

Fédérer l'Europe ou subir une nouvelle catastrophe¹ *Le discours européen du juriste Georges Scelle dans les années vingt*

Georges Scelle, en observateur attentif de son époque, s'inquiétait vivement, à la fin des années vingt, de la situation politique et économique de l'Europe :

« On en est réduit, avec stupeur, à craindre dix ans après la fin du cataclysme absurde de 1914, la reconstitution d'un état de choses si inextricable qu'une nouvelle catastrophe en sortirait fatalement. Certes, le remède à cet état de choses n'est ni simple ni immédiatement applicable. Il n'est même pas, à l'heure actuelle, précisément définissable. On sait seulement qu'il implique nécessairement un certain fédéralisme européen »².

L'association du thème d'une Europe se précipitant droit vers une nouvelle catastrophe et de l'appel à une nécessaire union des Européens est, sous des formulations diverses, fréquemment utilisée dans le débat européen de l'entre-deux-guerres. En 1929, Gaston Riou publie un ouvrage laconiquement intitulé : *S'unir ou mourir*. Quelques années plus tôt, le comte Coudenhove-Kalergi, le fondateur fameux de l'Union paneuropéenne, écrivait quant à lui :

« Avec une inconvenable légèreté, l'Europe joue ses destinées, avec un inconcevable aveuglement elle refuse de voir ce qui vient, avec une inconcevable passivité elle se laisse pousser vers les pires catastrophes qui aient jamais menacé un continent »³.

Cette vision catastrophiste de l'avenir est alors partagée par bon nombre d'intellectuels, d'hommes politiques ou d'industriels. Elle s'explique, bien entendu, par le traumatisme engendré par la Première Guerre mondiale. Et beaucoup voient dans un rapprochement européen une chance d'épargner au vieux continent de nouveaux malheurs. Parmi eux, on doit faire figurer en bonne place Georges Scelle (1878-1961), éminent professeur de Droit international à la Faculté de Dijon.

Influencé par la philosophie d'Alain et par l'école solidariste de Léon Bourgeois, Georges Scelle croit à un progrès fondé sur la connaissance scientifique et à l'avènement d'un ordre juridique international, basé sur le dépassement de la souveraineté nationale et le fédéralisme. La création de la

¹ Communication présentée le 5 décembre 1998 dans le cadre de l'École doctorale d'Histoire de Paris-I, paru dans *Hypothèses 1999*, p. 47-54.

² G. SCELLE, « L'Union européenne et la Société des Nations », *Le peuple*, 28 septembre 1930, repris dans *La Société des Nations*, septembre-décembre 1930, p. 785-788.

³ In Denis de ROUGEMONT, *28 siècles d'Europe*, Payot, 1961.

S.D.N. a marqué à ses yeux une première étape positive. Pour autant, il doit bientôt constater toutes les difficultés du nouvel ordre mondial à se mettre en place et il en vient donc à redouter qu'une nouvelle catastrophe vienne frapper à nouveau une Europe mal remise de ses blessures, et qui pourrait peut-être bien, cette fois, ne plus se relever.

Mais ce discours sur la catastrophe n'est pas simplement comminatoire, il s'inscrit dans une stratégie subtilement élaborée qui vise à créer un sentiment d'urgence chez les Européens, seul propice à leur union : rien ne se fera « tant que l'évidence d'un péril imminent ne sera pas devenue un fait de conscience européen »⁴.

Essayons donc d'analyser plus précisément l'utilisation du thème de la catastrophe chez Georges Scelle, une catastrophe d'un type particulier, qui n'est encore qu'à l'état de menace, qui s'annonce certes comme une rupture radicale, mais qui est encore évitable si les Européens en prennent conscience, et qui peut donc finalement avoir une conséquence heureuse, celle de pousser les nations d'Europe à l'union.

1. L'Europe court à sa perte

L'Europe au lendemain de la catastrophe

La Première guerre mondiale était venue brutalement troubler la brillante carrière du professeur de Droit international. Âgé de 36 ans, ce dernier avait été mobilisé dès le 3 août 1914. Nommé sous-lieutenant le 1^{er} décembre, il était affecté trois ans plus tard, le 29 avril 1917, à l'état-major de la VIII^e armée en qualité d'officier jurisconsulte. Le 14 octobre, il était promu lieutenant et cette même année, il fut décoré de la Croix de Guerre. Il sera démobilisé le 19 novembre 1918.

Revenu du front, il mesura bien le caractère exceptionnel du conflit qu'il venait de vivre : « la plus brutale, la plus prolongée, la plus sanglante, la plus vaine des catastrophes guerrières que [l'humanité] eût connu depuis des siècles »⁵, « le plus formidable événement qu'ait enregistré l'histoire depuis la chute de l'Empire romain » :

« On n'avait jamais vu encore les peuples des cinq continents venir prendre leur part d'une mêlée générale, cependant que la révolution menaçait l'univers entier⁶ ».

Convaincu que « la guerre est inutile puisqu'elle ne résout rien⁷ » et renforcé dans ses convictions pacifistes, Georges Scelle se persuadait de

⁴ G. SCELLE, *Essai relatif à l'Union européenne*, Paris, A. Pedone, 1931, p. 1.

⁵ G. SCELLE, « Wilson n'est pas mort tout entier », *Le Progrès civique*, 16 février 1924, p. 14.

⁶ G. SCELLE, *Le Pacte des Nations et sa liaison avec le Traité de Paix*, Paris, Sirey, 1919, p. 6.

jour en jour que cette catastrophe sans équivalent risquait de ne pas demeurer longtemps singulière, décrivant l'Europe « dans un état morbide et périlleux »⁸, vivant « sur le pied de guerre économique et politique », se « ronge[ant] en attendant qu'elle se détruise »⁹.

La montée de nouveaux périls

Georges Scelle s'inquiétait d'abord des feux mal éteints qui risquaient d'embraser de nouveau l'Europe, notamment ces traités de paix remplis « d'erreurs, de lacunes, de solutions factices et par suite provisoires »¹⁰, qui laissaient donc « subsister plus [de conflits] qu'ils n'en [avaient] éteints »¹¹. En outre, un nombre croissant d'États avaient basculé dans la dictature ou le régime autoritaire, et ces gouvernements, échappant au « frein du contrôle parlementaire », sentant « l'aiguillon d'une opinion qu'ils [avaient] eux-mêmes surchauffée »¹², ne pouvaient laisser présager que de nouvelles tensions internationales. Or, « plus encore qu'en 1914 », tout conflit allumé dans cette Europe surarmée dégèrerait « presque fatalement [en une] conflagration générale »¹³.

La désorganisation économique du continent était, en outre, très redoutable et, si l'Europe persistait dans ses « errements traditionnels », elle irait à la « catastrophe »¹⁴. Scelle avertissait, dans une formule saisissante, qu'« économiquement, l'Europe se suicid[ait] progressivement et assez rapidement »¹⁵ par le morcellement douanier et le « protectionnisme outrancier ». L'Europe se privait ainsi du « seul marché » que sa production « puisse encore conquérir : le sien propre »¹⁶. Scelle songeait évidemment au dangereux « Léviathan américain »¹⁷ qui, avec son vaste marché sans frontières ni barrières douanières et sa puissance économique montante, était un dangereux rival pour l'Europe, et surtout un exemple à imiter... Sinon,

⁷ G. SCELLE, « L'organisation d'une autorité publique internationale doit aboutir à la suppression des guerres », *Le Progrès civique*, 29 Janvier 1921, p. 12.

⁸ G. SCELLE, « Les débuts de l'Union européenne », *La Paix par le Droit*, février 1931 p. 89.

⁹ G. SCELLE, « Le Mémoire Briand et la Fédération européenne », *Revue politique et parlementaire*, 10 juin 1930, p. 371.

¹⁰ G. SCELLE, « L'Union européenne et la XI^e assemblée de la S.D.N. », *Revue politique et parlementaire*, 10 octobre 1930, p. 60.

¹¹ G. SCELLE, « Les dangers de paix qui sont sur l'Europe », *Le Progrès civique*, 3 décembre 1927, p. 6.

¹² G. SCELLE, « L'Union européenne... », *op. cit.*, p. 60.

¹³ *Id.*

¹⁴ G. SCELLE, « Les États-Unis d'Europe, le point de vue juridique », *Le Monde Nouveau*, mars 1930, p. 21.

¹⁵ G. SCELLE, « Sur la réalisation de l'Union européenne », *La Dépêche*, 9 juin 1930, p. 1

¹⁶ *Id.*

¹⁷ G. SCELLE, « L'ombre des États-Unis sur le monde », *Le Progrès civique*, 4 février 1928, p. 158.

face à ce « bloc de 120 millions d'hommes », l'Europe « divisée comme elle l'est » ne pourrait pas « lutter longtemps »¹⁸.

Or, il s'avérait désormais illusoire de compter sur la S.D.N. pour réorganiser rationnellement le vieux continent, car « depuis quelques années son rendement subi[ssait] un fléchissement inquiétant », et son rôle tendait « de plus en plus à s'étendre dans les domaines accessoires et à se restreindre dans les domaines principaux, c'est-à-dire les domaines politique et économique »¹⁹.

D'abord parce que les réalités nationales pesaient d'un poids trop lourd au sein de cette institution qui n'était encore qu'une « simple juxtaposition d'États » où l'unanimité constituait un « principe stérilisant »²⁰. Ensuite, parce que l'organisation genevoise avait failli dans son ambition d'universalité, concurrencée par « le pan-américanisme et l'U.R.S.S. »²¹. Enfin, parce qu'elle avait fait preuve d'un désir d'uniformité et d'uniformisation coupable :

« mettre tous les États qui la composent sur un même pied, les juxtaposer simplement en leur imposant les mêmes droits, sans se préoccuper de leurs affinités particulières, de leur voisinage géographique, du degré de solidarité qui les réunit en groupes déjà limités et conscients de leurs biens communs, – c'est commettre à la fois une erreur scientifique et une faute de bon sens²² ».

La fin de l'Europe ?

Tout cela était donc bien de nature à conduire l'Europe vers une « secousse nouvelle, plus profonde et plus étendue que celle à laquelle nous venons d'assister » et qui « amènerait la destruction totale de la richesse, et l'anéantissement de la civilisation. Comme le monde romain sous l'invasion des barbares, l'Europe moderne croulerait inévitablement²³ ». Elle connaîtrait « la ruine et la bolchévisation. Le régime capitaliste et le régime parlementaire mourr[aient] de la même agonie²⁴ ».

Prophéties particulièrement sombres, mais non point stériles, car Georges Scelle pensaient qu'elles seraient de nature à provoquer une réaction salutaire des Européens : selon lui, en effet, « ce sont des nécessités

¹⁸ G. SCELLE, « Les États-Unis d'Europe... », *op. cit.*, p. 21.

¹⁹ G. SCELLE, « Le Mémorandum Briand et la Fédération européenne », *La Paix par le Droit*, juillet-août 1930, p. 269-270.

²⁰ B. MIRKINE-GUETZEVITCH, *op. cit.*, p. 7.

²¹ *Ibid.*, p. 6.

²² G. SCELLE, « La troisième Assemblée de la Société des Nations », *L'Europe Nouvelle*, 7 octobre 1922, p. 1253-1257.

²³ G. SCELLE, *Le Pacte des Nations*, *op. cit.*, p. 7.

²⁴ G. SCELLE, « L'avenir de l'Europe », *La Dépêche*, 28 mai 1931, p. 1.

vitales, pressantes, matérielles, – l'imminence d'un danger commun, la conscience d'intérêts identiques, – qui créent les fédérations²⁵ ».

2. Une menace salutaire

Organiser une fédérations de fédérations

Pour Scelle, la tendance au regroupement est inscrit dans la nature des sociétés humaines, le « phénomène fédératif » étant une « constante » de leur évolution²⁶. Celle-ci doit conduire au fédéralisme universel, « but final et nécessaire de l'organisation internationale »²⁷. La création de la S.D.N. a constitué le premier essai officiel de fédération universelle, certes très imparfait.

En fait, pour réaliser pleinement son universalisme, la S.D.N. devrait se reconstruire sur des bases régionales, se transformer en « une fédération de fédérations superposées et entrecroisées »²⁸ : « superposées », dans le sens où elle se reconstruirait sur un certain nombre de « systèmes fédéralistes régionaux mieux intégrés ou spécialisés »²⁹, telle une Union européenne par exemple ; « entrecroisées », dans la mesure où les États pourraient et devraient participer à plusieurs groupements différents, « dont les cercles, en se regroupant, maintiendraient l'imbrication des intérêts et empêcheraient l'opposition de ces groupements, c'est-à-dire des scissions possibles et dangereuses »³⁰. L'Angleterre appartiendrait par exemple à la Société des Nations, au Commonwealth et à l'Union européenne.

L'union européenne

Parmi ces regroupements régionaux, il en est un qui présentait évidemment le caractère de la plus pressante nécessité, c'était la Fédération européenne, que l'Histoire avait préparée de longue date :

« Il y a toujours eu une Europe, depuis l'Empire romain : celle de la chrétienté, celle de la Monarchie légitime, celle du XVIII^e siècle philosophique et de la Révolution, celle de la Sainte-Alliance, celle de la démocratie industrielle et des nationalités, et aujourd'hui celle qui cherche sa voie, au milieu d'un chaos d'aspirations contradictoires³¹ ».

²⁵ G. SCELLE, *Le Pacte des Nations*, op. cit., p. 113.

²⁶ G. SCELLE, « Anticipations d'ordre juridique sur l'éventuel fédéralisme européen », *L'Europe Nouvelle*, 29 septembre 1929, p. 1296-1297.

²⁷ G. SCELLE, *Essai*, p. 4.

²⁸ G. SCELLE, *Une crise de la Société des Nations. La réforme du Conseil et l'entrée de l'Allemagne à Genève (mars-septembre 1926)*, Paris, PUF, 1927, p. 252.

²⁹ G. SCELLE, *Essai*, p. 4.

³⁰ G. SCELLE, « La S.D.N. au tournant du régionalisme », *La Dépêche*, 27 septembre 1929, p. 1.

³¹ G. SCELLE, *Essai...*, op. cit., p. 2.

L'Union européenne ne se ferait pas contre la S.D.N., elle ne serait qu'un « nouvel élément [du] complexe fédératif existant », « encadrée et décentralisée par l'existence d'autres groupements plus ou moins intégrés »³², tels le panaméricanisme ou l'U.R.S.S., et englobant elle-même « d'autres systèmes plus particuliers et qui déjà sont apparus dans sa sphère », tels la Petite Entente, le groupement scandinave, le groupement baltique ou « l'ébauche balkanique »³³.

Soutien critique au projet Briand

Avec le plan Briand d'Union fédérale européenne, l'idée d'une organisation européenne dans le cadre et dans l'esprit de la S.D.N., prenait un caractère officiel. Georges Scelle critiqua cependant assez sévèrement le Mémoire français de mai 1930, parlant d'« affirmations hasardeuses », de « passages mal venus », de « contre-vérités », qui ne répondaient qu'à des soucis « diplomatiques »³⁴.

Analysant cette « ébauche de confédération »³⁵, il en dénonçait le respect trop absolu des souverainetés nationales, qu'il considérait comme une « impossibilité logique et juridique »³⁶, et les institutions (assemblée, conseil, secrétariat européens), qui constitueraient comme un dédoublement périlleux d'une S.D.N. moribonde.

Il fallait donc plutôt envisager la Fédération européenne comme une « décentralisation par matières », ayant l'avantage de permettre l'adhésion de l'Angleterre, de la Russie et de la Turquie, sur la base des intérêts qu'elles avaient en Europe, et non pas « globalement et indistinctement ». Et, tant qu'elle n'aurait pas réalisé son universalité, le contrôle de la S.D.N. sur la nouvelle organisation ne s'exercerait que « sur la politique de ses membres européens pour s'assurer que leur attitude au sein de l'autre fédéralisme ne viendrait pas contrarier les buts de la politique générale de la Société des Nations. »³⁷ Le groupement européen agirait donc d'une manière relativement indépendante.

Encore fallait-il que les Européens perçoivent l'urgente nécessité du rapprochement, et il y avait là une croisade idéologique que Georges Scelle n'hésita pas à mener avec d'autres : « pour tous ceux qui ont vu et compris, le seul devoir consiste à parler, à parler toujours... »³⁸

³² G. SCELLE, « Anticipations... », *op. cit.*, p. 1297.

³³ G. SCELLE, « L'Union européenne », *op. cit.*, p. 69.

³⁴ G. SCELLE, *Essai*, p. 11.

³⁵ B. MIRKINE-GUETZEVITCH, *op. cit.*, p. 26.

³⁶ *Ibid*, p. 28.

³⁷ *Id.*

³⁸ G. SCELLE, « La Société des Nations vient de tenir à Genève sa troisième assemblée », *Le Progrès Civique*, 14 octobre 1922, p. 25.

3. L'isolement de l'intellectuel face à l'inconscience dramatique des peuples

Une responsabilité morale

Expert lucide des questions internationales, mais aussi ancien combattant de la Grande Guerre, Scelle estimait que sa génération avait désormais la responsabilité « assez lourde » d'organiser définitivement la société internationale par la science et le droit³⁹, préoccupation déjà relativement ancienne chez lui, comme en témoigne par exemple sa participation à la deuxième Conférence de La Haye (1907) en tant que secrétaire de la délégation brésilienne.

Après guerre, il devint l'un des meilleurs spécialistes de la Société des Nations, s'impliquant même directement dans la vie de la jeune institution, comme membre de la Commission de contrôle des conventions internationales du Travail (à partir de 1922), puis au sein du Tribunal administratif de l'O.I.T. (à partir de 1938).

L'engagement

Rapidement néanmoins, le brillant juriste éprouva le besoin d'un engagement plus diversifié. Il collabora ainsi à plusieurs quotidiens et hebdomadaires de gauche, tels que *L'Œuvre*, *La Dépêche* de Toulouse, *Le Quotidien*, *Le Progrès Civique*, *L'Information*, ou à des revues à tendances pacifistes, tels que *L'Europe Nouvelle*, *Le Monde nouveau*, *La Paix par le Droit*, *La Paix*, voire la *Revue politique et parlementaire*. Son combat en faveur de la réforme de la Société des Nations et de l'organisation d'une Union européenne occupèrent une place sans cesse croissante au sein de ses publications, particulièrement à la fin des années vingt. Citons notamment un long « Essai relatif à l'Union européenne⁴⁰ » et un gros recueil de documents sur *L'Union européenne*, écrit en collaboration avec Mirkine-Guetzevitch⁴¹.

Georges Scelle s'engagea parallèlement dans un militantisme plus direct, conquérant bientôt une place de premier plan au sein du pacifisme juridique, dont le but était de soumettre les relations entre États aux règles du droit. Il appartient ainsi au Conseil directeur de l'*Association de la Paix par le Droit*, fondée en 1887 et qui se situait dans la mouvance du radicalisme et de la Ligue des droits de l'Homme, dont il était d'ailleurs membre. Il était également membre de l'*Association française pour la S.D.N.* fondée par Léon Bourgeois en novembre 1918. Georges Scelle y

³⁹ G. SCELLE, *Une crise...*, *op. cit.*, p. 253-254.

⁴⁰ G. SCELLE, *Essai...*, *op. cit.*

⁴¹ B. MIRKINE-GUETZEVITCH, *op. cit.*

trouvait évidemment un milieu largement gagné à ses idées et où les thèmes qui lui étaient chers étaient fréquemment débattus. Il participa, en outre, à des organisations dont l'objectif était plus spécifiquement européen, tel le comité français d'Union douanière européenne, fondé en 1927, dont il était l'un des vice-présidents, et le comité français de Coopération européenne présidé par le mathématicien et député Émile Borel.

L'inconscience des Européens

Mais à quoi pouvait bien mener l'action de ces militants éclairés, alors qu'il n'y avait « dans l'esprit public aucune compréhension réelle de l'intérêt général, aucune perspective d'avenir, aucun souci des lendemains catastrophiques qu'un tel aveuglement prépar[ait].⁴² » ? Pour Georges Scelle, l'obstacle était donc surtout d'ordre « psychologique » : c'était « la mentalité des gouvernements et des peuples » qu'il fallait améliorer⁴³.

Les gouvernements, en effet, faisaient manifestement preuve d'« impuissance », d'« inertie », et de « mauvaise volonté »⁴⁴, que l'on songe « à quelle triste incompréhension, à quelles résistances passives et parfois hypocrites » allait se heurter l'initiative Briand, l'organisation européenne se réduisant finalement à une simple Commission d'étude, bientôt enlisée « dans de stériles discussions académiques » et cessant complètement de se réunir en 1932, au bout de six sessions seulement⁴⁵... Mais la responsabilité dernière de cette situation incombait bien aux peuples européens dans leur ensemble, car « ni les individus, ni les entreprises, ni les classes, ni les nations » ne paraissaient décidés « à faire *le moindre sacrifice* sur leurs intérêts *immédiats*, fussent-ils les plus mesquins, en faveur de leur intérêt *essentiel* mais malheureusement médiat et qui semble lointain parce qu'il est éternel : la paix et la sécurité »⁴⁶.

Georges Scelle se refusa toutefois de désespérer, écrivant que « tout abandon est anti-scientifique »⁴⁷, puisqu'il « il est aujourd'hui scientifiquement probable, sinon certain, que [le fédéralisme européen] se réalisera. Peu importent les avatars. »⁴⁸. Il n'imaginait finalement peut-être pas à quel point le scénario catastrophe qu'il redoutait pour l'Europe allait se trouver tragiquement confirmé par les sinistres événements de 1939-1945,

⁴² G. SCELLE, « XI^e Assemblée... », *op. cit.*, p. 1.

⁴³ G. SCELLE, « Le Mémorandum Briand... », *Revue politique et parlementaire*, *op. cit.*, p. 372.

⁴⁴ *Idem.*

⁴⁵ Raymond LEONARD, *Vers une organisation politique et juridique de l'Europe*, Paris, Rousseau et Cie Editeurs, 1935, préface de G. SCELLE, p. VIII.

⁴⁶ G. SCELLE, « A propos... », *op. cit.*, p. 1.

⁴⁷ R. LÉONARD, *op. cit.*, p. XII.

⁴⁸ B. MIRKINE-GUETZEVITCH et G. SCELLE, *op. cit.*, p.9

qui auraient toutefois pour contrepartie l'accélération du processus d'unité européenne et donc une certaine mise en pratique de ses thèses fédéralistes.

© Jean-Michel GUIEU – 1998