

Préface

Albert Legault

De la SDN à l'ONU : Raoul Dandurang et la vision idéaliste des relations internationales

Volume 31, numéro 4, 2000

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/704218ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/704218ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Legault, A. (2000). Préface. *Études internationales*, 31 (4), 641–647.

<https://doi.org/10.7202/704218ar>

Préface

Pour bien souligner le 75^e anniversaire de la présidence de l'Assemblée générale de la Société des Nations par feu le sénateur Raoul Dandurand, les auteurs et l'éditeur associés à ce projet ont décidé d'unir leurs efforts pour livrer au public la contribution essentielle de cette personnalité aux grands débats sur la sécurité collective et le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Ce numéro spécial se veut donc un témoignage posthume à l'œuvre de ce grand diplomate ainsi qu'une contribution critique à l'étude des relations internationales en matière de sécurité.

Nous pourrions en quelque sorte donner le titre suivant à cette préface : *La Relecture d'un personnage à travers deux époques différentes*. En effet, les différences et les contrastes sont grands entre le début des années quatre-vingt-dix qui auraient pu marquer l'avènement d'un « nouvel ordre mondial » et la période des années vingt qui a marqué la première décennie de la Société des Nations. Deux thèmes majeurs se découpent en filigrane dans les études présentées dans ce numéro spécial : 1) le système international et le rôle des organisations internationales et des personnalités marquantes des époques considérées, et 2) les mécanismes d'application de la paix. Avant d'aborder l'un et l'autre de ces thèmes, disons tout d'abord un mot de l'homme.

Jean-François Rioux brosse un tableau élogieux et critique de l'homme que fut le sénateur Raoul Dandurand. « Politicien influent », écrit-il, il faisait partie du cercle intime du gouvernement Mackenzie King. « Fils spirituel des libéraux anglo-saxons tels Adam Smith et John Stuart Mills », le sénateur Dandurand admirait « Gladstone, Lincoln, Honoré Mercier, Woodrow Wilson et surtout Wilfrid Laurier qui fut son mentor ». Pour Thierry Tardy, c'est à des hommes comme Woodrow Wilson, Raoul Dandurand ou le Français Léon Bourgeois que l'on doit la naissance d'« une organisation à vocation universelle » capable de promouvoir « les valeurs de paix ». Pour Lorna Lloyd, Dandurand élu président de l'Assemblée en 1925, a rempli son mandat avec « beaucoup de succès, une habileté et une dignité inégalées et beaucoup d'efficacité ». Aucun autre représentant de dominion « ne fut plus jamais élu à ce poste ». En outre, Dandurand peut tirer gloire d'avoir fait élire le Canada au sein du Conseil de la SDN en 1927.

L'héritage spirituel de Dandurand est exceptionnel, noté et apprécié par tous les auteurs. Il se confond souvent avec la philosophie générale des idées défendues à l'époque, soit par l'homme lui-même ou par l'institution qu'il servait. Cet héritage est toujours d'actualité. Ainsi, pour Charles-Philippe David et Béatrice Pascual, Dandurand est « un précurseur de la sécurité humaine » et un farouche défenseur des « droits des minorités », soulevant sur ce dernier point « le douloureux problème de l'intervention ». Dandurand, juriste de formation, aura aussi grandement contribué, selon Lorna Lloyd, au développement de l'« approche juridique de la paix » et à tous les mécanismes

de règlement des conflits sur la base de l'arbitrage et de la soumission des différends à la Cour permanente de Justice internationale (CPJI). Citant Dandurand, Lloyd résume ses thèses en une formule percutante : « L'arbitrage obligatoire devrait être l'Évangile de la démocratie, car il signifie l'égalité devant la loi. » Autrement dit, le dernier recours des États ne doit pas être la guerre mais le droit.

Le système international et le rôle des organisations internationales

Dans toutes les études présentées, les comparaisons ne manquent pas pour tenter de déceler les éléments propres aux deux époques, les années 20 et les années 90. Dans les deux cas, il s'agit de mettre au ban la guerre elle-même, de reléguer au second plan la notion de l'équilibre des forces, de faire triompher la paix par le droit, de rendre la société internationale semblable à l'ordre interne de la société démocratique grâce à l'établissement de l'État de droit et de procédures de règlement pacifique des conflits. Pour Charles-Philippe David et Béatrice Pascual, les principes cardinaux de la philosophie wilsonienne de Dandurand peuvent être résumés à quatre éléments : le renoncement à la guerre, la normalisation des rapports interétatiques à travers l'application et le respect du droit international, les principes d'interdépendance et de progrès – lesquels permettent le passage de l'idéalisme au libéralisme –, et le respect des droits fondamentaux et de l'intégrité de la personne. Ici, les similitudes sont frappantes entre les deux périodes. Jean-François Rioux nous rappelle cependant que Dandurand est un homme du début du ^{xx}e siècle. Il n'a pas connu « le péril nucléaire, la détérioration de l'environnement, les génocides, la mondialisation, la montée de droits individuels et autres phénomènes de notre époque ».

Au-delà de ces différences et contrastes, la question fondamentale reste cependant de savoir pourquoi la SDN ou l'ONU ont échoué dans leurs tâches. Les réalistes et les défenseurs de la vision dandurandienne s'opposent ou se complètent ici selon le point de vue ou les arguments présentés. Pour Thierry Tardy, l'ONU a été écartée du règlement de la grande majorité des conflits interétatiques de la période de la guerre froide. Dans les années quatre-vingt-dix, l'échec de l'ONU en ex-Yougoslavie, en Somalie, en Angola et plus tard au Rwanda a démontré l'incapacité de l'Organisation « à prendre en charge la gestion de ces conflits ». Plus gravement encore, le développement simultané « des discours humanitaires et des logiques d'ingérence » qui peuvent être considérés comme « des traductions des idéaux wilsonien et dandurandien » ont dû rapidement faire place à « de nouvelles formes de dérégulation ». L'ONU a aujourd'hui perdu de sa crédibilité, elle est discréditée et marginalisée. Pour Tardy, c'est l'ONU et l'idéalisme qu'elle véhicule « qui sont pourtant tenus responsables des échecs des opérations de maintien de la paix ». Pour les réalistes, comme les organisations internationales ne font que reproduire au niveau institutionnel « les rapports de forces prévalant sur la scène internationale, elles ne mettent donc pas fin à l'état de nature ».

Le jugement plus modéré de Victor-Yves Ghebali sur la SDN est tout aussi cuisant. Institution eurocentriste par excellence, la SDN « agonisa en Mandchourie et mourut en Éthiopie – soit dans les deux cas *hors d'Europe* ». L'auteur ne relève pas moins que la SDN a été à l'origine de plusieurs « mesures de maintien de la paix avant la lettre¹ » (peacekeeping), voire même de mesures de consolidation de la paix (peace-building)². L'échec de la SDN n'est donc pas intégral. Les quelques succès de l'Organisation en matière de sécurité collective ont été dus à l'« absence pour les grandes puissances d'enjeux directs dans des conflits par ailleurs sans racines historiques profondes », à l'« égale vulnérabilité des parties » dans certains cas, et à la volonté des grandes puissances de « pérenniser le climat de détente issu des Accords de Locarno ». Dans le cas des conflits asymétriques cependant, le fait essentiel a été « la partialité de la SDN en faveur de l'acteur politique le plus puissant », tendance qui se manifesta dès l'*affaire de Corfou*. Dans l'ensemble toutefois, il est clair que le « naufrage » de la SDN résulte de la montée des régimes autoritaires en Europe (fascisme et nazisme) et du « déficit de sécurité » créé par la non-ratification des États-Unis du Traité de Versailles.

Avec beaucoup de subtilité, David G. Haglund s'interroge sur les raisons profondes des isolationnismes américain et canadien durant la période des années difficiles de la SDN. Il distingue deux notions importantes : le contexte géopolitique et la dérive des « cultures stratégiques » des États-Unis et du Canada. En matière géostratégique, il est clair que le Canada et les États-Unis font partie d'un « continent à part » et qu'ils tirent de ce fait d'importants avantages stratégiques qui les placent à l'abri des tourmentes européennes. En réalité, l'histoire des États-Unis dans le Pacifique ou en Amérique latine durant le XX^e siècle est tout, sauf isolationniste. Comment donc expliquer ce détachement relatif vis-à-vis des questions européennes ? La réponse est peut-être dans l'« internationalisme unilatéral », les États-Unis préférant agir seuls et surtout ne pas s'embarrasser d'« alliances compromettantes ». Avant même la constitution de la SDN, un proche du président Wilson, le colonel House, allait même jusqu'à penser qu'il était inutile que les petites nations fassent partie de la SDN, car elles n'ont ni les ressources financières ou matérielles pour changer quoi que ce soit aux grandes questions du maintien de la paix et de l'ordre international. Dans son *Journal*, House regrettait d'en arriver à cette conclusion « qui ne me semble rien de moins que libérale³ ». Quant au président Franklyn D. Roosevelt, probablement moins isolationniste que la plupart des Américains, si l'on en croit les historiens révisionnistes de l'époque aux États-Unis (Robert Dallek *et alia*), il faudra attendre la guerre sous-

-
1. Telles la surveillance de la ligne d'armistice entre troupes polonaises et lituaniennes à Vilna, l'administration provisoire du territoire de Léticia, et la vérification du retrait des troupes étrangères en Espagne.
 2. Telles les mesures adoptées par le Conseil pour assurer la pérennité du règlement final de l'affaire des Îles d'Åland et de celle de Demir Kapou.
 3. Voir Charles ZORGBIBE, Wilson, *Un croisé à la Maison-Blanche*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998, p. 393.

marine à outrance avant que l'Amérique ne se décide à peser de tout son poids dans le déroulement de la guerre.

Au Canada, les choses ne sont guère différentes. Le principal conseiller de Mackenzie King, l'irlandais Oscar Douglas Skelton, est farouchement autonomiste. Il se méfie davantage de la Grande-Bretagne ou du Commonwealth qui ne représente pas pour le Canada un mécanisme d'« identité collective » auquel il pourrait s'associer les yeux fermés. En réalité, le Commonwealth ou la Grande-Bretagne ne sont pas des pôles d'attraction, alors que la SDN l'est dans la mesure où elle permet au Canada de faire valoir son influence sur un plan international. Le jugement que pose Haglund est sans doute juste. Les sentiments isolationnistes sont forts aux États-Unis comme au Canada, et l'engagement international n'est possible que pour faire valoir son influence, à la condition que de tels principes ne correspondent pas à des « engagements ». Et même lorsque la guerre éclatera, le Canada ne pensait qu'à des « responsabilités limitées » : la fourniture de certains matériels de guerre ou la mise en œuvre de cours d'entraînement pour les pilotes des forces du Commonwealth. En bout de ligne, toutefois, c'est finalement la raison du cœur et l'attachement à la Grande-Bretagne qui tirera le Canada de son isolement, et non la SDN au sein de laquelle Dandurand a œuvré avec beaucoup de brio.

La fameuse remarque du sénateur Dandurand relative à l'existence de cette « maison à l'épreuve du feu » que constituait le Canada de l'époque marque-t-elle un sentiment d'isolationnisme proprement canadien ou tout simplement la reconnaissance de l'existence de « deux sphères » de culture stratégique différente : celle des Européens, minée par le secret et source de toutes les tourmentes militaires, et celle d'« un continent à part » dont les valeurs morales et spirituelles sont fondées sur la transparence, l'état de droit et la paix démocratique ? La contradiction est ici fondamentale, car comment peut-on logiquement affirmer du même souffle que Dandurand était à la fois un grand internationaliste et un isolationniste ? Les explications de Haglund sur l'existence de cultures politiques différentes restent convaincantes. L'Europe représentait une source d'irritation et une cause plus risquée ou dangereuse qu'un élément rassurant ou de soulagement. L'internationalisme est permis tant et aussi longtemps qu'il n'entraîne pas de désagréments trop coûteux. Jean-François Rioux le note aussi dans son étude. Dandurand, écrit-il, a signé le Pacte de la SDN « en croyant que les risques que cela comportait étaient minimaux ». Après le refus des États-Unis de faire partie de la SDN, poursuit-il, « ces risques sont apparus plus importants et c'est à cause de cela que le Canada a demandé une interprétation de l'Article 10⁴ ».

4. Cet article garantit l'intégrité territoriale et l'indépendance politique des États membres, mais selon Gheballi, il fut vite considéré comme « une simple obligation morale ».

Les mécanismes d'application

Victor-Yves Ghebali est formel : la SDN constitue « la première tentative historique d'alignement des règles de la gouverne externe sur celles de la gouvernance interne ». Tous les auteurs s'entendent sur ce point. Juriste de formation, le sénateur Raoul Dandurand n'admettait pas la loi de la jungle. Comme le veut la formule consacrée d'un observateur international, si la solidarité humaine constitue la « flèche du temps », il est raisonnable de penser, comme Dandurand, que les relations internationales « allaient continuer à se civiliser graduellement⁵ ». Pour juger de l'œuvre de la SDN, il faudra beaucoup de temps, concluait Dandurand, et « c'est bien peu de choses dans l'histoire de l'humanité⁶ ».

Les institutions internationales sont fondamentales pour le développement de normes internationales qui permettent d'asseoir les actions de la communauté internationale sur de solides bases juridiques. En ce domaine, l'étude de Lorna Lloyd est éloquent. Le réalisme politique est ici de mise. Pour Lorna Lloyd, dans toute société, peu importe qu'elle soit nationale ou internationale, les questions importantes ne peuvent être réglées que sur une base politique. Lorsqu'une partie « revendique un droit qui n'est pas reconnu par la loi, la Cour se prononcera simplement en faveur de l'autre partie, et cela ne règlera pas le litige ». De la même façon, une cour n'a aucune valeur quand, comme en Irlande du Nord, chaque partie est si retranchée dans ses positions, « que toute déclaration, par quelque autorité que ce soit, relative à la situation juridique existante, devient tout à fait inutile ». Et lorsqu'en 1931 l'adhésion de plusieurs pays à la Clause optionnelle⁷ [... de la CPJI] fut suivie de l'acceptation par le Canada de l'Acte général, « le monde avait déjà commencé à s'effondrer ». La critique de Lloyd reste donc d'actualité. Les idéalistes des années vingt – auxquels l'on pourrait ajouter ceux d'aujourd'hui – ont supposé à tort que « l'absence de l'usage de la force en politique était le *résultat*, la *conséquence*, du rôle des tribunaux ».

Et pourtant, la CPJI a été l'organe de la SDN dont le travail « a été le plus apprécié ». En dix ans (1922-1932) elle a rendu 17 jugements et 24 avis consultatifs. En sept autres années (1932-1939), elle a rendu 15 jugements et 3 avis consultatifs. « Tous les jugements et tous les avis consultatifs ont été acceptés ». C'est donc dire qu'en dépit des critiques, le règne de la loi a continué de fonctionner, ce que Lloyd ne manque pas de souligner, d'autant que la CPJI est père et mère de l'actuelle CJ (Cour internationale de justice). Or non seulement celle-ci a connu de substantiels développements depuis 1996 –

5. Cité dans l'étude de Rioux, *L'Héritage de Raoul Dandurand et la sécurité humaine*.

6. *Ibid.*

7. La Clause optionnelle, assortie de déclarations par les États, permet à ceux qui l'ont acceptée, de porter unilatéralement un conflit devant la Cour. Dans ces conditions, plus nombreux sont les États qui y souscrivent, plus nombreux sont les différends qui peuvent être portés devant la Cour. Elle est donc à juste titre considérée comme une mesure de diplomatie préventive, car on évitait ainsi le recours à la force ou la vraisemblance d'être dans l'obligation d'avoir recours à la sécurité collective. Pour plus d'explications, voir l'étude de Lloyd.

en réalité elle est débordée –, mais elle est souvent choisie comme véhicule de choix afin de régler pacifiquement plusieurs cas qui ne pouvaient connaître aucun dénouement dans le passé. La similitude entre les années vingt et la dernière décennie du *xx*^e siècle est donc frappante pour Lorna Lloyd. Il existe cependant une différence fondamentale, car les barrières actuelles à l'usage de la force « sont aujourd'hui beaucoup plus claires ». L'optimisme face au futur est donc plus solide que dans les années vingt⁸.

Sur la question des droits des minorités, Dandurand innove au sein de la SDN et certaines des procédures mises en œuvre à l'époque trouvent aujourd'hui écho au sein de l'OSCE. Pour Dandurand, la protection des minorités « est la plus haute expression de la civilisation pour un gouvernement de faire que sa minorité oublie qu'elle est une minorité⁹ ». Il instituera un système de plaintes qui fera que dans la diplomatie des coulisses de l'époque certains problèmes pourront être réglés à l'abri de la publicité ou des activités officielles du Conseil¹⁰. Aujourd'hui, le Haut-Commissariat pour les minorités de l'OSCE joue un rôle d'« alerte rapide et d'action rapide », mais il ne dispose d'aucun pouvoir d'intervention directe dans les États. Aux Nations Unies, la *Déclaration universelle des droits de l'homme* tout comme la *Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités* ne sont, comme leur libellé l'indique, que des déclarations. On attend toujours en ce domaine la rédaction d'une véritable Convention en vertu de laquelle une institution internationale ou régionale pourrait procéder à des mécanismes d'application pour en faire respecter les principes affirmés. En Europe, le projet de Protocole additionnel à la *Convention européenne des droits de l'homme* pourra peut-être voir le jour, ce qui rendrait certains droits « justiciables devant la Cour européenne des droits de l'homme¹¹ ». Il serait insensé par ailleurs de ne pas mentionner ici le Document de la réunion de Copenhague de 1990 de la *Conférence sur la dimension humaine de la CSCE* ou la *Charte de Paris pour une nouvelle Europe* qui en reprend les principaux éléments.

8. Lorna Lloyd ne manque pas de souligner aussi la création des tribunaux *ad hoc* sur les crimes de guerre perpétrés en ex-Yougoslavie ainsi qu'au Rwanda, ainsi que l'établissement d'une Cour pénale internationale.

9. Cité dans l'étude de Pascual et David, *Précurseur de la sécurité humaine: le sénateur Raoul Dandurand*.

10. Selon Pablo de Azcarate qui dirigeait le Comité sur les minorités de la SDN, plusieurs actions en coulisse ont été infiniment plus efficaces que toutes les actions prises par le Conseil. Voir Ethan A. KLINSBERG, « International Human Rights on Behalf of Minorities in Post-World War I: Eastern Europe and Today: Placebo, Poison, or Panacea », *University of Chicago Law Roundtable*, 1993, p. 1021. Ghebhali note aussi dans son étude que certains problèmes – notamment le cas des minorités albanaises en Grèce ou la question des optants hongrois en Roumanie – furent certes portés devant le Conseil, mais ils ont été gérés « dans le cadre du régime spécial de protection des minorités et non pas sur la base des dispositions du Pacte de la SDN.

11. Certains droits des minorités sont aussi protégés en vertu de la *Convention-cadre sur les minorités* ou la *Charte des langues régionales ou minoritaires*. Beaucoup d'États doivent cependant encore ratifier ces instruments.

En matière de coercition, la SDN n'a jamais fait preuve d'enthousiasme vis-à-vis de l'action répressive, note Victor-Yves Ghebali, peu importe que l'État contrevenant fut grand ou petit¹². Quant aux rares fois où la SDN recourut à la coercition économique ou morale, la situation ne fut guère plus concluante. La véritable conclusion que l'on peut tirer de l'expérience de la SDN en matière de sécurité collective est qu'en règle générale, selon Ghebali, elle « a privilégié l'action médiatrice et conciliatrice ». Quant à l'ONU, elle a du moins eu le mérite d'intervenir en Corée, mais cette opération ressemble davantage à une coalition *ad hoc* légitimée certes par le Conseil de sécurité mais menée sous la direction des États-Unis, qu'à une véritable opération de sécurité collective.

En dépit de toutes les critiques face à l'idéalisme des années vingt ou trente, une relecture de l'époque nous permet de constater que la SDN a été plutôt réaliste qu'idéaliste. Ghebali nous rappelle à juste titre le sort de l'article 16, qui prévoyait des sanctions économiques et militaires en réponse à une agression. Dès 1921, l'Assemblée adopta « des directives qui *de facto* exclurent l'option des sanctions militaires et supprimèrent l'automaticité des sanctions économiques ». La situation d'aujourd'hui est certes plus interventionniste, ne serait-ce qu'à cause du travail considérable entrepris par le Comité des sanctions des Nations Unies, mais le bilan critique que dressent aujourd'hui plusieurs observateurs est à tout le moins plus que mitigé. Sur de nombreux points, les analyses qui de prime abord peuvent paraître opposées sur le bilan critique de la SDN ou de l'ONU (Ghebali et Tardy) ne sont pas si éloignées les unes des autres. En dépit des discours et de l'idéalisme juridique de la SDN, celle-ci a agi avec prudence et réalisme. Quant aux pays membres de l'ONU, en dépit de leurs échecs successifs en matière de coercition, ils ne sont intervenus que lorsque les grands États le souhaitaient, et la plupart du temps pour les opérations très importantes, en dehors du contexte de l'ONU (l'intervention de l'OTAN au Kosovo).

En guise de conclusion, quel que soit le jugement de l'histoire ou le bilan critique que l'on peut établir face aux organisations internationales, seules celles-ci ont un caractère universel et elles seules sont porteuses de nouvelles normes d'action susceptibles d'engendrer un changement des mentalités, la déconstruction du discours de la guerre et la construction de la paix.

Albert LEGAULT
Directeur, Forum sur la sécurité et la défense (FSD)
IQHÉI

12. La liste est longue : l'affaire de Corfou, la prise de Vilna par la force, la conquête de la Mandchourie, l'*Anschluss* de l'Autriche, le conflit éthiopien, l'invasion de la Pologne...