

Emmanuel BOURDONCLE, « Le désarmement dans le cadre de la SDN - Commentaire des articles 8 et 9 » in Robert KOLB (dir.), *Commentaire sur le Pacte de la Société des Nations*, Bruxelles, Bruylant, 2014, pp. 385-423.

Commentaire des articles 8 et 9

Texte :

Article 8.

1. Les Membres de la Société reconnaissent que le maintien de la paix exige la réduction des armements nationaux au minimum compatible avec la sécurité nationale et avec l'exécution des obligations internationales imposée par une action commune.
2. Le Conseil, tenant compte de la situation géographique et des conditions spéciales de chaque État, prépare les plans de cette réduction, en vu de l'examen et de la décision des divers Gouvernements.
3. Ces plans doivent faire l'objet d'un nouvel examen et, s'il y a lieu, d'une révision tous les dix ans au moins.
4. Après leur adoption par les divers Gouvernements, la limite des armements ainsi fixée ne peut être dépassée sans le consentement du Conseil.
5. Considérant que la fabrication privée des munitions et du matériel de guerre soulève de graves objections, les Membres de la Société chargent le Conseil d'aviser aux mesures propres à en éviter les fâcheux effets, en tenant compte des besoins des Membres de la Société qui ne peuvent pas fabriquer les munitions et le matériel de guerre nécessaires à leur sûreté.
6. Les Membres de la Société s'engagent à échanger, de la manière la plus franche et la plus complète, tous renseignements relatifs à l'échelle de leurs armements, à leurs programmes militaires, navals et aériens et à la condition de celles de leurs industries susceptibles d'être utilisées pour la guerre.

Article 9.

Une Commission permanente sera formée pour donner au Conseil son avis sur l'exécution des dispositions des articles 1 et 8 et, d'une façon générale, sur les questions militaires, navales et aériennes.

Article 8

1. The Members of the League recognise that the maintenance of peace requires the reduction of national armaments to the lowest point consistent with national safety and the enforcement by common action of international obligations.
2. The Council, taking account of the geographical situation and circumstances of each State, shall formulate plans for such reduction for the consideration and action of the several Governments.
3. Such plans shall be subject to reconsideration and revision at least every ten years.
4. After these plans shall have been adopted by the several governments, the limits of armaments therein fixed shall not be exceeded without the concurrence of the Council.
5. The Members of the League agree that the manufacture by private enterprise of munitions and implements of war is open to grave objections. The Council shall advise how the evil effects attendant upon such manufacture can be prevented, due regard being had to the

necessities of those Members of the League which are not able to manufacture the munitions and implements of war necessary for their safety.

6. The Members of the League undertake to interchange full and frank information as to the scale of their armaments, their military, naval and air programmes, and the condition of such of their industries as are adaptable to warlike purposes.

Article 9.

A permanent Commission shall be constituted to advise the Council on the execution of the provisions of Articles 1 and 8 and on military, naval and air questions generally.

Aucune révision de ces articles.

Bibliographie (sélective) :

Ouvrages :

- Paul BARANDON, *Le système juridique de la Société des Nations pour la prévention de la guerre*, trad. Jean LABARTHE, Paris-Genève, Pedone-Kundig, 1933, 444 p.
- C. A. COLLIARD et A. MANIN, *Droit international et Histoire diplomatique-documents choisis*, 2 tomes, Paris, Montchrestien, 1971
- André GARDES, *Le désarmement devant la SDN*, Paris, Pedone, 1929, 259 p.
- Olof HOIJER, *Le Pacte de la Société des Nations – Commentaire Théorique et pratique*, Paris, Editions Spes, 1926, 521 p.
- Edward Mandell HOUSE et Charles SEYMOUR (dir.), *Ce qui se passa réellement à Paris en 1918-1919 – Histoire de la Conférence de la Paix par les délégués américains*, trad. Louis-Paul ALAUX, Paris, Payot, 1923, 346 p.
- La Documentation Internationale, *La Paix de Versailles*, T. 2 : "La Conférence de la Paix et la Société des Nations", Paris, Les Editions Internationales, 1929, 408 p.
- Maurice de LAVALLAZ, *Essai sur le désarmement et le pacte de la SDN*, Paris, Rousseau, 1926, 507 p.
- André PHILIP, *Sécurité et désarmement*, Paris, Librairie Valois, "Les Cahiers Bleus", 1932, 128 p.
- Jean RAY, *Commentaire du Pacte de la Société des Nations selon la politique et la jurisprudence des organes et de la Société*, Paris, Recueil Sirey, 1930, 717 p.
- Edouard Jean REQUIN, *D'une guerre à l'autre (1919-1939)*, Paris, Lavauzelle, 1949, 259 p.
- Maurice VAISSE, *Sécurité d'abord – La politique française en matière de désarmement, 9 décembre 1930-17 avril 1934*, Paris, Pedone, 1981, 653 p.
- Florence WILSON, *The origins of th League Covenant*, London, Hogarth Press, 1928, 260 p.

Articles

- Louis de BROUCKERE, "Les travaux de la Société des Nations en matière de désarmement", *RCADI*, Vol. 25, 1928, pp. 365-449
- Paul DAHAN, "La Conférence du désarmement : fin de l'histoire ou l'histoire d'une fin", *AFDI*, Vol. 48, 2002, pp. 196-213

- Alexandre MERIGNHAC, "Le désarmement, les Traités de paix de 1919-1920 et la Conférence de Washington de 1921-1922", *RGDIP*, vol. 29, 1922, pp. 105-151
- Natalino RONZITTI, "Le désarmement chimique et le Protocole de Genève de 1925", *AFDI*, vol. 35, 1989, pp. 149-157
- Serge SUR, "L'entreprise du désarmement au péril du nouveau contexte international de sécurité", *Annuaire Français de Relations Internationales*, Vol. V, 2004, pp. 727-747
- "La résolution 1540 du Conseil de sécurité (28 avril 2004) entre la prolifération des armes de destruction massive, le terrorisme et les acteurs non étatiques", *RGDIP*, 2004/4, pp. 855-882
- Philippe WECKEL, "Le Conseil de sécurité des Nations Unies et l'arme nucléaire", *AFDI*, vol. 52, 2006, pp. 178-197

Table des matières :

Introduction

I. Une ambiguïté originelle

1. Le choc de la 1^{ère} guerre mondiale
 - a. Le désarmement avant 1914
 - b. La 1^{ère} guerre mondiale, un tournant.
 - c. Malgré une volonté et un état d'esprit communs, l'apparition de premières divergences.
2. Le désarmement à la conférence de la Paix
 - a. L'affirmation paradoxale de la place centrale du désarmement dans le système du Pacte
 - b. Les premières oppositions, les premières difficultés

II. Le désarmement comme pilier du système de sécurité collective

1. La mise en œuvre du désarmement par les articles 8 et 9 du Pacte.
 - a. L'articulation générale des articles
 - b. Un désarmement conditionnel, les alinéas 1 à 3 de l'article 8
 - i. un contenu ambigu...
 - ii. ... qui pose la question de la portée juridique de l'alinéa 1.
 - c. Un engagement contradictoire, l'alinéa 4 de l'article 8.
 - d. Les alinéas 5 et 6, entre *open diplomacy*, limitations de souveraineté et pacifisme traditionnel
 - i. Un intérêt novateur pour la fabrication et le commerce des armes.
 - ii. Une confiance excessive dans les opinions publiques.
 - e. Les rapports avec les autres dispositions du Pacte.
2. Une pratique qui s'éloigne progressivement des dispositions.
 - a. Confusion autour de l'action des institutions de la SDN
 - i. La mise à l'écart de la Commission de l'article 9 au profit d'une succession de commissions ad hoc...

- ii. ... s'appuie sur une confusion plus large des rapports entre le Conseil et l'Assemblée.
- b. Les années 1920, l'apparition successive de blocages
 - i. Une mise en action ralentie du fait même des dispositions du Pacte.
 - ii. La question de la sécurité et l'opposition franco-britannique.
- c. Les tentatives de contournement des blocages dans les années 1930

III. Un échec annoncé ?

- 1. Un bilan critique du désarmement pendant l'entre-deux-guerres
 - a. Les points positifs
 - b. Le désarmement impossible : limites normatives et défiance politique.
- 2. Un héritage en majeure partie rejeté par la Charte
 - a. Un texte qui s'oppose à celui du Pacte
 - b. Une pratique plus efficiente

Conclusion

Introduction

Premiers articles de la partie du Pacte de la Société des Nations concernant le nouveau système de sécurité collectives, les articles 8 et 9 relatifs au désarmement occupent une place toute particulière dans l'esprit des concepteurs de la Société. Comme nous le rappelle P. Barandon, « le développement du système juridique pour la prévention de la guerre inclus dans le Pacte [...] s'est surtout effectué dans le sens du désarmement. [...] du point de vue historique, l'élément dynamique du système juridique en matière de prévention de la guerre réside dans l'article 8 du Pacte. »¹. Mais au-delà de cette place centrale dans le système juridique, la question du désarmement apparaît également caractéristique tant de l'esprit dans lequel a été conçu ce texte (i) que des aspects positifs de l'action de la Société (ii) ainsi que de son échec (iii).

i. A l'instar de l'ensemble du Pacte, les articles relatifs au désarmement ont pour inspiration majeure le pacifisme qui se développe à partir de la fin du XIX^{ème} siècle dans le monde anglo-saxon tout particulièrement².

Les 14 points exposés par le Président Wilson dans son discours sur l'état de l'Union du 8 janvier 1918 ont une importance particulière du fait de leur lien direct avec le Pacte lui-même. Ainsi, le point n°1 formule l'exigence d'une "diplomatie ouverte" rompant avec les pratiques traditionnelles des pays européens, qui va inspirer plusieurs dispositions du Pacte et notamment l'alinéa 6 de l'article 8 tandis que le Point n°4, signe de l'importance de la question dans l'esprit du Président américain, est tout entier consacré au désarmement en

¹ Paul BARANDON, *Le système juridique de la Société des Nations pour la prévention de la guerre*, trad. Jean LABARTHE, Paris-Genève, Pedone-Kundig, 1933, p. 23.

² Ainsi en témoigne le testament d'Alfred Nobel dans lequel il évoque l'attitude attendue des futurs lauréats de son prix de la Paix : « celui qui aura agi le plus ou le mieux pour la fraternisation des peuples, l'abolition ou la réduction des armées permanentes ainsi que pour la formation et la diffusion de congrès de la paix ».

évoquant « des garanties suffisantes données et prises que les armements nationaux seront réduits à l'extrême limite compatible avec la sécurité intérieure du pays »³. Cet état d'esprit, qui va faire du désarmement l'un des piliers de la Société, tant de son architecture que de son action, tend à présenter le désarmement comme une finalité. Il n'est pas un moyen de parvenir à la sécurité dans l'esprit de ces concepteurs voyant dans la course aux armements l'une des raisons majeures au déclenchement et à l'horreur de la 1^{ère} Guerre mondiale. Il est l'une, et peut être, la principale des conditions de la paix internationale que doit instaurer la Société.

ii. Le désarmement est donc l'un des piliers de l'action de prévention de la guerre mise en place par le Pacte. Assistés des articles 13, 20 et 21, les articles 8 et 9 représentent le cœur des normes dites prophylactiques, c'est-à-dire celles visant à éliminer les causes futures des guerres par une action générale de la communauté internationale⁴. Le Pacte dresse ainsi deux liens fondamentaux avec la question du désarmement, permettant alors au sujet de connaître une avancée conceptuelle majeure. D'une part, elle est pleinement intégrée (et elle en est même l'un des éléments essentiels) à la tentative nouvelle de mise en place d'un système de sécurité collective. D'autre part, en voulant instaurer ce système, la SdN va promouvoir une coopération internationale nouvelle qui sera l'occasion d'aborder de façon bien plus décisive que précédemment la question du désarmement.

iii. Si l'échec de la SdN a des causes multiples et ne peut être imputé uniquement aux faiblesses et limites du Pacte, le bilan de son action en matière de désarmement apparaît comme particulièrement faible. Ayant placée cette question au cœur de son action, la Société n'a pu empêcher une nouvelle course aux armements pendant les années 1930, débouchant sur un nouveau conflit mondial. La part redevable à un climat international particulièrement défavorable à tout progrès en la matière est particulièrement importante⁵, tout comme celle résultant des limites générales de la Société (et en tout premier lieu, l'absence de mécanismes coercitifs d'une organisation qui souffrait d'une internationalisation limitée). Ainsi, l'échec de la SdN est celui du désarmement tout autant que l'échec du désarmement est celui de la SdN. Il est sans doute plus largement celui du désarmement comme système de maintien de la paix.

Pour autant, les articles 8 et 9 connaissant leurs limites propres et une fois revenues sur l'échec de la SdN, les Nations Unies n'ont pas repris ces dispositions. Au contraire, en matière de désarmement, la Société apparaît comme un précurseur négatif de l'ONU puisque la Charte prend le contrepied du système du Pacte⁶. Le désarmement n'est plus l'un des

³ Cf. "Les 14 points du Président Wilson", message du 8 janvier 1918 in C. A. COLLIARD et A. MANIN, *Droit international et Histoire diplomatique-documents choisis*, Tome 1 : Textes généraux, Paris, Montchrestien, 1971, pp. 31-32. On remarquera la proximité de rédaction avec l'alinéa 1 de l'article 8 prévoyant notamment « la réduction des armements nationaux au minimum compatible avec la sécurité nationale ».

⁴ Cf. *Infra* II. 2.

⁵ Sur l'importance du contexte international en matière de désarmement et pour une période plus contemporaine, cf. Serge SUR, "L'entreprise du désarmement au péril du nouveau contexte international de sécurité", *Annuaire Français de Relations Internationales*, Vol. V, 2004, pp. 727-747.

⁶ Le changement d'esprit s'observe dès 1941 dans la Charte de l'Atlantique établissant « qu'il est impossible de sauvegarder la paix future tant que certaines nations qui la menacent – ou pourraient la menacer – possèdent des armes [...] ils considèrent que, en attendant de pouvoir établir un système étendu et permanent de sécurité générale, le désarmement de ces nations s'impose », cf. Charte de l'Atlantique, 14 août 1941 in C. A. COLLIARD et A. MANIN, *Droit international et Histoire diplomatique-documents choisis*, Tome 1 : Textes généraux, Paris, Montchrestien, 1971, p. 83.

piliers du système de sécurité collective, les chapitres de la Charte concernant le règlement pacifique des différends (Chapitre VI) ainsi que celui portant sur les actions en cas de menaces à la paix, de rupture de la paix et d'actes d'agression (Chapitre VII) n'évoquent pas le sujet (à l'exception de l'alinéa de l'article 47, non appliqué).

On observe par ailleurs que ni le Pacte ni la Charte ne lèvent le flou terminologique entourant cette problématique. Ainsi l'on peut distinguer le désarmement qui a pour but l'élimination des armements existants sur un plan général de la réduction des armements poursuivant le même but mais sur un plan plus modeste. On évoque également la limitation des armements qui serait alors une renonciation à l'acquisition d'armements supplémentaires et/ou au développement de nouveaux. Comme l'observe L. de Brouckère, le désarmement renvoie à une aspiration populaire introduite de manière plus ou moins consciente dans les textes juridiques alors que le Pacte n'évoque qu'une réduction des armements, son véritable objectif ; ou une limitation des armements, terminologie particulièrement appréciée des Etats sud-américains qui l'estiment plus appropriée à leur cas⁷.

L'étude de ces 2 articles fait ressortir trois caractéristiques essentielles. D'une part, ils sont fortement marqués dès leur rédaction, lors des négociations de paix de 1918-1919, par une certaine ambiguïté dans les moyens et les objectifs (I). Ensuite, dispositions tant juridiques que politiques, leur mise en œuvre, pourtant pilier du système de la SDN va se caractériser par un flou important et des hésitations regrettables (II). Enfin, si la pratique va s'éloigner progressivement du texte, cela ne va pas permettre de lever l'ambiguïté originelle ni de dépasser les différents obstacles rencontrés, démontrant ainsi le caractère indissociable de l'échec du désarmement avec celui de la SDN (III).

I. Une ambiguïté originelle

1. Le choc de la 1^{ère} guerre mondiale

a. Le désarmement avant 1914

Les pratiques historiques visant à un désarmement sont bien antérieures aux Conférences de La Haye ou au Pacte. On peut néanmoins distinguer une rupture conceptuelle à cette période charnière de la fin XIX^{ème} – début XX^{ème}. Pratique ancienne⁸, jusqu'alors le désarmement apparaît comme largement imposé, notamment à travers les traités de paix et des obligations, unilatérales essentiellement, de désarmement. Certaines initiatives nationales, notamment britanniques ainsi que les Conférences de La Haye de 1899 et de 1907

⁷ Cf. notamment Louis de BROUCKERE, "Les travaux de la Société des Nations en matière de désarmement", *RCADI*, Vol. 25, 1928, p. 378 qui rappelle en témoignage de cette confusion la création en 1926 de la *Commission préparatoire de la conférence du désarmement chargée de la préparation de la conférence pour la réduction et la limitation des armements*.

⁸ On trouve dès l'Antiquité de nombreux exemples de clauses de désarmement dans les traités de paix, portant par exemple sur l'interdiction de disposer de fortifications pour la cité vaincue, cf. THUCYDIDE, *Histoire de la guerre du Péloponnèse*.

amorcent un tournant avec la mise en place d'un désarmement concerté, fruit d'une procédure institutionnalisée⁹.

La première conférence a ainsi pour origine une initiative du pouvoir russe qui en souhaite la réunion afin d'évoquer en premier lieu la question du désarmement et d'un certain nombre de mesures de réduction des armements. Sa résolution finale déclare : « la Conférence estime que la limitation des charges militaires qui pèsent actuellement sur le monde est grandement désirable pour l'accroissement du bien-être matériel et moral de l'humanité [...] 1° La Conférence émet le vœu que les questions relatives aux fusils et aux canons de marine, telles qu'elles sont déterminées par elle, soient mises à l'étude par les gouvernements en vue d'arriver à une entente concernant la mise en usage de nouveaux types et calibres. 2° La Conférence émet le vœu que les gouvernements, tenant compte des propositions faites par elle, mettent à l'étude la possibilité d'une entente concernant la limitation des forces armées de terre et de mer et des budgets de guerre. ». La seconde Conférence connaît un moindre succès. La montée des tensions en Europe et la guerre russo-japonaise de 1905 créent un contexte moins favorable à cette question malgré l'insistance de Théodore Roosevelt de voir la question examinée. La résolution finale se contente de rappeler que « la deuxième Conférence de la Paix confirme la résolution adoptée par la Conférence de 1899 à l'égard de la limitation des charges militaires ; et, vu que les charges militaires se sont considérablement accrues dans presque tous les pays depuis ladite année, la Conférence déclare qu'il est hautement désirable de voir les gouvernements reprendre l'étude sérieuse de cette question »¹⁰. Si d'imposé, le désarmement est désormais en partie concerté, il reste, jusqu'en 1918-19 largement déclaratoire.

b. La 1^{ère} guerre mondiale, un tournant.

La guerre de 1914-18 est l'occasion d'une mobilisation générale du potentiel de guerre tant sur le plan humain qu'industriel. Cette montée aux extrêmes va se traduire par un bilan humain particulièrement lourd qui marque une génération entière et fonde un esprit farouchement pacifiste au sein des populations concernées, particulièrement dans les démocraties¹¹.

Le désarmement apparaît alors comme l'un des piliers essentiels sur lequel doit se bâtir la paix. Ce sentiment pacifiste est certainement en partie responsable des hésitations de ces mêmes démocraties face à la montée du fascisme et des tensions internationales pendant les années 1930. Il fonde également un sentiment nouveau que résume magistralement L. de Brouckère : « Quand après une épreuve comme celle que les hommes ont connu de 1914 à 1918, le vainqueur annonce que le monde, désormais, cessera de vivre sous la menace des armes, l'espérance qu'il éveille crée à elle seule un droit qu'il n'est plus en son pouvoir de révoquer »¹². Avant même la fin de la guerre, le développement tant qualitatif que quantitatif des armements est considéré comme l'une des causes du conflit

⁹ Paul DAHAN, "La Conférence du désarmement : fin de l'histoire ou l'histoire d'une fin", *AFDI*, Vol. 48, 2002, p. 197.

¹⁰ A. MERIGNHAC, "Le désarmement, les Traités de paix de 1919-1920 et la Conférence de Washington de 1921-1922", *RGDIP*, vol. 29, 1922, pp. 111.

¹¹ Concernant la France, une très bonne analyse de l'esprit de la population et de l'influence de la 1^{ère} Guerre Mondiale en lien avec la question du désarmement est offerte par Maurice VAISSE, *Sécurité d'abord – La politique française en matière de désarmement, 9 décembre 1930-17 avril 1934*, Paris, Pedone, 1981, pp. 149-166.

¹² Louis de BROUCKERE, *op. cit.*, p. 390.

ainsi que de sa longueur et de son horreur. Les avancées techniques et technologiques comme les évolutions des sociétés dans les Etats-Nations modernes rendent les conflits particulièrement meurtriers. Le désarmement apparaît comme un élément incontournable d'une paix future fondée sur le droit¹³.

c. Malgré une volonté et un état d'esprit communs, l'apparition de premières divergences.

La question de l'établissement de la paix au lendemain du conflit fait cependant ressortir plusieurs divergences traduisant des préoccupations différentes entre les pays concernés. La France et la Grande-Bretagne notamment défendent des positions pour la paix qui paraissent de moins en moins conciliables. Si, à Paris, les lendemains de la guerre doivent être l'occasion de se prémunir avant tout de toute résurgence du militarisme allemand, la Grande-Bretagne est soucieuse d'éviter tout déséquilibre sur le continent et de préserver sa position maritime. Surtout, ces premières prises de position laissent entrevoir une coopération future difficile tant les différentes visions nationales restent attachées à un respect absolu de la souveraineté.

Les dirigeants britanniques et américains voient le désarmement comme un préalable à toute paix durable. Les principaux responsables français peuvent parfois être proche des positions anglo-saxonnes quant à l'établissement d'une future organisation internationale chargée du maintien de la paix. Mais, comme Léon Bourgeois, ils n'envisagent une réduction des armements que comme une conséquence d'un système de sécurité assurant un ordre européen débarrassé des empires centraux. Le compromis auquel va arriver le Pacte de la SdN en matière de désarmement va être à la source de tensions permanentes entre les positions françaises et britanniques tout au long des années 1920. Comme nous le rappelle M. Vaïsse, « la divergence de vues entre la France et la Grande-Bretagne en matière de désarmement camoufle un désaccord bien plus profond sur le maintien de la paix dans l'Europe de Versailles »¹⁴. Les britanniques estiment que la victoire leur assure la sécurité et qu'avancer dans le processus de désarmement ne pourra que la renforcer puisque les armements sont une des causes directes des guerres. La France, à l'inverse ne voit dans ce mouvement qu'une illusion¹⁵.

2. Le désarmement à la conférence de la Paix

a. L'affirmation paradoxale de la place centrale du désarmement dans le système du Pacte

¹³ On trouve une illustration de cette idée dans l'*Exhortation à la paix de S. S. Benoit XV aux chefs des peuples belligérants*, 1^{er} août 1917 qui réclame « Qu'à la force matérielle des armes soit substituée la force morale du droit ; d'où un juste accord de tous pour la diminution simultanée et réciproque des armements », cité in La Documentation Internationale, *La Paix de Versailles*, T. 2 : "La Conférence de la Paix et la Société des Nations", Paris, Les Editions Internationales, 1929, p.22. Les témoignages des diplomates présents à la Conférence de la Paix en 1919-20 vont également dans ce sens, cf. Edward Mandell HOUSE et Charles SEYMOUR (dir.), *Ce qui se passa réellement à Paris en 1918-1919 – Histoire de la Conférence de la Paix par les délégués américains*, trad. Louis-Paul ALAUX, Paris, Payot, 1923, pp. 291-298.

¹⁴ Maurice VAISSE, *op. cit.*, p. 22.

¹⁵ « La thèse française est une construction complexe, rigide et ambiguë [...] elle cache sous des aspects techniques apparemment neutres la volonté politique de subordonner toute mesure de désarmement à l'obtention de garanties de sécurité », *Ibid.*, p. 26 et suiv.

Malgré ces premières divergences, le désarmement va occuper une place centrale au cours de la Conférence de la Paix en 1919-1920¹⁶. Celle-ci doit être, dans la conception des délégations, l'occasion de bâtir un nouveau système international permettant l'instauration d'une paix durable. La question du désarmement fait alors l'objet d'un changement conceptuel fondamental par rapport à la période précédente qui se matérialise notamment dans la rédaction du Pacte de la SdN. En considérant que « le maintien de la paix exige la réduction des armements nationaux », il opère un véritable retournement par rapport l'avant-guerre pendant laquelle les Etats voyaient au contraire dans la course aux armements une garantie contre la guerre : « La nouvelle affirmation implique [...] une reconnaissance du fait que l'accumulation des armements, le régime de la paix armée d'avant la guerre mondiale avait été l'une des causes de l'explosion de cette guerre même »¹⁷.

Cette place centrale découle de ce nouvel état d'esprit qui domine les discussions. Marqué par un fort idéalisme pacifiste d'inspiration wilsonienne, il vise à réaliser la paix par le désarmement qui doit donc être l'une des finalités du futur système international. La 1^{ère} guerre mondiale a démontré l'importance de la question de la paix dans un monde marqué par l'étendue nouvelle de la société internationale et l'intensification des rapports interétatiques¹⁸. Dès lors, si l'on veut écarter la guerre comme mode de résolution des conflits, le désarmement est nécessaire : « pour que la paix puisse être maintenue, sanctionnée dans le monde, il faut, ou que l'humanité dispose d'une armée centrale formidable, monstrueuse, capable de faire face aux plus redoutables combinaisons de Puissances, et dont la création est manifestement en dehors de toutes les possibilités concrètes (et serait en outre calamiteuse), ou qu'aucun Etat ne possède plus d'armements qui lui permettent de s'opposer par la force aux sanctions économiques qu'on voudrait lui appliquer »¹⁹.

Dans cette conception, le Traité de Versailles apparaît comme complémentaire du Pacte. Si l'on peut considérer que le premier « apparaît dans son ensemble comme la consécration des idées d'avant-guerre sur la sécurité et la politique d'équilibre » tandis que le second se veut la traduction de « la conception wilsonienne de la paix par le désarmement et la conciliation »²⁰, les deux textes renvoient à la même finalité exposée dans le préambule de la partie V du Traité consacrée aux clauses militaires navales et aériennes : « En vue de rendre possible la préparation d'une limitation générale des armements de toutes les Nations, l'Allemagne s'engage à observer strictement les clauses militaires, navales et aériennes ci-après stipulées ». Les références, nombreuses, aux peuples et à l'opinion publique pendant la

¹⁶ De l'aveu même des membres de la délégation américaine, le principal acquis est que « la Conférence de la paix reconnut qu'une limitation des armements nationaux était en réalité la clef de voûte de l'édifice qu'elle essayait d'élever pour un temps durable », Tasker Howard BLISS, "Le problème du désarmement" in Edward Mandell HOUSE et Charles SEYMOUR (dir.), *Ce qui se passa réellement à Paris en 1918-1919 – Histoire de la Conférence de la Paix par les délégués américains*, trad. Louis-Paul ALAUX, Paris, Payot, 1923, p. 290.

¹⁷ Olof HOIJER, *Le Pacte de la Société des Nations – Commentaire Théorique et pratique*, Paris, Editions Spes, 1926, p. 130.

¹⁸ « La vie de chaque homme est bien plus étroitement liée maintenant à celle de tous les hommes, matériellement et même moralement, qu'elle ne l'était il y a un siècle à celle de ses co-nationaux [...] C'est parce que toute guerre aurait désormais les caractères d'une guerre civile, qu'en vertu des lois même du développement historique, le moment est venu où l'humanité peut s'organiser pour la prévenir », Louis de BROUCKERE, *op. cit.*, p. 375.

¹⁹ *Ibid.*, p. 377.

²⁰ André PHILIP, *Sécurité et désarmement*, Paris, Librairie Valois, "Les Cahiers Bleus", 1932, p. 8.

Conférence de la Paix, constituent un autre trait essentiel des discussions et vont marquer la pratique de la SdN en matière de désarmement.

La question de la réduction des armements comme piliers de la futur SDN apparait progressivement au fur et à mesure des projets de convention étudiés²¹. Cette introduction est, à l'instar des autres dispositions du Pacte, le fait des Etats-Unis. Ainsi, le plan du Colonel House soumis au Président Wilson le 16 Juillet 1918, prévoit un article 21 ainsi rédigé : « The Contracting Powers recognize the principle that permanent peace will require that national armaments shall be reduced to the lowest consistent with safety... »²². Les projets américains successifs reprennent cette disposition²³. Signe de l'importance de la question pour le Président Wilson, cet article devient le numéro 4 dans la version revue et présentée par lui aux membres de la délégation américaine à Paris, le 10 janvier 1919²⁴. A l'inverse, les projets britanniques ou français n'évoquent même pas la question²⁵.

b. Les premières oppositions, les premières difficultés

Les travaux préparatoires qui se déroulent entre Janvier et Juin 1919 sont marqués d'une part par l'action de certaines personnalités qui auront par la suite diverses responsabilités à Genève (soit comme personnel de la SdN, soit comme membre d'une délégation nationale) et d'autre part, sur la question du désarmement par l'absence de projets plus développés qui auraient pu influencer les discussions ultérieures comme cela a été le cas pour la condamnation du recours à la guerre²⁶.

En fait la question du désarmement fait ressortir un certain nombre de difficultés qui ne seront pas tranchées, voire parfois pas évoquées pendant la phase de négociation. Deux catégories de questions sont ainsi mises de coté malgré leur importance. D'une part, l'objet du désarmement recouvre de très nombreuses dimensions : le matériel concerné et les comparaisons possibles entre pays (déterminant s'agissant de l'armement naval et aérien), les effectifs (et plus particulièrement la question du service national ainsi que des milices et forces de police) ou encore le thème du désarmement moral particulièrement à la mode lors de l'entre-deux-guerres et s'interrogeant sur les moyens de prévenir la propagande nationaliste et guerrière. D'autre part, le désarmement passe également par une méthode (qualitative/quantitative, par pourcentage ou individuelle...) dont chacune contient avantages et inconvénients²⁷.

L'absence de traitement de ces difficultés trouve son origine dans les oppositions qui se manifestent au cours de cette période. Les séances du 11 et 13 février 1919 voient notamment l'affrontement des points de vue français et américains au sujet des futurs articles 8 et 9. Les oppositions se concentrent sur 2 points. D'une part, la France déplore les trop faibles assurances données en matière de sécurité qui rendent dès lors illusoire un désarmement général et notamment l'absence d'une force internationale et d'autre part le

²¹ Cf. La Documentation Internationale, *op.cit.*, 408 p.

²² *Ibid.*, p. 62.

²³ Cf. projet du Général Smuts du 16 décembre 1918, *Ibid.*, pp. 67-70.

²⁴ *Ibid.*, p. 78.

²⁵ Cf. projet de Lord Robert Cecil, *Ibid.*, pp. 75-76 ou le texte adopté par la commission ministérielle française de la Société des Nations, *Ibid.*, p. 120.

²⁶ Cf. Jean RAY, *Commentaire du Pacte de la Société des Nations selon la politique et la jurisprudence des organes et de la Société*, Paris, Recueil Sirey, 1930, p. 39.

²⁷ Paul BARANDON, *op. cit.*, 444 p.

défaut de tout mécanisme de contrôle et/ou de vérification de la réduction des armements²⁸. Alors que la plupart des délégations restent opposés au nom de la souveraineté à la mise en place d'une force internationale dont ils ne pourraient contrôler l'engagement, les amendements français concernant d'éventuels mesures et procédures de vérification sont rejetés, les autres délégués n'y voyant que des signes de défiance alors même que la SDN doit instaurer la confiance dans les relations en se fondant sur le pacifisme des peuples.

Ainsi, ayant en tête la future adhésion des Etats vaincus, les délégués français, soutenus par les représentants tchécoslovaques et grecs insistent sur l'aspect incontournable d'un système efficace de contrôle pour que le désarmement soit véritablement facteur de paix : « par une surveillance effective, la Société des Nations découragera toute tentative de guerre. Au contraire, si cette vérification n'existe pas, tout Etat ambitieux ou impérialiste aura le loisir de s'organiser silencieusement et de procéder à une attaque brusquée. L'absence de vérification encouragera la guerre »²⁹ et proposent l'insertion d'un article 9 ainsi rédigé : « un organisme permanent sera constitué pour prévoir et préparer les moyens militaires et navals d'exécution des obligations que la présente Convention impose aux Hautes Parties Contractantes et pour en assurer l'efficacité immédiate dans tous les cas d'urgence »³⁰ ainsi qu'une modification du dernier alinéa de l'article 8 relatif aux échanges d'informations³¹. Tandis que les amendements à l'article 8 sont rejetés, l'insertion de la version définitive de l'article 9 est l'œuvre de Lord Cecil. Concession à la délégation française mais concession limitée, cet article place la commission sous l'autorité directe du Conseil³².

II. Le désarmement comme pilier du système de sécurité collective

1. La mise en œuvre du désarmement par les articles 8 et 9 du Pacte.

a. L'articulation générale des articles

Pilier essentiel du système de prévention de la guerre mis en place par la SdN, la plupart des commentateurs de l'entre-deux-guerres voit dans les articles 8 et 9 du Pacte une avancée conceptuelle majeure : « Par cette convention les Etats réunis dans la Société des Nations ont soumis à une réglementation internationale un domaine qui semblait jusqu'alors inséparable de la souveraineté de chaque Etat particulier »³³. Mais au-delà de

²⁸ « Je ne tiens nullement à ma rédaction mais simplement à la double idée de la vérification des armements et d'une certaine organisation à prévoir pour l'utilisation des contingents nationaux » Léon BOURGEOIS, *Séance du 11 février 1919* in La Documentation Internationale, *op. cit.*, p. 171.

²⁹ *Ibid.*, p. 183.

³⁰ *Ibid.*, p. 195.

³¹ « Il sera établi un contrôle international des troupes et des armements auquel les Hautes Parties Contractantes se soumettront d'elles-mêmes en toute bonne foi. Il sera fixé les conditions auxquelles une force internationale pourra être établie et organisée.

Les Hautes Parties Contractantes, déterminés à échanger de pleines et entières informations concernant l'étendue des armements, leurs programmes militaire et navals ainsi que les conditions dans lesquels leur industries pourrait être adaptés à des objectifs militaires, ont désigné un comité chargé de vérifier ces informations ». Florence WILSON, *The origins of th League Covenant*, London, Hogarth Press, 1928, p. 47.

³² Léon Bourgeois tentera, sans résultat, jusqu'à l'adoption définitive du texte par la Conférence plénière d'imposer sa rédaction de l'article 9, cf. La Documentation Internationale, *op. cit.*, pp. 218-220 et Florence WILSON, *op. cit.*, p. 48.

³³ Paul BARADON, *op. cit.*, p. 361. Egalement « il n'est pas exagéré de dire qu'il marque une transformation profonde, presque révolutionnaire, de la notion de souveraineté, subordonnée désormais à la nécessité de

cette évolution, les dispositions relatives au désarmement valent surtout par la place incontournable qui leur est accordée dans le système de la SdN ainsi qu'en témoigne la place de ces articles dans le texte même du Pacte puisqu'il s'agit des deux premiers articles de la partie relative au maintien de la paix ou encore la création d'une multitude d'organismes et de commissions dans le cadre de la SDN qui, ayant le désarmement comme objectif, ont été amenés à s'intéresser à la sécurité, l'agression et l'arbitrage. Inversement, tous les travaux menés par la Société au cours de son existence portant sur la prévention de la guerre vont avoir pour objectif de rendre le désarmement possible ; ainsi, le traité d'assistance de 1924, jamais adopté, voyait sa mise en œuvre subordonnée à la réunion d'une Conférence internationale du désarmement. Le désarmement doit pleinement s'intégrer au système général de prévention de la guerre ainsi que nous le rappelle Louis de Brouckère : « Le but du désarmement est de placer les pays désarmés dans une situation militaire telle qu'il ne leur soit plus possible de se livrer à une agression dangereuse dans un délai trop court pour qu'elle soit prévenue, arrêtée ou réprimée »³⁴.

L'obligation de désarmement de l'alinéa 1 est ensuite mise en œuvre selon les mécanismes prévus aux alinéas 2, 3 et 4 (plans nationaux préparés par le Conseil, adoptés par chaque Etat, révisés tous les 10 ans et dont le respect est encadré par le Conseil). On observe notamment que le Pacte écarte lui-même l'idée d'un désarmement complet puisque non seulement, il autorise le maintien d'un niveau minimum d'armements, « compatible avec la sécurité nationale » mais il fait même obligation aux membres de la SdN d'entretenir une armée afin de pouvoir participer à une action collective contre un membre en rupture avec le Pacte aux termes de l'article 16, celle-ci étant une « des obligations internationales imposée par une action commune ».

Révolutionnaire dans sa conception, l'article 8 se révèle bien plus traditionnel dans son mécanisme. En effet, les auteurs ayant écarté toute idée de fixer des standards communs, l'article 8 ne pose qu'un engagement négatif, les Etats décidant eux-mêmes d'un niveau maximum d'armements sur proposition d'un Conseil qui « n'agit en l'espèce que comme un organe d'étude préparatoire, la décision comme l'exécution restant exclusivement à la discrétion des gouvernements »³⁵. Cette liberté laissée aux Etats connaît cependant une exception sur la base de l'article 1 du Pacte qui prévoit que certains Etats, les Etats vaincus, puissent faire l'objet d'un contrôle de la SDN sur leurs forces militaires. Cette exception témoigne surtout d'une mission implicitement confiée à la SdN, la surveillance des traités de paix de la 1^{ère} guerre mondiale, l'articulation entre l'alinéa 2 de l'article 1 et les dispositions de l'article 8 devant permettre au Conseil de veiller au respect de la réduction des armements prévus pour les Etats vaincus dans les traités de paix.

En fait, le souci de préserver la liberté de décision des Etats³⁶ ainsi que l'absence de forces propres à la SdN ont entraîné un certain flou sur la réelle portée juridique des dispositions des articles 8 et 9. Ainsi, les fonctions de la Commission prévue à l'article 9 est d'autant plus obscure que l'article 8 charge le Conseil lui-même de préparer les plans de réduction des armements. De même, si l'alinéa 3 semble prendre en compte l'exigence de

maintenir la paix, celle-ci devenant la base du droit international tout comme elle était depuis si longtemps la base des droits nationaux », Louis de BROUCKERE, *op. cit.*, p. 401.

³⁴ Louis de BROUCKERE, *op. cit.*, p. 406.

³⁵ Olof HOIJER, *op.cit.*, p. 132.

³⁶ « En réalité ce qui est vraiment important, c'est le consentement des gouvernements », Jean RAY, *op. cit.*, p. 330.

long terme nécessaire dans ce domaine, le seul engagement ferme et clair que renferme l'article 8 se situe à l'alinéa 4. Enfin, le rapprochement entre le thème de la fabrication privée des armes et la problématique du désarmement peut faire craindre une certaine dilution des sujets et pose la question du rapport entre les alinéas de l'article 8 que Jean Ray résume ainsi : « Paragraphes distincts mais paragraphes du même art. 8. Les questions sont liées, sans que l'une soit absorbée par l'autre »³⁷.

b. Un désarmement conditionnel, les alinéas 1 à 3 de l'article 8
i. un contenu ambigu...

L'alinéa 1 de l'article 8 établit la philosophie de la SdN en matière de désarmement. Celle-ci fait de la réduction des armements une exigence pour le maintien de la paix. D'une part, la philosophie pacifiste d'inspiration anglo-saxonne au fondement de la création de la SdN se retrouve ici dans ce lien faisant de la paix un objectif et de la réduction des armements non seulement un moyen mais également une finalité en tant que telle puisqu'une fois celle-ci atteinte la paix pourra être maintenue. D'autre part, cette vision généreuse qui fonde l'article 8 est immédiatement tempérée par la référence à la réduction des armements et non à un désarmement complet.

Cette réduction des armements est de plus conditionnée. L'article 8 n'organise donc pas un désarmement mais au contraire autorise les Etats membres à maintenir un certain niveau d'armements. Celui-ci fait donc l'objet d'une double conditionnalité. En premier lieu, il doit être « compatible avec la sécurité nationale ». Idée traditionnelle, elle est ensuite précisée à l'alinéa 2 qui charge le Conseil de préparer les plans de réduction pour chaque Etat en tenant compte « de la situation géographique et des conditions spéciales ». En fixant cette condition et en cantonnant le conseil à rôle préparatoire mais non décisionnel, cette première condition et sa précision à l'alinéa 2 garantissent aux Etats membres le respect de leur souveraineté en ce domaine si sensible³⁸. Si le principe de cette première condition a été largement accepté par toutes les parties lors de l'élaboration du Pacte, sa compréhension a soulevé certaines divergences.

La France, soutenue par l'Italie puis par une grande partie des Etats européens, a longuement défendu une vision extensive de la sécurité nationale notamment sur la base d'un « risque spécial » résultant de sa position géographique et de sa mission civilisatrice ainsi que nous le rappelle Léon Bourgeois, chef de la délégation française auprès de la Commission de la SdN lors des négociations de paix. L'alinéa 2 est donc une concession à l'exigence française d'une reconnaissance de la disparité des situations nationales comme nous l'indique Lord Cecil résumant les propositions françaises lors des négociations : « La sécurité nationale devrait être considérée en fonction de la position géographique. On pourrait faire droit à cette préoccupation par un texte dans ce genre : "En considération de la situation spéciale de certains Etats" »³⁹. Si la Grande-Bretagne a conservé une certaine réserve dans un premier temps, Lord Cecil a fini par rejoindre la position américaine défendue par le Président Wilson d'une démilitarisation internationale obtenue par la confiance et l'action de la SdN et rejetant « toute idée de substituer aux militarismes nationaux un militarisme international »⁴⁰.

³⁷ *Ibid.*, p. 340.

³⁸ Cf. *Supra* II. 1. a.

³⁹ *Séance du 11 février 1919* in *La Documentation Internationale, op. cit.*, p. 171.

⁴⁰ Olof HOIJER, *op. cit.*, p. 130.

L'évocation de ce « militarisme international » vient témoigner de la prolongation manifestée au sujet de cette première condition à la seconde prévoyant un niveau d'armement également compatible avec « l'exécution des obligations internationales imposée par une action commune ». Celle-ci fonde en fait une véritable obligation de maintenir des forces armées afin de permettre au Conseil de faire appel à elles pour la mise en œuvre de l'article 16 du Pacte prévoyant la possibilité d'une action internationale à l'encontre d'un membre de la SdN en infraction avec le Pacte. Cette disposition est l'une de celle témoignant de l'aspect novateur du système de sécurité mis en place en 1919. En effet, en introduisant indirectement « l'idée que l'exécution des obligations internationales peut être imposée par une action commune »⁴¹, elle fait de l'alinéa 1 de l'article 8 un élément essentiel de ce nouveau système de sécurité collective. Mais, de même que la portée novatrice d'un désarmement général institutionnalisé était immédiatement tempérée par la mise en place d'une réduction des armements conditionnée qui aboutit en fait à sanctuariser un certain niveau d'armement, l'aspect révolutionnaire de cette condition se heurte à des conceptions diamétralement opposées et qui ne seront pas tranchées. Ainsi, alors que Léon Bourgeois rappelle qu'« il semble donc nécessaire, pour la sécurité des membres de la Société qui sont particulièrement exposés, de prévoir une organisation des force internationales qui serait prête à fonctionner dès qu'une période critique se produirait », le Président Wilson estime que « proposer de réaliser l'unité militaire en temps de paix serait faire une proposition qu'aucune Nation n'accepterait »⁴².

ii. ... qui pose la question de la portée juridique de l'alinéa 1.

Les divergences d'interprétation avant même l'entrée en vigueur du texte font peser sur le premier alinéa de l'article 8 une forte ambiguïté quant à sa portée juridique. En effet, si l'on peut estimer que « l'article 8 est moins un texte contenant des obligations juridiques précises qu'une déclaration de principe destinée à amorcer une politique »⁴³ en raison d'un pouvoir décisionnel laissé entièrement aux mains des Etats, il est possible à l'inverse d'y voir un effet contraignant. En effet, cette première conception s'opposerait à la fois à l'esprit et à la lettre du Pacte qui, à l'article 11, impose à la Société de prendre toutes mesures nécessaires à la sauvegarde de la paix des Nations. Ainsi, un Etat se livrant à un programme d'armements hors des conditions imposées par l'alinéa 1 contreviendrait à ses obligations et pourrait donc faire l'objet de sanctions sur la base de l'article 11⁴⁴.

Cependant, cette analyse se fonde sur une interprétation particulière de l'article 11 qui sépare l'exigence de prendre les mesures nécessaires à la sauvegarde de la paix de la situation de guerre ou de menace de guerre évoquée à la même phrase de l'article 11⁴⁵. Il est pourtant possible de considérer que cette exigence posée par l'article 11 ne concerne que ces situations et qu'ainsi une infraction à l'alinéa 1 de l'article 8 ne peut entraîner la mise en œuvre de l'article 11 par ce biais. De façon plus convaincante, cette interprétation amène à considérer que l'alinéa 1 de l'article 8 pose une distinction entre un désarmement volontaire mais nécessaire à l'alinéa 1 de l'article 8 (« le maintien de la paix

⁴¹ Jean Ray, *op. cit.*, p. 317.

⁴² *Séance du 11 février 1919* in La Documentation Internationale, *op. cit.*, pp. 170-171.

⁴³ Jean RAY, *op. cit.*, p. 331.

⁴⁴ Louis de BROUCKERE, *op. cit.*, p. 393.

⁴⁵ L'article 11 disposant, à son premier alinéa qu'« il est expressément déclaré que toute guerre ou menace de guerre, qu'elle affecte directement ou non l'un des membres de la Société, intéresse la Société toute entière et que celle-ci doit prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des nations ».

exige la réduction des armements) et un désarmement contractuel à venir à travers la détermination par le Conseil de plans nationaux et/ou une conférence internationale aux alinéas 2 et 3.

En fait, la portée contraignante de ce premier alinéa s'observe à travers la place accordée à cette disposition dans le système de maintien de la paix introduit par la SdN. En effet, en désignant la course aux armements comme l'une des causes du déclenchement de la 1^{ère} guerre mondiale, les rédacteurs du Pacte ont fait du principe de réduction des armements une condition essentielle de fonctionnement de ce système. En tirant les conséquences de l'échec des mécanismes antérieurs de préventions des conflits et en instaurant de nouvelles procédures, le Pacte rend obligatoire cette réduction des armements puisque « Comment concevoir que le système de règlement des conflits à l'amiable, prévu dans les articles 10, 11, 12, 13, 14 et 15 du Pacte, puisse jouer, si les Etats maintenaient des armements qui les rendraient capables de se soustraire à leurs engagements ? Le système de sanctions prévu par les articles 16 et 17 deviendrait alors une pure comédie »⁴⁶. Sans vraiment l'avoir voulu, les concepteurs du Pacte ont fait de l'alinéa 1 de l'article 8 une véritable disposition contraignante à laquelle était subordonnée l'intégralité du système de maintien de la paix du Pacte. Ainsi, l'impossible mise en œuvre de la procédure prévue à ces 3 alinéas va finalement affaiblir la SdN dans son ensemble.

c. Un engagement contradictoire, l'alinéa 4 de l'article 8.

Cet alinéa constitue la dernière étape du mécanisme de réduction des armements nationaux institué par la SdN. Seule véritable obligation contraignante de l'article 8 pour certains⁴⁷, il tente de réserver au Conseil un monopole du pouvoir de révision des plans proposés par lui et adoptés par chaque Etat. De façon un peu curieuse, cette disposition peut également se voir comme une possibilité pour le Conseil de donner son consentement à un accroissement des armements. En effet, face à une puissance menaçante, le Conseil aurait pu autoriser un pays à conduire une telle politique. La mise en œuvre plus que limitée de l'article 8 n'a pas permis à la procédure initiée à l'alinéa 2 d'aboutir, mais la possibilité de voir le Conseil autoriser une augmentation des armements pour un pays en cas de menace à la paix représente une première contradiction, puisque cela aurait conduit l'organe exécutif de la SdN à reconnaître la possibilité d'une paix armée à l'opposé de l'esprit pacifiste, voyant dans le désarmement une condition indispensable à l'instauration d'une paix durable, qui avait présidé à la rédaction du Pacte.

Mais surtout, cet alinéa témoigne d'une contradiction bien plus profonde qui renvoie aux faiblesses du compromis qui ont donné naissance au Pacte. En effet, cet alinéa 4 tente de concilier une certaine centralisation du système, en intégrant le Conseil au début et à la fin de la procédure, avec la préservation de la souveraineté de chaque membre en permettant à chacun de rester les seuls décideurs, y compris à travers le Conseil, organe interétatique restreint. Il rend alors particulièrement flou les missions des diverses commissions créées, mais surtout favorise une pratique en opposition avec son esprit. Cela, en partie parce qu'elle protège le rôle des Etats comme uniques décideurs, mais plus particulièrement car elle sous-entend la mise en place d'un système de sécurité collective avant toute réelle tentative de désarmement. En effet, en écartant la possibilité d'un

⁴⁶ Olof HOIJER, *op. cit.*, p. 130.

⁴⁷ Jean RAY, *op. cit.*, p. 319.

affaiblissement significatif des souverainetés nationales au profit des organes de la SdN, l'organisation genevoise se retrouve face à l'obligation d'instituer un climat de confiance afin de pousser les gouvernements à accepter les plans de réduction d'armements en favorisant la sécurité collective, système auquel les délégations américaines et britanniques opposaient bonne foi, confiance mutuelle et pression des opinions publiques à Versailles⁴⁸. C'est pour cette raison que tous les travaux sur le désarmement dans les années 1920 vont être ralentis par l'obligation d'évoquer préalablement toute une série de questions portant sur la sécurité et les garanties mutuelles à mettre en place en Europe⁴⁹. Ainsi, le désarmement, pilier essentiel du Pacte, tant dans ses mécanismes que dans son esprit, voit sa mise en œuvre entravée avant même qu'elle n'ait commencé.

d. Les alinéas 5 et 6, entre *open diplomacy*, limitations de souveraineté et pacifisme traditionnel

i. Un intérêt novateur pour la fabrication et le commerce des armes.

Il est très certainement à mettre au crédit de la SdN d'avoir voulu s'intéresser à la question de la fabrication privée des armements. Cela se fait en mettant l'accent d'une part sur le lien, évident mais trop souvent occulté, entre cette question et la problématique du désarmement et d'autre part sur les disparités pouvant exister entre les pays producteurs et non producteurs. Cependant, la disposition se caractérise avant tout par son expression sibylline et particulièrement floue, surtout au regard des ambitieux objectifs qu'elle semble fixer. En effet, notant les « graves objections » qui résulteraient de la fabrication privée des armements, le Conseil se voit confier la mission « d'aviser aux mesures propres à en éviter les fâcheux effets ». Cet organe aux pouvoirs contraignants limités est donc chargé d'élaborer, aux côtés des plans nationaux de réduction des armements, un ensemble de mesures portant sur un domaine particulièrement sensible de la souveraineté nationale, que la plupart des autres dispositions protègent pourtant, et privé de surcroît. Ambition insuffisante semble-t-il puisque l'alinéa 5 prévoit également que le Conseil se préoccupe à ce sujet des « besoins des Membres de la Société qui ne peuvent pas fabriquer les munitions et le matériel de guerre nécessaires à leur sûreté », ce qui l'entraîne sur l'épineuse question, toujours d'actualité, du commerce des armes⁵⁰.

La difficulté d'action du Conseil se trouve renforcée par la concurrence au sujet du commerce des armes de l'article 23d du Pacte. Celui-ci charge la Société du contrôle du commerce des armes dans les pays où ce contrôle est « indispensable à l'intérêt commun ». L'élaboration d'une Convention sur le sujet est donc ralentie par une telle dissociation dans le texte du Pacte lui-même. De plus, il n'aborde pas la question de la fabrication d'Etat, sujet de discord important entre Etats producteurs et Etats non producteurs. La question va donc être progressivement écartée au cours des années, notamment au profit des travaux portant sur la construction d'un système de sécurité stable au cours des années 1920 laissant derrière elle un avant-projet de convention soumis par le Conseil à l'Assemblée en 1925 prévoyant la création d'un système de licences octroyées par les gouvernements aux entreprises sous condition⁵¹.

⁴⁸ La Documentation Internationale, *op. cit.*, 408 p. et Florence WILSON, *op. cit.*, 260 p.

⁴⁹ Cf. *Infra* II. 2. b.

⁵⁰ Ainsi qu'en témoigne l'échec dès l'ouverture des négociations de la conférence internationale ouverte sous l'égide de l'ONU portant sur le sujet en juillet 2012.

⁵¹ Jean RAY, *op. cit.*, p. 338.

ii. Une confiance excessive dans les opinions publiques.

L'un des traits essentiels du pacifisme dominant dans l'entre-deux-guerres et construit sur l'horreur de la 1^{ère} Guerre Mondiale est la croyance en la pression exercée par une opinion publique estimée plus sage que ses dirigeants car plus menacée par la guerre. Si tout mécanisme contraignant est écarté, ce n'est pas seulement par souci de préservation de la souveraineté. C'est également parce que l'on croit, et en tout premier lieu le Président Wilson, que les peuples, qui dorénavant ont un droit à disposer d'eux-mêmes, sauront se faire entendre si le militarisme venait égarer à nouveau leur gouvernement. Afin de favoriser cette surveillance, le président américain défend une diplomatie ouverte, visant la diplomatie de cabinet et d'accords secrets jugés en partie responsable du déclenchement de la 1^{ère} Guerre Mondiale⁵². L'alinéa traduit cette idéologie en matière d'armement en prévoyant un vaste système d'échange de renseignements devant à la fois permettre l'instauration d'un climat de confiance ainsi qu'une surveillance indirecte des peuples. Novateur en 1919 « tellement il est conforme aux habitudes internationales de dissimuler tel accroissement de puissance militaire ou au contraire de simuler des forces inexistantes »⁵³, cet alinéa a entraîné la constitution d'un annuaire militaire rassemblant les informations disponibles à partir de 1924. Ceci malgré les réticences d'un grand nombre d'Etats membres dont la plupart n'avait déjà pas jugé utile de répondre à un questionnaire sur leur armement, il est vrai facultatif, élaboré par la Commission de l'article 9.

Une action décisive dans ce domaine apparaît pourtant de première importance s'agissant du désarmement. En effet, « la mise en pratique d'une convention de désarmement ne se conçoit pas sans l'échange entre les parties de toute une série de renseignements »⁵⁴ ; d'autant plus que le Pacte ne dit mot sur la question des mesures de vérification et de contrôle pourtant inhérentes à tout désarmement. Alors que la proposition française de modification de la rédaction de l'alinéa 6 avait été rejetée en 1919⁵⁵, cette exigence va se retrouver lors de tous les travaux sur le désarmement. Ainsi, au moment de la création de la Commission Mixte Temporaire, il est prévu une sous-commission chargée d'élaborer un programme d'enquête statistique⁵⁶ qui fonde son travail sur cet alinéa. Témoignage de ce désir d'*open diplomacy* et du flou de ces derniers alinéas de l'article 8 ainsi que du fonctionnement hésitant de l'organisation, la SdN va charger la commission prévue par l'article 9 de proposer une réglementation en matière de commerce des armes.

e. Les rapports avec les autres dispositions du Pacte.

Piliers du système de prévention de la guerre et de sécurité collective mis en place par le Pacte de la SdN, les articles 8 et 9 sont supposés à la fois s'intégrer pleinement dans l'ensemble de ces dispositions et plus précisément celles concernant le maintien de la

⁵² Le Président Wilson affirme cette idée dès le Point n°1 de ses 14 Points : « Des traités de paix ouverts, auxquels on a librement abouti, après lesquels il n'y aura plus aucunes espèces d'alliances internationales privées mais une diplomatie franche et transparente », "Les 14 points du Président Wilson", message du 8 janvier 1918 in C. A. COLLIARD et A. MANIN, *op.cit.*, pp. 31-32.

⁵³ Jean RAY, *op. cit.*, p. 340.

⁵⁴ Louis de BROUCKERE, *op. cit.*, p. 441.

⁵⁵ Cf. supra I. 2. B. et Florence WILSON, *op. cit.*, p. 47, la proposition française prévoyait notamment la création d'un comité chargé de vérifier la véracité des informations recueillies.

⁵⁶ Cf. infra II. 2. a. il s'agit d'une commission créée *ex nihilo* qui va permettre de dessaisir la commission créée par l'article 9 de la plupart de ces compétences comme en témoigne la création de cette sous-commission.

paix situées de l'article 8 à l'article 17⁵⁷. Celui-ci, dans sa dimension préventive, s'appuie sur d'une part le règlement pacifique des différends (articles 12 à 15), d'autre part l'action préventive prévue à l'article 11 et enfin le désarmement ; tandis que les articles 16 et 17 portent sur le rétablissement de la paix. On peut distinguer deux types de normes parmi ces dispositions. En premier lieu, celles prévues aux articles 10 à 17 ont pour objet de régler un différend déjà apparu, avant ou après une rupture de la paix. A l'inverse, les articles 8 et 9, ainsi que l'article 13, sont des normes dont le caractère préventif est général, elles ont vocation à prévenir la guerre en agissant sur ses causes profondes⁵⁸. Cette différence de nature entre les dispositions relatives au désarmement et les autres dispositions concernant le maintien de la paix relativise donc l'intégration des articles 8 et 9. Ces derniers, outre leurs difficultés intrinsèques de mise en œuvre, connaissent donc une large autonomie à l'égard des autres dispositions du Pacte.

Mais surtout, la faiblesse des rapports entretenus par les articles 8 et 9 avec les autres dispositions du Pacte va tenir à une mise en œuvre inachevée, voire inentamée des travaux relatifs au désarmement dans le cadre de la SdN. L'esprit, dans lequel a été rédigé le Pacte et qui accorde une place particulière au désarmement, a amené une rédaction soulevant un grand nombre d'interrogations et de débats sur la mise en œuvre des dispositions des articles 8 et 9. Celles-ci ne pourront être levées par la pratique, en raison d'un contexte international rendant illusoire tout progrès en la matière dans le cadre du Pacte.

2. Une pratique qui s'éloigne progressivement des dispositions.

a. Confusion autour de l'action des institutions de la SDN

i. La mise à l'écart de la Commission de l'article 9 au profit d'une succession de commissions ad hoc...

L'article 9 du Pacte de la SdN crée une commission au statut et aux compétences renforcées⁵⁹. Ainsi, à l'inverse du Conseil lui-même, il est notamment prévu qu'elle soit permanente. Elle dispose surtout de compétences particulièrement importantes. En effet, elle est chargée d'évaluer pour le Conseil la mise en œuvre d'une large partie des dispositions du Pacte, celles concernant le dispositif institutionnel notamment. Mais surtout elle bénéficie d'une compétence de principe sur les questions militaires, navales et aériennes. Cette prépondérance traduit la mission essentielle confiée à l'article 9, celle d'assister le Conseil dans son objectif de réduction des armements. En effet, la plupart des alinéas de l'article 8 suppose, préalablement à leur mise en œuvre, la mise en place de cette Commission. Elle doit notamment aider le Conseil à établir des plans de réduction des armements (al. 2), à envisager d'éventuelles révisions (al. 3) ou encore à prendre diverses mesures en matière de fabrication privée des armements (al. 5).

Cette ambition est néanmoins contredite par les conditions de rédaction de cet article. Ainsi que nous le rappelle l'un des membres de la délégation américaine à Paris,

⁵⁷ Que l'on peut définir ainsi : « un ensemble spécial de principes juridiques, destinés à aplanir les difficultés lorsque l'état de choses existant met la paix particulièrement en danger, fait également partie du système juridique pour la prévention de la guerre », Paul BARANDON, *op. cit.*, p. 9.

⁵⁸ Sur cette distinction, cf. J. L. KUNZ, « L'article XI du Pacte de la Société des Nations », *RCADI*, vol. 39, 1932, p. 683.

⁵⁹ Il nous a semblé préférable de centrer ce commentaire sur la mise en œuvre de l'article 9, assez éloignée des dispositions du Pacte. Néanmoins, une vision exhaustive des dispositions successives concernant la composition, les attributions et le fonctionnement est offerte par Ololf HOIJER, *op. cit.*, pp. 161-165.

« comme une légère concession à la proposition française [de force militaire internationale], on prévient l'institution d'une Commission de conseillers militaires »⁶⁰. Si l'article 8 fonde la vision anglo-saxonne d'un désarmement général comme premier élément du nouveau système de maintien de la paix, l'article 9 renvoie aux préoccupations françaises. Dès lors, britanniques et français vont s'affronter sur la priorité à donner. Le choix d'une lecture anglo-saxonne du Pacte, rejetant force militaire internationale et système de sécurité garanti, va conduire à la marginalisation de l'article 9. Au contraire, « étant donné le caractère général de la formule qui définit ses attributions, il est certain que la Commission aurait trouvé une de ses tâches principales dans l'organisation des sanctions éventuelles, si la Société s'était orientée dans le sens d'une sérieuse application de l'article 16 »⁶¹ prévoyant de sanctionner les guerres de surprise violant les articles 12, 13 et 15 du Pacte. Les actions militaires communes prévues à cet article 16 (et pour lesquelles l'article 8 reconnaît la nécessité de maintenir un certain niveau d'armement) auraient pu être facilitées par une commission permanente transformée en « une sorte de ministère de la Guerre ou d'état-major général international centralisant tous les renseignements relatifs aux armements nationaux, à la situation militaire mondiale »⁶².

L'ambiguïté de cette commission va être levée dès 1920 et sa mise en place. En effet, triomphe alors la vision britannique réduisant la commission à un rôle mineur limité aux questions techniques lorsque le Conseil organise la composition de la Commission. Il prévoit que ses membres seront des représentants des gouvernements et des états-majors des membres du Conseil, excluant d'une part tout Etat non représenté au Conseil et d'autre part l'éventualité de donner un statut international à ses membres comme pour le Secrétariat. Ensuite, le caractère permanent de la Commission est limité par l'amendement Balfour, représentant britannique, prévoyant que la Commission ne se réunit qu'à la demande du Conseil ou de l'un des membres de la Commission.

Surtout, ses membres seront exclusivement des officiers. Dès lors, cette mise en œuvre de la Commission, dont la place même de l'article 9 indique le rapport étroit qui la lie à la question du désarmement, réduit « à une besogne d'état-major un problème extrêmement complexe, étroitement solidaire des plus formidables problèmes mondiaux de l'heure présente, sans parler du médiocre intérêt que des militaires professionnels sont bien naturellement amenés à prendre à une politique qui tend à la diminution des armées »⁶³. Ce paradoxe fait dès le début l'objet de fortes critiques, comme celles du représentant norvégien, M. Lange qui voit alors dans cette Commission « pour une question des plus importantes [le désarmement], une sorte de camp retranché constitué par les ministères de la guerre des différentes nations qui composent le Conseil »⁶⁴. A peine créée, la Commission permanente fait donc l'objet d'importantes critiques de la part même des membres de la SdN.

⁶⁰ David Hunter MILLER, "La constitution de la Société des Nations", pp. 310-329 in Edward Mandell HOUSE et Charles SEYMOUR (dir.), *op. cit.*, p. 319 ; cf. supra I. 2. b. également.

⁶¹ Jean RAY, *op. cit.*, p.323. La France continue à défendre cette vision en soumettant un projet d'amendement à l'article 9 lors de la session de l'année 1921 de l'Assemblée qui prévoyait de modifier la rédaction de la deuxième partie de l'article : « Cette commission sera chargée, en outre, par le Conseil de le renseigner sur les questions militaires, navales et aériennes et notamment de prévoir et étudier les conditions de l'action commune que le Conseil pourrait, en vertu de l'article 16, être appelé à recommander aux membres de la Société. Dans le cas d'urgence, la Commission serait invitée par le Conseil à lui proposer des mesures d'efficacité immédiate » Assemblée 1921 P., p. 658.

⁶² Jean RAY, *op. cit.*, p. 324.

⁶³ Olof HOIJER, *op. cit.*, p. 133.

⁶⁴ Cité par Jean RAY, *op. cit.*, p. 326.

ii. ... s'appuie sur une confusion plus large des rapports entre le Conseil et l'Assemblée.

La solution retenue par la SdN face à ces critiques n'en reste pas moins particulièrement surprenante. Ainsi, dès sa première session, ouverte en novembre 1920, l'Assemblée manifeste sa déception à l'égard de la Commission permanente et dans une résolution propose au Conseil de créer une nouvelle Commission composée de civils et plus spécifiquement chargée du désarmement⁶⁵. Le Conseil va créer en février 1921 la *Commission Mixte Temporaire* (CMT) dessaisissent partiellement la Commission permanente de la question pourtant au cœur de ses attributions selon l'article 9, la réduction des armements.

La mise en place de la CMT est cependant plus longue que prévu. Elle est marquée à la fois par la concurrence avec la Commission permanente ainsi que par la Conférence de Washington. En effet, la distinction des compétences entre les 2 Commissions au sujet du désarmement n'est pas clairement établie, la Commission permanente restant notamment en charge de l'élaboration d'études techniques. La CMT fait l'objet de nombreuses discussions à l'Assemblée, la France s'opposant ainsi à la Grande-Bretagne en défendant le caractère temporaire d'une telle Commission⁶⁶. Le premier rapport de la CMT à l'Assemblée, fin 1921, se borne à rappeler le principe qui guide son action (« il ne saurait être douteux que la permanence de grandes forces militaires, navales et aériennes représente par elle-même une menace pour la paix ») et les obstacles qu'elle rencontre (absence des Etats-Unis, de l'Allemagne et de la Russie, situation d'incertitudes politiques en Europe). L'Assemblée n'en renouvelle pas moins sa confiance envers la CMT et trace un programme qui débute par une large enquête statistique comparant les niveaux d'armements des principales puissances en 1913-1914 et 1921-1922. Constatant le caractère exceptionnel des réductions d'armements entre ces périodes, la CMT finit par proposer, en 1922, un premier plan de réduction des armements, le plan Esher dont le caractère strictement technique et coupé des contraintes politiques et sécuritaires le pousse à un abandon immédiat⁶⁷.

Ces difficultés sont d'autant plus gênantes qu'en 1921, le Président Harding ouvrait à Washington une conférence rassemblant les principales puissances sur la question de la réduction des armements navals. Le succès de la Conférence venait à la fois concurrencer la SdN dans un domaine essentiel pour elle et démontrer les limites de sa méthode, lourde et bureaucratique du fait d'un universalisme finalement contre-productif. Finalement, la résolution du 27 septembre 1924 de l'Assemblée demande au Conseil de réorganiser la CMT. Cela va se traduire par la constitution du Conseil en *Comité préparatoire à la conférence du désarmement* tandis qu'un reliquat de la CMT formera une *Commission de coordination* chargée d'assister le Conseil dans sa mission d'organisation d'une conférence du désarmement. En 1926, les 2 Commissions fusionnent pour former la

⁶⁵ J. O., 1921, p. 146 : L'Assemblée «... propose au Conseil : a) d'inviter la Commission consultative permanente pour les questions militaires, navales et aériennes à compléter rapidement ses études techniques sur l'état actuel des armements ; b) de charger à titre temporaire, une Commission composée de personnalités possédant la compétence voulue [...] de préparer [...] toute études et propositions sur la question de la réduction des armements prévue à l'article 8 du Pacte... ».

⁶⁶ Jean RAY, *op. cit.*, pp. 326-327 et Olof HOIJER, *op. cit.*, pp. 133-135.

⁶⁷ Olof HOIJER, *op. cit.*, p. 136.

Commission préparatoire de la Conférence du désarmement assistée dans ses travaux par la Commission permanente de l'article 9⁶⁸.

Cette multiplication des Commissions est en fait le signe du dessaisissement progressif du Conseil des questions d'armement au profit de l'Assemblée. En effet, celle-ci profite d'une certaine confusion sur la distinction des compétences entre le Conseil et elle-même pour devenir l'organe dominant sur la question du désarmement. La résolution de novembre 1921 créant la CMT est à cet égard particulièrement symbolique de l'utilisation par l'Assemblée des pouvoirs qu'elle tire de l'article 3 alinéa 3 (« L'Assemblée connaît toute question qui rentre dans la sphère d'activité de la Société ou qui affecte la paix dans le monde »). Les premières années d'activité sont donc celles d'un glissement des compétences en la matière du Conseil et de la Commission permanente au profit de l'Assemblée et d'une Commission ad hoc qu'elle a créée, la CMT puis d'une succession de commissions et de comités préparatoires. Cela semble relever de tentatives maladroitement pour contourner l'incapacité originelle des organes de la SdN. En effet, « la Société des Nations n'a reçu du Pacte que la mission de préparer les plans de réduction des armements : ce sont les gouvernements qui doivent les accepter »⁶⁹.

Mais surtout, on peut y voir le signe d'une certaine méfiance de l'Assemblée à l'égard du Conseil particulièrement sur la question sensible des armements. Le choix de celle-ci d'organiser une Conférence internationale afin d'arrêter un plan général de réduction s'éloigne considérablement des dispositions du Pacte et pose un certain nombre de questions. On observe ainsi une transformation du rôle du Conseil de la SdN vers celui d'organe exécutant des décisions de l'Assemblée. De plus, l'adoption d'une telle convention paraît difficilement compatible avec les dispositions des différents alinéas de l'article 8 : devrait-elle être soumise à l'approbation du Conseil ? Le retrait ou le non-respect par un Etat membre de la SdN des obligations découlant d'une telle convention pourrait-il s'assimiler à une violation de l'alinéa 4, entraînant éventuellement la dénonciation générale de la Convention ?⁷⁰

La multiplication des commissions qui s'ajoute à cette substitution du Conseil par l'Assemblée provoque également la multiplication des points de vue exprimés par les organes de la SdN eux-mêmes. Ainsi, sur la question de la fabrication privée du matériel de guerre, la sous-commission militaire de la Commission permanente relevait la difficulté de la tâche impliquant des mesures pouvant atteindre la souveraineté nationale (atteinte au droit de chaque Etat à développer une industrie militaire) et une mise en œuvre forcément partielle compte-tenu de l'absence de certaines grandes nations industrielles. De son côté la CTM préférait pointer le flou de la disposition ainsi que les effets négatifs, particulièrement observables dans l'opinion publique, de la fabrication privée de matériel de guerre.

b. Les années 1920, l'apparition successive de blocages

i. Une mise en action ralentie du fait même des dispositions du Pacte.

Les articles 8 et 9 du Pacte posent donc, dès la naissance de la SdN, un certain nombre de problèmes d'interprétation et de mise en œuvre. Le flou de ces dispositions

⁶⁸ Jean RAY, *op. cit.*, pp. 327-328.

⁶⁹ Jean RAY, *op. cit.*, p. 329.

⁷⁰ Sur les conséquences de ces évolutions institutionnelles sur la portée juridique des dispositions du Pacte, cf. Paul BARANDON, *op. cit.*, pp. 367-369.

oblige, en effet, « à un travail considérable [...] pour donner au système une cohésion et une valeur pratique »⁷¹ ; travail marqué par les divergences entre membres de la SDN et le manque d'universalité qui vient limiter la portée réelle des compromis pourtant difficilement obtenus.

Cette question pèse ainsi fortement sur les premières années de la SdN. Alors que la Société postule une situation d'égalité entre les membres, la réalité d'après-guerre est bien différente puisque certaines puissances se sont vues imposés un désarmement, considéré comme un préalable au désarmement général sur le modèle de la Partie V du Traité de Versailles pour l'Allemagne. Mais, alors que plusieurs différends concernant des pays vaincus⁷² viennent démontrer l'efficacité de ce désarmement imposé au cours de ces premières années, l'inégalité entre membres et l'incapacité de la SdN à passer d'une organisation de vainqueurs à une organisation universelle nourrissent un certain ressentiment défavorable aux avancées tant dans le domaine de la sécurité que dans celui du désarmement. Cette inégalité affaiblit une coopération internationale indispensable à toute entreprise de désarmement. Ces premières discussions traduisent la volonté des vaincus de parvenir à un rééquilibrage des forces en vue d'un conflit futur. A l'inverse, les pays vainqueurs semblent peu pressés de renoncer volontairement à leur avantage militaire⁷³.

Ces difficultés poussent la SdN à tenter d'imiter le modèle de la Conférence de Washington de 1921-1922 concernant le désarmement naval, malgré le problème d'intégration d'une future convention internationale dans le système du Pacte⁷⁴. Le Traité de Washington qui en résulte apparaît alors comme une réussite. En limitant les participants aux 5 grandes puissances, il démontre la possibilité d'accords non universels en matière de désarmement. Les engagements précis et listés qu'il contient apparaissent également comme un atout au regard du flou des dispositions du Pacte⁷⁵. Ce traité constitue le modèle inavoué de la SdN malgré certaines limites. De façon paradoxale, en fixant des limites de tonnage maximum, il relance une course aux armements qualitatives entre les puissances signataires tandis que sa tentative d'extension aux petites puissances à la conférence navale de Rome en 1923-1924 est l'occasion pour ces dernières de multiplier les demandes excessives afin de rattraper les écarts avec les grandes puissances.

ii. La question de la sécurité et l'opposition franco-britannique.

L'échec du projet Esher, fondé sur une formule mathématique, en 1922 fait comprendre aux membres de la SdN la nécessité d'avancer préalablement sur les questions de sécurité. Ainsi entre 1922 et 1925, la Société se concentre sur la réalisation des conditions de sécurité, malgré d'importantes divergences entre la France et la Grande-Bretagne.

Une première étape est franchie lors de la 3^{ème} session de l'Assemblée qui s'ouvre en septembre 1922. Celle-ci est l'occasion d'examiner un rapport présenté par le représentant britannique, Lord Robert Cecil à la CTM et concluant sur la nécessité de garantir la sécurité avant d'engager tout effort de désarmement. En faisant triompher « l'idée que la réduction des armements suppose un certain nombre de conditions réciproques et

⁷¹ Jean RAY, *op. cit.*, p. 303.

⁷² On pense notamment à l'affaire hongroise de 1922-23 (affaire des optants de Transylvanie) et au différent frontalier gréco-bulgare de 1925.

⁷³ Cf. Jean RAY, *op. cit.*, pp. 320-322.

⁷⁴ Cf. supra II. 2. a.

⁷⁵ Cf. Louis de BROUCKERE, *op. cit.*, pp. 385-388.

complémentaires »⁷⁶ comme la nécessité d'un contrôle de ces réductions ou la possibilité de plans d'assistance mutuelle, Lord Cecil estime qu'un désarmement général ne pourra être envisagé que comme la condition première d'un traité défensif de garantie mutuelle soit universel, soit régional. Ce rapport représente donc une avancée conceptuelle majeure en tentant de contourner la question du rapport entre sécurité et désarmement.

Son examen par l'Assemblée est l'occasion d'un affrontement entre la Grande-Bretagne et la France, représentée par Henri de Jouvenel. La position britannique, constante pendant toute la période, voit dans les armements, à l'exception des armements navals, un mal tout à la fois économique, politique et moral et dans leur réduction un préalable incontournable à une paix internationale durable. A cette conception qui exclut la possibilité des traités d'assistance régionaux, rappelant par trop les alliances d'avant-guerre, la France oppose une vision faisant des garanties de sécurité la condition *sine qua non* à toute réduction des armements et justifiant ainsi des accords régionaux⁷⁷. Si la Résolution XIV adoptée par l'Assemblée le 27 septembre 1922 permet d'aboutir à un premier compromis en subordonnant le désarmement à l'assistance mutuelle, elle doit surtout servir de base à l'élaboration d'un traité d'assistance mutuelle. La CMT va, au cours de l'année 1923, élaborer un premier projet de traité d'assistance mutuelle qui s'inspire du projet français proposé par le Colonel Réquin. Il va cependant susciter l'opposition d'une partie de la 4^{ème} Assemblée à laquelle il est présenté en 1923 et être progressivement abandonné.

La 5^{ème} Assemblée s'ouvre le 1^{er} septembre 1924 sur ce constat d'échec. L'Assemblée adopte cependant dès le 6 septembre une résolution chargeant les commissions de l'Assemblée de reprendre les projets en les guidant à travers un Protocole qui va constituer la feuille de route du désarmement pour les années suivantes. Ce Protocole propose l'élaboration d'un ordre international nouveau résumé dans le tryptique : arbitrage, sécurité et désarmement. Celui-ci est notamment mis en avant en France par le Cartel des gauches mené par Edouard Herriot et vainqueur des élections législatives. Tandis que derrière l'idée d'arbitrage se voit avancer pour la première fois au niveau inter-étatique la mise hors-la-loi de la guerre, l'objectif de sécurité doit être l'occasion de mettre en place un mécanisme de sanctions obligatoires impliquant ainsi que si « les Etats se réservent bien le droit de décider ce qu'ils feront [...] ils perdent la faculté de ne rien faire et de se déclarer à l'écart de la mêlée »⁷⁸. La mise en œuvre de ce protocole dépendrait de l'adoption d'un plan général de désarmement adopté par une conférence internationale devant être réunie par le conseil pour 1925.

Cependant ces efforts vont être stoppés par le changement de gouvernement britannique et le remplacement du cabinet travailliste de Mac Donald par un gouvernement conservateur. Ce dernier réclame alors du temps, mettant entre parenthèses toute mise en œuvre du protocole. Celui-ci n'en constitue pas moins une avancée importante sur le plan

⁷⁶ Olof HOIJER, *op. cit.*, p. 137.

⁷⁷ Positions résumées par Olof HOIJER, *Ibid.*, p. 138 à travers l'opposition entre l'idée que « les peuples sans armes seront pacifiques » et celle qui estime que « les peuples pacifiques déposeront les armes ». On peut observer une application concrète de la thèse française à travers le traité signé avec la Tchécoslovaquie le 25 janvier 1924 qui vise à la mise en place d'un système de sécurité fondé sur des alliances bilatérales dirigées contre l'Allemagne et n'évoquant pas la question du désarmement, cf. "Traité d'alliance et d'amitié entre la France et la Tchécoslovaquie du 25 janvier 1924" in Claude Albert COLLIARD et A. MANIN, *op. cit.*, pp. 89-90.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 143, cette disposition, en rappelant les obligations découlant de l'article 10 du Pacte, tient compte de la contrainte posée par l'article 11.

conceptuel en tentant de donner une certaine cohésion aux dispositions du Pacte relatives au maintien de la paix et inspire directement les traités de Locarno. Ces accords marquent une inflexion de la position britannique : réunis à l'initiative de Londres, les pays signataires règlent, par des accords régionaux, les questions de sécurité en Europe sans faire mention de la question du désarmement⁷⁹.

L'après-Locarno ouvre une période marquée par un souci très fort du désarmement à la fois dans les opinions publiques et dans les gouvernements des pays vaincus (Allemagne, Hongrie). La SdN relance alors l'entreprise de désarmement en mettant en place en décembre 1925 la *Commission Préparatoire du Désarmement* (CDP) dont les travaux en 1926-1927 ouvrent des perspectives intéressantes en y associant notamment des pays non-membres de la Société et notamment les Etats-Unis et l'URSS. En effet, cette activité s'est traduite par l'établissement de deux principes acceptés par tous : d'une part, la nécessité d'un désarmement global c'est-à-dire portant simultanément sur les armements terrestres, aériens et navals, et d'autre part, d'une prise en compte du potentiel de guerre, autrement dit de l'équipement industriel pouvant être rapidement transformé en matériel de guerre.

L'année 1927 ainsi que le début de l'année 1928 marquent cependant un retour au scepticisme quant à la possibilité d'une convention générale sur la limitation des armements. Ainsi l'Assemblée de 1927 va constater d'une part les limites du travail mené par la commission préparatoire (notamment l'absence d'accords sur la question du désarmement naval et les contrôles) et d'autre part un climat peu favorable à la conclusion d'un accord général, les doutes se multipliant après l'échec de la conférence navale de Rome et avec la reconnaissance de discussions plus ou moins secrètes menés entre certains gouvernements⁸⁰.

L'Assemblée de 1928 s'ouvre cependant sous de meilleurs auspices après l'adoption du pacte Briand-Kellogg de renonciation à la guerre et un rapprochement franco-britannique sur la question du désarmement naval. Pour autant, la fin de la décennie est marquée par le début de la crise économique et un repli national. Surtout, la CPD se retrouve, à partir de 1928, paralysée par l'opposition franco-britannique. Cette confrontation en apparence technique sur les stocks de mobilisation, la limitation des dépenses militaires et le contrôle international traduit une divergence de vue qui dépasse la simple question du désarmement. En effet, on peut voir derrière ce débat une opposition forte concernant le maintien de la paix dans l'Europe de Versailles. Alors que les Britanniques estiment ce système désormais dépassé puisque l'Allemagne a été vaincue et sa flotte détruite, la France juge les garanties en matière de sécurité toujours insuffisantes⁸¹.

c. Les tentatives de contournement des blocages dans les années 1930

Alors que la Conférence du désarmement de 1932-1933 aurait du représenter l'aboutissement des efforts déployés par la SdN lors de la décennie précédente, elle va

⁷⁹ Cf. "Accords de Locarno du 16 octobre 1925" in Claude Albert COLLIARD et A. MANIN, *op. cit.*, pp. 90-98.

⁸⁰ Jean RAY, *op. cit.*, p. 334.

⁸¹ Cf. Maurice VAISSE, *op. cit.*, pp. 22-23.

aboutir à un échec majeur du fait d'un climat international caractérisé par une profonde défiance⁸².

L'importance de cet échec renvoie au caractère central du désarmement dans le système de prévention de la guerre que tente de mettre en place la SdN. En effet, l'organisation de la paix en 1932, avec les accords de Locarno ou le Pacte Briand-Kellog, semble alors, malgré un contexte international marqué par la crise économique qui favorise le retour des nationalismes, arrivée à un terme qui ne peut être dépassé que par un effort significatif en matière de désarmement : « Tant que les Etats resteront armés comme ils le sont aujourd'hui, tant qu'il sera possible à un pays de prendre l'initiative des hostilités et d'obtenir rapidement un résultat décisif, la désignation de l'agresseur restera une impossibilité »⁸³, p. 35. La SdN joue un rôle central dans la préparation et la tenue d'une Conférence à laquelle participe la quasi-totalité des Etats. L'objectif est alors de réaliser le désarmement général prévu dans les traités de paix de 1919-1920 et qui s'intégrera au système de sécurité collective du Pacte.

Les principales puissances ne vont en fait pas véritablement rechercher un accord tant les divergences de point de vue paraissent importantes. La France, principale puissance militaire, jouant un rôle central depuis le traité de Versailles tant dans la SdN que dans la recherche d'une stabilité assurant la sécurité en Europe est un acteur essentiel de cette conférence. Mais son objectif apparaît avant tout de ne pas désarmer. En fait, plus encore en 1932 qu'en 1920, la France refuse procéder à une quelconque réduction de son armement sans garantie de sécurité. Les années 1920 ont vu celles-ci diminuer (fin des garanties anglo-américaines à l'égard de l'Allemagne, fin de la maîtrise de la ligne du Rhin, fin de la surveillance de l'armée allemande) tandis que son armée s'affaiblissait⁸⁴. Surtout la position française combine des principes contradictoires. Restant préoccupée par l'Allemagne, elle a besoin du soutien britannique face à celle-ci alors même que la Grande-Bretagne ne voit pas dans la situation européenne le cœur de sa politique étrangère. Recherchant des alliances de revers, elle ne peut se tourner vers l'URSS qui s'est rapprochée de l'Allemagne et doit se contenter d'un ensemble d'alliances bilatérales avec des petites puissances d'Europe de l'Est aux intérêts contradictoires et faibles sur le plan militaire. Enfin, le rapprochement avec l'Allemagne est bloqué du fait d'attentes irréconciliables, Berlin souhaitant ce rapprochement pour mettre fin à l'héritage de Versailles, Paris pour le préserver⁸⁵. Ces contradictions vont conduire à son isolement progressif, les Etats-Unis et la Grande-Bretagne estimant ses demandes exagérées.

C'est en fait l'Allemagne qui apparaît comme la principale bénéficiaire de cette Conférence alors même qu'elle a l'origine directe de son échec en s'en retirant unilatéralement en 1934. Elle a cependant atteint à cette date-là ses objectifs tels qu'ils avaient été fixés à l'ouverture par le ministre des affaires étrangères Brüning : obtenir la reconnaissance de l'égalité des droits afin d'amener les anciennes puissances alliées à désarmer, de permettre son réarmement et *in fine* de mettre fin aux clauses militaires du

⁸² « Dans la suite d'échecs que constitue l'histoire des relations internationales de l'entre-deux-guerres, celui de la Conférence du désarmement est l'un des plus cuisants, au point que la Société des Nations qui en fut l'instigatrice en sortit diminuée », *Ibid.*, p. 1.

⁸³ André PHILIP, *op. cit.*, p. 35.

⁸⁴ Une analyse détaillée de la position de la France à l'égard du désarmement à la veille de la Conférence est disponible dans Maurice VAISSE, *op. cit.*, pp. 54-79 qualifiant notamment l'outil militaire français d' « armée en trompe-l'œil ».

⁸⁵ *Ibid.*, pp. 24-25.

Traité de Versailles⁸⁶. L'égalité des droits va rester comme le principal acquis de cette Conférence. Il a été obtenu par l'Allemagne avec le soutien américain et anglais en 1932, concession d'une France toujours plus isolée. Cette réclamation se fondait sur le préambule de la partie V du Traité de Versailles, argumentation limitée puisque les clauses applicables à l'armement allemand n'ont jamais été entendues comme pouvant dépendre d'un quelconque désarmement général.

La Conférence va dès lors connaître un enlèvement progressif. L'initiative française du plan Tardieu présenté dès février 1932 à l'ouverture va cristalliser les positions. Les Britanniques et les Américains vont alors temporiser afin de favoriser la demande allemande d'égalité des droits pendant que celle-ci présente son propre plan. Celui-ci, fondé sur un désarmement qualitatif qui en supprimant les armes offensives doit permettre avant tout la réduction des dépenses de défense les plus coûteuses, favorise les ex-vaincus et menace en premier lieu la défense française basée sur l'interdépendance des armements. Si la France finit par accepter le principe d'égalité des droits en 1932 c'est avant tout pour relancer les travaux de la Conférence. Mais l'aggravation de la crise et l'arrivée d'Hitler au pouvoir en Allemagne finissent par rendre illusoire tout accord général.

Alors que les commentateurs de l'époque ont largement insisté sur l'intransigeance française, rendue responsable de l'échec de la Conférence, l'action américaine et britannique peut également faire l'objet de critiques. Désirant « l'influence sans la responsabilité et le désarmement sans la diminution de leur propre puissance »⁸⁷, la politique anglo-saxonne semble surtout se caractériser par une certaine faiblesse, notamment à l'égard de l'Allemagne. Mais l'échec de la Conférence est surtout imputable d'une part au contexte international et d'autre part au texte même du Pacte. Celui-ci, en écartant toute possibilité de contrainte sur ses membres en matière de sécurité comme de désarmement, a favorisé le repli sur les exigences de sécurité nationale. Cette inspiration s'observe à travers le fonctionnement de l'article 8. En effet, celui-ci ne pose comme seul engagement ferme que celui de l'alinéa 4 (ne pas dépasser la limite une fois celle-ci acceptée) tandis que les engagements de l'alinéa 1 ne sont que des engagements moraux renforçant de façon paradoxale le décalage entre l'inspiration anglo-saxonne du Pacte et ses mécanismes qui créent une situation telle « qu'on ne peut rien obtenir des gouvernements qu'en les persuadant que leur sécurité est garantie »⁸⁸.

Cet échec a également valeur de symbole de l'échec de la diplomatie publique et multilatérale de l'entre-deux-guerres, celle-là même qui a poussé à la création de la SdN : « L'échec du désarmement, c'est l'échec de la diplomatie sur la place publique. Avec la Conférence de Genève apparaît clairement un des travers de l'entre-deux-guerres : la tendance à transférer les négociations bilatérales sur un plan multilatéral, à camoufler les problèmes politiques (qu'on ne veut pas voir) en question techniques. [...] C'est donc une diplomatie de l'échec : on ne négocie pas pour aboutir, on négocie pour mettre l'adversaire en difficulté [...] Le désarmement n'est guère pour chaque nation que le désarmement des autres »⁸⁹. L'échec de la Conférence du désarmement va sonner le glas des efforts de la SdN en matière de désarmement. Au contraire, 1934 relance la course aux armements qui va

⁸⁶ *Ibid.*, pp. 193-196.

⁸⁷ *Ibid.*, p. 612, Maurice VAISSE finit d'ailleurs en concluant que l'indifférence et le manque de solidarité avec la France à l'égard d'Hitler finit par « rendre possible le réarmement allemand », p. 613.

⁸⁸ Jean RAY, *op. cit.*, p. 319.

⁸⁹ Maurice VAISSE, *op. cit.*, pp. 613-614.

conduire à la seconde guerre mondiale. Fondée sur un pacifisme anglo-saxon faisant du désarmement l'un des piliers de la sécurité collective et une finalité de son action, la SdN ne dispose des moyens nécessaires pour réaliser ses objectifs et appliquer pleinement les dispositions du Pacte. Les eût-elle eu que le contexte international de l'entre-deux-guerres ne lui aurait sans doute pas permis de les atteindre.

III. Un échec annoncé ?

1. Un bilan critique du désarmement pendant l'entre-deux-guerres

a. Les points positifs

De façon paradoxale, on observe que le désarmement, entre 1919 et 1939, avance, sur le plan pratique, largement en-dehors du cadre de la SdN. Evolution très vite prise en compte comme le montre le choix de préparer une Conférence internationale et ouverte à tous en vue d'un désarmement général au lieu de se fonder sur une pratique plus rigoureuse des dispositions des articles 8 et 9. Dès lors, l'avancée majeure de la SdN en matière de désarmement se situe dans le domaine conceptuel.

Organisation à l'universalité limitée et contestée, la SdN ne peut centraliser l'ensemble des entreprises de désarmement initiées pendant l'entre-deux-guerres. C'est donc hors de ce cadre que le succès pratique sera le plus important. Ces travaux peuvent cependant être rapprochés de l'effort de la SdN en matière de désarmement au regard de leur héritage intellectuel et historique. La 1^{ère} guerre mondiale a fait prendre conscience de la nécessité de réduire sur le plan tant qualitatif que quantitatif le niveau des armements tandis que son règlement met au premier plan un état d'esprit nouveau qui souhaite conserver la paix par le désarmement.

En dehors des articles 8 et 9 du Pacte, il est possible de distinguer trois catégories d'obligations en la matière imposées aux Etats. D'abord, le désarmement naval connaît un relatif succès avec l'adoption du Traité de Washington en 1922 étendue par le Traité de Londres en 1930 mais qui ne concerne que les grandes puissances. Ensuite, les traités de paix, et en premier lieu le Traité de Versailles, ont chacun une partie consacrée au désarmement des pays vaincus, créant un certain nombre de contraintes à la fois présentes et futures sur le niveau d'armement et d'équipements militaires de ces pays. Enfin, ces mêmes dispositions sont en partie à l'origine du Protocole sur la prohibition de l'emploi à la guerre de gaz asphyxiants, toxiques ou similaires et de moyens bactériologiques signé à Genève en 1925 et toujours en vigueur⁹⁰.

Ce protocole, entré en vigueur en 1928, est particulièrement représentatif des succès du désarmement de cette période. Relevant plus du droit humanitaire que du désarmement, il n'en demeure pas moins une composante. L'utilisation de gaz pendant la 1^{ère} guerre mondiale s'est révélée particulièrement meurtrière pour toutes les parties. L'article 171 du Traité de Versailles fait donc interdiction à l'Allemagne toute fabrication et importation d'armes chimiques. Surtout, ce protocole est une initiative de la SdN qui en 1925 l'ouvre à la signature à l'occasion de la Conférence sur le contrôle du commerce

⁹⁰ Natalino RONZITTI, "Le désarmement chimique et le Protocole de Genève de 1925", *AFDI*, vol. 35, 1989, pp. 149-157.

international des armes et des munitions⁹¹. Toujours en vigueur aujourd'hui, le texte est désormais largement considéré comme déclaratoire de normes coutumières⁹². Sa portée est limitée à l'interdiction de l'usage de telles armes tandis que la production, le développement, l'acquisition et le stockage de ces armes ne sont pas interdits. L'absence de mesures de vérification ainsi que la possibilité d'un usage licite de ces armes en cas d'attaques chimiques ou bactériologiques témoignent de l'influence de l'esprit de l'époque. Le refus de toute atteinte à la souveraineté comme la confiance dans la capacité des normes juridiques à surmonter les contraintes politiques dans l'ordre international se retrouvent dans cet accord.

Du point de vue de ses mécanismes, la SdN connaît un échec complet en matière de désarmement puisqu'elle ne parvient même pas à appliquer ses propres dispositions. Il ne faut cependant pas en conclure que son bilan est entièrement négatif. La place particulière qu'elle lui a réservé dans son activité a permis un certain nombre d'avancées sur le plan de la sécurité collective. Le Protocole de 1924 et sa trilogie arbitrage-sécurité-désarmement tout comme les accords de Locarno sont directement issus des travaux liés au désarmement. De même face aux difficultés qu'elle rencontre, la SdN fait très vite le choix d'un certain pragmatisme en la matière en soutenant en son sein travaux et rapports afin de permettre la tenue de conférences internationales à la composition plus large.

En fait, l'apport de la SdN est essentiellement conceptuel. Comme le résume ironiquement le Colonel Réquin : « La dépense d'activité intellectuelle que des hommes importants dans leurs pays respectifs ont consentie, sans hésiter, même quand ils avaient infiniment peu de chance d'aboutir, est inimaginable. Elle dispense à tout jamais de recommencer les mêmes expériences en suivant la même méthode »⁹³. Le contenu de l'article 8 constitue une évolution réelle puisque « par cette convention, les Etats réunis dans la Société des Nations ont soumis à une réglementation internationale un domaine qui semblait jusqu'alors inséparable de la souveraineté de chaque Etat particulier »⁹⁴.

Surtout, en faisant du désarmement une condition indispensable au maintien de la paix, l'article 8 s'inscrit au cœur du nouveau système de prévention des conflits. C'est pour cela que la question du désarmement a entraîné la création de plusieurs commissions et organismes qui, ayant cette question comme objectif, ont dû s'intéresser préalablement à la sécurité ou à l'arbitrage. Considéré comme nécessaire à la construction d'une paix durable, le désarmement est donc un objectif systématiquement rappelé. Ainsi, les travaux de la SdN sur la sécurité aboutissent à des projets de convention ou à des traités dont la mise en œuvre est la plupart du temps subordonnée à la tenue d'une conférence internationale du désarmement⁹⁵.

⁹¹ Louis de BROUCKERE, *op. cit.*, p. 445.

⁹² Les interdictions imposées aux pays vaincus en matière d'armes chimiques se fondaient déjà sur l'idée d'une interdiction générale pré-existante de l'usage de ces armes, norme alors perçue comme coutumière en raison d'un grand nombre de textes reprenant cette condamnation, cf. Louis de BROUCKERE, *Ibid.*, p. 446 ; s'agissant du caractère aujourd'hui coutumier du Protocole de Genève, la plupart des observateurs se fondent sur la Résolution 2603 de l'Assemblée générale des Nations Unies reconnaissant le caractère coutumier de ce protocole même si cette position ne fait pas l'unanimité, cf. Natalino RONZITTI, *op. cit.*, pp. 154-155.

⁹³ Edouard Jean REQUIN, *D'une guerre à l'autre (1919-1939)*, Paris, Lavauzelle, 1949, p. 119.

⁹⁴ Paul BARANDON, *op. cit.*, p. 361.

⁹⁵ « La mise en vigueur de plusieurs conventions relevant du droit de la Société des Nations, notamment dans celles ayant pour objet de prévenir la guerre, est liée à la condition qu'un plan de désarmement conforme à l'art. 8 du Pacte aura auparavant été définitivement adopté », *Ibid.*, p. 365, on retrouve ce type de disposition à l'article 21 du Protocole de Genève de 1924 ou encore à l'article 35 de la Convention sur l'assistance financière réciproque du 2 octobre 1930.

b. Le désarmement impossible : limites normatives et défiance politique.

Le bilan largement négatif des tentatives de désarmement dans le cadre de la SdN tient à un ensemble de raisons appartenant tant aux dispositions du Pacte sur le sujet qu'au contexte international lui-même. Ce second élément fait ressortir la dimension politique de toute volonté de réduction des armements. Si l'on ne peut préjuger du succès des mécanismes du désarmement dans un autre environnement, il apparaît certain que la SdN telle qu'elle fut conçue ne pouvait réussir dans l'entre-deux-guerres. Pilier de celle-ci, le désarmement est caractéristique de cet échec.

Le Pacte souffre ainsi de plusieurs limites. Fruit d'un compromis entre visions opposées, il n'échappe pas à un certain nombre de contradictions qui vont, du fait du contexte politique, se transformer en blocages définitifs. Ainsi, les dispositions des articles 8 et 9 paraissent à la fois trop détaillées et trop floues. Ecartant un désarmement complet, il ne fixe qu'un niveau vague de réduction des armements, « compatible avec la sécurité nationale et avec l'exécution des obligations internationales imposée par une action commune ». Faisant du Conseil, l'organe principal dans ce domaine, il en limite aussitôt l'action en précisant que celui-ci ne s'occupe que de préparer les plans. La Commission créée par l'article 9 est, dès sa formation, confrontée à l'imprécision tant de sa composition que de ses missions. Mais surtout, le lien entre le Pacte et les traités de paix est marqué par une forte ambiguïté. Alors que l'un pousse à une égalisation des armements entre vainqueurs et vaincus, les seconds conditionnent un désarmement général et complet, dont on trouve nulle trace dans le Pacte, à l'exécution d'engagements particulièrement contraignants en matière d'armements pour les pays vaincus⁹⁶.

Il n'est, dès lors, pas très étonnant de constater la difficulté de mise en œuvre de ces dispositions tout au long des années 1920 et 1930. D'autant plus qu'une difficulté supplémentaire apparaît. L'absence d'un certain nombre d'Etats apparaît particulièrement dommageable en ce qui concerne l'entreprise du désarmement. Ainsi, l'absence de « grands Etats militaires », comme l'Allemagne, les Etats-Unis ou l'URSS, semble rendre impossible toute tentative dans le strict cadre du Pacte et va obliger la SdN à encourager la réunion de conférences internationales et donc son propre contournement. La non-participation américaine va de plus entraîner une détérioration du contexte dans lesquelles se déroulent les négociations sur le désarmement, accroissant l'écart entre une volonté politique largement partagée de faire primer celui-ci sur l'instauration de garantie en matière de sécurité et une situation internationale de plus en plus incertaine⁹⁷.

Plus fondamentalement, l'analyse de l'échec du désarmement pendant l'entre-deux-guerres fait ressortir le débat sur l'esprit général du Pacte et l'adéquation entre les fins et les moyens que s'est fixée la SdN. Ainsi, au lieu de considérer le désarmement comme l'un des moyens d'instaurer la sécurité, le Pacte y voit l'une des conditions, si ce n'est la première, de préserver la paix. Cet idéalisme juridique semble alors en totale contradiction avec l'évolution de la situation internationale lors de cette époque. Comme le rappelle P.

⁹⁶ Cf. Maurice VAISSE, *op. cit.*, p. 18.

⁹⁷ « Le refus du Sénat américain de ratifier le traité de Versailles affaiblit la S.D.N. sur le plan moral, puisque le principal maître d'œuvre s'abstient ; il diminue son importance sur le plan matériel [...] Surtout, il enlève à la France la garantie de sécurité que Wilson et Lloyd George avaient accordée à la France [...] Faute d'une assistance anglo-américaine, la France subordonne tout désarmement à l'obtention de garanties de sécurité » Maurice VAISSE, *op. cit.*, p. 19.

Barandon, le fait que « la mise en vigueur de plusieurs conventions relevant du droit de la Société des Nations, notamment dans celles ayant pour objet de prévenir la guerre, est liée à la condition qu'un plan de désarmement conforme à l'art. 8 du Pacte aura auparavant été définitivement adopté »⁹⁸, témoigne de l'opinion particulièrement répandue tant dans les opinions publiques que dans les milieux politiques anglo-saxons et genevois que le désarmement apportera la paix.

Cet idéalisme relègue au second plan les travaux sur la sécurité, sujet particulièrement complexe au lendemain de la 1^{ère} guerre mondiale. Cette non-prise en compte des questions de sécurité apparaît ainsi déterminante pour expliquer l'échec de la Conférence du désarmement puisqu'est en fait posée « au fond la question du maintien en vigueur du système de Versailles et de l'équilibre des forces en Europe »⁹⁹. Constatant dès les années 1920, l'impasse dans lesquelles se trouvent les tentatives de réduction des armements, plusieurs observateurs défendent la nécessité d'une évolution conceptuelle¹⁰⁰. En fait, l'opposition entre les conceptions françaises et anglo-saxonnes ne porte pas réellement sur le lien, particulièrement complexe entre sécurité et désarmement. Elle se situe sur le plan des moyens pouvant conduire à ces 2 objectifs, soit « la confiance faite aux principes et l'action des forces morales ; [soit] l'organisation méthodique de l'intervention internationale pour le maintien et le rétablissement de la paix »¹⁰¹.

2. Un héritage en majeure partie rejeté par la Charte

a. Un texte qui s'oppose à celui du Pacte

Du fait de ce bilan critique de l'action de la SdN en la matière, il n'apparaît guère étonnant de voir la Charte des Nations Unies prendre le contrepied complet du Pacte dans le domaine de la réduction des armements. Ainsi, le thème se retrouve dans 3 articles, chacun rattaché à une partie différente, tandis que le terme même de désarmement n'apparaît que deux fois, aux articles 11§1 et 47§1.

Le sujet est principalement évoqué à l'article 26¹⁰². Si celui-ci a pour origine directe, l'article 8 du Pacte, il s'en écarte à la fois dans la forme, n'évoquant plus qu'« une réglementation des armements » et non « une réduction » ainsi que sur le fond. En effet, la Charte ne reprend ni le lien explicite tracé par l'article 8§1 du Pacte entre maintien de la paix et désarmement ni la procédure et les précisions apportées par les paragraphes 3 à 6 de l'article 8. L'ensemble des travaux préparatoires, de la déclaration des Nations Unies du 1^{er} janvier 1942 à la Conférence de Dumbarton Oaks, révèle cependant le souci de rattacher la

⁹⁸ Paul BARANDON, *op. cit.*, p. 365.

⁹⁹ Maurice VAISSE, *op. cit.*, p. 4.

¹⁰⁰ Cf. notamment Olof HOIJER, *op. cit.*, p. 160 : « Le désarmement, ou mieux, la limitation des armements, ne se comprend alors que de la façon suivante. Il s'agira dans un système coordonné, de permettre aux nations qui se trouvent handicapées par rapport à d'autres, du fait de leur plus faible population ou de leur moindre développement économique, de racheter, par des préparatifs du temps de paix poussés plus loin, l'infériorité à laquelle les condamneraient en cas de conflit, ces deux facteurs ».

¹⁰¹ Jean RAY, *op. cit.*, p. 318 qui, anticipant l'échec de la SdN, note, de façon prémonitoire : « Peut-être un jour les peuples auront-ils, des sacrifices, qu'impose une volonté véritable de paix, un sentiment suffisamment fort pour que l'on reprenne et que l'on développe les germes d'une organisation solide de l'ordre déposés dans la charte de la Société », p. 318.

¹⁰² « Afin de favoriser l'établissement et le maintien de la paix et de la sécurité internationales en ne détournant vers les armements que le minimum des ressources humaines et économiques du monde, le Conseil de sécurité est chargé, avec l'assistance du comité d'Etat-major prévu à l'article 47, d'élaborer des plans qui seront soumis aux membres de l'Organisation en vue d'établir un système de réglementation des armements ».

question du désarmement au système de maintien de la paix et de la sécurité internationales mais de façon secondaire et surtout en s'écartant des mécanismes prévus dans le Pacte. Cette prise de distance traduit un profond changement d'état d'esprit : « la question du désarmement et de la réglementation des armements n'avait pas l'importance autonome et essentielle qu'on lui avait prêtée dans le Pacte de la SdN mais plutôt un caractère subsidiaire et l'on y pensait comme à une matière où le Conseil de sécurité aurait à remplir un rôle important »¹⁰³. Cependant, les divergences entre les membres permanents du Conseil de sécurité vont amener à un transfert implicite de cette compétence vers l'Assemblée générale et notamment de la Commission du désarmement. Cela a très certainement conduit à affaiblir l'action onusienne en la matière, rappelant le transfert similaire qui s'était produit à la SdN.

Action du conseil d'autant plus affaiblie que l'article 26 attribuait un rôle d'assistance au Comité d'état-major prévu à l'article 47 de la Charte¹⁰⁴. Or, l'action du comité a été inexistante depuis sa création tant dans le domaine du désarmement et de la réduction des armements que dans les autres domaines de sa compétence¹⁰⁵. Ainsi, la pratique onusienne du désarmement va finalement s'appuyer sur l'article 11§1¹⁰⁶. Celui-ci vient préciser les compétences générales de l'Assemblée générale prévues à l'article 10 en matière de maintien de la paix. On observe d'une part la réaffirmation détournée du lien entre ce sujet et le désarmement et d'autre part, une compétence de l'AG qui n'est au départ que secondaire, le Conseil de sécurité ayant la responsabilité principale du maintien de la paix. Compétence d'autant plus limitée au départ qu'elle ne porte que sur les principes du désarmement et la réglementation que l'Assemblée se limite à « étudier »¹⁰⁷.

b. Une pratique plus efficiente

La mise en œuvre du désarmement dans le cadre de l'ONU, malgré un texte s'opposant à celui du Pacte, va connaître une certaine proximité avec la pratique de l'entre-deux-guerres : la paralysie politique conduit l'Assemblée qui n'a qu'une compétence secondaire à prendre en charge le sujet à travers plusieurs institutions qui en dépendent. Si finalement, le bilan onusien semble plus positif, c'est en grande partie du fait d'une pratique sortant du cadre de la Charte.

Ainsi l'article 26 va se transformer en source d'inspiration pour les différents textes, notamment ceux émanant de l'Assemblée générale, relatifs au désarmement. Celle-ci va en fait centraliser les discussions en la matière. D'une part, à travers ses recommandations et l'action de sa 1^{ère} commission (désarmement et sécurité internationale) et de la

¹⁰³ Hector GROS ESPIELL, "Commentaire de l'article 26", p. 922 in Jean-Pierre COT et Alain PELLET (dir.), *La Charte des Nations Unies – Commentaire article par article*, 2 tomes, Paris, Economica, 3^{ème} éd., 2005.

¹⁰⁴ « Il est établi un Comité d'Etat-major chargé de conseiller et d'assister le Conseil de sécurité pour tout ce qui concerne les moyens d'ordre militaire nécessaires au Conseil pour maintenir la paix et la sécurité internationales, l'emploi et le commandement des forces mises à sa disposition, la réglementation des armements et le désarmement éventuel »

¹⁰⁵ Cette inaction renvoie bien entendu aux divergences entre les membres permanents du fait de la Guerre Froide, cf. Alexandra NOVOSSELOFF, *Le Comité d'état-major des Nations Unies : histoire d'une institution en sommeil*, Paris, LGDJ, coll. « Global Understanding Series », 114 p.

¹⁰⁶ « L'AG peut étudier les principes généraux de coopération pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales, y compris les principes régissant le désarmement et la réglementation des armements, et faire, sur ces principes, des recommandations soit aux membres de l'organisation, soit au CS soit aux membres de l'organisation et au CS ».

¹⁰⁷ Hubert THIERRY, « Commentaire de l'article 11 », pp. 655-660, in Jean-Pierre COT et Alain PELLET, *op. cit.*, 2005.

commission du désarmement (également organe subsidiaire de l'Assemblée générale), elle joue le rôle d'un organe de délibération à capacité universelle développant une vision onusienne du désarmement. Le rôle de l'ONU a connu une réelle transformation après la 1^{ère} session extraordinaire de l'Assemblée consacrée au désarmement qui s'est tenu en 1978 et dont la résolution finale constitue le socle doctrinal et institutionnelle de l'action onusienne. Les deux commissions rattachées à elle permettent de définir un certain nombre de principes et de recommandations faisant consensus tandis qu'était créée, à Genève, la conférence du désarmement ayant un rôle d'instance de négociations à composition restreinte. L'objectif fixé par cette résolution finale est « le désarmement général et complet sous un contrôle international efficace ».

Le Conseil de sécurité a semblé dans un premier temps laisser de côté la question du désarmement, l'article 26 servant alors de source d'inspiration aux textes de l'Assemblée générale comme on peut l'observer à travers la proximité des termes employés. La résolution finale de 1978 prévoit ainsi que le désarmement doit revêtir un caractère graduel et effectif, l'objectif d'un désarmement complet devant par ailleurs être recherché sans porter atteinte au droit à la sécurité de chaque Etat. L'esprit semble ainsi assez proche de celui prévalant dans l'action de la SdN mais le lien entre l'établissement et le maintien de la paix et de la sécurité internationales d'une part et le désarmement et la réglementation des armements d'autre part y est entendu dans un sens différent. En effet, « les progrès en matière de désarmement et de renforcement de la sécurité internationale doivent se considérer comme des moyens parallèles dans le sens de l'effort pour préserver la paix et prévenir la guerre »¹⁰⁸.

Si la portée pratique des décisions et rapports de l'Assemblée générale et des ses organes subsidiaires est restée limitée, on peut néanmoins constater un progrès dans l'entreprise du désarmement et de la maîtrise des armements d'une part grâce à l'action, non prévues par la Charte, d'organes de l'ONU et d'autre part, par le biais d'une voie bilatérale et empirique. Ainsi, la Conférence du désarmement, après une première période de productivité limitée a permis une avancée majeure dans les années 1990 avec l'adoption de deux conventions multilatérales : la Convention d'interdiction des armes chimiques (1993) et le traité d'interdiction complète des essais nucléaires (1996). Il faut cependant reconnaître que depuis cette instance connaît une certaine paralysie qui semble résulter à la fois d'un certain recul dans la confiance internationale (se rapprochant en cela de la paralysie rencontrée pendant la Guerre Froide) et de méthodes de travail ne facilitant pas l'adoption des textes¹⁰⁹.

Le Conseil de sécurité, après une longue période d'inaction, s'est également saisi de la question de la maîtrise des armements mais dans une optique différente de celle de l'Assemblée. Il a, tout d'abord, par sa résolution 687 du 3 avril 1991 et s'appuyant sur les pouvoirs qu'il détient aux termes du Chapitre VII de la Charte, interdit à l'Irak de posséder des armes de destruction massive¹¹⁰. Cependant, il n'a pas réellement poursuivi dans cette voie, écartant notamment l'idée d'une mise en pratique d'un principe général de désarmement nucléaire fondé sur l'article 6 du Traité de non-prolifération ou le droit coutumier tel que soutenu par la CIJ dans son avis sur *La Licéité de la menace ou de l'emploi*

¹⁰⁸ Nations Unies, *Rapports entre le désarmement et la sécurité internationale*, Désarmement, Série d'études n° 8.

¹⁰⁹ Paul DAHAN, *op. cit.*[2002], pp. 209-211.

¹¹⁰ Serge SUR, "La résolution 687 (3 avril 1991) du Conseil de sécurité dans l'affaire du Golfe : problèmes de rétablissement et de garantie de la paix", *AFDI*, Vol. 37, 1991, pp. 25-97.

*d'armes nucléaires*¹¹¹. Le développement du terrorisme international et les menaces de prolifération ont cependant favorisé un renouvellement de son action qui s'est notamment manifesté par l'adoption de la résolution 1540 du 28 avril 2004. Si sa portée pratique semble restreinte, cette résolution constitue un effort de la part du Conseil pour intervenir à la fois sur le terrain nouveau de la question des armes de destruction massive mais également prendre en compte, à la suite de la résolution 1373 du 12 septembre 2001. Elle s'inscrit dans une action normative du Conseil qui n'hésite pas à utiliser ses pouvoirs coercitifs même si sa dimension opérationnelle est plus pour le moment une potentialité qu'une réalité¹¹².

L'entreprise du désarmement a en fait connu ses avancées pratiques les plus complètes dans le cadre des politiques de maîtrise des armements ou *arms control*. A l'exception de la Convention d'Ottawa sur les mines anti-personnel (1997), l'ensemble des textes internationaux adoptés, notamment dans le cadre de la Guerre froide s'écarte de l'objectif du désarmement pour favoriser une pratique bilatérale dans laquelle les mesures de vérification jouent un rôle déterminant assurant ainsi à des textes, certes non universels et moins ambitieux que les objectifs fixés par le Pacte ou la Charte, une réelle portée. Caractéristiques de ces textes, sont les traités SALT I et II et START. L'attention portée au nucléaire pendant la Guerre Froide a ainsi largement contribué à éclipser la problématique générale du désarmement. Enfin, les menaces de prolifération et le développement des acteurs non étatiques a conduit à la mise en place de politiques collectives mais unilatérales et ayant une dimension coercitive comme l'*Initiative de Sécurité contre la Prolifération* (PSI d'après son sigle américain) lancée par l'administration américaine en 2003 et visant à lutter contre la circulation d'armes de destruction massive.

Ainsi, le désarmement, tout comme la maîtrise des armements, depuis 1945, s'inscrit dans une dimension non plus pacifiste mais sécuritaire. On peut y distinguer trois approches principales qui se sont tout à la fois succédées et complétées : « le désarmement général et complet suppose un processus organisé, avec des instances et des traités universels, et un programme à la mise en œuvre progressive. L'*arms control* repose sur des accords ponctuels, conclus entre Etats particulièrement intéressés, avec des obligations dissymétriques entre puissances nucléaires et non nucléaires, et des procédures internationales de vérification. La lutte contre la prolifération est d'inspiration unilatérale, répressive, et passe par des mesures imposées, éventuellement par la contrainte »¹¹³.

Conclusion

L'analyse comparative de l'action internationale en matière de désarmement dans le cadre de la SdN et dans celui de l'ONU fait ressortir d'une part le décalage entre les ambitions manifestées par les textes et la réalité des relations internationales et d'autre part, deux enseignements principaux.

Tout d'abord, le passage d'une volonté pacifiste à une volonté sécuritaire s'est traduit par une plus grande efficacité sur le plan du désarmement. On peut voir dans le passage du système du Pacte à celui de la Charte, le passage d'un pacifisme juridique à un

¹¹¹ *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, Avis consultatif, CIJ Recueil 1996, p. 226 ; Philippe WECKEL, "Le Conseil de sécurité des Nations Unies et l'arme nucléaire", *AFDI*, vol. 52, 2006, pp. 178-197.

¹¹² Serge SUR, "La résolution 1540 du Conseil de sécurité (28 avril 2004) entre la prolifération des armes de destruction massive, le terrorisme et les acteurs non étatiques", *RGDIP*, 2004/4, pp. 855-882.

¹¹³ Jean COMBACAU et Serge SUR, *Droit international public*, Paris, Monchrestien, 9^{ème} éd., 2010, p. 683.

pragmatisme politique qui a conduit à faire du désarmement, non plus un objectif en tant que tel et une condition nécessaire à la paix, mais un instrument parmi d'autres afin de garantir la sécurité internationale. Il apparaît ainsi que l'idée de paix par le droit, dominant dans le Pacte, ne peut prendre en compte les problématiques du désarmement qui appartiennent par nature aux problématiques de sécurité¹¹⁴. En limitant ses objectifs aux questions sécuritaires, l'ONU a pu permettre la mise en place d'un cadre plus favorable à cette entreprise. On observe ainsi que le décalage entre les mécanismes prévus et la pratique a ainsi été source d'avancées dans ce cadre alors qu'il avait été un des facteurs de l'échec de la SdN en matière de désarmement.

Cependant, il ne s'agit ni de sous-évaluer les progrès, au moins sur le plan conceptuel, permis par le Pacte, ni de surévaluer le bilan dans ce domaine depuis 1945. Celui-ci ignore des pans entiers du problème tandis qu'il a affirmé, en pratique, la préférence pour la question de la maîtrise des armements. Par ailleurs, le processus se trouve actuellement dans une situation de blocage. En effet, la remise en perspective de la politique du désarmement conduite sur le plan international depuis le début du XX^{ème} siècle fait ressortir l'importance du contexte international, déterminante dans l'échec de la SdN et que n'a pu surmonter jusqu'ici les institutions onusiennes tout comme les instruments bilatéraux.

Ainsi l'échec de la Conférence du désarmement entre 1931 et 1934 semble avant tout résulter d'un contexte international particulièrement tendu, de même que le blocage de l'actuelle Conférence est du au recul de la confiance sur le plan international. En effet, « le processus de désarmement n'intervient pas dans le vide. Plus le contexte international est mauvais plus les Etats attachent de prix à leur sécurité, moins le désarmement concerté a des chances d'être accepté et donc de se transformer en une réalité tangible »¹¹⁵. Ce rôle déterminant du contexte fait de la problématique de l'universalité dans la question du désarmement un paradoxe, à la fois élément nécessaire et contrainte.

Sur un plan pratique cela se traduit par des difficultés propres à toutes négociations internationales dans le domaine. Elles nécessitent à la fois une logique d'engagement universel et un travail par groupements d'intérêts. Il s'agit donc d'assurer à la fois légitimité (et donc universalité) ainsi qu'efficacité (et donc coercition). En quelque sorte, un cadre juridique adéquat ne pourra, en l'état du droit international, n'être qu'une condition nécessaire mais non suffisante à tout progrès en la matière dès lors qu'un climat de confiance n'existe pas. En son absence, les objectifs de chacun en matière de désarmement restent le désarmement des autres comme dans la fable de Salvador de Madariaga :

« Les animaux s'étaient réunis pour désarmer. Le Lion, regardant du côté de l'Aigle dit :

"Les ailes doivent être interdites ".

L'Aigle, regardant vers le Taureau, déclara :

"Les cornes doivent être interdites".

Le Taureau, regardant vers le Tigre, dit :

"Les pattes, et surtout les griffes, doivent être interdites".

A son tour, l'Ours dit :

¹¹⁴ A cet égard, la Cour Européenne des Droits de l'Homme semble, dans l'esprit, être bien plus le successeur de la SdN à travers l'idée d'une garantie de la paix sur le continent européen par le renforcement de l'Etat de droit, cf. Paul DAHAN, "La Cour européenne des Droits de l'Homme à l'épreuve du temps. Juge des gouvernements ou gouvernement des juges ?", *AFRI*, vol. 12, 2011, pp.197-215.

¹¹⁵ Paul DAHAN, *op. cit.* [2002], p. 198.

"Toutes les armes doivent être interdites ; la seule obligation est une embrassade universelle" »¹¹⁶.

¹¹⁶ Cité par Maurice VAISSE, *op. cit.*, p. 615.