

673315

1122883

LES ACCORDS DE LOCARNO

EXPOSÉ

FAIT PAR

EDVARD BENEŠ

MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES,

le 30 octobre 1925,

devant

la Commission parlementaire

permanente



ORBIS

SOCIÉTÉ ANONYME D'IMPRESSION, D'ÉDITION ET DE PUBLICITÉ

Prague, 1925



VII 42B

II 357013

IK 69/11/86

Messieurs,

Dans mes exposés du 1^{er} avril et du 23 juin 1925 à la Commission des Affaires Etrangères de la Chambre des Députés et à celle du Sénat, j'ai mis sous les yeux du public de notre pays, d'une part l'historique de toutes les négociations relatives au problème dit de la sécurité de l'Europe, d'autre part des informations assez détaillées sur la part prise par notre gouvernement à ces négociations, surtout dans leur dernière phase. Je ne veux pas revenir aujourd'hui sur tous ces détails. Toutefois, pour faire comprendre les négociations de Locarno sous leur vrai jour, je me permets de rappeler plusieurs faits déjà connus parmi les événements qui ont précédé Locarno.

Dans la suite de cet exposé, je vous présenterai une analyse des clauses juridiques et politiques des accords conclus. Je sais que cette analyse est nécessairement, par son caractère même, d'une certaine sécheresse et qu'il faut pour la suivre beaucoup de patience. Il est cependant nécessaire de la faire pour que cet exposé soit complet. La Conférence de Locarno a résolu, en effet, un certain nombre de questions juridiques épineuses, notamment en ce qui touche certaines difficultés de forme. Je suis heureux de rendre hommage à cet égard à la collaboration efficace de M. le prof. Krémář, membre de notre délégation. Enfin, dans la dernière partie de mes déclarations, je m'efforcerai de montrer la portée politique des accords de Locarno du point de vue international aussi bien que du point de vue tchécoslovaque.

I.

DE LA CONFÉRENCE DE LA PAIX À LA CONFÉRENCE DE LOCARNO.

Le problème de la sécurité européenne est l'objet de négociations depuis la Conférence de la Paix de Paris. Il s'est agi d'abord d'un pacte à conclure entre la France, l'Angleterre et l'Amérique, puis, lorsque les Etats-Unis eurent abandonné la politique européenne, entre la France et l'Angleterre. Les tentatives anglo-françaises de 1922, faites par MM. Lloyd George et Briand, échouèrent. Les propositions du gouvernement allemand de Cuno ne servirent non plus de base de négociations. Ensuite, les négociations principales touchant la sécurité furent transférées à Genève, où se trouvèrent formulés, d'abord le Traité d'assistance mutuelle, puis le Protocole de Genève.

Les premières tentatives américo-anglo-françaises, puis, ultérieurement, anglo-françaises, avaient le caractère d'un engagement unilatéral en faveur de la France contre l'Allemagne; les propositions allemandes devaient écarter la pointe, dirigée contre l'Allemagne, du pacte projeté, du fait qu'elles devaient renfermer un engagement signé par l'Allemagne et offrir à ce pays aussi une certaine protection. Les projets de la Société des Nations devaient, tout comme les propositions allemandes, avoir un caractère bilatéral, mais, au lieu de se borner à être simplement franco-allemands, ils devaient avoir une portée générale, européenne, et, éventuellement, universelle.

Cette dernière conception, qui avait abouti à la solution du Protocole de Genève, eut contre elle, comme on le sait, la Grande-Bretagne. Celle-ci, tout en reconnaissant tous les principes du Protocole, défendit le principe de la garantie régio-

nale, limitée provisoirement à certaines régions de l'Europe, garantie que l'on aurait peut-être la possibilité, à son avis dans l'avenir seulement, d'élargir progressivement et de transformer en garantie d'ordre général dans l'esprit du Protocole.

C'est dans ce sens également que fut présenté, de la part de l'Allemagne, le mémoire du 9 février, qui offrait, pour l'Europe occidentale, un pacte particulier de garantie de la paix, et proposait la conclusion de traités d'arbitrage avec tous les voisins de l'Allemagne simultanément au pacte de garantie occidental. La France et l'Angleterre, puis la Belgique, l'Italie, la Pologne et la Tchécoslovaquie, se mirent d'accord dans les grandes lignes, pour répondre à ce mémoire. L'entente une fois réalisée, on commença à négocier avec l'Allemagne, à qui, comme l'on sait, furent envoyées deux notes, l'une du 16 juin, l'autre du 24 août. Ces notes fixaient les principes essentiels d'un accord possible :

1° L'Allemagne et la France s'engageraient à respecter le statu quo territorial actuel et le traité de Versailles, ainsi que les accords destinés à en assurer l'application, en répudiant tout recours à la force ou à la guerre l'une contre l'autre.

2° Les engagements pris par les deux parties porteraient sur la frontière démilitarisée du Rhin et son inviolabilité. Les cas exceptionnels où il sera possible de faire franchir cette frontière par des forces militaires, seraient fixées d'une façon précise.

3° L'Angleterre et, éventuellement, l'Italie, seraient garants de l'exécution des engagements pris.

4° L'Allemagne entrerait dans la Société des Nations et assumerait les droits et obligations des Etats membres de la Société.

5° L'Allemagne conclurait avec ses voisins des traités d'arbitrage; les traités d'arbitrage avec la Tchécoslovaquie et la Pologne devraient pouvoir être garantis par la France.

Les négociations ayant pour objet de fixer ces principes durèrent six mois pleins et furent certainement hérissées de difficultés, car, dans sa réponse, l'Allemagne attirait l'attention

des Alliés sur toute une série de difficultés et d'objections soulevées par elle.

Les Alliés exprimèrent, dans leur seconde note, l'espoir d'aboutir à une entente même sur ces questions et, après un échange de vues entre eux, ils passèrent à l'établissement du texte des futurs accords avec l'Allemagne; au début de septembre, ils invitèrent les experts juridiques des principaux Etats intéressés à Londres, où furent convenus en principe le texte de l'accord sur le pacte rhénan et les principes des traités d'arbitrage, à l'exception de trois points litigieux essentiels.

Ces négociations achevées, on arriva enfin à la conférence finale de Locarno, tenue du 5 au 16 octobre, où, après dix jours de débats passionnés, on aboutit à un accord sur les trois points litigieux : l'Allemagne abandonna son opposition à la garantie réciproque des traités d'arbitrage de la France, de la Pologne et de la Tchécoslovaquie; nous donnâmes en revanche notre agrément à ce que cette garantie fût formulée dans le pacte rhénan sous une forme générale, plus acceptable pour l'Allemagne, mais qui ne change rien ni à la nature, ni à l'efficacité de la garantie; en second lieu, l'Allemagne consentit à ce que les conventions d'arbitrage tchécoslovaque et polonaise fussent identiques à celles de la France et de la Belgique, et qu'elles fussent intégrales, c'est-à-dire à ce que le règlement pacifique des différends internationaux s'étendît à toutes les questions.

En dernier lieu, l'Allemagne et les Alliés arrivèrent à un compromis relativement à l'article 16 du Pacte de la Société des Nations, sans porter atteinte en quoi que ce soit aux principes essentiels de cet article, et la question de l'entrée de l'Allemagne dans la Société des Nations se trouva ainsi résolue. Dans ces conditions, il fut possible de signer à Locarno, le 16 octobre 1925, le *Protocole Final* relatif à ce qu'on appelle les accords de Locarno, protocole qui constate la conclusion des actes diplomatiques suivants:

- a) Traité entre l'Allemagne, la Belgique, la France, la Grande-Bretagne et l'Italie, appelé pacte de garantie rhénan.
- b) Quatre traités ou conventions d'arbitrage entre l'Alle-

magne d'une part, la France, la Belgique, la Pologne et la Tchécoslovaquie, d'autre part.

c) Traités de garantie de la Tchécoslovaquie et de la Pologne avec la France.

d) Note collective des Etats participant à la Conférence de Locarno au sujet de l'article 16 du Pacte de la Société des Nations au cas de l'entrée de l'Allemagne dans la Société des Nations.

II.

LE PACTE RHÉLAN.

Le premier document diplomatique important sorti de la Conférence de Locarno, le Pacte Rhélan, a, dans ses grandes lignes, la teneur suivante :

a) L'Allemagne, la France et la Belgique s'engagent à respecter l'inviolabilité des frontières germano-franco-belges.

b) L'Allemagne, la France et la Belgique s'engagent réciproquement à ne se livrer de part et d'autre à aucune invasion, et à ne recourir de part et d'autre en aucun cas à un acte de guerre, c'est-à-dire qu'elles s'engagent à ne plus jamais se faire la guerre à l'avenir.

c) L'engagement de ne plus faire la guerre ne s'applique pas au cas de légitime défense, au cas de violation des dispositions du traité de Versailles au sujet de la zone démilitarisée, au cas d'exécution d'obligations de membre de la Société des Nations et d'application des articles 15 (§ 7) et 16 du Pacte de la Société (ce qui pour la France implique le cas d'assistance à la Tchécoslovaquie et à la Pologne). L'intervention armée se fait sans décision préalable du Conseil de la S. D. N. dans les cas où il s'agit de légitime défense, de violation flagrante de la zone démilitarisée, d'attaque ou de violence flagrante.

d) L'Allemagne, la France et la Belgique, ayant décidé de ne plus se faire la guerre, s'engagent en même temps, par des traités particuliers d'arbitrage, à régler tous leurs différends par voie pacifique, en les soumettant soit à des juges, soit à une commission de conciliation.

e) L'Angleterre et l'Italie garantissent l'exécution de ces engagements de la part des Etats intéressés.

f) Tous les droits et obligations résultant pour les parties contractantes du Pacte de la Société des Nations demeurent intacts, c'est-à-dire que la totalité de ces conventions sont conclues dans le cadre du Pacte de la Société des Nations et ne sont, à proprement parler, que l'application de certains principes et articles déterminés de ce Pacte. Ces engagements entreront en vigueur avec l'entrée de l'Allemagne dans la Société des Nations.

III.

LES TRAITÉS D'ARBITRAGE.

Le deuxième instrument, non moins important, de la paix de Locarno, est constitué par les traités d'arbitrage entre l'Allemagne d'une part, la France, la Belgique, la Pologne et la Tchécoslovaquie, de l'autre. Il s'agit de traités d'arbitrages intégraux, ne laissant absolument aucun différend en dehors de la procédure d'arbitrage et de conciliation. La Conférence de Locarno n'a donc pas pris pour modèles les traités d'arbitrage que l'Allemagne, par exemple, a conclus depuis la guerre avec la Suisse, la Suède et la Finlande, et qui excluent de la procédure d'arbitrage les différends relatifs à l'indépendance, l'intégrité territoriale et autres intérêts suprêmes, c'est-à-dire précisément les litiges les plus importants, ceux d'où le plus souvent sort la guerre. Elle s'est au contraire inspirée des principes qui ont toujours été défendus à la Société des Nations.

Pour le fond, tous les traités d'arbitrage conclus reposent sur la différence, indiquée déjà à l'article 13 du Pacte de la Société des Nations, qui existe entre les litiges où les parties se contestent un droit ayant un fondement positif, et formulé par les traités, les textes des engagements, les principes du droit international, etc., et les conflits où il s'agit de querelles d'intérêts n'ayant pas un fondement semblable en droit positif. Les différends de la seconde catégorie ont reçu à Locarno le nom, qui n'est pas absolument précis, de conflits d'intérêts ou d'ordre purement politique. Il s'agit de contestations où l'un des Etats utilise pleinement à son profit un *statu quo* donné en vertu des traités internationaux et des principes du droit international, et où l'autre, se sentant atteint par les mesures prises par le

premier, et sans prétendre en aucune façon que celui-ci ait commis une violation du droit, s'efforce d'obtenir la modification d'un état de choses gênant, résultant, par exemple, de quelques traités. On peut prendre pour type le plus courant de ces conflits d'intérêts, par exemple, la législation de l'immigration des Etats-Unis de l'Amérique du Nord et les efforts du Japon pour y faire apporter des changements.

L'opinion qui voudrait voir placer et résoudre sur un terrain purement et exclusivement juridique les différends de toutes sortes entre les Etats, n'a trouvé d'appui à Locarno chez aucune Puissance. Il a donc fallu établir une distinction entre les deux catégories de conflits. Mais il est apparu en même temps comme très dangereux de ne faciliter la solution que de ceux de la première catégorie, c'est-à-dire ceux d'ordre juridique, pour considérer comme impossibles à trancher les conflits dits d'intérêts, ou d'ordre politique, comme cela s'était pratiqué jusqu'ici dans les cas où a été adoptée une procédure de conciliation ou d'arbitrage.

Car les querelles dites d'intérêts, sans point d'appui dans le droit positif, se présentent fort souvent entre les Etats et sont les plus dangereuses; il est donc nécessaire, si l'on ne veut pas laisser la porte ouverte aux conflits armés suscités par elles, de trouver des voies et moyens appropriés pour les écarter. C'est aussi ce qui a été fait à Locarno.

Aux termes du traité d'arbitrage tchécoslovaquo-allemand, les contestations de la première catégorie seront obligatoirement soumises d'un commun accord à la Cour Permanente de Justice Internationale ou à un Tribunal Arbitral particulier créé par ce Traité, ou, si les parties n'ont pu parvenir à un accord sur le choix du tribunal auquel le conflit doit être soumis, chacune des deux parties aura la faculté de porter directement par voie de requête la contestation devant la Cour Permanente de Justice Internationale de La Haye.

Pour les différends de cette catégorie, les parties ont en outre la faculté de s'entendre pour adopter une procédure de

conciliation avant toute procédure judiciaire. Dans ce genre de contestations, la procédure de conciliation est donc purement facultative. A cet effet, le traité constitue une commission permanente composée de cinq membres, et ce de la manière suivante : chacune des parties contractantes nommera un commissaire choisi parmi leurs nationaux respectifs et elles désigneront, d'un commun accord, les trois autres commissaires parmi les ressortissants de tierces Puissances, tous les trois de nationalité différente.

Pour les différends de la seconde catégorie, il ne s'agit plus d'une procédure judiciaire, mais de négociations politiques de conciliation, qui sont obligatoires. En vertu de l'article 17, les contestations de cet ordre doivent être soumises d'abord à la Commission Permanente de Conciliation, et si, dans le mois qui suivra la clôture des travaux de la Commission, les deux Parties ne se sont pas entendues, la contestation sera, à la requête de l'une ou de l'autre Partie, portée devant le Conseil de la Société des Nations, qui statuera conformément à l'article 15 du Pacte de la Société.

Ces deux procédures, de jugement et de conciliation, ne sont pas applicables :

a) aux questions pour lesquelles d'autres conventions prévoient une procédure de règlement différente (on peut citer ici, par exemple, les questions de minorités, pour lesquelles la Société des Nations est exclusivement compétente en vertu de nos traités de minorités, et auxquelles ce nouvel accord d'arbitrage ne s'applique à aucun degré ; du reste, comme je l'ai déjà déclaré avant la Conférence, ces questions ne pouvaient pas être discutées à Locarno) ;

b) aux contestations nées de faits qui sont antérieurs au présent traité et qui appartiennent au passé ; — le but de cette disposition est de ne pas troubler les relations entre les Parties contractantes par le renouvellement d'anciens litiges dépassés par le développement des événements ;

c) aux contestations dont l'objet, d'après la législation in-

térieure de l'une des Parties, relève de la compétence des tribunaux nationaux de celle-ci, tant que l'autorité judiciaire nationale compétente n'a pas rendu un jugement passé en force de chose jugée.

Les articles 19 et 20 des traités d'arbitrage méritent une mention spéciale. L'article 19 confère à tous les organes ci-dessus mentionnés (Tribunal arbitral, Conseil de la S. D. N., Commission de conciliation) le droit de prendre des « mesures provisoires » empêchant de modifier le *statu quo*. On attache une grosse importance à cette disposition, de même que l'an dernier déjà, lors des débats du Protocole de Genève. Les raisons en sont à la fois d'ordre formel et d'ordre matériel: la non-observation des ordres ainsi donnés indiquera aussitôt nettement qui peut être tenu pour l'agresseur; en outre, la possibilité de ces mesures provisoires retiendra les Parties en litige de commettre des actes précipités, lesquels ne font d'ordinaire qu'aggraver le conflit.

Le fait qu'aucun conflit n'est exclu de la procédure de règlement pacifique donne la plus grande assurance possible que les Parties contractantes ne recourront pas à la guerre, ce qui a été le but essentiel de Traités. Cela souligne son haut intérêt au point de vue politique. Il faut de plus mettre en lumière que la Tchécoslovaquie n'a vu porter par ce traité aucune atteinte à ses droits. Il est expressément spécifié dans le préambule que dans les conflits d'ordre juridique il n'est statué exclusivement que conformément aux droits établis par les Traités ou résultant du droit des gens. Pour ce qui est des conflits d'intérêts ou d'ordre politique, on doit souligner qu'aux termes de l'article 15 une décision unanime de la Commission ou du Conseil de la Société des Nations n'a que le caractère d'une simple recommandation, ce qui signifie qu'elle ne devient exécutoire que lorsque la Partie l'accepte; les droits de l'Etat ne peuvent donc subir de modifications sans son agrément.

On a fait remarquer que pour une frontière de l'Allemagne il avait été conclu un pacte de garantie et pour l'autre de simples

traités d'arbitrage. La raison en est que ni l'Angleterre ni aucun autre grand Etat européen, la France excepté, ne pouvaient ni ne voulaient assumer de garantir directement une autre frontière que la frontière occidentale, ce qui, d'ailleurs, avait été un des motifs du rejet du Protocole de Genève par eux. C'est pourquoi on a cherché, d'une part dans un traité d'arbitrage, d'autre part, en dehors et à côté de ce dernier, d'autres moyens d'une valeur plus ou moins égale à celle d'un pacte de garantie. Et ainsi notre traité d'arbitrage avec l'Allemagne est devenu un acte de toute première importance au point de vue politique.

Notre traité d'arbitrage avec l'Allemagne contient surtout plusieurs clauses d'ordre politique, notamment les clauses, déjà citées, du préambule, qui soulignent, sous une forme négative, que les deux Etats n'ont pas l'intention de se faire la guerre et qu'il doivent respecter les traités internationaux. De plus, par l'article 21 du traité d'arbitrage, l'Allemagne et la Tchécoslovaquie se sont réservé les droits et obligations dont ils jouissent en tant que membres de la Société des Nations. Ceci souligne que l'Allemagne vis-à-vis de la Tchécoslovaquie, aussi bien que la Tchécoslovaquie vis-à-vis de l'Allemagne, en tant que membres l'une et l'autre de la Société des Nations, auront, en vertu de l'article 10 du Pacte de la Société, l'obligation de respecter l'intégrité territoriale et l'indépendance politique actuelles de chacune.

En outre, cette réserve de l'article 21 signifie que dans le traité germano-tchécoslovaque, il n'y a rien qui empêche la Tchécoslovaquie d'appliquer, vis-à-vis de l'Allemagne, les articles 15 (§ 7) et 16 du Pacte de la Société des Nations, en cas, par exemple, de violation du Pacte Rhénan ou de la convention d'arbitrage franco-allemande, ou, en d'autres termes, que nos engagements de garantie à l'égard de la France pour le cas où elle serait attaquée, sont ici réservés, de même que les mêmes droits sont réservés à la France, en notre faveur, dans le Pacte Rhénan.

Si l'on réfléchit que jusqu'à une époque toute récente les

grandes Puissances avaient refusé toujours et par principe de se lier vis-à-vis des petits Etats par un traité quelconque d'arbitrage et de conciliation obligatoire et intégral, on aurait tort de sous-estimer l'importance politique de notre présent accord avec l'Allemagne, accord qui déterminera certainement pour longtemps les rapports de notre Etat avec notre voisin le plus puissant.

IV

LES TRAITÉS DE GARANTIE DE LA POLOGNE ET DE LA TCHÉCOSLOVAQUIE AVEC LA FRANCE.

En sus de cet aspect politique du traité d'arbitrage, on a cherché d'autres moyens encore de se rapprocher le plus possible du Pacte Rhénan et de résoudre, pour l'Europe Centrale également, le problème de la sécurité, dans la mesure où la solution en est possible étant donné les circonstances actuelles.

C'est de là qu'est sortie l'idée des traités de garantie réciproque de la France avec la Pologne et la Tchécoslovaquie; tout en constituant une précision apportée à notre ancien traité avec la France, ils devaient être formulés de manière à former le complément du Pacte Rhénan et de notre Traité d'arbitrage et à ne pas, pour répondre à l'esprit du Pacte Rhénan, renfermer de pointe dirigée contre l'Allemagne.

Il a fallu envisager d'abord l'éventualité, tout de même que dans le Pacte Rhénan, où l'un des Etats contractants, signataires du traité d'arbitrage, envahirait sans plus de formalité le territoire de l'autre et violerait ainsi ses engagements. Il faut en second lieu songer au cas où la Tchécoslovaquie, par exemple, exécutant son traité d'arbitrage, se soumettrait à une sentence arbitrale ou à une décision unanime du Conseil de la Société des Nations, mais où l'autre Partie ne s'y soumettrait pas et ouvrirait les hostilités contre la Tchécoslovaquie sans provocation aucune de la part de cette dernière. En agissant ainsi, l'autre Partie commettrait une violation et du Traité d'arbitrage et du Pacte de la Société des Nations.

Cette violation du Pacte déclancherait naturellement contre l'Allemagne les sanctions prévues à l'article 16 du Pacte, et chaque Etat membre de la Société devrait aussitôt faire applica-

tion contre l'Allemagne des sanctions économiques et financières. Toutefois, aux termes de cet article 16, la Tchécoslovaquie n'aurait droit à aucune aide militaire, car le paragraphe 2 de l'article impose au Conseil de la Société des Nations simplement l'obligation de recommander aux gouvernements intéressés l'envoi d'une aide militaire, sans imposer aux Etats membres de la Société celle de se soumettre à la recommandation du Conseil et d'envoyer effectivement du secours.

C'est pour des cas semblables que notre traité de garantie a été conclu, pleinement, comme on le voit, dans l'esprit et le sens du Pacte de la Société des Nations. Par ce traité de garantie, la France s'est engagée, au cas où l'autre Partie commettrait pareille violation, à appliquer l'article 16 en prêtant immédiatement aide et assistance à la Tchécoslovaquie. La Tchécoslovaquie a pris le même engagement vis-à-vis de la France.

Le second cas où fonctionnerait notre traité de garantie est encore plus grave. Au cas où, un conflit ayant surgi entre l'Allemagne et nous et ayant été, conformément au Traité d'arbitrage, porté devant le Conseil de la Société des Nations, ce dernier n'aurait pu prendre une décision à l'unanimité, on se trouve, aux termes du Pacte de la Société, en présence d'un cas où la guerre est permise entre les Parties en contestation, car, par l'alinéa 7 de l'article 15, les Etats membres de la Société se sont réservé, pour le cas où le Conseil ne réussirait pas à trancher le différend à lui soumis par une décision prise à l'unanimité, le droit d'agir comme ils le jugeront bon pour la sauvegarde du droit et de la justice, sans exclure la guerre. Si dans ce cas les hostilités étaient ouvertes contre la Tchécoslovaquie, le traité de garantie avec la France lui assurerait une assistance immédiate, conformément à l'alinéa 7 de l'article 15 du Pacte de la Société des Nations. Au cas où ce serait nous qui attaquerions l'Allemagne, nous n'avons aucun droit à l'aide de la France.

Il y a lieu de souligner, comme il ressort du terme « immédiatement » employé aux alinéas 1 et 2 de l'article I de notre Traité de garantie, que cette aide se déclancherait automatiquement. Ceci signifie que les deux Etats contractants sont fondés,

et seuls fondés, à juger d'eux-mêmes s'ils sont en présence d'un *casus foederis*, c'est-à-dire d'un des cas, ci-dessus exposés, où jouent les articles 15, alinéa 7, et 16 du Pacte de la Société des Nations, et qu'ils ne sont astreints à attendre le résultat d'aucune procédure.

Dans le même ordre d'idées, il faut mentionner les stipulations des articles 1 et 3 du Pacte Rhénan.

L'article 1 de ce Pacte stipule l'inviolabilité de la frontière rhénane, et dans l'article 3, alinéa 1, les Parties contractantes s'engagent à ne recourir à la guerre en aucun cas. Ces dispositions auraient fait de la frontière rhénane une borne infranchissable, qui eût empêché la France de tenir ses engagements vis-à-vis de la Tchécoslovaquie et de la Pologne, si d'autres dispositions, à l'article 2, n'avaient autorisé le passage de la frontière du Rhin précisément dans les cas cités ici, et qui sont d'ailleurs les seuls où la Tchécoslovaquie puisse, après la signature des accords de Locarno, se trouver en danger de guerre. Aussi est-ce à eux exclusivement qu'a trait notre traité de garantie et est-ce eu égard à nous et à la Pologne que ces stipulations ont été introduites dans le Pacte Rhénan.

Le traité de garantie franco-tchécoslovaque constitue une partie essentielle de l'œuvre de Locarno. Il ne renferme aucune pointe dirigée contre l'Allemagne, qui en a pris connaissance en signant le protocole final de la Conférence de Locarno, dont un alinéa spécial signale la conclusion de cet accord. La Grande-Bretagne, l'Italie et la Belgique ont pris acte de la même manière de notre traité de garantie. Notre ancien traité avec la France acquiert ainsi un caractère entièrement nouveau, sans rien perdre de son efficacité; il reçoit confirmation dans une conférence internationale et s'insère pleinement dans le cadre du Pacte de la Société des Nations.

V

IMPORTANCE DES ACCORDS DE LOCARNO.

Tous les actes diplomatiques de Locarno constituent un tout politique indivisible. Matériellement autant que juridiquement, ces sept actes sont rédigés comme un document diplomatique unique : protocole final, Pacte Rhénan, les quatre traités ou conventions d'arbitrage et la Note collective sur l'article 16 du Pacte de la Société des Nations. La Tchécoslovaquie a signé le protocole final, paraphé notre traité d'arbitrage avec l'Allemagne et la note collective. Les deux traités de garantie franco-polonais et franco-tchécoslovaque constituent au point de vue formel un second tout. Toutefois, l'article 2 du Pacte Rhénan se réfère à eux en termes exprès et ils sont également mentionnés en termes exprès dans le protocole final, de sorte que politiquement parlant, ils forment, d'une manière évidente et incontestable, partie intégrante des accords de Locarno.

Les actes de Locarno ont tous à leur base les mêmes idées et poursuivent tous le même but. Le Protocole final de la Conférence le constate en disant que les traités et les conventions se réfèrent réciproquement les uns aux autres. Cette indivision des accords de Locarno a revêtu une expression juridique dans la clause qui stipule que tous les actes entrent en vigueur et cessent leur effet simultanément et aux mêmes conditions (Art. 8 et 10 du Pacte Rhénan, Art. 22 de notre Traité d'arbitrage avec l'Allemagne, et Art. 4 de notre Traité de garantie avec la France). Aux termes de ces clauses, les accords de Locarno entreront en vigueur dès que toutes les ratifications auront été déposées à la Société des Nations et que l'Allemagne sera devenue membre de la Société.

Leur durée n'est pas limitée dans le temps; leurs effets ces-

seront à l'expiration du délai d'une année après que le Conseil de la Société des Nations, votant à la majorité des deux tiers au moins, aura constaté que la Société des Nations assure aux Parties contractantes des garanties suffisantes. Les actes de Locarno, et par conséquent aussi les traités signés par nous, ne peuvent donc entrer en vigueur ou cesser leurs effets l'un sans l'autre et ne peuvent non plus être dénoncés par la volonté unilatérale de l'une des Parties. On ne saurait attacher à cela un trop haut prix au point de vue politique, car de ce fait notre accord avec l'Allemagne, notamment, se trouve si indissolublement lié au Pacte Rhénan que la garantie de paix entre nos deux pays est renforcée par là dans une mesure inattendue. A mon avis, les accords de Locarno ne sauraient être remplacés que si le Protocole de Genève, ou un autre système du même genre, était adopté.

En ce qui concerne la portée politique des accords de Locarno, nous devons la juger, d'une part, d'un point de vue international et universel, d'autre part, de notre propre point de vue tchécoslovaque.

1° Sous le triple rapport de l'histoire, de la politique et de la puissance, les conventions de Locarno sont sorties des luttes livrées au cours des trois dernières années au sein de la Société des Nations. Je ne veux pas analyser ce fait en détail et montrer tout ce que les accords de Locarno ont pris aux débats et aux actes qui ont eu lieu et ont été votés à la Société des Nations, et spécialement quel est leur rapport avec le Protocole de Genève. Quand même ils ne sont pas ce que devait être le Protocole, ils n'en sont pas moins tout imprégnés de l'esprit de ce dernier et constituent un grand pas en avant vers sa réalisation. Je ne fais que souligner sans plus le fait lui-même. Au surplus, les accords de Locarno ont été, dès septembre de cette année, à Genève, caractérisés en termes exprès par des membres de la Conférence comme la mise en pratique des principes et des idées défendus et adoptés à la Société des Nations au cours des dernières années.

2° Pour la première fois dans l'histoire de la politique internationale européenne, les accords de Locarno, sur le modèle du Protocole de Genève, enregistrent l'engagement des Etats sou-

verains de ne plus faire la guerre en aucun cas, et de résoudre tous les conflits par voie pacifique. Je ne voudrais pas affirmer que cela signifie l'abolition définitive de la guerre. Mais c'est en tout cas une grande entrave mise à la guerre dans l'Europe Occidentale et dans l'Europe Centrale, et surtout, c'est aussi, fort probablement, la suppression de la guerre pour des décades entières. Si l'on prend en considération que les accords de Locarno constituent un tout si étroitement soudé, et que notre Etat ne peut pas s'en voir exclure, chacun se rendra compte de l'importance que cela peut avoir pour la consolidation de notre jeune Etat dans la phase la plus prochaine de son développement.

3° Tout en comportant donc un renforcement notable de la sécurité de l'Europe, les accords de Locarno sont en même temps une brèche dans les anciens principes du droit international. Il y a trois ans encore, il paraissait chimérique que quatre Puissances européennes et trois autres Etats importants pussent prendre des engagements d'une telle portée : ne plus faire la guerre et soumettre tous leurs conflits à une procédure de conciliation ; ces accords sont donc dans leur ensemble, sans conteste, et pour l'Europe et pour nous, bien plus que n'eût été une simple entente franco-britannique. C'est là le résultat bienfaisant des discussions et des luttes des dernières années, soutenues notamment à Genève.

4° Sortis de l'action de la Société des Nations, — en dernier lieu, la résolution votée à Genève au mois de septembre l'a encore fortement souligné, — les accords de Locarno constituent sans conteste un renforcement de la Société des Nations. Ils sont tous rédigés dans l'esprit de la Société, et confèrent à celle-ci, par l'organisation pacifique qu'ils vont créer, un rôle à jouer d'une immense portée. Ils lui valent un nouvel et important facteur politique, l'Allemagne, sans laquelle la Société des Nations ne saurait ni être complète ni vivre d'une existence parfaitement normale. Par cela même, ils forcent les autres Etats non membres de la Société des Nations à commencer à considérer la politique de cette dernière, à l'avenir, d'un tout autre œil qu'ils n'avaient fait jusque-là.

5° Je voudrais enfin souligner les dernières conséquences

politiques de Locarno: il était clair, pour tout homme de bon sens, que l'état de tension de l'Europe ne pouvait durer trop longtemps. Il fallait en arriver à l'entente des deux camps qui avaient été engagés dans la guerre mondiale. Si l'on y parvient maintenant, c'est, au point de vue politique, une révolution en Europe : l'Allemagne rentre dans la vie politique européenne à titre d'égal et jouissant de ses pleins droits, à titre de nouvelle grande puissance. C'est là une chose de haute portée pour l'Europe, pour nous comme pour l'Allemagne, et nous devons bien nous en rendre compte. C'est la formation d'une nouvelle psychologie européenne, d'un nouvel équilibre européen, de nouvelles relations internationales en général. C'est aussi une tentative de désarmement *moral*, de nouvelle consolidation morale, et, partant, politique et économique. C'est, pour une longue période de temps, l'acceptation du *statu quo* dans l'Europe occidentale et centrale, ce qui a une immense portée politique. Cela signifie, en dernière analyse, que la Russie actuelle doit s'en rendre compte, et qu'elle sera obligée, bon gré mal gré, de compter définitivement avec cela, de se régler en conséquence et de s'entendre avec l'Europe. Je voudrais dès aujourd'hui attirer l'attention sur la nécessité de nous préparer à une semblable attitude à l'égard de la Russie aussi. J'estime que cela ne tardera *sans doute pas longtemps* et que *l'on arrivera à un second Locarno, où l'Europe toute entière s'entendra avec la Russie*. Ce sera pour le plus grand bien et de la Russie et de l'Europe. De même les Etats-Unis modifieront probablement avec le temps, en conséquence des accords de Locarno, leur attitude à l'égard de l'Europe.

Du point de vue purement tchécoslovaque, je voudrais faire ressortir les points suivants :

1° Les accords de Locarno sont en pleine harmonie avec toute notre politique étrangère depuis sept ans. Nous avons toujours souligné que la paix européenne n'était pas possible sans une entente franco-britannique, et nous avons toujours travaillé à ce que la France et l'Allemagne s'entendissent pour une politique qui nous rendit possible, à la fois, notre fidélité amicale à la France, et des relations de voisinage amical avec

l'Allemagne dans l'avenir. Les accords de Locarno réalisent ce but de notre politique que nous avons, depuis toujours, proclamé et défendu. Je n'ai sans doute pas besoin de m'en référer à mes déclarations répétées dans ce sens ; je suis vraiment heureux de voir au bout de sept ans notre collaboration avec la France à l'extérieur aboutir à ce dénouement et en même temps à une approbation internationale sous une telle forme, comme cela s'est produit dans les actes de Locarno.

2° Le Pacte du Rhin à lui tout seul constitue notre garantie indirecte autant que directe. Je suis d'accord avec le principe de Foch que la paix sur le Rhin implique aussi la paix au Sud de l'Allemagne et en Europe centrale. Si je joins, au Pacte Rhénan, les engagements pris par l'Allemagne dans notre traité d'arbitrage, et notre traité de garantie, si j'y joins, en plus, nos ententes de l'Europe centrale, je ne vois pas comment on aurait pu, au cours des sept dernières années, étant donné la situation européenne, obtenir pour notre Etat plus qu'il n'a été obtenu. Je ne m'abandonne pas aux illusions, et je ne veux pas dire que nous sommes à tout jamais en sécurité, et affaiblir ainsi, peut-être, la vigilance toujours en éveil et le sens des responsabilités de notre gouvernement et de nos milieux politiques. Ce serait un péché contre l'Etat et contre la nation. Mais ce serait un péché non moindre que de sous-estimer l'œuvre accomplie, car de même des illusions en sens opposé et des idées erronées épuiseraient les forces de la nation et la feraient s'engager dans une direction fautive et qui serait, sûrement aussi, funeste. Je veux donc juger les choses objectivement, sans surestimer, sans sous-estimer, et constater d'une manière adéquate ce que les accords de Locarno peuvent donner, pris séparément comme pris dans leur ensemble, bref, examiner quelle est la réalité politique européenne.

Notre politique s'est toujours inspirée de ces principes. Aussi a-t-elle tout fait pour ne rien perdre des garanties qu'elle avait, antérieurement aux accords de Locarno. Ainsi qu'il ressort de l'exposé ci-dessus, elle a pleinement atteint son but, et à nos anciennes garanties de sécurité elle en a ajouté de nouvelles,

indirectes autant que directes, qui ont une valeur politique considérable.

3° On peut souligner que nos relations avec l'Allemagne, notre plus puissant voisin, entrent, grâce aux accords de Locarno, dans une phase nouvelle. Nous nous sommes efforcés pendant sept ans de donner à nos relations une forme telle qu'à l'approche de l'heure qui est arrivée à Locarno, on pût les régler amicalement, sans difficultés, sans crises, sans sacrifices de part ni d'autre. Effectivement elles ont été réglées par les négociations de Locarno. Pendant sept ans nous n'avons eu avec l'Allemagne aucune querelle, aucun conflit graves. A Locarno, nous avons pu, avec les hommes d'Etat allemands, le chancelier d'empire D^r Luther et le ministre des Affaires étrangères D^r Stresemann, en faire de nouveau la constatation et souligner qu'il n'existe entre nos deux pays aucun différend, ni de frontière, ni d'autre sorte, et que la route est entièrement ouverte entre eux à des relations de bon voisinage et d'amicale coexistence. Je suis persuadé que le traité qui sera signé à Londres scellera pleinement, et pour longtemps, nos bonnes relations.

4° Il reste quelques mots à dire sur les autres problèmes de notre politique extérieure. Vis-à-vis de la France, nos anciennes relations demeurent absolument intactes ; elles sont corroborées et précisées par les négociations de Locarno, qui leur ont donné forme définitive ; nos relations avec l'Angleterre sont également définitivement réglées. Et si nous réfléchissons aux accords de Locarno, nous constatons que l'Angleterre nous donne plus que la simple reconnaissance morale de notre entente avec la France et que des garanties morales pour notre entente avec l'Allemagne. Il en va de même avec l'Italie. Nos relations avec les pays de la Petite-Entente restent les mêmes. J'ai eu la possibilité de discuter ces questions avec les ministres Ninčić et Duca, et je puis assurer que les deux pays amis considèrent les derniers événements du même œil que nous et se réjouissent avec nous du progrès marqué par la consolidation de l'Europe ainsi que des nouvelles garanties de notre sécurité. La situation se trouve par là allégée pour eux aussi. Quant à la Pologne, nous avons travaillé à Lo-

carno en pleine harmonie avec elle, et notre traité d'arbitrage avec ce pays prendra certainement, en marge des accords de Locarno, une nouvelle et plus grande importance politique. Du reste, les accords de Locarno apportent à la Pologne comme à tous les autres pays un grand apaisement et lui permettent de se consolider à tous les points de vue. Cela aussi contribuera à améliorer nos relations avec la Pologne et nous avons tout lieu de le saluer avec joie.

5° Reste pour nous le problème russe. Je suis convaincu que les accords de Locarno hâteront le retour des relations normales de la Russie avec l'Europe et aussi avec notre Etat. On a parlé dans ces derniers temps de deux orientations de notre politique extérieure. Je suis absolument contre cette terminologie. Je ne suis le champion ni d'une orientation occidentale ni d'une orientation orientale. Je prône une politique purement tchécoslovaque et je prétends qu'elle doit avoir une orientation non pas orientale ni occidentale, mais européenne. Elle ne peut pas détacher sa pensée du monde occidental, pas plus qu'elle ne peut le faire du monde germanique, et elle ne doit pas perdre de vue la Russie. Cette politique veut mettre tous ces facteurs en harmonie dans leurs rapports avec nous, conformément à leurs intérêts et aux nôtres. Mais elle cherche à résoudre les problèmes l'un après l'autre, vu qu'il n'y a pas d'autre méthode. Il nous reste maintenant à résoudre définitivement nos relations avec la Russie, de manière que cette harmonie pleine et parfaite, dont j'ai parlé, avec l'Occident et avec l'Allemagne, règne aussi dans nos rapports avec l'Europe orientale.

Nous n'avons rien négligé ni en Occident ni dans l'Europe centrale, et nous préparerons tout à temps pour aboutir, en Orient aussi, à stabiliser nos relations comme il convient, conformément aux intérêts de notre pays et à la nouvelle situation européenne. Je n'entrerais pas pour l'instant dans les détails de cette question. J'avertis seulement de ne pas faire, en se plaçant à ce point de vue, une critique fautive et injuste de notre politique extérieure.

6° Locarno aura par surcroît une influence, dans le sens de

l'apaisement définitif, sur l'Autriche aussi, et surtout sur la Hongrie. C'est aussi là, pour nous, un grand bénéfice de ces accords. Je suis certain que l'attitude de la Petite-Entente à l'égard de ces Etats sera aussi réglée avec le temps dans l'esprit des accords de Locarno.

En dernier lieu, je ne puis m'empêcher de souligner qu'il faut chez nous, dans toutes les classes et dans toutes les nationalités, et surtout parmi les Allemands, tirer des traités de Locarno de justes conclusions. Je ne mets pas en doute que la nouvelle consolidation d'ensemble internationale n'enlève à chacun les illusions qu'il pouvait entretenir, et ne doive hâter, à l'intérieur de notre pays, la pacifique et loyale collaboration de nous tous. Je pense n'avoir pas besoin d'expliquer longuement ce que cela veut dire.

VI

CONCLUSION.

Il me reste maintenant à terminer ces considérations en caractérisent brièvement la marche extérieure et tactique des négociations de Locarno. Leur réussite doit beaucoup à l'attitude pleine de tact, mais résolue, du ministre Chamberlain. Au nom de la Grande-Bretagne, il a apporté là à l'Europe plus qu'on ne pouvait attendre après les derniers événements. Il est juste de souligner cela aux yeux de l'Europe. Il a ainsi rendu à la cause de la paix européenne de grands services. M. Briand s'est comporté, pendant toute l'année, dans les négociations avec nous, comme un ami véritable et éprouvé, dévoué, sincère, loyal. A aucun moment des négociations il n'y a eu divergence de vues entre Paris et Prague. Par son esprit conciliant vis-à-vis de l'Allemagne, il a rendu possible aux hommes d'Etat allemands de prendre une attitude semblable, et a ainsi rendu, à son pays et à l'Europe, des services qui ne seront jamais oubliés. Quant à l'Italie, sans avoir un intérêt direct à la chose, elle a, en assumant la garantie du *Pacte Rhénan*, eu une attitude digne de sa situation et de sa puissance en Europe. Les représentants de la Pologne et de la Belgique ont tout fait pour permettre aux négociations d'aboutir à un succès véritable.

Les délégués de l'Allemagne avaient une position difficile, mais ils ont, de l'avis général, accompli une œuvre excellente pour l'Allemagne et pour les intérêts généraux de la paix européenne. Il ne faut pas oublier que le traité de Locarno, tout en étant l'aboutissement des circonstances et des négociations des trois dernières années, doit son existence, sous la forme concrète qu'il a prise, à l'initiative du gouvernement allemand, du ministre Stresemann.

L'œuvre de Locarno est diversement commentée et critiquée. Tous sont d'accord sur un point, à savoir que c'est là sans conteste un acte politique d'une portée immense ; je suis loin, comme je l'ai déjà dit, de m'abandonner à des espoirs injustifiés, et à une confiance aveugle en un pouvoir miraculeux des textes écrits. Les conventions de Locarno peuvent avoir une signification énorme ; cela dépendra essentiellement de ce qu'en feront les hommes politiques, et de l'esprit qu'ils introduiront dans les textes. En ce sens, notre politique va se trouver maintenant en présence de tâches difficiles et importantes ; elle doit y veiller attentivement dans l'avenir et régler son attitude en conséquence.

Autrement, notre public politique peut être pleinement satisfait des résultats de la Conférence de Locarno. On sait assez quelle grande part notre pays et notre gouvernement ont prise à cette œuvre au cours des années passées, pendant une période récente, et encore à Locarno. A cet égard, les accords de Locarno ferment une période très importante de notre politique étrangère. Je crois que notre Etat a tiré, de cette activité que nous avons déployée, non seulement un grand profit, mais aussi beaucoup d'honneur. Le gouvernement tchécoslovaque exécutera les accords de Locarno certainement avec esprit de suite, franchise et loyauté, dans un esprit de paix et de véritable solidarité internationale.
