

## Article

---

« La gestion des conflits internationaux par la Société des Nations : Rétrospective critique »

Victor-Yves Ghebali

*Études internationales*, vol. 31, n° 4, 2000, p. 675-690.

Pour citer cet article, utiliser l'information suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/704220ar>

DOI: 10.7202/704220ar

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

---

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

---

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : [info@erudit.org](mailto:info@erudit.org)

# La gestion des conflits internationaux par la Société des Nations : rétrospective critique

Victor-Yves GHEBALI\*

**RÉSUMÉ :** Dans le cadre de son régime de sécurité collective, la SDN gère onze situations conflictuelles qui sont analysées ici sous l'angle de la nature de leur enjeu ainsi que sous celui du type des rapports de force entre les protagonistes et du type de la réaction de la communauté internationale. Dans la plupart des cas, il s'est agi de conflits à enjeu territorial. Par ailleurs, la SDN ne fut guère appelée à intervenir dans des conflits opposant directement deux grandes puissances : elle eut à traiter de conflits surgis entre deux petites puissances et, surtout, de conflits nés de l'agression d'une grande puissance contre un petit État. Les conflits du premier type furent généralement gérés de manière impartiale, en ce sens qu'ils prirent fin sur un compromis équitable. Dans les conflits du second type, le fait essentiel fut la partialité de la SDN en faveur de l'acteur politique le plus puissant. L'article montre aussi que la SDN privilégia l'action médiatrice/conciliatrice et que les rares cas où la coercition fut utilisée n'eurent pas d'effets concluants. Le bilan de l'expérience comprend huit revers et trois succès. Ces derniers (affaires des Îles d'Aland, de Demir Kapou et de Leticia) ne devraient pas être minimisés car ils ont représenté des cas d'application exemplaire du régime de sécurité collective du Pacte de la SDN.

**ABSTRACT :** The collective security system of the League of Nations was tested in 11 conflicts. The crux of the dispute in each of those conflicts, the balance of power among the parties, and the international community's response are analyzed. Most of the conflicts were territorial disputes. Typically the League of Nations was not called upon to intervene in direct confrontations between two Great Powers but rather to deal with conflicts between two small powers or, most frequently, with cases of aggression by a Great Power against a small power. Conflicts of the first type were generally handled impartially, in the sense that they ended in a fair compromise. In conflicts of the second type, the League tilted towards the more powerful political actor. The League's preference for mediation/conciliation is discussed, and it is shown that the rare cases in which coercion was used did not yield positive results. Overall, the League's efforts failed in eight cases and were successful in three. The three successes (the Aland Islands, Demir Kapu and Leticia) ought not be minimized: they were exemplary applications of the security system established by the Covenant of the League of Nations.

À la veille de la Seconde Guerre mondiale, le Secrétariat de la SDN avait évalué à 43 le nombre d'« affaires d'ordre politique » examinées par celle-ci depuis sa création<sup>1</sup>. Cette liste n'énumérait pas uniquement les conflits

\* Professeur à l'Institut universitaire de hautes études internationales, Genève.

1. Cf. *Petit manuel de la Société des Nations*, Genève, Section d'Information de la SDN, 1939 (9<sup>e</sup> édition), pp. 173-209. Le chiffre exact est en fait un peu supérieur car il faut y ajouter l'affaire du Sandjak d'Alexandrette (que le *Petit manuel* traite, tout à fait à part, aux pp. 226-230) et le conflit russo-finlandais de décembre 1939.

internationaux qui furent gérés sur la base des dispositions du régime collectif du Pacte de la SDN. Elle englobait aussi les questions réglées par le Conseil de la SDN en vertu des Traités de paix (partage de la Haute-Silésie 1921-1922...) ou du régime de protection des minorités nationales, les problèmes soumis au Conseil mais dont le règlement fut assuré par la Conférence des Ambassadeurs (délimitation de la frontière Hongrie/Yougoslavie, 1922...)² ou par voie de négociations bilatérales directes (différend gréco-turc de 1925 relatif à l'expulsion de Constantinople du Patriarche œcuménique...) ainsi que certaines questions abordées dans une optique *humanitaire* comme l'établissement en Syrie des Assyriens d'Irak (1933-1942). De cette liste, onze cas relevaient de la problématique directe des « conflits internationaux » – concept que l'on utilisera ici de préférence à celui de « différends internationaux » qui eut la faveur de la SDN :

Îles d'Åland (Finlande/Suède), 1920-1921
Vilna (Pologne/Lituanie), 1920-1923
Corfou (Italie/Grèce), 1923
Mossoul (Turquie/Royaume-Uni en tant que puissance mandataire en Irak), 1924-1925
Demir Kapou (Grèce/Bulgarie), 1925
Gran Chaco (Bolivie/Paraguay), 1928-1938
Mandchourie et suites (Chine/Japon), 1931-1933 ; 1937-1945
Léticia (Colombie/Pérou), 1933-1934
Conflit italo-éthiopien, 1935-1936
« Appel du gouvernement espagnol » relatif à l'intervention étrangère dans la guerre civile d'Espagne, 1936-1939
Conflit russo-finlandais, 1939-1940

D'un point de vue géopolitique, on relèvera que l'Europe servit de théâtre à six conflits – contre un au Moyen-Orient, un en Asie, un en Afrique et deux en Amérique latine (en dépit de l'article 21 du Pacte qui légalisait la doctrine Monroë, la SDN osa intervenir sur le continent américain). Mais cette statistique est peu significative : l'institution eurocentriste que fut la SDN agonisa en Mandchourie et mourut en Éthiopie – soit dans les deux cas *hors d'Europe*. Après l'échec des sanctions contre l'Italie (1937), la SDN ne fit qu'assister en spectateur muet aux diverses agressions qui ouvrirent la voie, en septembre 1939, à la guerre entre grandes puissances européennes. La réaction inattendue de la SDN vis-à-vis du conflit russo-finlandais (1939-1940) ne fut pas le

2. La Conférence était un organisme restreint créé par le Conseil suprême des puissances alliées pour gérer les questions en suspens relatives à l'exécution des Traités de paix. Cf. Gerhard P. PINK, *The Conference of Ambassadors (Paris 1920-1931). Its History, the Theoretical Aspect of its Work, and its Place in International Organization*, Geneva, Geneva Research Centre, 1942 (Geneva Studies ; vol. XII, n° 4-5), 293 p.

réveil tardif d'un organisme en léthargie, mais le dernier sursaut de ce qu'un pacifiste avait appelé, dans un ouvrage polémique dicté par une extrême déception à l'égard de l'échec de la sécurité collective, un « cadavre maquillé<sup>3</sup> ».

On analysera ici le bilan de la gestion de la SDN sous un triple angle : celui de l'enjeu (territorial ou non territorial) des conflits en question, celui des rapports de force (symétriques ou asymétriques) entre les parties prenantes et celui de la nature (médiatrice ou coercitive) de la réaction internationale<sup>4</sup>.

### **I – Enjeux territoriaux et non territoriaux des conflits gérés par la SDN**

Les conflits que la SDN eut à gérer comportèrent généralement, dans sept cas sur onze, un enjeu de type territorial.

L'affaire des Îles d'Åland avait trait à un archipel stratégique de quelque 7 000 km<sup>2</sup> situé dans la Baltique revendiqué à la fois par la Finlande et la Suède. Pour la SDN, le problème consistait à trancher entre le principe de l'intégrité territoriale des États (invoqué par les Finlandais) et le principe de l'autodétermination des peuples soulevé par les Suédois sur la base du caractère suédophone de la population de l'archipel qui avait appartenu à la Suède avant sa conquête par la Russie<sup>5</sup>.

Le litige de Vilna (territoire revendiqué par la Lituanie et la Pologne, mais que celle-ci détenait à la suite d'un coup de force exécuté par le général polonais Zeligowski en octobre 1920) portait sur un territoire de 25 000 km<sup>2</sup> peuplé d'un million d'habitants<sup>6</sup>. La ville de Vilna représentait à la fois le symbole de l'identité nationale du peuple lituanien – dont elle avait constitué la capitale historique depuis le Moyen Âge – et le symbole de la grandeur passée du peuple polonais du temps de l'union personnelle reliant la Pologne

3. VICTOR MARGUERITE, *Le cadavre maquillé. La S.D.N., mars – septembre 1936*, Paris, Flammarion, 1936, xiv-285 p. Du même auteur, voir aussi *La patrie humaine*, Paris, Flammarion, 1931, x-287 p., *Debout les vivants !*, Paris, Flammarion, 1932, 282 p. (réédité sous le titre : *Guerre à la guerre*) et, surtout, *Avortement de la S.D.N., 1920-1936*, Paris, Flammarion, 1936, x-296 p.

4. Pour des références bibliographiques systématiques sur chacun de ces conflits, cf. Victor-Yves GHEBALI, *Bibliographical Handbook on the League of Nations*, Geneva, United Nations Library (Publications : Series C, n° 3), 1980, vol. II, pp. 468-593. Voir aussi, Pierre GERBET, Victor-Yves GHEBALI et Marie-Renée MOUTON, *Le rêve d'un ordre mondial, de la SDN à l'ONU*, Paris, Éditions de l'Imprimerie nationale, 1996, pp. 41-128.

5. Pour plus de détails, cf. James BARROS, *The Åland Islands Question. Its Settlement by the League of Nations*, New Haven, Yale University Press, 1968, xiii-362 p. Voir aussi Stan WINDAS, « The League and Territorial Disputes », *The International Regulation of Frontier Disputes*, edited by Evan LUARD, London, Thames and Hudson, 1970, pp. 35-43.

6. Bien que préparé avec l'accord du Chef de l'État polonais, le coup de force de Zeligowski (lui-même originaire de Vilna) fut, par souci tactique, publiquement désavoué par le gouvernement de Varsovie. Pour plus de détails sur l'affaire de Vilna, cf. Alfred E. SENN, *The Great Powers, Lithuania and the Vilna Question, 1920-1928*, Leiden, Brill, 1966, x-239 p. Voir aussi Stan WINDAS, *op. cit.*, pp. 43-53.

à la Lituanie (du <sup>xiv</sup><sup>e</sup> siècle à leur commune subjugation par la Russie au <sup>xviii</sup><sup>e</sup> siècle). Le problème comportait une complication de taille : au moment de l'effondrement de la Russie tsariste, à la faveur duquel les deux peuples proclamèrent leur indépendance, la population de Vilna comptait une majorité de polonophones (dont beaucoup se considéraient d'ailleurs comme Lituaniens) et de Russes (russophones ou parlant le yiddish).

L'affaire de Mossoul concernait l'attribution d'un *vilayet* (division administrative) ottoman de quelque 88 000 km<sup>2</sup> dont le sort avait été laissé en suspens par le Traité de paix de Lausanne du 24 juillet 1923. Cet instrument avait en effet réglé le contentieux des Alliés avec la Turquie à une exception près : la frontière avec l'Irak, dont les Britanniques assuraient le Mandat. Le paragraphe 2 de l'article III du Traité prévoyait que ladite frontière serait délimitée à l'amiable entre la Turquie et la puissance mandataire, à défaut de quoi le litige devait être soumis à la SDN. Le *vilayet* se trouva ainsi revendiqué par le Royaume-Uni pour le compte de l'Irak et par la Turquie (alors État non-membre de la SDN) en tant qu'État successeur de l'Empire ottoman. Dans ce litige complexe, le pétrole représentait l'élément crucial : contrôlant déjà les ressources pétrolières de l'Iran (par l'intermédiaire de l'*Anglo-Iranian Oil Company*), le Royaume-Uni n'entendait guère laisser échapper celles de Mossoul car, de l'avis général des experts de l'époque, les terrains pétrolifères de Mésopotamie et d'Iran constituaient les parties complémentaires d'une nappe pouvant s'étendre du Golfe persique à la mer Caspienne. De surcroît, il y avait que la maîtrise de la région permettait aux Britanniques de créer un glacis protecteur à l'ouest de l'Inde. Tout au long de la procédure de règlement, la question pétrolière ne fut cependant guère évoquée, sinon par préterition. En outre, et bien que les deux parties aient invoqué à leur bénéfice respectif le principe de l'autodétermination des peuples, le règlement final (dans un sens favorable à la thèse britannique) occulta le problème des Kurdes – lesquels composaient pourtant l'élément majoritaire de la population de Mossoul (500 000 habitants sur un total de 800 000)<sup>7</sup>.

La question du *Chaco* avait pour objet les revendications concurrentes du Paraguay et de la Bolivie sur une immense plaine de quelque 600 000 km carrés présumée pétrolifère<sup>8</sup>. À l'enjeu économique que représentait le mirage du pétrole s'ajoutait encore un enjeu stratégique – l'accès à la mer de deux États enclavés : le Paraguay avait perdu son débouché maritime à la suite de la guerre dite de la « Triple alliance » (1864-1879) contre le Brésil, l'Argentine et l'Uruguay alors appuyés par les Britanniques ; quant à la Bolivie, elle avait connu un sort similaire à l'issue de la guerre dite du Pacifique (1879-1883) avec le Chili.

7. Pour plus de détails sur l'affaire de Mossoul, cf. Léon CURTIANSKY, *La Mésopotamie et la lutte pour les pétroles de Mossoul*, Paris, Pédone, 1927, 143 p.

8. Touchant à la fois l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et la Bolivie, l'immense plaine du Gran Chaco comportait trois régions : le Chaco austral, le Chaco central et le *Chaco boréal* – cette dernière constituant l'objet du litige paraguayano-bolivien. Pour plus de détails sur le conflit, cf. William M. GARNER, *The Chaco Dispute. A Study of Prestige Diplomacy*, Washington, Public Affairs Press, 1966, vi-151 p. Voir aussi Stan WINDAS, *op. cit.*, pp. 68-75.

Dans le cas du *conflit sino-japonais* et du *conflit italo-éthiopien*, manifestations de la politique impérialiste d'une grande puissance résolue à subjuguier, pour des raisons d'ordre économique et de prestige, un pays géographiquement voisin (Chine) ou adjacent à ses possessions coloniales (Éthiopie), l'enjeu territorial était particulièrement manifeste :

– Fier de sa transformation en grande puissance moderne en moins d'un siècle, le Japon du début du xx<sup>e</sup> siècle, alors confronté à une progression démographique rapide et à un déficit de terres arables, considérait que son destin était de dominer l'Asie. Dans les années 20, sous la direction des Libéraux alors au pouvoir, il imposa son hégémonie en Mandchourie par voie pacifique : immigration, investissements de capitaux, acquisition du droit d'administrer le chemin de fer du Sud-mandchourien ; mais à la suite de la grande dépression économique, les Libéraux furent débordés et durent céder aux partisans de la conquête militaire de la Mandchourie, puis du reste de la Chine<sup>9</sup>.

– Sous régime fasciste depuis 1922, l'Italie ne faisait guère mystère de ses frustrations et ambitions en matière coloniale. Arrivée plus tardivement que les autres grandes puissances au partage de l'Afrique et « oubliée » lors de la répartition des territoires sous Mandat, elle entendait acquérir une riche colonie de peuplement apte à absorber l'excédent de sa population et à satisfaire son orgueil national – notamment en vengeant l'« affront » qu'avait constitué la bataille d'Adoua (1896), à l'issue de laquelle les Éthiopiens mirent un terme au protectorat de l'Italie sur leur pays. Or, l'Érythrée et la Somalie italiennes étaient des terres arides qui, par ailleurs, ne communiquaient entre elles que par l'intermédiaire de l'Éthiopie, qui passait pour riche en ressources naturelles. L'Italie commença par établir son influence dans ce pays de manière pacifique par une politique amicale – en favorisant l'admission de l'Éthiopie à la SDN (1923) et en concluant avec celle-ci un traité d'amitié, de conciliation et d'arbitrage (1928). La crise économique et l'arrivée de Hitler au pouvoir (celle-ci faisant de l'Italie un allié indispensable pour les Français et les Britanniques) incitèrent Mussolini à envisager la conquête pure et simple de l'Éthiopie<sup>10</sup>.

Dans le cas du *conflit russo-finlandais*, l'enjeu territorial constituait moins une fin qu'un moyen. En 1939, face à la montée de la guerre en Europe, puis à ses perspectives d'extension une fois celle-ci devenue réalité, l'URSS entreprit d'arracher à ses voisins (qui avaient naguère fait partie de l'Empire tsariste) des avantages territoriaux à des fins préventives et défensives. Après le partage des dépouilles de la Pologne (conformément aux stipulations du pacte Ribbentrop-Molotov), Staline imposa aux trois États baltes un protectorat de fait sous le couvert de traités d'assistance mutuelle. Les pressions soviétiques sur la

9. Pour plus de détails, cf. Christopher THORNE, *The Limits of Foreign Policy. The West, the League and the Far Eastern Crisis of 1931-1933*, London, Macmillan, 1972, xx-442 p.

10. Pour plus de détails, cf. George W. BAER, *Test Case. Italy, Ethiopia and the League of Nations*, Stanford, Stanford University Press, 1976, xiv-367 p.

Finlande (notamment aux fins de l'obtention de bases et de rectifications territoriales) demeurant infructueuses, l'URSS rompit les relations diplomatiques avec Helsinki et, tirant prétexte d'un incident de frontière, envahit sa voisine en novembre 1939.

Quant à l'affaire de *Léticia*, elle présentait la particularité d'avoir pour objet formel un territoire sans être véritablement un conflit d'ordre territorial. En effet, cédé en 1922 (sur la base d'un traité) par le Pérou à la Colombie, le district ou « trapèze de Léticia » constituait un territoire pratiquement inhabité que son possesseur initial ne revendiquait plus. Toutefois, les efforts entrepris par la Colombie aux fins de la mise en valeur du « trapèze » comme port fluvial sur l'Amazone portèrent ombrage aux Péruviens de la région amazonienne de Loreto. En 1932, ceux-ci décidèrent spontanément d'occuper Léticia – initiative que le gouvernement péruvien commença par désavouer avant de l'approuver pour des raisons « patriotiques » et de prestige national<sup>11</sup>.

Outre la guerre civile d'Espagne, dont la dimension externe avait clairement un enjeu d'ordre idéologique, les cas restants concernaient des litiges *non territoriaux* nés par accident et aussitôt dramatisés par l'une des parties essentiellement pour des raisons de prestige national :

– Dans l'affaire de *Corfou*, l'occasion fit le larron. Assoiffé de prestige et soucieux d'établir son hégémonie en Adriatique ainsi qu'en Méditerranée, le régime mussolinien naissant tira sans vergogne prétexte d'un attentat mineur sans signification politique au niveau des relations officielles entre l'Italie et la Grèce (l'assassinat en territoire grec du général italien Tellini et de trois autres membres de la Commission établie par la Conférence des Ambassadeurs aux fins de la démarcation des frontières de l'État albanais et la Grèce) pour affirmer sa volonté de puissance et, en quelque sorte, « prendre date » sur la scène internationale<sup>12</sup>.

– L'affaire de *Demir Kapou* fut *mutatis mutandis* la reproduction, sur une échelle moins dramatique vu l'égale puissance des protagonistes, de celle de Corfou. En effet, elle se ramena à un simple incident de frontière entre deux pays aux relations médiocres mais aussitôt amplifié par un régime autoritaire contesté (Grèce), tentant classiquement de flatter l'orgueil national afin de détourner la population de ses préoccupations intérieures<sup>13</sup>.

En conclusion, on constatera que les onze conflits gérés par la SDN au cours de son existence ne représentaient guère des contentieux qui plongeaient leurs racines dans un passé lointain. À part l'affaire du Chaco dont les

11. Pour plus de détails, cf. Manley O. HUDSON, *The Verdict of the League. Columbia and Peru at Leticia*, Boston, World Peace Foundation, 1933, 88 p. Voir aussi Stan WINDAS, *op. cit.*, pp.75-83.

12. Pour plus de détails, cf. James BARROS, *The Corfu Incident of 1923. Mussolini and the League of Nations*, Princeton, Princeton University Press, 1965, xxi-339 p. L'Italie ne s'intéressait d'ailleurs pas à la Grèce, mais à l'Albanie – État qu'elle finira par annexer en avril 1939.

13. Pour plus de détails, James BARROS, *The League of Nations and the Great Powers. The Greek-Bulgarian Incident, 1925*, Oxford, Clarendon Press, 1970, 143 p.

données conflictuelles initiales remontaient à un demi-siècle<sup>14</sup>, il s'agissait de litiges issus d'événements postérieurs à la Première Guerre mondiale. Ces litiges se rattachaient aux séquelles du démembrement de l'empire russe (Îles d'Aland, Vilna) ou de l'empire ottoman (Mossoul). Ils étaient aussi le contre-coup de la grande dépression économique de 1929 (Mandchourie, conflit italo-éthiopien)<sup>15</sup> ou encore de la détérioration générale des relations internationales en Europe qui caractérisèrent les années 30 (guerre civile d'Espagne, conflit russo-finlandais). Quant aux autres litiges, ils ne furent – on l'a vu – que des incidents fortuits sans grande signification politique. Dans ce tableau global, l'absence de conflits ethniques paraît remarquable : des affaires de ce type (optants hongrois en Roumanie, 1923-1930 ; minorités albanaises en Grèce, 1924-1928...) furent bien portées devant le Conseil ; mais celui-ci les géra dans le cadre du régime spécial de protection des minorités et non pas sur la base des dispositions du Pacte de la SDN<sup>16</sup>.

## II – Symétrie et asymétrie des parties prenantes

Les onze situations conflictuelles retenues aux fins de la présente analyse opposèrent soit des acteurs *symétriques* (des petites puissances entretenant, ou non, des rapports de clientélisme politique avec une grande puissance), soit des acteurs *asymétriques* (grande puissance/petite puissance). La guerre civile espagnole représente d'évidence un cas particulier ; mais dans la mesure où ses deux protagonistes bénéficiaient chacun d'une assistance militaire extérieure (Allemagne/Italie ou URSS), elle pourrait figurer dans la catégorie des conflits entre acteurs symétriques.

On relèvera d'abord que la SDN ne se trouva guère appelée à gérer de conflits opposant uniquement des grandes puissances : les premières violations du Traité de Versailles commises par l'Allemagne firent l'objet de débats plus rituels que substantiels. La France et le Royaume-Uni préférèrent à chaque fois chercher un arrangement bilatéral par la voie traditionnelle de la diplomatie bilatérale et secrète. Ainsi, à la suite du *rétablissement de la conscription obligatoire en Allemagne* (mars 1935), le Conseil de la SDN – saisi par la France – ne fit qu'adopter, le 17 avril 1935, une résolution invitant les gouvernements intéressés à poursuivre leurs négociations directes. Ultrieurement, en mars 1936, la question de la *remilitarisation de la rive gauche du Rhin* par l'Allemagne et de la dénonciation par celle-ci du Traité de Locarno fut portée par la France (ainsi que par la Belgique) devant le Conseil de la SDN.

14. Il existait un antagonisme historique qui, depuis une cinquantaine d'années, entravait tous les efforts de fixation des frontières entre le Paraguay et la Bolivie.

15. Il est bien clair que la dépression économique ne généra ni le conflit de Mandchourie ni le conflit italo-éthiopien ; mais ses effets contribuèrent à pousser le Japon et l'Italie à s'engager dans la voie de la conquête militaire.

16. Pour plus de détails, cf. Richard VEATCH, « Minorities and the League of Nations », in *The League of Nations in Retrospect. Proceedings of the Symposium Organized by the United Nations Library and the Graduate Institute of International Studies [in] Geneva, 6-9 November 1980*, Berlin, Walter de Gruyter, 1983, pp. 369-383.

Celui-ci se contenta de constater que le gouvernement allemand avait commis une contravention à l'article 43 du Traité de Versailles (résolution du 19 mars 1936), puis d'estimer qu'il ne se trouvait saisi d'aucune demande précise appelant de sa part une action particulière.

Exception faite de l'affaire des Îles d'Åland (qui conserva un caractère tout à fait pacifique) et de celle du Chaco (qui dégénéra en une véritable guerre), les litiges entre petites puissances débouchèrent sur des conflits marqués par une violence armée limitée en intensité et dans le temps (Vilna, Demir Kapou, Léticia). La SDN géra ce type de conflits de manière généralement impartiale. Il en fut ainsi pour les questions des Îles d'Åland, de Demir-Kapou, de Léticia (qui firent l'objet d'un compromis mutuellement acceptable par les parties prenantes) et du Chaco – conflit qui trouva sa solution définitive en dehors de la SDN, dans un cadre panaméricain<sup>17</sup>. L'affaire de Vilna constitua la seule exception à la règle. Ici, le Conseil de la SDN ne chercha pas à contraindre la Pologne à rétablir le *statu quo ante* ; il tenta plutôt de trouver, par divers moyens, une solution de compromis, avantageant par là même d'emblée l'État violateur. Constatant l'inanité de ses efforts, il finit par baisser pavillon et renvoyer les parties dos à dos – ce qui revint à accepter la situation de fait créée par la Pologne. Le Conseil ne condamna jamais la partie fautive, car il était alors impensable pour la SDN d'affaiblir la position diplomatique d'un État qui, à l'époque, se trouvait militairement en guerre avec la Russie des Soviets et ce d'autant plus que l'État en question bénéficiait du soutien constant de la France. En tout cas, la victoire de la Pologne devint totale en mars 1923, à la suite de la délimitation de la frontière polono-lituanienne par la Conférence des Ambassadeurs qui, juridiquement, fit de Vilna une ville polonaise.

En revanche, les conflits entre *acteurs asymétriques* se caractérisèrent par une véritable guerre (conflits sino-japonais, italo-éthiopien, russo-finlandais) ou, tout au moins à un moment donné, par un certain degré de violence armée (bombardement du port de Corfou et brèves escarmouches aux frontières de Mossoul). De tels conflits n'impliquèrent individuellement que quatre des six États membres détenteurs d'un siège permanent au Conseil de la SDN. L'Italie se trouva concernée à deux reprises : Corfou et Éthiopie<sup>18</sup>. Il en fut de même pour le Japon – qui jeta son dévolu sur la Mandchourie en 1931, puis entreprit une longue guerre de conquête contre la Chine à partir de 1937. L'URSS fut mise en cause pour l'invasion de la Finlande – mais non pour le partage de la Pologne et l'annexion des États baltes. Quant au Royaume-Uni, il s'opposa à la Turquie au sujet de Mossoul pour le compte de l'Irak, par le biais de ses

17. La guerre acharnée à laquelle se livrèrent deux pays pauvres et peu peuplés se solda par la victoire militaire du Paraguay qui attribua à la Standard Oil Company – dont la responsabilité dans l'éclatement des hostilités ne fut pas mince – le droit d'exploiter les richesses présumées mais en fait inexistantes de la région (dont la plus grande portion lui fut finalement attribuée par arbitrage).

18. La SDN ne réagit pas lorsque l'Italie (qui avait notifié son retrait en 1937) envahit l'Albanie en avril 1939.

responsabilités de puissance mandataire. En revanche, ni la France ni l'Allemagne ne furent parties à des conflits asymétriques portés devant la SDN. L'affaire de la cession à la Turquie du Sandjak d'Alexandrette (1936-1938) aurait pu mettre la France dans une telle situation, mais la Syrie (à qui le Sandjak appartenait) était une entité non souveraine et dépourvue de défenseur au sein de la SDN<sup>19</sup>. Quant à l'Allemagne, les agressions qu'elle commit contre l'Espagne républicaine, l'Autriche, la Tchécoslovaquie ou la Pologne furent le fait d'un pays non-membre qu'une SDN en état de mort clinique ne pouvait guère condamner.

Dans le cas des conflits entre acteurs asymétriques, le fait essentiel reste la partialité de la SDN en faveur de l'acteur politique le plus puissant. Cette tendance se manifesta dès l'affaire de Corfou. Rappelons qu'à la suite de l'assassinat en territoire grec du général italien Tellini, l'Italie adopta une triple démarche : elle adressa à la Grèce un ultimatum contenant un ensemble d'exigences extrêmes (excuses humiliantes, indemnité immédiate de 50 millions de liras...) ou pratiquement impossibles à satisfaire (enquête sur place avec participation italienne devant obligatoirement aboutir dans les cinq jours à l'exécution d'introuvables coupables) ; elle bombardait et occupa le port grec de Corfou à titre de « gage » ; enfin, forte du soutien de la France dont les troupes occupaient alors la Ruhr également à titre de « gage », elle récusait l'intervention de la SDN en arguant que l'affaire relevait de la compétence de la Conférence des Ambassadeurs. Placé devant le choix d'admettre son incompétence ou de blâmer l'Italie, le Conseil de la SDN adopta une position évasive en décidant de transmettre à la Conférence, pour information, les diverses vues des ses membres sur la question – ce qui revenait à prendre acte du fait accompli. La Grèce accepta les conditions posées par la Conférence concernant les excuses à présenter (aux trois pays représentés à la Conférence des Ambassadeurs et non à l'Italie seule), les réparations éventuelles (versement de 50 millions de liras sur un compte bloqué en attendant un avis de la Cour permanente de justice internationale) et la recherche des coupables (participation de l'Italie à l'enquête du gouvernement grec). Mais l'Italie refusa d'évacuer Corfou au motif que toutes ses conditions initiales (y compris l'exécution des coupables) n'avaient pas reçu satisfaction. Elle n'assouplit sa position qu'après avoir imposé le principe d'une enquête à effectuer par la Conférence des Ambassadeurs elle-même et obtenu l'élimination de la clause relative à l'intervention de la Cour : les indemnités financières reviendraient automatiquement à l'Italie au cas où l'enquête de la Conférence conclurait à la responsabilité de la Grèce. Le rapport d'enquête en question blanchit la Grèce. L'Italie exigea cependant qu'il demeurât secret, de manière à pouvoir récolter – avec l'aval de la SDN – les 50 millions de liras exigés. Ayant abdiqué ses

19. Sur l'affaire du Sandjak, cf. Paul BASDEVANT, « La question du Sandjak d'Alexandrette et d'Antioche », *Revue de droit international et de législation comparée*, tome 19, n° 4, 1938, pp. 661-699 ; Majid KHADDURI, « The Alexandretta Dispute », *American Journal of International Law*, vol. 39, July 1945, pp. 406-425 ; H.C.G.J. Van Der MANDERE, « La question d'Alexandrette devant la Société des Nations », *Grotius. Annuaire international*, 1939, pp. 53-86.

responsabilités face à la Conférence des Ambassadeurs, le Conseil ne pouvait en fait sauver la face qu'en endossant la formule injuste retenue par cette dernière – et cela d'autant plus que Mussolini menaçait de retirer l'Italie de la SDN en cas de solution défavorable<sup>20</sup>. Il convient de ne pas oublier que dans les années 20, la clé des relations internationales européennes résidait fondamentalement dans l'entente franco-britannique, l'Italie constituant, un troisième pôle occasionnel ou un acteur d'appoint. Or, dans l'affaire de Corfou, l'entente entre Français et Britanniques franco-britanniques n'existait précisément pas.

La gestion du premier *conflit sino-japonais* fut tout autant empreinte de partialité. On sait qu'à la suite d'un incident prémédité (le sabotage, à Moukden en septembre 1931, du chemin de fer du Sud-mandchourien placé sous la surveillance de troupes japonaises), le Japon bombarda plusieurs villes mandchoues, occupa toute la région et érigea celle-ci en État fantoche placé sous son protectorat de fait (Mandchoukouo), en violation flagrante de l'intégrité territoriale de la Chine. D'entrée de jeu, le Conseil de la SDN se révéla imperméable à la cause chinoise. En revanche, il se montra réceptif au point de vue du Japon selon qui la Chine n'était qu'un pays anarchique, xénophobe et avec lequel l'on ne pouvait entretenir que des relations de fait. En conséquence, pendant de longs mois, le Conseil se borna à adopter des résolutions recommandant aux parties de ne pas aggraver la situation, de rétablir des relations normales et de trouver une entente par voie directe – ce qui permit au Japon de poursuivre et d'achever la conquête de la Mandchourie sans encombre. En décembre 1931, le Conseil décida d'envoyer sur place une commission chargée d'établir les faits – mesure souhaitée par le Japon lui-même qui croyait pouvoir ainsi démontrer l'état de désorganisation dans lequel se trouvait la Chine. Tout en estimant que l'action militaire du Japon avait été injustifiée et que la création du Mandchoukouo ne reposait sur aucune base légale, la Commission Lytton (du nom de son président britannique) préconisa un règlement fondé sur la pleine autonomie de la Mandchourie dans le cadre de l'État chinois, la reconnaissance des « droits et intérêts » du Japon en Mandchourie, le « rapprochement économique » (par voie de traité) entre la Chine et son agresseur et la coopération internationale pour la « reconstruction intérieure de la Chine ». Le Rapport Lytton fut adopté par l'Assemblée en février 1933, soit 17 mois après l'éclatement du conflit. En même temps, l'Assemblée recommanda aux États membres de ne pas reconnaître le Mandchoukouo. À ce désaveu moral, le Japon répondit en annonçant son retrait de la SDN (qui devint effectif le 26 mars 1935). En fin de compte, la Chine se résigna à son amputation territoriale en concluant avec Tokyo, en mai 1933, un accord qui institua une trêve ainsi qu'une zone démilitarisée<sup>21</sup>.

20. Pour plus de détails, cf. James BARROS, *The Corfu Incident of 1923. Mussolini and the League of Nations*, *op. cit.*

21. Pour plus de détails, cf. Christopher THORNE, *op. cit.*

Dans le *conflit italo-éthiopien*, la SDN ne brilla pas également par son impartialité. À partir du premier moment, c'est-à-dire dès l'incident d'Oual-Oual de décembre 1934, le Conseil ne prêta qu'une oreille distraite aux cris de détresse d'une Éthiopie que l'Italie souhaitait manifestement annexer. Pour la France et le Royaume-Uni, l'Éthiopie ne pesait guère par rapport à ce que représentait alors Mussolini : un contrepoids indispensable à la puissance montante de l'Allemagne hitlérienne. Jusqu'en septembre 1935, le Conseil de la SDN ne statua pas sur la question : il se rendit à l'argument italien selon lequel il ne pouvait intervenir tant que des négociations directes en vue de soumettre l'incident d'Oual-Oual à l'arbitrage (négociations pourtant systématiquement retardées par Mussolini) étaient en cours. Cet ajournement permit à l'Italie d'achever ses préparatifs d'agression à loisir. Parallèlement, il fut mis à profit par les Français et les Britanniques pour élaborer, en dehors de la SDN, un compromis proposant l'établissement d'un protectorat tripartite sur l'Éthiopie – formule jugée insuffisante par Mussolini. Après la sentence arbitrale sur Oual-Oual, rendue en septembre 1935 et qui mettait l'Éthiopie hors de cause, l'Italie dévoila ses véritables desseins en affirmant qu'elle se réservait toute liberté d'action pour défendre ses intérêts vitaux menacés en Afrique par un pays non civilisé, sans gouvernement stable ni frontières délimitées et où sévissait l'esclavage et le trafic des armes. La réaction du Conseil de la SDN à ce discours, par lequel une grande puissance discréditait sa victime avant que de la supprimer, consista à offrir à l'Éthiopie un plan d'assistance et de réformes intérieures destiné à lui permettre – sous la direction d'experts internationaux – d'améliorer le sort de sa population, de remplir ses engagements en matière d'abolition de l'esclavage et de faciliter ses relations pacifiques avec ses voisins. En d'autres termes, la SDN suggérait l'établissement d'une tutelle internationale de fait (et sans limitation de durée) sur un État souverain qu'elle avait admis en 1923 ! Vu le rejet de cette formule par Mussolini et l'invasion subséquente de l'Éthiopie par les troupes italiennes (octobre 1935), la France et le Royaume-Uni se résignèrent à contrecœur (sous la pression des petites et moyennes puissances de la SDN ainsi que de l'opinion publique internationale) à l'affrontement politique avec l'Italie, c'est-à-dire à la mise en œuvre de l'article 16 du Pacte. Les sanctions appliquées en vertu de celui-ci se soldèrent par un échec cuisant – non seulement pour des raisons objectives (du fait de la neutralité des États-Unis, le pétrole et ses dérivés stratégiques ne furent pas soumis à embargo), mais pour des raisons politiques troubles : la France et le Royaume-Uni, plus que jamais soucieuses de ménager Mussolini pour contenir le révisionnisme agressif de l'Allemagne, négociaient en sous-main avec l'Italie des formules d'amputation territoriale et de sujétion politique de l'Éthiopie (plan Laval-Hoare de décembre 1935). La victoire militaire totale de l'Italie suivie aussitôt de l'annexion de l'Éthiopie (9 mai 1936) évita à la SDN d'avoir à se déjuger davantage<sup>22</sup>. La perte de la souveraineté de l'Éthiopie, alors l'un des rares États indépendants d'Afrique (avec le Libéria), fait partie des

22. Pour plus de détails, cf. George W. BAER, *Test Case. Italy, Ethiopia and the League of Nations*, op. cit.

pages les moins glorieuses de l'histoire de la SDN. Songeons ici au discours que le romancier Albert Cohen a fait prononcer au Comte de Surville, directeur (fictif) de la Section politique de la SDN : en cas de guerre, « nous [la SDN] émettons des vœux par lesquels tout en donnant raison au plus faible nous ne donnons pas tort au plus fort. Et nous demandons aux deux pays en guerre de déclarer solennellement qu'ils ne se font pas la guerre mais qu'ils procèdent à des opérations d'ordre pour règlement du conflit (...). Nous admettons alors que la partie la plus forte procède à telle prise de territoire qu'il lui plaira à condition que le mot d'annexion ne soit pas prononcé<sup>23</sup> » ...

Dans le litige (essentiellement pacifique celui-là) relatif à l'attribution du territoire de *Mossoul*, la Turquie perdit la partie non pas en raison de la faiblesse de sa cause ou de la maladresse de sa stratégie, mais du fait que son adversaire était le Royaume-Uni, puissance mandataire de l'Irak et membre permanent du Conseil de la SDN. Il était peu concevable qu'un État non-membre de la SDN et ex-vaincu de la Première Guerre mondiale puisse l'emporter sur l'Empire britannique dans une affaire comportant de surcroît un enjeu pétrolier crucial. Ajoutons aussi que le Conseil de la SDN lia l'attribution du territoire contesté à la prolongation du Mandat britannique en Irak !

Seul le *conflit russo-finlandais* fit exception à la règle. Ici, la SDN prit fait et cause pour la Finlande. Réputée pour ses lenteurs, elle parvint en l'espace de quelques jours seulement à exclure l'URSS de son sein (résolution adoptée par le Conseil le 14 décembre 1939) et à décider la mise sur pied d'un mécanisme *ad hoc* d'assistance matérielle et humanitaire internationale à la Finlande encore en guerre<sup>24</sup>. En condamnant l'URSS pour l'invasion de la Finlande, la SDN accomplissait un devoir naturel. Mais la portée de cet acte était moralement douteuse. L'agression soviétique s'inscrivait dans le continuum des violations des engagements de la sécurité collective commises depuis l'affaire de la Mandchourie : en ne réagissant qu'en décembre 1939, la SDN en un sens absolvait implicitement les agressions précédentes. L'exclusion de l'URSS, qui traduisait en fait une répulsion viscérale vis-à-vis du communisme, fut chèrement payée par la SDN. Bien que celle-ci ait fait amende honorable à la fin de la guerre, les Soviétiques s'opposèrent à toute idée de revitalisation de l'institution genevoise ainsi qu'à l'établissement d'une filiation juridique entre elle et l'ONU naissante<sup>25</sup>.

23. Albert COHEN, *Mangeclous*, Paris, Gallimard, 1988 (coll. « Folio », 1170), 273.

24. L'Assemblée de la SDN se prononça en faveur du principe d'une assistance humanitaire et matérielle à la Finlande, qui serait fournie par les États membres et canalisée par les services du Secrétariat (SDN : *Actes de la XX<sup>e</sup> Assemblée*, 1939, p. 52). Il fut toutefois entendu qu'il ne s'agirait pas d'une opération relevant de la sécurité collective, mais d'une simple coordination administrative des efforts des pays politiquement résolus à aider la Finlande ou matériellement capables de le faire.

25. Lors de la dissolution formelle de la SDN, la dernière Assemblée rendit pourtant hommage, dans sa résolution du 18 avril 1946, « à la part fondamentale prise par l'Union des Républiques soviétiques socialistes dans la défaite des ennemis fascistes de la civilisation ainsi que dans le triomphe de la liberté » (SDN : *Journal officiel*, supplément spécial n° 194, p. 280).

### III – Action médiatrice et action coercitive de la SDN

Appelée à intervenir dans une situation conflictuelle menaçant la paix du monde, la SDN avait la faculté – en fonction de la gravité que pouvait revêtir l'affaire par rapport aux engagements du Pacte – soit de décider des mesures coercitives, soit d'entreprendre une action médiatrice dont les résultats ne seraient pas obligatoires pour les parties.

En règle générale, la SDN ne fit guère preuve d'enthousiasme vis-à-vis de l'action répressive, que l'État contrevenant fût une grande ou une petite puissance. Ainsi, dans les années 20, l'Italie et la Lituanie ne furent nullement sanctionnées pour le bombardement et l'occupation de Corfou dans le cas de la première et pour la prise de Vilna par la force dans celui de la seconde. Dans les années 30, le Japon conquiert la Mandchourie et la plaça sous son protectorat de fait, puis entreprit la longue conquête militaire de la Chine sans faire l'objet de sanctions. L'Allemagne hitlérienne bénéficia d'une égale impunité pour l'*Anschluss*, le démembrement de la Tchécoslovaquie, l'annexion de Memel et l'invasion de la Pologne (1938-1939) – de même que la Pologne pour l'annexion de Teschen (1938) et l'Italie pour l'annexion de l'Albanie (1939). Enfin, face à l'intervention armée manifeste de puissances extérieures dans la guerre civile espagnole, la SDN se contenta inlassablement de réaffirmer la validité du principe de la non-intervention.

Les rares fois auxquelles la SDN recourut à la coercition économique ou morale (Chaco, conflit italo-éthiopien, conflit russo-finlandais) ne furent guère concluantes. Ainsi, le 24 septembre 1934, l'Assemblée réunie en session extraordinaire adopta à l'unanimité (sans la voix des parties) un rapport proposant une solution de compromis au conflit du Chaco et retenant (comme mesure indispensable à la cessation des hostilités) l'imposition d'un embargo sur les armes à destination de la Bolivie et du Paraguay. Militairement victorieux, ce dernier refusa, à la différence de la Bolivie, les recommandations de l'Assemblée laquelle, en conséquence, décida de maintenir l'embargo à son unique égard – ce qui entraîna le retrait du Paraguay de la SDN. Quant aux sanctions économiques contre l'Italie, prises à contrecœur et dans l'improvisation en 1935-1936, elles se soldèrent par un échec qui provoqua le naufrage politique de la SDN elle-même. Enfin, l'exclusion de l'URSS, prononcée par le Conseil le 14 décembre 1939 en vertu de l'article 16-4 du Pacte, n'eut comme l'on sait aucune influence concrète sur l'évolution du conflit russo-finlandais.

En règle générale, la SDN privilégia l'action médiatrice et conciliatrice, aussi bien pour stopper un conflit armé déjà en cours que pour empêcher un litige pacifique de dégénérer. Dans les deux cas de figure, sa démarche initiale consista le plus souvent à mettre sur pied une commission d'enquête aux fins de l'établissement des faits (Îles d'Åland, Mossoul, Demir Kapou, Chaco, Léticia, Mandchourie). Il n'est pas sans intérêt de signaler aussi que la SDN inaugura des pratiques plus ou moins comparables à celles qui ont aujourd'hui cours aux Nations Unies. Ainsi, la surveillance de la ligne d'armistice entre troupes polonaises et lituaniennes par une commission militaire de contrôle

(Vilna), l'administration provisoire du territoire de Léticia ou encore la vérification du retrait des combattants étrangers en Espagne représentèrent des mesures de « maintien de la paix » (*peacekeeping*) avant la lettre<sup>26</sup>. Dans la même veine, les mesures adoptées par le Conseil pour assurer la pérennité du règlement final de l'affaire des Îles d'Aland et de celle de Demir Kapou relevèrent du registre moderne de la « consolidation de la paix » (*peacebuilding*). Dans le premier cas, le maintien des Îles d'Aland sous la souveraineté de la Finlande fut conditionné à l'attribution d'un statut d'autonomie interne aux fins de la protection des minorités linguistiques (demeuré modèle jusqu'à aujourd'hui)<sup>27</sup> ainsi qu'à un régime international de démilitarisation. Dans le second cas, le Conseil imposa à la Bulgarie et à la Grèce la réorganisation de leurs dispositifs respectifs de gardes-frontières.

Pour finir, on relèvera que la gestion des conflits fut normalement assurée par le Conseil. Toutefois, l'Assemblée (traditionnellement favorable à la cause des petits États et dont les compétences en la matière étaient égales à celles du Conseil) entra aussi en scène à la demande de l'une des parties, sur la base des articles 15-9 et 15-10, à quatre reprises – en 1932 (Mandchourie), 1934 (Chaco), 1935 (conflit italo-éthiopien) et 1939 (conflit russo-finlandais). Une telle intervention fut notamment motivée soit par la partialité du Conseil (Mandchourie, conflit italo-éthiopien), soit par la nécessité de donner à la condamnation d'un agresseur une plus large portée politique (conflit russo-finlandais).

## Conclusion

Dans ses efforts orientés vers la gestion des conflits internationaux, la SDN essuya des revers dans huit cas sur onze. Ces revers se traduisirent par des affaires non résolues sur le terrain politique : les conflits sino-japonais, italo-éthiopien, russo-finlandais (tous entre acteurs asymétriques) ainsi que la guerre du Chaco et la guerre civile d'Espagne. Ils s'exprimèrent aussi par la résolution partielle, au profit de l'une seule des parties, de certaines autres affaires : celle de Vilna où la SDN accepta le fait accompli créé par la Pologne et celle de Mossoul où elle ne fit qu'aligner sa position sur celle des Britanniques – sans compter l'affaire de Corfou, réglée de manière injuste par la Conférence des ambassadeurs mais avec l'aval de la SDN. Ce bilan déficitaire est imputable à l'attitude irresponsable des grandes puissances de l'époque, d'une part, et aux failles normatives fondamentales du Pacte de la SDN d'autre part.

26. Sur ce point, cf. Alan JAMES, « The Peacekeeping Role of the League of Nations », *International Peacekeeping*, vol. 6, n° 1, Spring 1999, pp. 154-160.

27. Sur ce point, cf. Markku SUKSI, « La situation en Finlande – Les Îles d'Aland », *Autonomies locales, intégrité territoriale et protection des minorités. Séminaire UniDem organisé à Lausanne du 25 au 27 avril 1996*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, Commission européenne pour la démocratie par le droit, 1997 (coll. « Science et technique de la démocratie », 16), pp. 22-55.

Comme l'avait déclaré un jour Winston Churchill, l'échec de la sécurité collective dans l'entre-deux-guerres ne fut pas le fait de la Société des Nations mais des « nations de la Société ». Celles-ci péchèrent soit par commission, soit par omission. Par leurs brutales agressions, les régimes dictatoriaux (Japon, Allemagne, Italie et, à un stade plus tardif, URSS) contribuèrent au premier chef à la faillite de la SDN. Mais le prestigieux pays d'outre-Atlantique qui se réfugia dans l'isolationnisme (États-Unis) dès 1919 infligea aussi à la SDN un dommage énorme, qui se traduisit par un déficit de sécurité permanent. Quant aux démocraties libérales (Royaume-Uni et France), ce furent elles qui portèrent le coup de grâce à la SDN dans les années 30 par leur politique d'« apaisement ».

Les lacunes normatives du Pacte firent plus qu'encourager l'inconduite épisodique des grandes puissances. Elles constituèrent des obstacles juridiques et politiques permanents sur la voie de la sécurité collective. Il convient de rappeler que le Pacte n'instituait pas une procédure contraignante de règlement pacifique des litiges : en vertu de l'article 15, c'était la tentative de règlement et non pas le règlement lui-même qui avait un caractère obligatoire. Mais surtout, et contrairement à ce que fera la Charte des Nations Unies, le Pacte ne décréait pas l'interdiction totale du recours à la force. Le premier considérant du Préambule du Pacte affirmait à cet égard sans ambages que pour garantir « la paix et la sûreté » entre les États, il importait que ceux-ci acceptent « certaines obligations de ne pas recourir à la guerre ». La guerre se trouvait ainsi interdite dans certains cas<sup>28</sup>. Mais, de ce fait, elle était permise dans d'autres<sup>29</sup>.

De surcroît, les articles fondamentaux du Pacte contenaient de telles ambiguïtés que l'exploitation de celles-ci par les États opposés à une SDN forte aboutit très tôt à vider les engagements de tout réel contenu pratique. Épine dorsale du Pacte, l'article 10 (qui garantissait l'intégrité territoriale et l'indépendance politique des États membres) fut vite considéré comme une simple obligation morale<sup>30</sup>. Le sort de l'article 16 (qui prévoyait des sanctions

28. La guerre était interdite *avant* la tentative de règlement pacifique (art. 12-1) et *pendant* le déroulement de la procédure de règlement – étant entendu que la décision arbitrale/judiciaire devait être rendue « dans un délai raisonnable » et la décision politique du Conseil ou de l'Assemblée dans les six mois de la saisine (art. 12-2). La guerre était aussi interdite au cours d'une période de trois mois *après* la décision arbitrale/judiciaire ou la solution médiatrice proposée par le Conseil (art. 12-1). L'interdiction de la guerre pouvait donc aller jusqu'à un maximum de neuf mois (6 + 3). Elle n'était illimitée que dans le cas où la solution préconisée par la SDN était adoptée à l'unanimité des membres du Conseil, exclusion faite des voix des parties au litige (art. 15-6).

29. La guerre demeurait licite trois mois *après* la décision arbitrale/judiciaire ou la solution médiatrice proposée par le Conseil à la simple majorité de ses membres. Dans cette dernière hypothèse, le Pacte stipulait tout bonnement que « [si] le Conseil ne réussit pas à faire accepter son rapport par tous ses membres autres que les Représentants de toute Partie au différend, les Membres de la Société se réservent le droit d'agir comme ils le jugeront nécessaire pour le maintien du droit et de la justice » (art. 15-7).

30. Sur l'« anéantissement » de cet article, cf. Stanley HOFFMANN, *Organisations internationales et pouvoirs politique des États*, Paris, Colin, 1954, pp. 148-152.

économiques et militaires en réponse à une agression) ne fut guère meilleur : dès 1921, l'Assemblée adopta des directives qui *de facto* exclurent l'option des sanctions militaires et supprimèrent l'automatisme des sanctions économiques<sup>31</sup> ; de ce fait, le mécanisme coercitif de la SDN souffrit d'un manque constant et fatal de crédibilité. En somme, la SDN se trouva dans la situation débilante d'« une gendarmerie désarmée<sup>32</sup> ».

En dépit de tout ce qui précède, l'échec de la sécurité collective ne fut pas intégral. Comme on l'a vu plus haut, la SDN compta à son actif quelques succès en matière de diplomatie préventive (Îles d'Aland) et de règlement pacifique des conflits (affaires de Demir Kapou et de Leticia) qui sont aujourd'hui souvent occultés ou négligés. Trois facteurs favorisèrent ces succès. En premier lieu, on mentionnera l'absence pour les grandes puissances d'enjeux directs dans des conflits par ailleurs sans racines historiques profondes : les Îles d'Aland présentaient bien un intérêt stratégique sur le plan international, mais deux des acteurs traditionnels de la Baltique (l'Allemagne et la Russie) se trouvaient hors circuit en 1920, – ce qui ôta aux autres grandes puissances tout motif sérieux d'intervention et joua finalement en faveur de la localisation du conflit. En deuxième lieu, il y eut l'égalité vulnérabilité des parties (pays faibles et sans appuis diplomatiques importants) aux pressions modératrices de la SDN ; dans l'affaire des Îles d'Aland, aucune des parties ne semblait en outre véritablement disposée à faire triompher sa cause par la force des armes<sup>33</sup>. En troisième lieu, on retiendra la résolution des grandes puissances de pérenniser le climat de détente issu des Accords de Locarno et que risquait de perturber l'intempestif incident de Demir Kapou – résolution qui cessa de prévaloir à partir de la grande dépression économique et de l'arrivée de Hitler au pouvoir. En revanche, dans l'affaire de Leticia, le succès fut obtenu surtout pour des raisons *sui generis* : la coopération de l'administration Roosevelt avec la SDN et l'assassinat du Président péruvien, dont le successeur adopta immédiatement une attitude conciliatrice<sup>34</sup>.

Le palmarès de la SDN peut paraître limité. Mais les trois succès qu'ils comportent ont représenté des cas d'application exemplaire d'un régime de sécurité collective dont le mérite fut d'avoir constitué la première tentative historique d'alignement des règles de la gouvernance externe sur celles de la gouvernance interne.

31. Résolution du 4 octobre 1921, *Actes de la II<sup>e</sup> Assemblée, séance plénière*, p. 814. L'article 16 devint ainsi « une simple possibilité pour les États de prendre [seulement] des sanctions économiques improvisées » (Stanley HOFFMAN, *op. cit.*, p. 155). Après l'échec des sanctions contre l'Italie, le caractère obligatoire des sanctions économiques fut aboli *de facto*, sur la base d'une déclaration britannique faite à l'Assemblée de 1938 (SDN : *Journal officiel*, supplément spécial, n° 189, p. 25).

32. VICTOR MARGUERITE, *Avortement de la S.D.N., 1920-1936, op. cit.*, p. 47.

33. Cf. TORE MODEEN, « The Alands Islands Question », *Ethnic Groups in International Relations*, edited by Paul SMITH, New York, New York University Press, 1991, p. 161

34. Cf. FRANCIS PAUL WALTERS, *A History of the League of Nations*, London, Oxford University Press, 1969, p. 540.