

Les juristes français, la Société des Nations et l'Europe¹

Jean-Michel Guieu

Les historiens des relations internationales ont trop rarement intégré l'étude des juristes et du droit international dans leur champ de recherches. Il convient pourtant, pour une analyse approfondie de l'histoire de l'entre-deux-guerres, de prendre en considération ceux que la création de la Société des Nations et la mise en place de tout un nouveau dispositif multilatéral désignaient désormais à occuper une place bien plus considérable dans la vie internationale : les professeurs de droit international.

Alors qu'au début du XX^e siècle, malgré les deux Conférences de La Haye de 1899 et 1907, les grandes puissances ne semblaient encore accorder qu'une place marginale au droit international, les années vingt voient triompher l'idée de la « paix par le droit ». Durant cette période le recours aux techniques du droit tend à se généraliser tant pour le règlement des différends internationaux que pour l'élaboration de procédures nouvelles destinées à prévenir le recours à la force (Protocole de Genève pour le règlement pacifique des différends internationaux en 1924, Pacte Briand-Kellog de renonciation à la guerre en 1928, etc.). On a alors le sentiment que les juristes sont « parvenus à imposer au politique le fait que le droit pouvait faire office de science réaliste et efficace du gouvernement international² ». En ce sens, on peut bien parler d'une « deuxième naissance³ » du droit international moderne au lendemain de la première guerre mondiale.

Les juristes occupent alors une place de plus en plus importante dans le débat public, tout particulièrement un petit groupe de professeurs dont les écrits sont fort abondants et qui constitueront le cœur de notre enquête : Ferdinand Larnaude, Louis Le Fur, Albert Geouffre de Lapradelle et Joseph Barthélemy de la faculté de droit de Paris, Léon Duguit de Bordeaux, Georges Scelle de Dijon, René Cassin de Lille, Jacques Lambert de Lyon, sans

¹ Communication présentée le 14 octobre 2005 dans le cadre du colloque organisé sous la direction de Jacques Bariéty et consacré à « Aristide Briand, la SdN et l'Europe, 1919-1932 ».

² SACRISTE Guillaume, VAUCHEZ Antoine, « La 'guerre hors-la-loi' (1919-1930). Les origines de la définition d'un ordre politique international », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°151-152, mars 2004, p. 91.

³ KOSKENNIEMI Martti, « Nationalism, Universalism, Empire : International law in 1871 and 1919 », conférence devant le département d'histoire de l'Université de Columbia (29 avril 2005), p. 3, texte disponible en ligne à l'adresse suivante : <http://www.valt.helsinki.fi/blogs/eci/Columbia.pdf> (page visitée le 15 décembre 2005).

oublier deux juristes étrangers mais d'expression française : le chilien Alejandro Alvarez et le grec Nicolas Politis.

Leur influence dépasse largement l'enceinte des facultés de droit et il y a d'ailleurs de leur part une réelle volonté de vulgariser la science juridique : selon la formule de Paul Fauchille (1858-1926) « les lois ne sont rien sans les mœurs »⁴ et les progrès de l'organisation juridique internationale seraient vains sans le soutien de l'opinion publique. Il faut donc contribuer à « la diffusion de la connaissance des affaires internationales par la création d'institutions et d'écoles scientifiques, par l'organisation de conférences et de réunions, par la publication de livres, de journaux et de revues⁵ ». C'est pourquoi se créent alors, à la suite de l'Institut de Droit international fondé en 1873, plusieurs institutions destinées à l'étude et au développement du droit international, tels l'Union juridique internationale (1919), l'Institut des hautes études internationales (1921), l'Académie internationale de La Haye (1923) ou encore l'Académie diplomatique internationale (1926), qui doivent s'efforcer de rendre l'opinion publique « plus saine et par là d'influer heureusement sur les dirigeants des États⁶ ».

La doctrine juridique française de cette époque, caractérisée par une nette orientation sociologique⁷ – incarnée notamment par le solidarisme de Léon Bourgeois – postule l'existence de longue date d'une communauté internationale « conséquence d'une solidarité économique qui va toujours croissant⁸ ». Or cette « communauté *de facto*, inévitable, doit se transformer en une situation juridique, *de jure*, fortement établie⁹ ». Leurs espoirs se portent donc sur la nouvelle Société des Nations dans laquelle ils voient l'ébauche de l'organisation juridique de la société internationale.

Ces conceptions laissent-elles encore une place à l'espace européen ? Une réponse affirmative s'impose l'europhisme est en effet bien présent dans le discours des juristes français des années vingt, particulièrement dans la seconde moitié de la décennie, au moment où le régionalisme paraît le moyen de porter secours à un universalisme difficile à mettre en place. Comment les juristes parviennent-ils donc à articuler Société des Nations et union européenne ? Dans quelle mesure ont-ils anticipé puis alimenté le débat autour du plan Briand d'union fédérale européenne ?

⁴ FAUCHILLE Paul, *Traité de droit international*, tome II « Guerre et neutralité », Paris, Rousseau et Cie, 1921, p. 1070.

⁵ FAUCHILLE Paul, *Traité...*, tome II, *op. cit.*, p. 1071.

⁶ *Ibid.*

⁷ Voir sur ce point KOSKENNIEMI Martti, *The gentle Civilizer of Nations*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001, chapitre 4 : « International law as sociology : French "solidarism" 1871-1950 », p. 266-352.

⁸ LE FUR, Louis, « Philosophie du droit international », *RGDIP*, 1921, p. 593.

⁹ FAUCHILLE, *Traité de droit international*, tome I, première partie « Paix », Paris, Rousseau & Cie, 1922, p. 10.

Les nouvelles orientations du droit international au lendemain de la guerre

Un droit international ébranlé dans ses fondations

Avec l'organisation à La Haye en 1899 et 1907 de deux Conférences internationales de la paix, le droit international naissant semblait avoir reçu une impulsion notable. Elles n'étaient certes pas parvenues à faire triompher l'arbitrage obligatoire, mais elles avaient adopté de nombreuses conventions réglant les différents aspects du droit de la guerre. Leur violation par l'Allemagne et ses alliés en 1914 fit basculer la France et ses juristes dans la rhétorique de la guerre « pour le droit », Ferdinand Larnaude (1853-1942) déclarant ainsi en 1919 que la France s'était faite durant le conflit « l'avocate du droit ainsi qu'il en a toujours été au cours de sa glorieuse histoire¹⁰ ». Louis Le Fur fustigea également les conceptions philosophiques allemandes coupables d'avoir introduit une rupture violente dans le développement naturel des sociétés européennes :

« Il n'y a que deux conceptions possibles des rapports entre États, celles qui reconnaissent que le dernier mot doit appartenir soit à la force, soit au droit. Jamais le problème n'a été si nettement posé qu'au cours de cette guerre mondiale¹¹. »

Ces violations répétées du droit des gens ne manquèrent pas d'interroger certains juristes sur la validité de leur doctrine. Un des plus brillants théoriciens du droit international français de l'avant-guerre, Antoine Pillet (1857-1926), professeur à la faculté de droit de Paris, tira en 1916 les leçons de cette « guerre de pure cupidité [...] dénuée de toute cause avouable et compatible avec la paix du monde¹² » et en vint à douter de l'avenir du droit international :

« Rien ne subsiste donc de qui paraissait le mieux établi et nous en sommes venus, nous les serviteurs du droit international, à nous demander si, après cette grande destruction, quelque chose pourra être réédifié¹³ ».

Cet ébranlement des consciences – qui ne prit certes toujours une forme aussi radicale que chez Pillet – amena néanmoins les juristes des années vingt à considérer que le droit international devait désormais reposer sur de nouvelles bases. Les buts avoués par les fondateurs du nouvel Institut des hautes études internationales, Alejandro Alvarez, Paul Fauchille et Albert de Lapradelle (1871-1955), correspondaient tout à fait à cet état d'esprit puisqu'il prétendaient « contribuer à la reconstitution du droit international en conformité des

¹⁰ KOSKENNIEMI Martti, *The gentle Civilizer...*, *op. cit.*, p. 293

¹¹ LE FUR Louis, « Philosophie du droit international », *Revue générale de droit international public* (ci-après RGDIP), 1921, p. 601.

¹² PILLET Antoine, « La guerre actuelle et le droit des gens », *RGDIP*, 1916, p. 12.

¹³ *Ibid.*, *RGDIP*, 1916, p. 6

exigences actuelles de la vie des États¹⁴ » et étudier « suivant une méthode nouvelle et dans un esprit nouveau, les nombreuses questions que font naître les problèmes relatifs à la vie des États¹⁵ ».

La remise en cause de la souveraineté absolue des États

Au lendemain de la première guerre mondiale, la théorie classique du droit international fut assez vigoureusement dénoncée par de nombreux juristes qui remirent alors en cause la souveraineté absolue des États, le fait notamment qu'ils puissent décider souverainement de recourir à la guerre contre un autre État.

C'est incontestablement Georges Scelle (1878-1961) qui se montra le plus avancé en la matière. Traumatisé par ce conflit qui lui apparaissait comme « le plus formidable événement qu'ait enregistré l'histoire depuis la chute de l'Empire romain¹⁶ », il appela à « rejeter délibérément et définitivement la notion de souveraineté, car elle est fautive et elle est nuisible¹⁷ ». Influencé par les théories de Léon Duguit (1859-1928) qui considérait l'État comme une pure fiction, il rejeta la notion de personnalité de l'État : pour lui, les seuls sujets du droit étaient les individus et c'est pourquoi il revint à la vieille expression de « droit des gens », ce dernier mot étant pris dans le sens commun d'individus. En conséquence, il minimisa le rôle de l'État dans la société internationale en le définissant comme un simple « organisme *administratif* destiné à permettre, faciliter et étendre progressivement les relations internationales individuelles : rapports de famille, rapports intellectuels, civils, commerciaux, etc¹⁸... ».

La majorité des juristes ne se montra pourtant pas aussi radicale, ne remettant pas en cause la souveraineté des États, mais seulement le caractère absolu de cette souveraineté. C'est le cas par exemple de Louis Le Fur (1870-1943), professeur de droit international à la faculté de Paris, catholique pacifiste militant, défenseur d'un retour au droit naturel, qui déclara que « l'État est la grande société naturelle et nécessaire [...] ; aussi est-ce lui qui est le premier vrai sujet du droit international, et il en sera toujours ainsi, jusqu'à la suppression des États indépendants, si elle arrive jamais ; – mais alors ce serait aussi la fin du droit international¹⁹ ». L'erreur résidait donc pour lui dans la notion de souveraineté absolue de l'État :

¹⁴ « L'École internationale de Droit international », *RGDIP*, 1920, p. 147.

¹⁵ *Ibid.*, p. 145.

¹⁶ SCELLE Georges, *Le pacte de la Société des Nations et sa liaison avec le traité de Paix*, Paris, Librairie du recueil Sirey, 1919, p. 6.

¹⁷ SCELLE Georges, « Une ère juridique nouvelle », *La paix par le droit*, juillet-août 1919, p. 297-298.

¹⁸ SCELLE Georges, « Essai de systématique du droit international », *RGDIP*, 1923, p. 120-121.

¹⁹ LE FUR, Louis, « Philosophie », art. cité, p. 580.

« Il faut [...] cesser de parler de la souveraineté absolue de l'État, de sa volonté arbitraire à l'intérieur et de son indépendance illimitée à l'extérieur, double erreur qui a ébranlé et corrompu tout le droit public²⁰. »

Cette souveraineté absolue semblait d'ailleurs avoir été remise en cause par la naissance de la Société des Nations que la majorité des juristes français accueillit avec faveur.

La naissance de la Société des Nations

L'institution de la Société des Nations apparut aux yeux de bon nombre d'entre eux comme l'« expression la plus haute » des « actes répétés et concordants de solidarité »²¹ qu'ils se plaisaient à observer dans la vie internationale. L'organisation genevoise leur paraissait comme « le premier essai de charte internationale de l'humanité²² », le « commencement de réalisation concrète, positive²³ » de la communauté internationale, ou encore « la première aurore d'une organisation juridique internationale²⁴ ». Léon Duguit déclarait « hautement » qu'il ne s'était jamais vu dans un traité « une idée plus grande, plus généreuse, plus humaine²⁵ ». L'Institut de Droit international saluait lui-même cette naissance comme un progrès important « réalisé dans l'ordre politique, juridique et moral » et se montrait désireux « d'aider [...] au développement d'une institution d'autant plus riche de promesses de progrès qu'elle [trouverait] devant elle une opinion publique de plus en plus éclairée²⁶ ».

Certains juristes n'hésitèrent pas d'ailleurs pas à s'engager personnellement dans le combat en faveur de l'organisation nouvelle, en rejoignant les rangs de l'Association française pour la Société des Nations fondée par Léon Bourgeois en novembre 1918. Ce fut le cas notamment de Ferdinand Larnaude qui avait été durant la Conférence de la paix le collègue de Bourgeois au sein de la Commission de la Société des Nations, d'Albert Geouffre de Lapradelle, Georges Scelle, Joseph Barthélemy, René Cassin. Tous ces éminents professeurs de droit contribuèrent ainsi à donner à la propagande pour la Société des Nations son contenu intellectuel.

²⁰ *Ibid.*, p. 582.

²¹ Union juridique internationale (ci-après UJI), *Séances et travaux*, session de juin 1926, p. 287.

²² LE FUR, Louis, « Philosophie... », art. cité, p. 588.

²³ LE FUR, Louis, « Patriotisme et internationalisme », *Revue politique et parlementaire* (ci-après RPP), 10 août 1930, p. 193.

²⁴ SCELLE Georges, « Une ère juridique nouvelle », art. cité, p. 297.

²⁵ DUGUIT Léon, *Souveraineté et liberté, Leçons faites à l'Université Columbia (New-York), 1920-1921*, Paris, Librairie Félix Alcan, 1922, p. 115.

²⁶ Institut de Droit international, Session de Rome, résolution du 5 octobre 1921, texte disponible en ligne à l'adresse suivante : http://www.idi-iil.org/idiF/resolutionsF/1921_rome_02_fr.pdf (page visitée le 15 décembre 2005).

Certains juristes se montrèrent cependant plus réservés à l'égard de l'institution nouvelle, tels Charles Dupuis (1863-1939), professeur à l'École libre des Sciences politiques, Jules Basdevant (1877-1968), professeur à la faculté de droit de Paris, ou surtout Antoine Pillet qui estimait que « les utopies du genre de la Société des Nations devraient rester confinées à la littérature humanitaire²⁷ »...

Même parmi ses zélateurs, la Société des Nations faisait l'objet de critiques et beaucoup appelèrent à sa réforme dans le sens des idées françaises.

La nécessité de réformer la Société des Nations

Une SDN fort imparfaite

Les insuffisances du Pacte de la Société des Nations sont pointées dès le départ par nombre de spécialistes du droit international qui auraient incontestablement souhaité œuvre plus ambitieuse et regrettent, à l'instar d'un Georges Scelle, sa « timidité trop grande²⁸ ».

On déplore en premier lieu que le Pacte n'ait pas osé prononcer juridiquement l'interdiction de la guerre. Louis Le Fur note qu'il se « borne à interdire aux États en conflit de recourir à la guerre avant l'expiration d'un certain délai ; alors ils recouvrent leur liberté, même celui contre lequel le vote du conseil a été unanime ; bien mieux encore, les autres membres de la Société des Nations, si le conseil n'a pas été unanime, peuvent eux aussi entrer dans la lutte et se joindre à l'un des belligérants. Et leur action est légitime, régulière, puisqu'elle est prévue par le pacte ! N'y a-t-il pas une abdication dans ce refus de condamner la guerre²⁹ ? »

On regrette ensuite que les obligations imposées aux États membres aient « réduites au minimum³⁰ », au point que Léon Duguit comme beaucoup d'autres, se demande si elles « sont de nature à permettre à la Société des Nations d'atteindre le but de haute moralité internationale en vue duquel elle a été constituée³¹ ». En cas de conflit, Louis Le Fur juge qu'« un État désireux de suivre la voie de la justice » ne pourrait aujourd'hui compter sur cette « Société des Nations désarmée³² ».

Tous regrettent donc que le Pacte ait fait la part trop belle aux idées anglo-saxonnes, au « pacifisme idéaliste et utopique anglo-saxon³³ » et que la proposition française

²⁷ PILLET Antoine, *Le Traité de paix de Versailles, Conférences faites au Collège libre des Sciences sociales*, Paris, Marcel Rivière, 1920, p. 60.

²⁸ SCELLE Georges, *Le pacte de la Société des Nations...*, *op. cit.*, p. 295.

²⁹ LE FUR, Louis, « Philosophie... », art. cité, p. 597-598.

³⁰ DUGUIT Léon, *Souveraineté.. op. cit.*, p. 121.

³¹ Ibid.

³² LE FUR, Louis, « Philosophie... », art. cité, p. 602.

³³ SCELLE Georges, « Rapport sur l'état actuel de la Société des Nations », dans *Le X^e Congrès national de la paix (Paris, 5-6 mai 1923)*, Paris, 1923, p. 19.

« comportant une combinaison d'un désarmement partiel des États avec la création d'une force internationale » ait été rejetée par les Américains et les Anglais, alors qu'elle était le « complément nécessaire du nouvel organisme si on voulait faire œuvre sérieuse »³⁴ Georges Scelle estime pareillement que « le règne du droit ne peut s'établir que s'il est étayé par l'établissement d'une force sanctionnatrice mise à sa disposition », c'est-à-dire par une « police internationale capable de mâter n'importe quel État ou groupe d'États »³⁵.

Une universalité prématurée ?

Enfin, devant le refus des Américains de ratifier le traité de Versailles, les chances de réaliser immédiatement une Société des Nations universelle paraissaient tout à fait compromises. Certains juristes se demandèrent alors si l'universalisme de la SDN n'était pas chose prématurée et si l'on n'avait pas commis « une erreur scientifique et une faute de bon sens »³⁶ en imposant à tous les États membres les mêmes droits sans se soucier des solidarités existant entre certains groupes de pays. Georges Scelle estimait qu'en tenant davantage compte « des solidarités diverses et plus étroites que la solidarité mondiale des membres de la Société des Nations », on aurait dû songer « à superposer les unes aux autres des fédérations de plus en plus larges, à compétences hiérarchisées et de plus en plus lâches, au lieu d'aller immédiatement vers une sorte d'unification prématurée des membres de la Société des Nations³⁷ ».

Le juriste chilien Alejandro Alvarez (1868-1960) contesta lui aussi le fait que dans l'organisation internationale que l'on a créée « tous les États doivent être considérés en bloc sans aucune distinction de continent ou de région³⁸ ». C'est pourquoi il préconisa, en 1922, de créer une « Association internationale mondiale des États, comprenant au début une organisation rudimentaire qui irait sans cesse en se perfectionnant³⁹ », et qui serait de nature à obtenir l'adhésion des États-Unis. Cette association des Nations se superposerait à la SDN, avec pour tâche d'établir la liaison entre l'organisme de Genève et l'Union panaméricaine. Ses principes, inspirés de l'Union panaméricaine, seraient « l'indépendance et la souveraineté des États sans limitation, leur égalité juridique absolue et la réunion de conférences périodiques dont les résolutions n'auraient que le caractère de recommandations⁴⁰ ». Les membres de l'Institut de droit international auxquels cette

³⁴ LE FUR, Louis, « Philosophie... », art. cité, p. 600.

³⁵ SCELLE Georges, rapport, *op. cit.*, p. 19.

³⁶ SCELLE (Georges), « La troisième Assemblée de la Société des Nations », *L'Europe Nouvelle*, 7 octobre 1922, p. 1257.

³⁷ SCELLE Georges, « Ce que nous attendons de l'Assemblée de Genève », *La Paix par le droit*, août-septembre 1921, p. 274.

³⁸ SCELLE Georges, « Essai de systématique... », art. cité, p. 263.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ *Ibid.*

proposition fut faite, se montrèrent soucieux de conserver à la SDN seule l'ambition de l'universalité et écartèrent ce projet.

La validité de la méthode universaliste se trouva néanmoins de nouveau posée à la suite de l'échec du Protocole de Genève en 1924 qui parut renforcer l'idée de l'impossibilité présente de mettre la paix de l'Europe sous la garantie d'un pacte universel, une idée qui n'était « pas mûre⁴¹ » selon Joseph Barthélemy (1874-1945), qui recommanda alors de ne pas être « trop ambitieux pour commencer⁴² ».

De ce point de vue, les accords de Locarno en octobre 1925 semblaient montrer la pertinence des formules régionales. Joseph Barthélemy les tint pour une « esquisse intéressante d'une organisation juridique de l'Europe⁴³ », et estima que si l'on allait jusqu'au bout de cette voie « on [arriverait] certainement aux États-Unis d'Europe⁴⁴ ». René Cassin (1887-1976) estima même que ce type d'accords régionaux était « de nature à préparer grâce à une expérience satisfaisante d'obligations géographiquement limitées, l'admission d'un protocole universel superposé⁴⁵ ». C'est pourquoi ces accords devraient être conclus dans le cadre du Pacte de la SdN, entre États membres de l'organisation et en respectant le plus possible les principes directeurs du Protocole.

L'internationaliste Marcel Sibert (1884-1957) se réjouit en tout cas que l'on s'aperçoive « à l'exemple des pays d'Amérique qui ont depuis longtemps déjà leur vie continentale, à l'exemple même des pays d'Asie où s'éveille la notion continentale, que l'Europe, elle aussi, est un *continent*, avec ses intérêts propres, strictement européens, vis-à-vis de l'Amérique ploutocratique et de l'Asie en voie de bolchévisation. Il semble que [...] l'Europe ait enfin compris qu'elle devait ne compter que sur elle-même et s'organiser elle-même⁴⁶ ».

Décentraliser la Société des Nations

L'idée de réorganiser la Société des Nations sur des assises régionales, dont l'une au moins se trouverait être européenne, continue d'alimenter les discussions des juristes, sous l'influence de deux éminents juristes, pionniers depuis longtemps en la matière, Georges Scelle et Alejandro Alvarez.

Le premier s'est en effet beaucoup ému de la crise traversée en 1926 par la Société des Nations suite à l'adhésion allemande et la réforme du conseil provoquée par les

⁴¹ Archives du ministère des Affaires étrangères (Paris), fonds 110, dossier 144, Conférence de Joseph Barthélemy au musée social, 17 décembre 1924.

⁴² *Id.*

⁴³ BARTHÉLEMY Joseph, « Après Locarno : vers les États-Unis d'Europe ? », *RPP*, 10 novembre, p. 241.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 244-245.

⁴⁵ Archives du Bureau international du Travail, CAT 7-230, Rapport de René Cassin présenté congrès de l'Union internationale des Associations pour la SDN, Varsovie, 3-8 juillet 1925, p. 5.

⁴⁶ SIBERT Marcel, « La sécurité internationale et les moyens proposés pour l'assurer de 1919 à 1925 », *RGDIP*, 1925, p. 237

revendications de l'Espagne, du Brésil et de la Pologne qui prétendaient eux aussi à un siège permanent. La « torpeur languide et fiévreuse à la fois⁴⁷ » de la Société des Nations est due principalement selon lui à l'« erreur initiale de conception qui mettra son avenir en danger si l'on s'obstine à ne pas vouloir voir et à n'en pas chercher le remède : l'erreur de l'uniformité centralisatrice⁴⁸ ». Le remède consisterait donc à la « décentralisation » de l'institution genevoise, c'est-à-dire la « distinction entre la Société des Nations universelle et les sociétés particulières continentales ou autres qu'elle recèle en elle-même⁴⁹ » :

« Il faut créer une Société des Nations européenne, embryon des futurs États-Unis d'Europe ; donner à l'Asie l'autonomie qu'elle réclame depuis le début ; tenir compte de l'existence d'un organisme panaméricain antérieur à la SDN elle-même, et rendre aux États-Unis la place prépondérante qu'ils y avaient (ce qui est évidemment le meilleur moyen de les rapprocher de la SDN genevoise qui n'aura plus l'air de leur faire concurrence) ; laisser se développer, encourager même, toutes les ententes dites "régionales", petites ou grandes, géographiques ou politiques, qui répondent à des situations ou à des intérêts particuliers⁵⁰ ».

Georges Scelle tient d'ailleurs à rassurer ceux qui pourraient redouter que la décentralisation nécessaire de la SDN aboutisse finalement à sa dislocation, en expliquant que Genève devra assurer « le contrôle vraiment efficace et énergique de la politique de tous ces groupements séparés⁵¹ », contrôle politique d'un Conseil formé presque exclusivement des grandes puissances et contrôle moral d'une Assemblée qu'il souhaiterait davantage voir émaner des Parlements que des gouvernements.

Sous l'impulsion d'Alvarez, l'Union juridique internationale s'empare à son tour de la question de la réforme du Pacte de la Société des Nations sur des bases continentales ou régionales. Le juriste chilien estime qu'il faut réviser le Pacte de la SDN en tenant compte des réalités et il propose donc de « tenter d'établir une liaison entre les deux grandes organisations internationales existantes : la Société des Nations et l'Union Pan-américaine, en laissant à chacune d'elles sa physionomie propre⁵² ». Ses collègues, Larnaude et Lapradelle notamment, attachés à l'organisation genevoise, font valoir le Pacte de la SDN autorise déjà expressément, par son article 21, les accords régionaux qui assurent le maintien de la paix et qu'il n'est donc pas besoin de révision ou d'amendement au Pacte.

⁴⁷ SCELLE Georges, « La crise de la SdN », *La Dépêche*, 18 mai 1926, p. 1.

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ *Ibid.*

⁵² ALVAREZ Alejandro, *La Réforme du Pacte de la Société des Nations sur des bases continentales et régionales* (Rapport présenté à la V^e session de l'Union juridique internationale), *RGDIP*, 1926, p. 550.

S'ils entendent bien ne pas compromettre les chances de réalisation d'une société juridique universelle, ils se rallient néanmoins à l'idée régionale et concluent que « pour mieux réaliser sa vocation à l'universalité, la Société des Nations pourrait déléguer l'accomplissement de telle ou telle de ses tâches, dans une région ou sur un continent déterminé, aux organes qui y seraient établis »⁵³.

L'idée proposée par Aristide Briand, en 1929, de créer une union européenne dans le cadre de la Société des Nations a donc été largement anticipée par les juristes, mais le débat que fait naître la proposition du ministre français des Affaires étrangères est l'occasion, au sein des milieux juridiques, d'une étude approfondie de la question européenne. Les revues spécialisées et les lieux d'enseignement du droit international font largement écho à ce grand débat et contribuent à l'enrichir d'une réflexion théorique qui lui faisait jusque-là plutôt défaut.

Les juristes face au plan Briand

Un certain enthousiasme

Les juristes ont assez largement approuvé l'initiative d'Aristide Briand, que Georges Scelle qualifie de « génie particulièrement intuitif⁵⁴ » et Joseph Barthélemy d'« homme d'État idéaliste » prenant en main « la généreuse chimère de Louis Blanc, l'utopie de Mazzini » et prétendant « la mener jusqu'au seuil tout au moins de la solution positive »⁵⁵. Il ajoute que « c'est un devoir d'être partisan des États-Unis d'Europe, parce que cet idéal tend à la paix⁵⁶ ».

Scelle et Le Fur mettent en avant la solidarité historique des pays européens et décrivent l'Europe comme une civilisation commune. Il existe entre les États d'Europe « les mêmes bases communes, une unité profonde, due à une même civilisation, non pas seulement morale [...] mais aussi intellectuelle et technique »⁵⁷. Une nouvelle guerre serait donc « la ruine complète de l'Europe et de la civilisation même »⁵⁸. Or, la paix européenne est menacée, comme s'en inquiète Georges Scelle, par tous les feux encore mal éteints de la première guerre mondiale et par le nombre croissant des dictatures et des régimes autoritaires. Tout nouveau conflit serait pire que le précédent et amènerait fatalement « la destruction totale de la richesse, et l'anéantissement de la civilisation. Comme le monde

⁵³ UJI, *Séances et travaux*, Session de juin 1926, p. 288.

⁵⁴ SCELLE Georges, « Essai relatif à l'Union européenne », *RGDIP*, 1931, p. 528.

⁵⁵ BARTHÉLEMY Joseph, « États-Unis d'Europe », *RPP*, 10 septembre 1929, p. 331.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 335.

⁵⁷ LE FUR (Louis), « Les conditions d'existence d'une Union européenne », *Revue de Droit international*, 1930, p. 81.

⁵⁸ LE FUR (Louis), « Les conditions... », *op. cit.*, p. 72.

romain sous l'invasion des barbares, l'Europe moderne croulerait inévitablement⁵⁹ ». L'Europe connaîtrait « la ruine et la bolchévisation. Le régime capitaliste et le régime parlementaire [mourraient] de la même agonie⁶⁰ »...

Sans même parler de guerre, l'Europe est menacée de ruine économique notamment du fait de son morcellement douanier, mais aussi de la rivalité avec les États-Unis, le vieux continent cédant « tous les jours à l'Amérique un peu d'une prééminence qui ne sera bientôt plus qu'un souvenir. [...] Chaque jour, elle justifie un peu plus sûrement les prédictions des robustes impérialistes de l'Amérique qui la déclarent vieillie et dégénérée »⁶¹, écrit Jacques Lambert. Mais les États-Unis offrent en même temps « le plus enviable des modèles⁶² » que l'Europe doit suivre, avec leur « marché immense, dans lequel s'opèrent librement les échanges de matières premières, de produits et de main d'œuvre. »⁶³

Les limites de l'Europe

Convaincus donc de la nécessité pour l'Europe de s'unifier, les juristes ne peuvent cependant échapper à la question de ses limites, à la « difficulté de savoir quels États font partie de l'Europe⁶⁴ ». Trois États posent notamment problème : la Russie « à demi asiatique », la Turquie qui l'est « aux neuf dixièmes », la Grande-Bretagne « avec ses immenses colonies » et qui est « beaucoup plus qu'une puissance européenne »⁶⁵. S'agissant de ces « États douteux », Louis Le Fur propose de « commencer provisoirement sans eux et [de] les admettre dans l'union – qui sera ouverte bien entendu – dès qu'ils auront compris leur intérêt ou donné des garanties de leur volonté d'observer la loi internationale⁶⁶ ». La Russie soviétique est l'État de ce point de vue le plus problématique et Joseph Barthélemy se demande « s'il est sage de prétendre construire l'Europe avec la collaboration d'un peuple dont la principale ambition est de la détruire. C'est un problème dont la solution n'est pas facile⁶⁷ ».

Enfin se pose la question de savoir, si l'Europe dans son immensité et sa diversité, n'est pas trop vaste pour une organisation unique. Dans un ouvrage célèbre, intitulé *Les deux Europes* et paru en 1929, Francis Delaisi avait répandu la vision d'une Europe bipolaire : à l'ouest, l'Europe du « cheval vapeur » et à l'Est, l'Europe du « cheval de trait ». Ces deux Europes, se demande Georges Scelle, peut-on les « fédérer indistinctement » ou

⁵⁹ SCELLE Georges, *Le Pacte des Nations*, op. cit., p. 7.

⁶⁰ SCELLE Georges, « L'avenir de l'Europe », *La Dépêche*, 28 mai 1931, p. 1.

⁶¹ LAMBERT Jacques, « Les États-Unis d'Europe et l'exemple américain », *RGDIP*, 1929, p. 397.

⁶² BARTHÉLEMY Joseph, article « États-Unis d'Europe », *Dictionnaire diplomatique*, s.d., p. 874.

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ LE FUR Louis, « Les conditions... », art. cité, p. 74.

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ *Ibid.*, p. 75.

⁶⁷ Comité national d'études sociales et politiques, *Crise économique – Union européenne*, communication de Joseph-Barthélemy à la séance du 6 juillet 1931, p. 6.

n'est-il pas préférable de « procéder par paliers⁶⁸ » ? Dans son esprit, c'est le cœur industriel de l'Europe, et d'abord le noyau franco-allemand, qui doit constituer la première ébauche de fédération européenne :

« Le groupement européen ne se fera pas d'un bloc et d'un coup. [...] C'est l'Occident, et en particulier le groupe franco-allemand où, sur le terrain industriel s'ébauchent des cartels et des ententes qui sont les premières arêtes de l'économie occidentale. [...] C'est dans cette zone que doit commencer l'Europe⁶⁹. »

La nature juridique de l'union européenne

Sur les contours juridiques de l'œuvre à réaliser, les professeurs de droit peuvent évidemment fournir le point de vue des hommes de l'art et montrent ainsi les plus grandes réserves à l'égard du projet du gouvernement français exposé dans le fameux mémorandum de mai 1930. Ils reprochent à ce dernier de parler un langage juridique fort peu rigoureux. Joseph Barthélemy dit de lui qu'il « est remarquable par la richesse de formules systématiques, incertaines, par le soin avec lequel ces formules systématiques sont dépouillées de contenu juridique et aussi par l'emploi équivalent de toutes ces formules : organisation fédérative de l'Europe, coopération européenne, lien fédéral entre les États européens, coordination des activités européennes, meilleur aménagement d'une Europe simplifiée, régime d'union fédérale... j'en passe⁷⁰ ». Georges Scelle déplore également le grand nombre de « phrases ambiguës », de « passages mal venus », d'« affirmations hasardeuses », de « contre-vérités » répondant à des préoccupations essentiellement diplomatiques⁷¹.

Les juristes s'emploient surtout, à l'instar de Louis Le Fur, à dénoncer « l'erreur tenace » exprimée par le mémorandum consistant à affirmer que « l'union européenne comportera le maintien absolu de la souveraineté des États sans aucune restriction⁷² ». Et Georges Scelle de rajouter : « La conciliation entre l'idée de souveraineté absolue et l'idée de fédération ou de confédération est une impossibilité logique et juridique⁷³ ».

Mais s'agissant de définir l'œuvre à réaliser précisément, les juristes sont plutôt embarrassés et ont bien des difficultés à anticiper la forme juridique que pourra revêtir la future union européenne. Il ne peut certes, « sans absurdité, être question de créer un super-État englobant toute l'Europe, unifiant toutes les nations en une seule. Il ne peut

⁶⁸ SCELLE Georges, « À propos de la fédération européenne », *La Dépêche*, 28 mai 1930, p. 1.

⁶⁹ SCELLE Georges, « Le Mémorandum Briand et la Fédération européenne », *La Paix par le droit*, juillet-août 1930, p. 275-276.

⁷⁰ Communication de Joseph Barthélemy à la séance du 6 juillet 1931, *op. cit.*, p. 6.

⁷¹ SCELLE Georges, « Essai relatif à l'Union européenne », *RGDIP*, 1931, p. 11.

⁷² LE FUR Louis, « Les conditions d'existence... », art. cité, p. 76.

⁷³ MIRKINE-GUETZEVITCH Boris et SCELLE Georges, *L'Union européenne*, Paris, Delagrave, 1931, p. 28.

même pas être question d'un État fédéral européen, car l'État fédéral n'intervient qu'à la suite d'une longue période historique pendant laquelle s'établit entre les différentes collectivités une solidarité si intime qu'elles consentent à remettre aux mains d'un pouvoir central une large portion de la compétence de leurs agents propres. Nous n'en sommes pas là, à beaucoup près⁷⁴ ». Donc « parler d'une Fédération européenne, ce n'est rien dire »⁷⁵ : « c'est à peine si l'on peut parler, et encore pour le futur, d'une « ébauche de "confédération" »⁷⁶.

Les juristes conviennent donc qu'il faut commencer par faire œuvre modeste, ne pas « brûler les étapes⁷⁷ ». Selon Barthélemy, on ne peut « prétendre arriver tout de suite à la perfection. [...] À vouloir brusquer les choses, on compromettrait toute l'entreprise⁷⁸ ». Ferdinand Larnaude réclame lui aussi de commencer « petitement », en précisant que « qui trop embrasse mal étreint »⁷⁹.

L'union européenne pourrait ressembler à ses débuts, selon Georges Scelle, à « une conférence diplomatique analogue à "l'assemblée des représentants" d'abord conçue dans les premiers projets wilsoniens comme l'organe unique de la SDN. Organe unique, avec les éléments de secrétariat ou de commissions techniques nécessaires⁸⁰ ». Joseph Barthélemy évoque pour sa part « un organisme préorganisé, existant antérieurement à la naissance des besoins qu'il aurait à satisfaire. Les délégués seraient désignés à l'avance, tout prêts à se réunir, soit pour examiner un problème né et actuel, soit périodiquement pour étudier l'ensemble de la situation européenne. [...] La permanence de l'organisation serait affirmée par l'existence d'[...] un Secrétariat⁸¹ ». Surtout, les décisions devraient être prises à l'unanimité : « Chaque État, pour chaque décision, ne pourra être obligé que par son propre consentement⁸² ».

Les juristes s'interrogent enfin sur les relations entre une union européenne et la Société des Nations, car toutes les grandes puissances du Conseil (à l'exception du Japon) étant européennes, on pouvait raisonnablement se demander si l'organisation européenne n'aboutirait pas « à vider la SdN de toute sa substance, et par conséquent à rejeter

⁷⁴ SCELLE Georges, « Les États-Unis d'Europe, Le point de vue juridique », *Le Monde Nouveau*, mars 1930, p.20.

⁷⁵ SCELLE Georges, « À propos ... », art. cité, p. 1.

⁷⁶ Mirkin-Guetzevitch (Boris) et SCELLE (Georges), *op. cit.*, p. 26.

⁷⁷ LE FUR (Louis), « Les conditions ... », art. cité, p. 83.

⁷⁸ BARTHÉLEMY Joseph, « Le problème de la souveraineté des États et la Coopération européenne », *Revue de Droit international*, 1930, p. 440.

⁷⁹ UJI, *Séances et Travaux*, session de juin 1930, Intervention de Ferdinand Larnaude, p. 63.

⁸⁰ SCELLE Georges, « Anticipations d'ordre juridique sur l'éventuel fédéralisme européen », *L'Europe Nouvelle*, 28 septembre 1929, p. 1297.

⁸¹ BARTHÉLEMY Joseph, « Le problème de la souveraineté... », art. cité, p. 437.

⁸² *Ibid.*

implicitement de son sein les éléments extra-européens de l'organisation genevoise⁸³ ». La Fédération européenne était donc « si l'on n'y [prenait] garde, de nature à annihiler la SdN⁸⁴ »... Louis Le Fur estimait que l'on devait considérer une organisation européenne comme un « simple régionalisme, analogue à la décentralisation si utile dans un grand État »⁸⁵. Ferdinand Larnaude croyait même que l'« on pourrait aider beaucoup la SDN en la déchargeant de soins qu'elle peut s'épargner »⁸⁶.

L'Union juridique internationale se saisit elle-même du problème et publia à l'été 1930, un « Projet d'union internationale européenne » en XXI articles, rédigé par une pléiade d'éminents juristes tels Alvarez, Lapradelle, La Brière, Politis, Le Fur, Truchy. Le texte était toutefois assez décevant du point de vue institutionnel, car il reprenait dans ses grandes lignes l'esprit du mémorandum du Quai d'Orsay, c'est-à-dire une imitation servile des rouages de la SDN avec conférence annuelle, conseil, commissions et secrétariat, tout en prétendant que l'union européenne, basée à Genève, ne devait pas faire double emploi avec la SDN. Le conseil européen serait composé de cinq membres de droit (Allemagne, Empire britannique, Espagne, France et Italie), de trois membres élus pour trois ans, et de membres représentant les unions régionales intra-européennes, principale originalité du projet. Les décisions seraient prises à l'unanimité au conseil et à l'assemblée, sauf dans les matières réglementaires où seule une majorité qualifiée des 4/5 des présents serait requise⁸⁷. Ce document fut publié le 30 août 1930, à la veille de l'Assemblée générale de la SDN ; il fit l'objet de nombreux commentaires les jours suivants, dont celui du Bureau international du Travail⁸⁸.

Malgré l'échec du projet Briand, certains juristes conservèrent tout au long des années trente l'idéal d'une union européenne qu'ils envisageaient comme la seule solution pour sauver une paix chaque jour plus compromise et une SDN toujours plus moribonde. L'articulation entre l'idéal d'une communauté internationale organisée juridiquement – dont l'ébauche avait été réalisée par la Société des Nations – et les impératifs du réel imposant de favoriser les solutions régionales constitua donc l'un des principaux débats qui agita la communauté juridique française de l'entre-deux-guerres. Il se reposa d'ailleurs dans des termes tout à fait similaires au lendemain de la deuxième guerre mondiale entre un

⁸³ SCALLE Georges, « La X^e Assemblée de la Société des Nations », *RPP*, 10 octobre 1929, p. 50.

⁸⁴ SCALLE Georges, « Le Mémorandum Briand... », art. cité, p. 270-271.

⁸⁵ LE FUR (Louis), « Les conditions ... », art. cité, p. 76.

⁸⁶ UJI, *Séances et travaux*, session de juin 1930, intervention de Fernand Larnaude, p. 184.

⁸⁷ *Ibid.*, « Projet d'Union internationale européenne », p. 195-204.

⁸⁸ MOUTON Marie-Renée, « La Société des Nations et le Plan Briand d'Union européenne », *Le Plan Briand d'Union fédérale européenne*, Actes du colloque international tenu à Genève du 19 au 21 septembre 1991, Berne, Peter Lang, p. 246.

Jean-Michel Guieu – « Les juristes français, la Société des Nations et l'Europe » [15]

universalisme incarné par l'ONU, mais vite décevant, et une construction européenne plus prometteuse.