

Les traités d'assistance entre la France et la Tchécoslovaquie

René Cassin

Citer ce document / Cite this document :

Cassin René. Les traités d'assistance entre la France et la Tchécoslovaquie. In: Politique étrangère, n°4 - 1938 - 3^eannée. pp. 334-359;

doi : <https://doi.org/10.3406/polit.1938.5675>

https://www.persee.fr/doc/polit_0032-342x_1938_num_3_4_5675

Fichier pdf généré le 11/04/2018

LES TRAITÉS D'ASSISTANCE ENTRE LA FRANCE ET LA TCHÉCOSLOVAQUIE

Le sujet de cette étude, qui va être traité objectivement, passionne à juste titre l'opinion, parce qu'il intéresse directement l'existence de notre pays et de la paix.

L'examen de l'aspect juridique des rapports actuels entre la France et la Tchécoslovaquie a une première utilité. A l'exemple des études militaires, économiques et politiques concernant les mêmes rapports, il contribue à la découverte de la *vérité*. Or les chefs d'État, les conducteurs de peuples, les guides de l'opinion doivent être à tout instant en possession des éléments exacts qui peuvent influencer sur la formation de leurs décisions : aux hommes indépendants et désintéressés incombe la mission de leur procurer ces éléments.

L'étude des traités constituant le droit en vigueur présente encore une importance morale très grande pour des peuples comme le nôtre ou le peuple anglais, extrêmement sensibles à la notion du bon droit et du juste. D'ailleurs, un des juristes allemands qui ont étudié récemment ce problème des traités entre la France et la Tchécoslovaquie a, lui-même, souligné l'importance de l'atmosphère en cette matière¹. Après avoir rappelé que, pour certains, la politique internationale n'est plus conduite par le raisonnement, mais par les intérêts réalistes, le D^r Drost, professeur à l'Université de Berlin, souligne que les facteurs tangibles, comme les facteurs militaires et économiques, ne sont pas les seuls à compter. « L'opinion qui fait appel au droit et à la justice dans la vie des nations a aussi, dans la politique internationale, un poids propre », c'est-à-dire un poids indépendant même de la valeur du contenu. Par conséquent, même ceux qui n'attachent pas au droit et aux traités la valeur de fond que nous leur attribuons en France reconnaissent cependant à la représentation juridique des événements et des situations une importance considérable, soit en vue de convaincre leur propre opinion, soit pour affaiblir le moral de leurs adversaires éventuels.

1. *Deutsche Allgemeine Zeitung* du 2 juin 1938.

Or des doutes ont été émis récemment, tant en France qu'à l'étranger, sur la portée véritable des traités qui lient la France et la Tchécoslovaquie. A la vérité nos gouvernements successifs n'ont jamais éprouvé d'hésitations sur la portée des engagements de la France. Pour ne prendre que ceux ayant eu les responsabilités les plus récentes, on doit signaler les déclarations concordantes de MM. L. Blum et Y. Delbos, formulées le 4 décembre 1936 devant les Chambres ; celles de M. Delbos faites au cours des entretiens de Londres en novembre 1937, le 28 décembre 1937 au Sénat et le 26 février 1938 à la Chambre. Dès son arrivée aux Affaires Étrangères, et au lendemain de l'annexion brutale de l'Autriche, soit le 15 mars 1938, M. Paul Boncour a fait connaître à la Tchécoslovaquie et à l'Angleterre que la France se considérait comme liée et ferait honneur à sa signature envers la Tchécoslovaquie. Plus récemment encore, en avril et mai 1938, MM. Daladier et Bonnet ont, dans les nouveaux entretiens de Londres et dans toute leur attitude, pris comme une valeur certaine les engagements juridiques qui lient la France à la Tchécoslovaquie. Par conséquent, on ne peut pas dire que nos gouvernements successifs n'ont pas eu ce qu'on appelle une « doctrine constante ». Mais ici, on doit faire abstraction de toute thèse gouvernementale, pour procéder à un examen objectif des textes en vigueur et de leur portée.

Les documents de la cause

Il faut d'abord signaler deux grands documents généraux qui ne sont pas particuliers aux rapports entre la France et la Tchécoslovaquie, mais dont on ne doit pas oublier la valeur : d'une part, le pacte de la Société des Nations dont les deux pays sont toujours membres — l'Allemagne ne fait plus partie de la Société des Nations, mais éventuellement les articles 16 et 17 pourraient être invoqués, vis-à-vis d'elle, devant la Société des Nations — d'autre part, le pacte Briand-Kellog de renonciation à la guerre, qui est un traité général, on pourrait presque dire universel, car non seulement la France et la Tchécoslovaquie l'ont signé, mais aussi l'Allemagne, et elle ne l'a pas dénoncé. Il est très important de rappeler ce texte, car le secrétaire d'État des États-Unis en a rappelé l'existence, il n'y a pas bien longtemps, dans un discours public.

A côté des documents généraux, il y a les documents spéciaux qui, naturellement, attireront plus longtemps l'attention : le traité, dit d'alliance et d'amitié entre la France et la Tchécoslovaquie, signé par M. Poincaré le 25 février 1924.

Il faut réserver une place essentielle au traité de garantie entre la France et la Tchécoslovaquie, signé le 16 octobre 1925 avec les autres accords de Locarno conclus par Aristide Briand, qui forment un ensemble très vaste. En effet, indépendamment de l'acte final, ces accords comprennent le pacte rhénan, signé entre les trois États riverains (France, Belgique et Allemagne), avec la garantie de l'Italie et de l'Angleterre; une convention d'arbitrage signée par l'Allemagne avec la France, la Belgique, la Pologne et la Tchécoslovaquie (cela fait quatre traités); et enfin, les deux traités de garantie que la France a conclus, respectivement avec la Tchécoslovaquie et la Pologne, comme suppléant à l'absence d'un pacte de l'Est analogue au pacte rhénan, et qui ont pour but de garantir le respect des traités d'arbitrage entre l'Allemagne et la Tchécoslovaquie, l'Allemagne et la Pologne, l'Allemagne et la France.

Il faut signaler également, comme se profilant à l'arrière-plan, le traité franco-soviétique du 2 mai 1935, signé par M. Laval, ainsi que le traité entre la Tchécoslovaquie et les Soviets du 16 mai 1935, tous deux ratifiés et en vigueur.

Enfin, on aura l'occasion de faire appel à d'autres instruments diplomatiques de premier ordre, notamment à tous ceux qui se rapportent à la violation de la zone démilitarisée rhénane (7 mars 1936), déclarations allemandes et déclarations franco-anglaises.

Tels sont en gros les documents qui seront nos instruments de travail. La discussion se concentrera surtout sur le traité de garantie franco-tchèque du 16 octobre 1925.

Objections présentées contre la survivance d'engagements d'assistance immédiate

En arrivant maintenant aux doutes qui ont été émis par un certain nombre de publicistes ou hommes politiques, dans les différents milieux français aussi bien qu'allemands, en particulier dans la période postérieure à l'annexion de l'Autriche, nous ne ferons aucunement état des polémiques d'ordre exclusivement politique contenues dans des hebdomadaires ou quotidiens hostiles à la Tchécoslovaquie. Au contraire, il faut attacher une réelle importance à une *note* qui a été envoyée par M. Le Foyer, au nom du Conseil National de la Paix, association pacifiste, à tous les députés et sénateurs au cours du mois de mars. Cette note non signée (mais que M. Le Foyer a développée dans un rapport

imprimé en vue du Congrès National de la Paix tenu à Tours, à la fin de mai) contient l'argument fondamental qui peut être résumé dans le syllogisme suivant : l'article 1^{er} du traité signé entre la France et la Tchécoslovaquie le 16 octobre 1925 a établi une obligation de garantie qui est en dépendance absolue des accords de Locarno. Or la clé de voûte de ceux-ci est le pacte rhénan qui s'est écroulé par suite de la violation de la zone démilitarisée et de la dénonciation formulée par l'Allemagne. La cause ayant disparu, le traité d'assistance entre la France et la Tchécoslovaquie n'existe donc plus.

Voici maintenant le second motif tiré de l'article 4. L'article 4 de l'accord franco-tchèque du 16 octobre 1925 déclare ceci : « Le présent traité sera ratifié. Les ratifications en seront déposées à Genève à la Société des Nations en même temps que les ratifications du traité conclu en date de ce jour entre l'Allemagne, etc. (pacte rhénan) et du traité conclu à la même date entre l'Allemagne et la Tchécoslovaquie. Il entrera et demeurera en vigueur dans les mêmes conditions que lesdits traités. » Or, dit-on, le traité rhénan étant éteint, automatiquement le traité franco-tchécoslovaque est éteint lui aussi.

Ces deux arguments essentiels ont d'ailleurs été étayés dans la note citée par d'autres, d'ordre plus général. Par exemple, on a fait valoir que l'article 16 du pacte de la Société des Nations, le fameux texte sur les sanctions, étant très affaibli, la France serait seule si elle voulait le mettre en œuvre; qu'en effet l'Angleterre ne la suivrait pas, et que l'armée russe ne pourrait pas rejoindre la Tchécoslovaquie.

A la caducité virtuelle de l'article 16 s'ajoutent enfin les éléments moraux du problème concernant l'opportunité pour la France de se lancer « contre un mur ». « Il ne faut pas s'engager à faire la guerre, se dire obligé à faire la guerre, si on ne veut pas la faire », ni retenir « les arguments juridiques que transpercent la lecture des textes, les flèches de la lumière et de la vérité ».

Cette note, répandue au nom du Conseil National de la Paix, a produit une assez vive impression. Désavouée publiquement par nombre de personnalités qui avaient donné leur nom au Conseil National, elle a trouvé cependant l'adhésion explicite d'un homme important, M. Joseph Barthélémy, dans l'article intitulé « Conscience angoissée » et publié au *Temps* du 12 avril. M. Joseph Barthélémy a posé la question de la manière suivante : « Est-ce que la France seule peut sauver l'intégrité de la formation politique tchécoslovaque ? Car le racisme hitlérien répugne à l'absorption des éléments tchèques. » Et il prend d'abord acte de la réponse évasive de M. Chamberlain, en date du 2 mars, pour dire en substance « que la France est seule, qu'elle resterait seule, que

45 millions d'habitants ne peuvent pas fournir des armées assez importantes pour lutter contre un bloc de 120 millions, que, si l'armée russe sort de sa sphère, le régime s'écroulera, et que d'ailleurs l'honneur ne nous lie pas, que nous ne sommes pas juridiquement liés ».

M. Joseph Barthélémy a repris les arguments qui ont été présentés par le Conseil National de la Paix. Il remarque d'abord que le traité de 1924, dit « d'alliance et d'amitié », oblige seulement la France et la Tchécoslovaquie à se *concerter* en cas de péril dirigé contre le statu quo territorial : « c'est un simple rouage de l'organisme de Genève ».

Quant au traité du 16 octobre 1925, il est, dans son esprit et par son texte, un rouage des accords de Locarno, eux-mêmes situés dans le cadre du pacte et de la Société des Nations. Or le pacte rhénan étant mort, dénoncé par l'Allemagne, le pacte accessoire est mort lui aussi : les articles 1^{er} et 4 et les références contenues dans ces dispositions paraissent décisifs à M. Joseph Barthélémy.

Cet écrit, fondé essentiellement sur la solidarité existant entre le pacte rhénan et l'accord de garantie franco-tchèque et terminé d'ailleurs par certaines observations politiques dépassant le cadre de cette étude, a eu d'importantes répercussions, en France d'abord (il suffit d'évoquer les vigoureux articles contraires de M. Tardieu), mais aussi en Tchécoslovaquie et en Allemagne. Certains tracts hitlériens, mais rédigés en tchèque, en firent état pour persuader le peuple tchèque que la France ne le soutiendrait en aucun cas : la diffusion de ces tracts fut même l'occasion d'un incident sanglant de frontière à Cheb.

Par ailleurs, le professeur Drost, utilisant les polémiques soulevées en France, a, dans l'article de la *Deutsche Allgemeine Zeitung* déjà relaté, reproduit et élargi l'argumentation niant les obligations d'assistance militaire de la France vis-à-vis de la Tchécoslovaquie.

Le schéma de l'étude se ramène à deux propositions principales et une subsidiaire : 1^o le traité franco-tchèque de 1925 est caduc par suite de la caducité du pacte rhénan ; 2^o le pacte rhénan aussi bien que le traité franco-tchèque ont une autre cause de caducité, c'est la signature, par la France d'une part et la Tchécoslovaquie de l'autre, d'accords avec les Soviets ; 3^o enfin, pour le cas où l'on croirait que le traité franco-tchèque est demeuré quand même en vigueur, M. Drost soutient que la France n'est pas liée par des engagements militaires de nature ferme et d'effet immédiat vis-à-vis de la Tchécoslovaquie.

La première proposition reprend les arguments, déjà donnés en France, sur la solidarité qui rend caduque la convention franco-tchèque, succédanée d'un pacte de l'Est, puisque le pacte rhénan, centre des accords de Locarno, a été dénoncé par l'Allemagne le 7 mars 1936.

Mais voici une note originale : « Le traité franco-tchécoslovaque du 16 octobre 1925, dit M. le professeur Drost, avait été lié au pacte rhénan comme contre-partie de ce pacte. L'Allemagne avait été contrainte, alors qu'elle était faible, de signer un Pacte d'arbitrage avec la Tchécoslovaquie, parce que c'était la condition subie par elle pour avoir la sécurité sur ses frontières ouest. Mais, depuis la dénonciation de Locarno, l'Allemagne n'a plus la garantie du Locarno de l'ouest (elle a pris une autre garantie en réoccupant la zone démilitarisée du Rhin). Dès lors qu'elle n'a plus ce qui était la contre-partie du traité d'arbitrage germano-tchèque signé avec les accords de Locarno, ce traité lui-même est devenu caduc. »

La seconde proposition de M. Drost s'appuie sur l'idée que le pacte rhénan était devenu sans force, dès avant le 7 mars 1936, parce que la France a conclu le 2 mai 1935 un accord avec les Soviets, incompatible avec les accords de Locarno. Le traité d'assistance franco-tchécoslovaque, caduc de ce fait, comme dépendant du pacte rhénan, a encore perdu sa force à un autre titre, car la Tchécoslovaquie a elle-même violé les accords de Locarno en signant, le 16 mai 1935, un accord d'assistance mutuelle avec les Soviets, entrant dans le cadre de la Société des Nations, mais non conforme à l'esprit des accords de Locarno.

Le troisième argument de M. Drost, qui ne figure pas non plus dans les polémiques françaises, est le suivant : « L'Allemagne est sortie de la Société des Nations, par conséquent l'article 16 du pacte ne lui est plus applicable directement. Si jamais, éventualité inconcevable, elle se livrait à une agression non provoquée contre la Tchécoslovaquie, le Conseil de la Société des Nations devrait d'abord lui envoyer une invitation conforme à l'article 17 du pacte afin de savoir si oui ou non elle veut se soumettre aux obligations s'imposant aux membres de la Société, aux fins de règlement du différend. Si l'Allemagne répondait oui et ne s'y conformait pas, alors on pourrait lui appliquer l'article 16. Si l'Allemagne répondait non, l'article 17, alinéa 3, permettrait également aux nations membres de la Société des Nations d'appliquer l'article 16, mais à l'issue d'une longue procédure. »

Or, poursuit le professeur Drost, l'article 16 du pacte de la Société des Nations n'est pas respecté par l'article 1^{er} de l'accord de garantie franco-tchécoslovaque ainsi conçu : « Dans le cas où la Tchécoslovaquie ou la France viendrait à souffrir d'un manquement aux engagements intervenus en date de ce jour entre elles et l'Allemagne, en vue du maintien de la paix générale, la France et réciproquement la Tchécoslovaquie, agissant par application de l'article 16 du pacte de la Société des Nations, s'engagent à se prêter immédiatement aide et assistance, si

un tel manquement est accompagné d'un recours aux armes qui n'aurait pas été provoqué. » L'auteur souligne que le mot capital est le mot « immédiatement ». Or pour être conforme au pacte de la Société des Nations, ce mot ne doit pas vouloir désigner le jour même où a lieu un recours aux armes non provoqué, mais seulement le jour plus tardif où le Conseil de la Société des Nations ayant d'abord fait une invitation conforme à l'article 17 aurait une seconde fois délibéré pour constater un recours à la guerre en violation de l'article 16, et aurait fait, pour l'application de ce texte, la recommandation unanime prévue dans l'alinéa 2. « En ce cas le Conseil a le devoir de recommander aux divers gouvernements intéressés les effectifs militaires, navals et aériens, avec lesquels les membres de la Société contribueront respectivement aux forces armées destinées à faire respecter les engagements de la Société. »

Conclusion subsidiaire de l'article allemand : en admettant que le traité d'assistance mutuelle entre la France et la Tchécoslovaquie, lié aux accords de Locarno, soit toujours en vigueur, ces deux puissances ne pourraient pas, sans violer le pacte de la Société des Nations dont elles sont membres, partir immédiatement en guerre l'une pour l'autre. Il faudrait attendre que le Conseil, après une double procédure, ait constaté que l'une d'elles est victime d'une agression non provoquée. Le mot « immédiatement » ne peut se rapporter qu'à la période suivant la recommandation unanime de l'article 16, alinéa 2, formulée par le Conseil.

Examen critique des objections déduites des textes des accords de Locarno

Quelle valeur faut-il attacher aux diverses raisons proposées, tant en France qu'en Allemagne, contre l'existence d'engagements d'assistance immédiate entre notre pays et la République tchécoslovaque? C'est ce que nous allons rechercher en nous tenant sur le terrain du droit et sans entrer dans l'examen de problèmes politiques ou militaires dont il est impossible d'ailleurs d'ignorer l'importance.

Mais, au préalable, une supposition doit être rappelée, à savoir que l'on croit encore aux traités dans les relations entre les peuples, et que, sans constituer à eux seuls toute la réalité, les traités ont conservé une certaine valeur éthique.

Ceci posé, on analysera d'abord les traités spéciaux, puis on exami-

nera l'incidence des traités généraux auxquels France et Tchécoslovaquie sont parties, enfin, celle des principes généraux du droit international non écrit. Voici une première proposition :

1^o. — *Le traité de garantie franco-tchèque du 16 octobre 1925 est toujours en vigueur, comme lié essentiellement au traité d'arbitrage entre l'Allemagne et la Tchécoslovaquie, lui-même en vigueur.*

Le traité dit d'alliance et d'amitié entre la France et la Tchécoslovaquie, signé à Paris le 25 janvier 1924, contient un assez grand nombre de dispositions concrètes, actuellement périmées puisqu'elles visent l'indépendance de la République d'Autriche, ou qui apparaissent comme peu actuelles, tel le rétablissement éventuel des Hohenzollern en Allemagne ou des Habsbourg en Hongrie. Sa substance se trouve dans l'article 1^{er} par lequel les deux parties s'engagent « à se concerter sur les questions extérieures de nature à mettre en danger leur sécurité et à porter atteinte à l'ordre établi par les traités de paix, dont elles sont l'une et l'autre signataires ». Aux termes de l'article 2 « elles se mettront d'accord sur les mesures propres à sauvegarder leurs intérêts communs dans le cas où ils seraient menacés ».

En somme, c'est un document, qui, malgré son nom, a un caractère plus moral et diplomatique que militaire, entre deux nations membres de la Société des Nations, dont les affinités sont très grandes. Ce n'est pas sur son application qu'ont surgi les polémiques. N'insistons pas.

On a vu au contraire avec quelle force a été dirigée une offensive, venue de points divers, contre le traité de garantie du 16 octobre 1925.

Et cependant, si impressionnants que paraissent les raisonnements relevés plus haut, on est frappé, lorsqu'on lit le traité du 16 octobre 1925 sans aucun préjugé, de constater qu'ils reposent tous sur une erreur initiale d'optique, une déformation première : celle qui consiste à faire de ce traité, comme de tous les autres accords de Locarno, la dépendance du *seul* pacte rhénan, considéré comme dominant tout.

Or l'article 1^{er} mérite d'être relu attentivement : « Dans le cas où la Tchécoslovaquie ou la France viendraient à souffrir d'un *manquement aux engagements intervenus en date de ce jour entre elles et l'Allemagne*, en vue du maintien de la paix générale, la France et réciproquement la Tchécoslovaquie, agissant par l'application de l'article 16 du pacte de la Société des Nations, s'engagent à se prêter immédiatement aide et assistance si un tel manquement est accompagné d'un recours aux armes qui n'aurait pas été provoqué ».

Ainsi, à supposer que la frontière française soit violée par les armées allemandes, la Tchécoslovaquie est tenue de venir au secours de la

France à un double titre, à cause de la violation et du pacte rhénan et du traité d'arbitrage franco-allemand, tous deux signés à Locarno. Mais si c'est la Tchécoslovaquie qui est attaquée, le pacte rhénan n'a rien à voir en l'affaire. *C'est la violation de la convention d'arbitrage entre l'Allemagne et la Tchécoslovaquie qui, accompagnée du recours aux armes, constitue à elle seule la cause et le support de l'assistance militaire immédiate de la France.*

C'est donc à tort, manifestement, que le siège du problème a été déplacé par les partisans de la caducité du pacte franco-tchèque du 16 octobre 1925. Il ne s'agit pas, pour le moment, de savoir si le pacte rhénan existe encore ou n'existe plus. Le centre du débat qui nous occupe, c'est le lien entre le pacte d'assistance mutuelle franco-tchécoslovaque et le pacte d'arbitrage entre l'Allemagne et la Tchécoslovaquie. Ce pacte, il faut le rappeler, exclut tout recours à la force pour le règlement de leurs différends éventuels. D'accord « pour reconnaître que les droits d'un État ne sauraient être modifiés que de son consentement », l'Allemagne et la Tchécoslovaquie, dans une série de textes identiques à ceux signés des traités d'arbitrage conclus entre l'Allemagne et chacun des trois États : France, Belgique, Pologne, se sont engagées à soumettre leurs litiges « juridiques » pour jugement, soit à un tribunal arbitral, soit à la Cour permanente de justice internationale, ou à les régler suivant la procédure spéciale prévue par telle ou telle convention particulière. Quant aux autres litiges, ceux de nature « politique », ils doivent être soumis à une commission permanente de conciliation et, en cas d'échec, au Conseil de la Société des Nations qui statuera conformément à l'article 15 du pacte de la Société des Nations. La France a donc obtenu en 1925 que l'Allemagne souscrive à un pacte d'arbitrage sans limite avec la Tchécoslovaquie et avec la Pologne, c'est-à-dire qu'elle abandonne totalement le recours aux armes dans le cas de différend avec l'une de ces puissances. C'est précisément pour l'hypothèse où l'Allemagne commettrait un manquement à ses engagements, en accompagnant celui-ci d'un recours aux armes sans provocation, que la France a contracté un engagement d'aide et d'assistance immédiates à la Tchécoslovaquie attaquée. La réciprocité est stipulée.

Mais, dès lors qu'on revient au siège naturel de notre promesse, on est amené à se demander, non plus si le pacte rhénan, signé entre autres par la France et l'Allemagne, est ou non en vigueur, mais si le pacte germano-tchèque est encore en vigueur. Dans ce dernier cas, il faut déclarer logiquement que le traité d'assistance franco-tchèque est nécessairement en vigueur lui aussi.

Ici, nous rencontrons l'objection du professeur Drost, d'après laquelle

le traité germano-tchèque serait caduc pour deux motifs : 1° parce que l'Allemagne, ayant recouvré sa sécurité à l'ouest en occupant la Rhénanie, n'est plus couverte par un traité de garantie à l'ouest et que la contrepartie de son traité d'arbitrage avec la Tchécoslovaquie a disparu ; 2° parce que la Tchécoslovaquie elle-même a violé son pacte d'arbitrage avec l'Allemagne en signant avec les Soviets l'accord de 1935.

Mais ces arguments donnés par le professeur Drost peuvent être écartés pour un motif décisif : jamais le gouvernement allemand n'a, jusqu'ici, soutenu que le traité germano-tchèque d'arbitrage eût disparu. Quand il a dénoncé le pacte rhénan (traité de garantie, s'il en fût) il n'a fait aucune allusion au traité germano-tchèque d'arbitrage qui n'est pas un traité de sécurité ou d'assistance, mais d'arbitrage. Il n'a pas davantage dénoncé les traités d'arbitrage entre l'Allemagne et la France, la Belgique ou la Pologne. Certains adversaires de la survivance du pacte de garantie franco-tchèque n'ont pas d'ailleurs craint de rappeler l'existence de ces traités d'arbitrage et de conciliation et d'en conseiller le respect. Ils ont donc frôlé le véritable centre du débat sans y pénétrer.

Mais il y a plus. Dans la période critique du mois de mars 1938 et au moment où il procédait à l'annexion brutale de l'Autriche, le gouvernement du Reich a tenu à convaincre le monde entier qu'il n'était animé d'aucune intention hostile contre la Tchécoslovaquie. Conformément au désir du gouvernement de Londres, le gouvernement tchécoslovaque a communiqué à celui-ci, par l'intermédiaire de sa légation de Londres, le texte des déclarations que le maréchal Goering a faites au ministre de Tchécoslovaquie à Berlin, en l'assurant que le Reich n'avait aucune intention hostile envers la Tchécoslovaquie.

Autre fait : le premier ministre britannique, M. Chamberlain, informe la Chambre des Communes, le 14 mars, que le maréchal Goering avait donné au ministre de Tchécoslovaquie à Berlin l'assurance renouvelée, au nom de M. Hitler, que le gouvernement allemand ferait les plus grands efforts pour améliorer les relations germano-tchèques.

Plus décisive encore est la déclaration faite par lord Halifax à la Chambre des Lords, le 16 mars : « Le maréchal Goering a autorisé le gouvernement britannique (il ne s'agit plus du gouvernement tchèque) à rendre publique l'assurance donnée par Berlin à Prague *que le gouvernement du Reich se considérait comme toujours lié par le traité germano-tchèque* ». (*Times* du 17 mars 1938.)

Les arguments du D^r Drost en faveur de la caducité intrinsèque du pacte d'arbitrage germano-tchèque seront peut-être un jour repris par le gouvernement allemand. Mais, comment les faire prévaloir sur la déclai-

ration faite en sens contraire par le secrétaire d'État britannique, avec l'autorisation du gouvernement du Reich? Le traité d'arbitrage germano-tchèque n'a jamais été dénoncé par l'Allemagne; de son propre aveu il est toujours en vigueur. Étant toujours en vigueur, il constitue donc toujours le support nécessaire, mais suffisant, pour le maintien du traité de garantie conclu entre la France et la Tchécoslovaquie.

Cependant, un dernier point doit être envisagé sur cette matière. Le traité d'arbitrage germano-tchèque n'a pas assuré *directement la procédure de règlement de tous* les litiges pouvant naître entre ces États. En particulier les litiges pouvant naître du traitement prétendu illégal d'une minorité nationale protégée par un traité dit « de minorité », font l'objet de dispositions spéciales (pétition des minorités au Conseil de la Société des Nations, invocation de l'art. 11 du pacte, recours à la Cour permanente de justice internationale) dont le traité d'arbitrage germano-tchèque a déclaré qu'elles restaient applicables.

Mais l'introduction de cette incidente ne saurait avoir, en l'état, aucune portée. Jusqu'ici on n'a jamais entendu dire qu'il y ait eu officiellement « litige » entre l'Allemagne et la Tchécoslovaquie. Si, dans de nombreux discours politiques, les dirigeants du Reich et le Führer en tête ont déclaré qu'ils ne supporteraient pas que les minorités allemandes soient opprimées dans certains pays, il ne semble pas que le ministre d'Allemagne à Prague ait fait auprès du gouvernement de M. Hodza une démarche constituant « litige » véritable entre les deux gouvernements sur le régime des minorités. Les Sudètes n'ont pas non plus engagé de procédure récente à Genève : ils négocient avec le gouvernement de l'État auquel ils ressortent.

La question technique de l'application éventuelle du traité germano-tchèque à un litige qui naîtrait de la volonté de faire respecter un « traité de minorité » ou de faire modifier le statut juridique d'une minorité en Tchécoslovaquie, si elle existe à l'état de principe, à l'état de devenir possible, n'a pas été posée : ce n'est donc pour le moment qu'une éventualité ne modifiant en rien la solution générale.

Dès lors on est pleinement fondé à conclure, en réponse au premier argument présenté, aussi bien en France qu'en Allemagne, que le traité de garantie franco-tchécoslovaque est avant tout la conséquence et la dépendance du traité d'arbitrage germano-tchèque. Celui-ci étant toujours en vigueur, il n'y a aucun motif raisonnable pour que sa conséquence soit supprimée.

Voici maintenant les considérations qu'inspire le deuxième ordre d'arguments tirés de l'article 4 du traité de garantie franco-tchécoslovaque :

2°. — *En violant partiellement le pacte rhénan et en le dénonçant unilatéralement, l'Allemagne n'a pu provoquer son extinction, ni, par voie de conséquence, mettre fin au traité de garantie entre la France et la Tchécoslovaquie.*

L'article 4 du traité de garantie franco-tchécoslovaque est ainsi conçu : « Le présent traité sera ratifié; les ratifications en seront déposées à Genève à la Société des Nations en même temps que les ratifications du traité conclu en date de ce jour entre l'Allemagne, la Belgique, la France, la Grande-Bretagne et l'Italie, et du traité conclu à la même date entre l'Allemagne et la Tchécoslovaquie. Il entrera et demeurera en vigueur dans les mêmes conditions que lesdits traités. »

Ici, on se trouve en présence d'un texte très net qui ne renvoie pas seulement aux pactes d'arbitrage germano-tchécoslovaque ou germano-français, mais aussi au pacte rhénan. Il faut donc résoudre la question de savoir si le pacte rhénan est encore ou non en vigueur. S'il s'est écroulé, le traité franco-tchécoslovaque aura eu beau garder son autre support, le traité d'arbitrage germano-tchèque toujours en vigueur, il sera tout de même devenu précaire et boiteux du fait de l'extinction de l'autre support, le pacte rhénan.

Mais ici aussi, une sorte de déformation du droit s'est faite dans les esprits, et il y a eu déplacement du siège de la discussion. Évidemment, pour l'homme de la rue qui a vu la Rhénanie envahie au mépris des articles 42 et 43 du traité de Versailles et de l'accord de Locarno qui devait en assurer le respect, le pacte rhénan n'existe plus. Le raisonnement est alors très simple : « Le pacte rhénan a été violé par l'Allemagne; on ne peut plus dire qu'il soit en vigueur; dès lors qu'il n'est plus en vigueur, le traité franco-tchécoslovaque a, par le jeu de son article 4, subi de ce fait une atteinte mortelle. »

Mais cette impression ne résiste pas, sur le terrain juridique, à un examen des textes, ni au rappel des principes généraux.

L'article 21 du traité d'arbitrage germano-tchèque renvoie, comme l'article 4 du traité d'assistance franco-tchécoslovaque, au pacte rhénan. Or que dit l'article 8 de ce pacte, touchant son extinction? Il est ainsi rédigé :

« Article 8. — Le présent traité sera enregistré à la Société des Nations, conformément au pacte de la Société. Il restera en vigueur jusqu'à ce que, sur la demande de l'une ou de l'autre des hautes parties contractantes, notifiée aux autres puissances signataires trois mois d'avance, le Conseil, votant à la majorité des deux tiers au moins, constate que la Société des Nations assure aux hautes parties contractantes des garanties suffisantes, et le traité cessera alors ses effets à l'expiration d'un délai d'une année. »

L'article 4 de notre traité de garantie renvoie donc au pacte rhéan, et le pacte rhéan, dans son article 8, déclare qu'il restera en vigueur jusqu'à ce qu'une décision prise à la majorité des 2/3 par le Conseil de la Société des Nations proclame que les garanties générales de la Société des Nations suffisent et qu'on peut mettre fin au pacte rhéan. Celui-ci demeurera d'ailleurs en vigueur jusqu'à la fin d'un délai d'une année.

Reportons-nous maintenant aux faits. Est-ce qu'à un moment quelconque, fût-ce après le 7 mars 1936, le Conseil de la Société des Nations a constaté, conformément aux prévisions de l'article 8 du pacte rhéan, que celui-ci est devenu inutile à raison des garanties suffisantes offertes par la Société des Nations? Nullement. Par suite, si on s'en tient aux textes, on doit déclarer que le pacte rhéan est toujours juridiquement en vigueur, et que, par voie de conséquence, le pacte franco-tchécoslovaque, qui en est une conséquence, est toujours en vigueur également.

Mais, dira-t-on — et ici on revient au raisonnement de l'homme de la rue qui prendra cependant une physionomie différente dans la bouche de gens cultivés — l'Allemagne a dénoncé unilatéralement les accords de Locarno en tant qu'ils concernent le pacte rhéan, elle a procédé à une rupture unilatérale non prévue par l'article 8 : le pacte rhéan n'est pas mort conformément aux règles, mais il est mort et, avec lui, tous ses accessoires.

Ce raisonnement simpliste, de prétendu bon sens, peut évidemment séduire des masses, et même des personnes qui ne réfléchissent pas. Mais il est complètement faux et extrêmement dangereux, car il revient à dire que la partie qui viole le traité international (ou, en droit privé, le contrat synallagmatique) dont elle est signataire, est fondée à trouver, dans cette violation même, le droit de tenir le traité ou le contrat pour résolu, donc caduc.

Or les principes du droit, expression du bon sens et de l'équité, sont radicalement inverses. En droit civil, comme en droit canonique, comme en droit international, « quiconque viole un contrat synallagmatique ou un traité met l'autre partie en situation d'invoquer la résolution du contrat, mais est irrecevable à se targuer de ses propres torts pour invoquer la rupture du contrat. » Autrement dit, celui qui a violé le contrat ou le traité ne peut ni en réclamer le bénéfice, si l'autre partie invoque la résolution pour inexécution (art. 1184, Code civil), ni se targuer de la rupture de l'accord si l'autre partie en réclame le respect, car on ne saurait livrer les contractants corrects et de bonne foi à la discrétion de ceux qui manquent à leurs engagements.

Au cours des négociations préparatoires à la conclusion du pacte

Briand-Kellog, le secrétaire d'État américain a formellement réservé l'application de ces principes, en déclarant dans une note adressée au gouvernement français, que tout État qui recourrait à la guerre, en violation de son engagement, pour la satisfaction d'intérêts nationaux, se priverait ipso facto du bénéfice du pacte.

Le raisonnement d'après lequel un traité n'existe plus s'il est violé par une partie conduit d'ailleurs à des conséquences absurdes qui en sont la condamnation. Admettra-t-on par exemple que l'Allemagne ayant violé le traité de Versailles dans un très grand nombre de ses dispositions (par exemple les articles 42 et 43 créant la zone rhénane démilitarisée et la partie concernant les armements), automatiquement le traité de Versailles tout entier se serait écroulé ? Il n'y aurait plus de traité de Versailles parce qu'il a plu à l'Allemagne de le violer. A ce compte, Strasbourg et les trois départements recouverts d'Alsace et de Lorraine auraient cessé d'être français, par suite de la prétendue caducité du traité de Versailles.

Au reste, si certaines personnes sont tombées, de bonne foi, « dans le panneau » captieux tendu par les violateurs de traités, jamais les puissances signataires du pacte rhénan violé par l'Allemagne, ni aucune autre, n'ont, au lendemain du 7 mars 1936, admis le raisonnement erroné qui est ici combattu.

Au cours de la conférence spéciale des puissances intéressées qui s'est tenue à Londres aussitôt après le 7 mars 1936, comme au cours de la session du Conseil de la Société des Nations qui a suivi, la violation du pacte rhénan par l'Allemagne a été solennellement constatée, en tant qu'elle résultait de l'occupation de la zone démilitarisée rhénane ; mais les gouvernements anglais, français et belge ont aussi déclaré qu'ils se considéraient encore comme liés par les accords de Locarno ou aptes à en réclamer le bénéfice. En cas de violation de la frontière française par l'Allemagne, l'Angleterre viendra immédiatement à l'aide du gouvernement français, non pas seulement en vertu de l'article 16 du pacte de la Société des Nations, mais en vertu des engagements très précis de celui des accords de Locarno qui s'appelle le pacte rhénan (lettre du 1^{er} avril 1936 de M. Eden à M. Corbin et réponse conforme aux déclarations échangées en novembre 1937 à Londres entre les deux gouvernements, etc.).

Il ne faut donc pas glisser dans l'erreur dénoncée plus haut et dire que le pacte rhénan est mort, même en dehors des prévisions de son article 8, mort en droit ou au moins en fait. Ce serait admettre que la France n'aurait plus droit à la garantie de l'Angleterre en cas de violation de sa propre frontière. Le pacte rhénan subsiste donc, en droit comme

en réalité. Ce qui est vrai, c'est que l'État qui l'a violé, au moins partiellement, et dénoncé unilatéralement, ne peut ni se targuer de sa rupture, ni en réclamer le bénéfice. Au contraire, la France, qui avait le choix entre la résolution et l'invocation du bénéfice, dans la mesure où celui-ci peut exister, a opté pour le maintien. En effet, elle a, dans l'intérêt de la défense de sa frontière de l'Est, obtenu de l'Angleterre la confirmation de ce qu'on appelle maintenant une alliance défensive, attendu que jusqu'ici aucun nouvel accord n'est venu permettre à l'Angleterre de redonner à l'Allemagne la garantie dont celle-ci bénéficiait à l'ouest, d'après le pacte rhénan originaire. Bien plus, elle a promis à l'Angleterre son assistance dans le cas où celle-ci serait attaquée sans provocations par l'Allemagne.

Par voie de conséquence, la prétendue extinction du traité de garantie franco-tchèque du 16 octobre 1925, déduite de l'article 4 qui lie le maintien en vigueur de cet instrument à celui du pacte rhénan, est démentie en droit comme en fait.

3°. — *L'extinction du traité de garantie franco-tchèque ne saurait être déduite d'une prétendue violation des accords de Locarno, résultant de la conclusion de l'accord franco-soviétique et de celui signé entre l'URSS et la Tchécoslovaquie.*

L'argument présenté sur ce point par le professeur Drost a été déjà formulé par le gouvernement allemand. Celui-ci a envoyé dès le 25 mai 1935 un premier memorandum où il dénonçait le pacte franco-soviétique du 2 mai 1935, comme incompatible avec les accords de Locarno. Un second memorandum, destiné à justifier la réoccupation de la zone rhénane démilitarisée, a été adressée à ce moment aux États signataires des accords de Locarno.

Mais il n'est guère besoin de réfuter en détail les allégations présentées alors ou depuis. En effet, le gouvernement français a tenu à répondre le 25 juin 1935 d'une manière complète au premier memorandum allemand, après avoir obtenu de chacun des trois autres signataires du pacte rhénan, Italie, Angleterre et Belgique, une lettre ou une déclaration diplomatique reconnaissant la parfaite compatibilité du traité franco-soviétique avec les accords de Locarno. Le projet de loi portant approbation de ce pacte franco-soviétique n'a été déposé, le 27 juin 1935, par le gouvernement français qu'une fois la réponse parvenue à Berlin.

Au surplus, si l'Allemagne avait été sincère dans son argumentation, elle aurait accepté l'offre que lui a faite, à plusieurs reprises, la France, par la bouche de plusieurs de ses présidents du Conseil, et, à la veille même du 7 mars 1936, de déférer cette question à la Cour permanente de justice

internationale ou à des arbitres : or elle n'a jamais voulu porter cette question juridique devant des instances compétentes!

Quant à l'accord de garantie signé le 16 mai 1935 entre l'URSS et la Tchécoslovaquie, on ne voit pas en quoi il pourrait avoir affecté l'accord d'arbitrage germano-tchèque du 16 octobre 1925 : le gouvernement du Reich jusqu'ici tient cet accord pour toujours en vigueur.

On est donc autorisé à passer assez rapidement sur le troisième ordre d'arguments tirés des traités conclus par la France et la Tchécoslovaquie avec l'URSS.

Examen des objections tirées, soit de textes généraux, soit de principes généraux du droit international

Ainsi que cela a été dit, un premier texte général pourrait être mis en jeu, si la Tchécoslovaquie était attaquée par l'Allemagne : c'est le pacte Briand-Kellog, qui a été souvent violé hélas! mais qui est toujours intact en principe. Par la bouche du secrétaire d'État, Cordell Hull, le gouvernement des États-Unis a rappelé récemment que les États du monde entier ont signé le pacte de renonciation au recours à la guerre pour des fins de politique nationale, et que les États-Unis ne pouvaient pas demeurer indifférents à toute violation.

Evidemment, l'aide à la puissance agressée ne constitue pas, pour les autres nations signataires, un devoir positif en vertu du pacte Briand-Kellog, et la France a toujours déploré cette lacune qu'elle souhaitait éviter, mais si cette aide n'est pas un devoir matériel et juridique, elle est tout de même une faculté licite, et même un devoir moral : la légitime défense d'autrui n'est pas un recours à la guerre pour des fins de politique nationale.

Il faut d'ailleurs en arriver à l'article 16 du pacte de la Société des Nations, qui a été particulièrement utilisé par les adversaires de la survivance et de l'efficacité du traité de garantie franco-tchèque.

1^o. — *L'aide immédiate prévue par le traité de garantie franco-tchécoslovaque est juridiquement et effectivement en harmonie avec l'article 16 du pacte de la Société des Nations.*

Nul ne peut nier qu'en fait l'article 16 du pacte soit fortement affaibli, car il a été fréquemment violé ainsi que d'autres textes capitaux du pacte ; aussi comprend-on les hésitations de certaines nations petites ou moyennes à demeurer liées par lui. Mais s'il était besoin de prouver sa survivance

en droit, il suffirait d'évoquer l'acharnement apporté par certaines nations à vouloir absolument obtenir la destruction de ce texte, qualifié de clé de voûte du pacte par les nations sociétaires et traité comme tel par les scissionnaires de la Société des Nations. Si l'article 16, effectivement bien malade, était un texte mort, on ne se donnerait pas tant de peine pour le tuer. Il a fait l'enjeu à Genève, en janvier dernier, d'un débat impressionnant au Comité des 28 pour la réforme du pacte. Certes les faits présents et actuels montrent avec trop d'évidence que les nations membres reculent à l'appliquer dans toutes les circonstances où la mise en jeu serait justifiée. Mais ce texte contient des virtualités d'alliance contre un agresseur possible, telles qu'un pays qui, comme le nôtre, a toujours mis sur la sécurité collective, ou même, sans parler d'une sécurité collective intégrale, sur l'accord entre nations fidèles aux traités, ne peut souscrire à la destruction de l'article 16. M. Paul Boncour l'a éloquemment montré à Genève.

Aussi bien, il ne suffirait pas de démontrer ici que l'article 16 continue à vivre en droit, car les « réalistes » conseillent fortement de ranger cette arme rouillée au magasin des accessoires en attendant que le jour arrive où on pourra l'utiliser. Mais il est possible de montrer autrement l'importance capitale et effective que conserve encore cet article. L'article 16 est le support juridique nécessaire, mais non exclusif, des obligations subsistant à la charge de l'Angleterre dans le pacte rhénan, et il est l'unique support juridique d'une intervention possible de l'Empire britannique entier sur le continent européen.

Mais, dira-t-on, l'article 16 comprend deux parties : une partie obligatoire, celle des sanctions économiques et financières, dont nous avons vu la mise en jeu réduite et d'ailleurs inefficace en 1935-1936 ; puis l'article 16, alinéa 2, prévoyant les fameuses sanctions militaires, navales et aériennes qui, jusqu'ici, n'ont jamais été mises en branle. Est-il vrai que l'Angleterre considère que l'article 16 existe toujours en ses deux parties ?

Si nous ne consultions que les polémiques et même le discours prononcé par M. Chamberlain, le 2 mars 1938, peu favorable à la sécurité collective, l'article 16 n'aurait pas, dans les sphères dirigeantes britanniques, plus d'importance qu'il n'en a dans d'autres pays. Mais il faut évoquer le très important discours du Premier ministre d'Angleterre, prononcé le 24 mars, peu de jours après que la France eût réaffirmé catégoriquement sa fidélité au traité franco-tchécoslovaque, discours qui, d'autre part, a précédé la grande crise du mois de mai.

Or, sur quoi M. Chamberlain s'est-il appuyé pour indiquer à l'Allemagne que l'Angleterre ne resterait pas indifférente en cas de troubles en Europe Centrale ? Sur le pacte de la Société des Nations.

Il définit en premier lieu les engagements particuliers de la Grande-Bretagne : « Ce sont tout d'abord la défense de la France et de la Belgique contre toute attaque non provoquée, en conformité de nos obligations existantes, *en vertu du traité de Locarno*, et aussi les obligations prises par les traités envers le Portugal, l'Irak et l'Égypte. Telles sont nos obligations de défense à l'égard de certains pays particuliers. »

« Reste un cas d'un caractère plus général, mais qui peut avoir non moins de signification : celui-ci est le cas découlant du Covenant de la Société des Nations et qui a été nettement défini par l'ancien secrétaire d'État aux Affaires étrangères, M. Eden, quand il a dit : « En outre, nos armements pourraient être utilisés pour venir en aide à une victime d'agression, en toute circonstance où, à notre jugement, il serait opportun, en vertu des dispositions du Covenant, de le faire ».

Un tel cas pourrait, par exemple, inclure la Tchécoslovaquie, poursuit M. Chamberlain : « Le gouvernement britannique a reconnu que, dans les circonstances actuelles, la possibilité pour la Société des Nations de remplir toutes les fonctions qui lui étaient originellement assignées est réduite, mais il ne faut pas interpréter ceci comme signifiant que le gouvernement de Sa Majesté n'interviendrait en aucune circonstance en tant que membre de la Société des Nations pour le rétablissement de la paix ou le maintien de l'ordre international, si les circonstances étaient telles qu'elles rendent opportune son intervention. »

Ainsi, la Grande-Bretagne ne s'est pas vue en mesure d'imiter la France, en contractant, à titre de nouvelle contribution, de nouveaux engagements d'un caractère défini en Europe et, en particulier, à l'égard de la Tchécoslovaquie. Mais l'article 16 du pacte — quoique non nommé — est considéré par l'Angleterre elle-même comme le lien juridique fondamental qui explique et justifie son intervention en Europe centrale, en vue d'éviter la guerre, qui expliquerait et justifierait son assistance armée dans l'hypothèse où, comme le dit le Premier ministre, « le gouvernement de Sa Majesté interviendrait, en tant que membre de la Société des Nations, pour le rétablissement de la paix et le maintien de l'ordre international ».

Dans le cas envisagé d'une agression contre la Tchécoslovaquie, l'article 16 pourrait présenter d'autres utilités. En vertu de son alinéa 3, les nations membres doivent prendre les dispositions nécessaires pour faciliter le passage, à travers leur territoire, des forces de tout membre de la Société qui participe à une action commune pour faire respecter les engagements de la Société. Sans aborder pour le moment le problème politique de savoir si la Pologne ou la Roumanie envisageraient d'un œil

favorable de laisser traverser leur territoire par les troupes de l'URSS venant au secours de la Tchécoslovaquie attaquée, on ne saurait passer sous silence le facteur important que constituerait, en cas d'attaque de la Tchécoslovaquie et d'appel à l'aide, conformément au traité du 16 mai 1935, le droit pour l'URSS d'invoquer sa qualité de membre de la Société des Nations, afin de réclamer les facilités nécessaires à l'exercice d'une action commune.

Jusqu'ici, il n'a été parlé de l'article 16 que pour souligner son « potentiel », les réserves de possibilités juridiques et pratiques qu'il contient. Mais il est temps de répondre aux arguments du Dr. Drost qui, par un paradoxe savoureux, donne à la France et à la Tchécoslovaquie des leçons sur l'interprétation du pacte de la Société des Nations. Un des passages de son article dit même « que le droit de la Ligue des Nations l'emporte sur le droit des traités particuliers » : ainsi la supériorité des traités collectifs est reconnue par un juriste d'un pays qui a proclamé que, seuls, les traités bilatéraux avaient à ses yeux une valeur pratique.

Pour le professeur de Berlin, le traité par lequel la France et la Tchécoslovaquie se sont engagées à se prêter « immédiatement » aide et assistance, en agissant par application de l'article 16 du pacte de la Société des Nations, ne saurait rendre obligatoire, ni même permettre une intervention en laissant la France (ou la Tchécoslovaquie) se faire juge de savoir si l'autre partie est ou n'est pas victime d'une agression non provoquée, et cela dès avant que le Conseil de la Société des Nations ait délibéré. Or il y aurait, comme cela a été envisagé tout à l'heure, deux phases distinctes dans la délibération du Conseil. Dans la première, le Conseil doit envoyer, conformément à l'article 17, une invitation préliminaire à l'Allemagne, État non membre de la Société des Nations, à se soumettre aux obligations du pacte. Dans la seconde, il décide si, réellement, le pacte a été violé, et il doit être unanime pour recommander aux États membres d'avoir à prendre telle ou telle disposition militaire. C'est alors, et alors seulement, dit le professeur Drost, que la France pourrait intervenir pour aider la Tchécoslovaquie attaquée.

Cette interprétation de l'article 16, alinéa 2, du pacte paraît, au premier abord, très sensée. On pourrait même aller plus loin et prétendre que le jour où la Société des Nations serait vraiment, non plus une juxtaposition de gouvernements, une ligue de puissances, mais un être moral organique, c'est une délibération collective qui devrait à la fois statuer sur la rupture du pacte par les armes, et sur les devoirs de chacun des membres du pacte. Il devrait être interdit à quiconque de devancer, avec ou sans convention particulière, la délibération collective par une action individuelle d'assistance.

Observons cependant que, déjà, dans la société constituée à l'intérieur de chaque nation, l'exercice du droit de légitime défense de soi-même ou d'autrui est considéré comme une faculté *primaire* de tout individu et n'est subordonné à aucune autorisation préalable de l'autorité publique.

Mais la Société des Nations n'est qu'un être moral incomplet; les nations n'ont pas voulu se dessaisir de leur pleine souveraineté, et, très peu après la mise en vigueur du pacte, l'article 16 a été l'objet d'assauts formidables et d'interprétations débilantes.

En 1921, la seconde Assemblée a voté des amendements qui ne sont pas encore ratifiés, mais qui ont eu justement pour objet de transformer cette délibération collective sur l'agression dont on parlait tout à l'heure en une juxtaposition de décisions de puissances souveraines. En vertu d'un des amendements à l'article 16, adoptés en 1921, chaque nation membre a le droit d'apprécier, elle et elle seule, si, oui ou non, à son avis, le pacte a été violé par un recours aux armes.

Mais, dira-t-on, si cet amendement n'a pas été ratifié, il n'est donc pas entré en vigueur. Précisément en vue de cette éventualité, l'Assemblée de 1921 a recommandé que, jusqu'à la pleine ratification des amendements, ceux-ci seront considérés provisoirement comme « des directives pour les organes et les membres de la Société des Nations. Or, parmi ces directives figure le n° 6 ainsi conçu : « Il appartient aux différents membres de la Société des Nations de déterminer s'il y a eu rupture du pacte ». C'est la consécration du droit de décision individuel et discrétionnaire pour chaque État. Le protocole de 1924 non ratifié lui-même se bornait à souligner que chaque État membre était tenu, dans cette appréciation, de se conformer loyalement aux obligations du pacte.

Si nous quittons le domaine de la doctrine pour aborder celui de la pratique, nous constaterons que, dans la seule hypothèse où l'article 16 a été l'objet d'une application, c'est-à-dire en octobre 1935 lorsqu'on s'est demandé si l'Éthiopie avait été l'objet d'une agression, ce sont les nations membres du Conseil, puis de l'Assemblée qui ont « individuellement » approuvé les conclusions du Comité restreint désigné pour constater la rupture du pacte.

Ce caractère individuel des décisions a été poussé bien plus loin, car l'article 16, alinéa 1, du pacte crée directement à la charge de chaque membre de la Société, l'obligation de participer sans délibération préalable nécessaire du Conseil à l'application des sanctions économiques contre l'agresseur. On a créé le 16 octobre 1935 un « Comité de coordination des sanctions économiques » où, chacune des 49 nations représentées est venue avec sa voix, comité qui n'était pas par lui-même un organe de la Société des Nations. Dans le seul cas où l'article 16 a été mis en

application — et encore l'alinéa 2 n'a-t-il pas été invoqué — on a donc appliqué et développé les directives de 1921.

A la lumière de ces faits, on comprend mieux le passage du discours de M. Chamberlain qui, le 24 mars, reproduisait lui-même une déclaration de son ancien secrétaire d'État au Foreign Office, M. Eden : « Nos armements pourraient être utilisés pour venir en aide à une victime d'agression en toute circonstance où, à *notre jugement*, il serait opportun, en vertu des dispositions du Covenant, de le faire. » L'Angleterre maintient donc les directives de 1921.

Si on revient aux accords de Locarno, on ne peut pas ne pas être frappé de constater que le traité de garantie franco-tchécoslovaque, dont les liens avec le pacte rhénan sont très étroits, quoique moindres que ceux allégués par certains, est en harmonie avec l'article 4, n° 3, du pacte rhénan.

A la demande de la France, l'Angleterre et l'Italie avaient consenti à la rédaction suivante de cet article 4 : « En cas de violation flagrante de l'article 2 du présent traité ou de contravention flagrante aux articles 42 et 43 du traité de Versailles par l'une des parties contractantes, chacune des autres puissances contractantes s'engage dès à présent à prêter immédiatement son assistance à la partie contre laquelle une telle violation ou contravention aura été dirigée, dès que ladite puissance aura pu se rendre compte que cette violation constitue un acte non provoqué d'agression, etc. Néanmoins le Conseil de la Société des Nations, saisi de la question conformément au premier alinéa du présent article, fera connaître le résultat de ses constatations, etc. »

Il faut reconnaître que l'article 1^{er} du pacte franco-tchécoslovaque n'est pas aussi explicite. Il se borne à créer l'engagement « de se prêter *immédiatement* aide et assistance », sans développer le sens de cette formule. Mais l'atmosphère dans laquelle se sont déroulés tous les travaux préparatoires des accords de Locarno démontre bien que, pas un instant, il n'y a eu de doute au sujet de cette interprétation. « Immédiatement » veut dire sans délibération préalable nécessaire du Conseil de la Société des Nations.

Cette harmonie du pacte rhénan et du pacte de garantie franco-tchèque prend un relief encore plus grand si on observe le soin avec lequel la France a, en 1935, dans le protocole d'application du pacte d'assistance conclu par elle avec l'URSS, spécifié qu'en aucun cas elle ne serait tenue de mettre en mouvement ses forces militaires avant que fût connu le résultat des délibérations du Conseil de la Société des Nations sur l'application éventuelle de l'article 16 du pacte, soit que le Conseil se mette d'accord pour formuler une recommandation, soit qu'après avoir délibéré vainement il n'ait pu parvenir à une recommandation.

Ainsi la jurisprudence de l'Assemblée et du Conseil, corroborée *a contrario* par le texte ci-dessus, confirme que l'article 16 du pacte de la Société des Nations n'oblige pas la France à attendre une délibération du Conseil pour prêter assistance à la Tchécoslovaquie attaquée sans provocation par l'Allemagne. Au contraire, elle est tenue de lui prêter *immédiatement* aide et assistance, comme le ferait la Tchécoslovaquie envers elle au cas où nos frontières seraient attaquées.

Mais il faut abandonner maintenant le terrain des textes, pour envisager une dernière objection qui a été présentée contre la survie du pacte de garantie franco-tchèque : elle est tirée du profond changement des circonstances survenues dans la vie internationale depuis 1925, année de la conclusion de cet accord.

2°. — *Les conditions d'application de la règle « Rebus sic stantibus » ne sont pas réalisées ici au point d'entraîner l'extinction du pacte de garantie franco-tchèque.*

On sait qu'en vertu de la théorie « Rebus sic stantibus », les traités internationaux, même supposés à l'abri de telle ou telle cause de résiliation déterminée, sont réputés perdre leur force obligatoire lorsque les circonstances qui ont présidé à leur conclusion ont été tellement bouleversées depuis, qu'on ne peut supposer que les signataires les eussent conclus s'ils avaient prévu un tel bouleversement.

Cette théorie, dont il serait trop long d'étudier l'histoire et le développement, a reçu une application tout à fait spéciale dans l'article 19 du pacte de la Société des Nations, qui a prévu le réexamen et la révision des traités devenus inapplicables, ainsi que des situations internationales dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde.

On peut écarter ici l'étude de l'article 19 qui n'a jamais été mis en application, et qui, particulièrement, n'a jamais été invoqué pour le statut de la Tchécoslovaquie.

Mais il reste le problème général de la règle « Rebus sic stantibus », qui est antérieure et, à certains égards, supérieure à celle de l'article 19. Il ne sera présenté ici aucune formule irréductiblement hostile à cette règle en théorie. Il pourrait être utile à la communauté internationale et à la paix, que la règle « Rebus sic stantibus » s'appliquât un jour aux traités de Locarno, s'il était prouvé que ceux-ci fussent dépassés par des circonstances tellement différentes de celles prévues en 1925, qu'en réalité ils fussent dans leur ensemble devenus inapplicables ou inutiles. L'article 8 du pacte rhénan n'avait-il pas lui-même une éventualité de ce genre ? On peut à la rigueur encore se demander si cette règle pourrait avoir raison de l'article 16 du pacte de la Société des Nations, dans le

cas où l'inexécution de ce texte et d'autres engagements fondamentaux du pacte deviendrait, à son tour, une coutume internationale.

Le vrai problème à résoudre ici n'est pas doctrinal, mais pratique. Il se formule ainsi : « Est-il prouvé qu'en fait l'ensemble des accords de Locarno et l'article 16 du pacte de la Société des Nations aient été détruits par les circonstances survenues depuis environ cinq années ? »

En ce qui concerne les accords de Locarno, tout d'abord, on ne saurait méconnaître que l'Allemagne a quitté la Société des Nations, alors qu'en 1926 elle y était entrée. D'autre part le pacte rhénan a perdu une partie de sa substance sur le point concernant la Rhénanie démilitarisée. Mais il a gardé l'essentiel de sa substance sur la partie concernant nos frontières. Comment des Français peuvent-ils oublier que le pacte rhénan ne comprenait pas seulement la zone démilitarisée, mais encore la sauvegarde de notre frontière de l'Est ? Il est vrai encore que la Belgique s'est dégagée sous une forme indirecte des accords de Locarno : actuellement elle peut recevoir de l'Angleterre et de la France un appui qu'elle n'est plus tenue de fournir en échange à notre pays. On constate encore que, depuis 1936, l'Italie ne s'est plus déclarée prête à tenir ses engagements de garante du pacte rhénan. Elle a en outre quitté la Société des Nations. Observons cependant qu'elle n'a jamais formellement dénoncé les accords de Locarno : ce silence est certainement voulu. Le gouvernement italien a voulu se ménager une carte de ce côté, comme il l'a fait en d'autres domaines.

Si graves que puissent être ces faits, on doit cependant considérer qu'ils n'ont pas eu un effet radical. Le pacte rhénan est toujours debout, en ce qui concerne notre frontière de l'Est, parce que l'Angleterre, garante essentielle, a déclaré à maintes reprises, et le 24 mars 1938 encore, qu'elle était liée par l'accord de Locarno.

Mais par ailleurs aucun des quatre traités d'arbitrage entre l'Allemagne, la Belgique, la France, la Pologne et la Tchécoslovaquie, n'a été dénoncé par l'Allemagne. Il est donc impossible de considérer comme éteint, en vertu de raisons générales étrangères à la teneur des textes, le pacte de garantie franco-tchécoslovaque.

Il y a plus : si le pacte rhénan a été affaibli par sa violation partielle commise en Rhénanie, par la disparition momentanée de la Belgique, par le silence de l'Italie, par le départ de cet État, après l'Allemagne, de la Société des Nations, plus récemment par l'annexion de l'Autriche, il faut aussi rappeler qu'en 1925 personne n'avait pensé à rendre la Russie garante de certains États signataires de Locarno.

Mais voici que, depuis 1934, l'URSS a souscrit à l'article 16 du pacte de la Société des Nations : elle est donc soumise maintenant aux

engagements généraux du pacte qu'elle a signé, à ceux du pacte Briand-Kellog ; enfin, depuis 1935, elle a signé avec deux des États signataires de Locarno, la France et la Tchécoslovaquie, des traités d'assistance mutuelle, aux engagements desquels elle se trouve soumise également.

Ainsi les circonstances ont beaucoup changé depuis Locarno ; elles ont évolué sur un certain nombre de points ; elles ont plutôt empiré, car si l'on faisait la balance, les points sur lesquels Locarno s'est affaibli l'emportent sur les points où il s'est renforcé. *Mais il est impossible, quand on établit une pareille balance et un équitable dosage, de prétendre que les accords de Locarno ont disparu, et ont disparu au regard de la France, soit en tant que bénéficiaire, soit en tant que débitrice de garanties.*

En ce qui concerne l'article 16 du pacte de la Société des Nations, le bouleversement des circonstances a déjà déterminé certains États à invoquer la règle « *Rebus sic stantibus* ». Cependant, tant que la Société des Nations vivra, l'idée de sécurité collective qui domine l'article 16 ne peut disparaître, malgré les nombreuses et graves défaillances commises depuis 1931. Si nous avons besoin d'une démonstration, les événements du mois de mai l'ont faite avec force. L'intervention de l'Angleterre n'était juridiquement fondée que sur le pacte de la Société des Nations. L'Angleterre a fait, pour éviter d'avoir à appliquer les sanctions de l'article 16, ce qu'elle n'avait pas fait le 31 juillet 1914 : elle a pris les devants et a signifié à un des pays en jeu qu'elle ne tolérerait pas la violation par la force du *statu quo* en Europe centrale. Par conséquent, la force du droit du pacte n'a pas complètement disparu, ni sur le terrain des textes qui a été étudié le plus complètement, ni même sur le terrain des réalités qui est beaucoup plus accessible à l'opinion publique.

On peut se demander au contraire, à juste titre, si la Tchécoslovaquie n'aurait pas été envahie à la même époque dans l'éventualité où les gouvernements français et anglais auraient fait leur la thèse déclarant caducs et le pacte de garantie franco-tchèque et l'article 16 du pacte de la Société des Nations.

Conclusion

La démonstration est faite que le pacte de garantie mutuelle signé le 16 octobre 1925 entre la France et la Tchécoslovaquie est toujours en vigueur.

Il faut mettre en garde les peuples contre l'immense danger que peut entraîner la conviction qu'un engagement, même le plus clair, ne lie pas,

dès que son observation comporte certains risques. La civilisation ne peut subsister que si les traités sont observés.

Depuis plusieurs années toutes sortes de prétextes ont été inventés, alors que des agressions flagrantes étaient commises, pour refuser appui aux nations attaquées et même pour paralyser leur liberté de défense. Après les jaunes, les noirs, les rouges, voilà que la Tchécoslovaquie « bigarrée » est visée par des campagnes qui tendent à obscurcir les données les plus évidentes.

Reconnaître qu'un traité de garantie est justement fait pour jouer en cas d'agression, ce n'est pas vouloir la guerre, c'est au contraire la prévenir. Ceux que les traités n'arrêtent pas, peuvent être arrêtés sur la pente fatale par des avertissements formulés à temps. D'autre part, ceux qui sont prêts à affronter leurs obligations sont mieux écoutés lorsqu'ils conseillent la modération et la conciliation aux gouvernements qu'ils auraient éventuellement à assister, ou lorsqu'ils refusent d'assumer à la légère des engagements excessifs.

On doit, en terminant, constater que, depuis la fin avril, les polémiques sur la force obligatoire du pacte de garantie franco-tchécoslovaque et sur la portée des engagements de la France ont changé de ton et perdu de leur gravité. Tout le monde en France a eu le sentiment du péril dans lequel la paix se serait trouvée si les négateurs de la force obligatoire de ce traité avaient été suivis.

Le Congrès National de la Paix s'est refusé à ratifier les conclusions de son rapporteur, développant la note plus haut exposée et réfutée. Avec prudence, il a fait appel aux démocraties, attiré « l'attention de l'opinion sur le texte du traité entre la France et la Tchécoslovaquie, sur ses rapports avec les accords de Locarno et avec l'article 16 du pacte de la Société des Nations, ainsi que sur les interprétations diverses dont il était l'objet... » On voit le recul. Mais pour le cas où l'offensive recommencerait, il n'est pas inutile qu'une étude objective du traité de garantie du 16 octobre 1925 conclue au maintien de son existence et de sa force obligatoire.

Les anciens combattants, qui ont tout de même leur mot à dire sur la défense de la paix, ont eu le sentiment immédiat qu'il fallait regarder la vérité en face au lieu de se réfugier derrière des arguties pour ne pas tenir sa parole. Dans un pays d'opinion, cette connaissance de la vérité est la condition d'une politique claire, ferme et pacifique à la fois, engageant réellement la nation.

Dans son congrès national tenu à Nice, le 6 juin 1938, l'Union Fédérale des Anciens Combattants Français, qui groupe un million d'hommes et constitue la plus forte organisation *libre* de ce genre dans le monde, a

élevé justement sa protestation contre les violations répétées des traités. Elle a salué, au contraire, « le réveil de clairvoyance et d'énergie de la France et de l'Angleterre qui, à deux reprises, viennent de permettre à la République tchécoslovaque, calme et ferme, d'échapper à l'anéantissement ».

A la même époque, la Conférence Internationale des mutilés et anciens combattants (C. I. A. M. A. C.) qui comprend à côté des Français, les Anciens Combattants de l'Europe Centrale, y compris les Tchèques et les Allemands de Tchécoslovaquie, a, dans son ordre du jour, dénoncé de nouveau « le danger que présente l'idée de la fatalité de la guerre ; rappelé qu'avec du courage, du sang-froid et de l'esprit de conciliation il doit toujours être possible de régler honorablement et pacifiquement les différends internationaux ; félicité les membres de la C. I. A. M. A. C., appartenant à des pays qui ont des minorités nationales, de lutter contre les ressentiments du passé et les psychoses dangereuses et de s'employer en faveur du traitement le plus libéral de ces minorités, tout en maintenant les devoirs de loyalisme qui s'imposent à ces minorités vis-à-vis de l'État auquel elles appartiennent... » Et voici la conclusion : « Convaincus que les divisions entre nations pacifiques font le jeu d'agressions séparées, successives et victorieuses, les membres de la Conférence Internationale font appel à tous les peuples en faveur d'une discipline collective, seule capable de sauver la paix. Les anciens combattants de la C. I. A. M. A. C. se proclament décidés à devenir, au premier coup de force pouvant menacer leur pays, l'âme de la résistance nationale conjuguée avec l'assistance mutuelle. »

Ce ne sont pas des juristes qui ont voté ces résolutions. Mais lorsque les juristes ont étudié les traités, et que chacun sait où sont les droits et où sont les obligations, ce sont les forces morales qui décident en dernier lieu de la satisfaction des uns et du respect des autres. La vraie sauvegarde de la paix réside non seulement dans la force matérielle, mais aussi dans la force morale, c'est-à-dire dans la conscience des responsabilités et la volonté d'y faire face.

RENÉ CASSIN