au droit et à la liberté, volonté bien arrêtée de ne pas rentrer dans l'ornière, mais de monter par des chemins nouveaux.

Mais dès janvier 1919 Wilson se heurtait à la résistance brutale ou sournoise des politiciens de la vieille école, aux affaristes affamés, à l'égoïsme jouisseur des masses, en Europe et dans son propre pays. A lire les *Mémoires*, on comprend qu'un jour il se soit effondré, cet homme dont l'œuvre est une des plus grandes et des plus pures dans l'histoire humaine ... Mais cela n'est pas de mon sujet; revenons à l'article 10.

Cette garantie universelle, d'un genre nouveau, que Wilson apportait à la France, — Clemenceau et ses ministres ne l'ont jamais comprise; il leur fallait un traité militaire dans les formes consacrées. (Serait-ce donc le traité militaire avec la Russie qui a sauvé la France? ou n'est-ce pas plutôt la sympathie morale des peuples civilisés? Passons.) Pour Clemenceau l'article 10 était insuffisant; pour le Sénat des Etats-Unis, au contraire, cette obligation de garantie contredisait la doctrine de Monroë. Wilson s'est trouvé entre Charybde et Scylla: pour faire agréer le Pacte par ses compatriotes, il fallait y réserver la doctrine de Monroë, mais cette réserve affaiblissait, aux yeux des Français, une garantie qui leur semblait déjà peu efficace. On voit comment les conceptions vieilles de la souveraineté et des alliances militaires ont nui à l'article 10, qui apportait pourtant, *pour une mentalité nouvelle*, une garantie absolue et générale. D'ici une cinquantaine d'années, on s'étonnera de cet aveuglement des politiciens de deux continents.

Pour mettre tout le monde d'accord, Wilson inséra la doctrine de Monroë dans l'article 21, mais offrit à la France, d'accord avec Lloyd Georges, la garantie spéciale des Etats-Unis et de l'Angleterre contre toute agression allemande; on sait ce qui arriva: d'une part, malgré l'article 21, le Sénat des Etats-Unis refusa d'adhérer au Pacte, et d'autre part l'accord particulier en faveur de la France s'évanouit en fumée ...

On comprend fort bien la déception de la France; déception

cruelle, qui résulte d'une erreur psychologique de Clemenceau et de ceux qui lui ont succédé au pouvoir. Malgré leur grande intelligence, ces hommes n'ont encore rien compris de l'esprit qui anime la Société des Nations et qui, par elle, va renouveler peu à peu les procédés de la politique. (S'il arrivait à l'un d'eux de lire ces lignes, je pense bien qu'il sourirait avec dédain de ces rêveries; ça n'affaiblit pas ma conviction d'être en plein dans la réalité d'un ordre nouveau.) L'erreur de la politique française est d'abord dans le fait de rechercher des « alliances » qui la décevront au moment critique et qui pourraient provoquer une catastrophe, et ensuite dans le fait de compromettre par cette méthode surannée son autorité morale auprès des démocraties.

Quoi qu'il en soit: pendant quelques années, faute de mieux, la France s'en est tenue à l'article 10; elle l'a vigoureusement défendu contre les attaques du Canada; il n'y a qu'à lire le discours de Barthélemy à la 3^e Assemblée, en 1922. Mais quand on crut avoir trouvé mieux, c'est-à-dire des alliances de formes diverses (Belgique, Pologne, Tchécoslovaquie ...) et surtout le fameux Traité d'assistance mutuelle dont nous aurons à reparler, alors on se rallia à une « interprétation » canadienne qui équivaldrait à une suppression pure et simple de cet article 10 que la Belgique, le 28 mai 1923, appelait encore « la clef de voûte du Pacte ».

Voici cette interprétation:

« L'Assemblée, désirant préciser la portée des obligations inscrites dans l'article 10 du Pacte, en ce qui concerne les points soulevés par la délégation du Canada, adopte la résolution suivante:

« Il est conforme à l'esprit de l'article 10 que, dans le cas où le Conseil estimerait devoir recommander l'application de mesures militaires, comme suite à une agression, à un danger ou à une menace d'agression, il aura à tenir compte notamment de la situation géographique et des conditions spéciales de chaque Etat.

« Il appartient aux pouvoirs constitutionnels de chaque Membre de juger en ce qui concerne l'obligation de maintenir l'indépendance et l'intégrité du territoire des Membres dans

quelle mesure ledit Membre est tenu d'assurer l'exécution de cette obligation par l'emploi de ses forces militaires.

« Toutefois, la recommandation donnée par le Conseil sera considérée comme de la plus haute importance et sera prise en considération par tous les Membres de la Société avec le désir d'exécuter de bonne foi leurs engagements. »

Voilà une rédaction qui tend à combiner d'une façon trop prestigieuse les truismes les plus rassurants avec les plus flagrantes contradictions et les chamades les plus discrètes. Aussi bien a-t-il fallu tout le talent du Belge Rolin pour obtenir, *presque*, l'unanimité requise.

L'alinéa concernant « la situation géographique » n'est en effet qu'un truisme; si, par exemple, l'Albanie était attaquée par l'un de ses voisins, le Conseil ne commencerait pas par appeler au secours le Canada ou le Chili. Les « conditions spéciales » sont déjà moins claires; mais passons.

Par contre, comment admettre, en bonne logique, qu'une *obligation* à laquelle on s'est *engagé* librement puisse être soumise, au moment critique, au bon plaisir d'un Parlement? — Et que dire enfin du dernier alinéa? C'est un peu de plâtre pour masquer la fissure de la « clef de voûte ». Il ne faudrait pourtant pas que Messieurs les juristes s'exagèrent notre naïveté.¹⁾

Cette interprétation montre nettement la réaction des souverainetés, des égoïsmes nationaux contre la solidarité proclamée pendant la guerre. Elle n'a d'ailleurs pas abouti, grâce à la Perse, qui a osé voter *non*. La Perse, entourée de la sollicitude des Anglais et des Russes, n'a pas oublié le sens véritable de l'article 10 ... Et les treize Etats qui se sont courageusement abstenus? Il vaut la peine de les nommer, pour savoir leur « situation géographique » et leurs « conditions spéciales ». Ce sont: l'Albanie, l'Esthonie, la Finlande, la Lettonie, la Lithuanie, la Pologne, la Tchécoslovaquie, et quelques Etats

¹⁾ Le Secrétaire général ayant demandé aux Membres de la Société, le 22 février 1923, ce qu'ils pensaient de l'article 10, vingt-cinq Etats ont répondu; il vaut la peine de lire ces réponses, dans les documents A. 17. 1923, V. et A. 39. 1923, V. Dix réponses repoussent nettement la proposition canadienne; une dizaine l'acceptent, avec force subtilités; les autres veulent d'abord savoir ce que sera le Traité d'assistance mutuelle. Après avoir lu ces réponses, on est en droit de dire que toutes les abstentions et les absences équivalaient à un refus.

non Européens. Enfin, nommons deux « absents » : la Roumanie et la Yougoslavie (pardon ! il faut dire : l'Etat Serbe-Croate-Slovène).

Cette énumération n'est-elle pas éloquente ? Il s'agit de tous les Etats menacés d'une *agression* telle que je l'ai définie plus haut et cela suffirait à prouver la justesse de mon interprétation de l'article 10.¹⁾

On invoque, en termes pathétiques, les droits imprescriptibles des Parlements ; en vérité, on nous la baille belle ; car, que deviennent ces droits sacrés dans les « accords complémentaires » que le Traité d'assistance mutuelle voudrait mettre sous l'égide de la Société des Nations ? Je parlerai longuement de ce projet de Traité à propos du désarmement ; aujourd'hui il suffira d'y signaler un certain « déclanchement automatique » de la guerre, qui se soucie des Parlements et des peuples autant que de Colin-Tampon.

Voici donc où en est, *pour le moment*, cette garantie générale, cette solidarité des peuples que Wilson a voulu consacrer dans l'article 10 :

Nous assistons évidemment à un retour offensif du passé, du nationalisme égoïste, de la fiction des souverainetés intangibles, et autres beautés de la réaction générale. Réaction inévitable, qu'on a toujours vue dans l'histoire succéder aux grandes révolutions ; un pas en arrière, avant que l'humanité reprenne la marche en avant vers le nouveau sommet. Dans ce retour passager des anciens égoïsmes, la notion de l'*agression* s'est obscurcie (combien de « chiffons de papier » depuis dix ans !), celle de l'*obligation* morale a fléchi, et la *garantie* ne semble donc plus être qu'un mot . . .

L'assaut n'en a pas moins échoué ; d'autres échoueront encore ; et peut-être est-elle plus proche qu'on ne le croit, l'heure où la marche en avant reprendra.

Je remets à une autre fois le problème du « super-Etat », qu'il faut étudier dans l'ensemble de l'évolution historique. Aujourd'hui je termine en citant une excellente conclusion de Georges Scelle :

¹⁾ La Suisse a voté en faveur de l'interprétation canadienne ! Je ne veux rien dire ici de ce vote, me réservant de consacrer un article spécial à la politique suisse dans la Société des Nations.

« La création d'une Société des Nations exige l'abandon progressif du dogme jadis incontesté de la souveraineté des Etats et la reconnaissance de l'identité fondamentale qui existe entre la discipline juridique internationale et toutes les autres disciplines juridiques. Une société humaine, quelle qu'elle soit, ne peut être fondée que par la constitution d'une autorité publique commune. Seule la forme constitutionnelle de cette autorité peut être discutée, mais le principe est certain. En 1919 on n'a pas osé le proclamer. Les peuples n'en ont point été avertis, les gouvernements ont persévéré dans leurs errements. Il en est résulté pour la Société des Nations une situation difficile vis-à-vis de ceux-ci, une certaine désaffection de la part de ceux-là. Son impuissance trop souvent constatée vient de cette contradiction fondamentale entre sa mission et ses infirmités constitutionnelles. Cependant, comme son maintien est nécessaire à la vie de l'humanité; comme sa disparition serait un scandale dont nul Etat n'oserait prendre la responsabilité; que la vérité sur ses origines et son avenir se fait jour progressivement; qu'elle ne pourrait disparaître que pour renaître à la suite de quelque nouveau cataclysme, son existence paraît aujourd'hui assurée. »

Telle est aussi ma conviction; et, si l'existence de la Société des Nations est désormais assurée, c'est que la solidarité l'emportera peu à peu sur le dogme de la souveraineté. La décision n'est point dans les mains des puissants de ce monde; elle relève de l'opinion publique; elle sera le fait des démocraties.

C'est pourquoi tous les ennemis de la démocratie sont aussi les détracteurs de la Société des Nations. Tout se tient dans un pareil renouvellement des mentalités. Une grande loi se dégage lentement des faits que nous vivons obscurément au jour le jour.

LAUSANNE

E. BOVET