

## CONSTANTIN SVOLOPOULOS

### LE PROBLÈME DE LA SÉCURITÉ DANS LE SUD-EST EUROPÉEN DE L'ENTRE — DEUX — GUERRES: À LA RECHERCHE DES ORIGI- NES DU PACTE BALKANIQUE DE 1934

La conclusion du Pacte d'Entente balkanique, le 9 février 1934, a profondément marqué l'évolution politique de la Péninsule durant la période de l'entre-deux-guerres. A ce titre, il a été suivi de longs commentaires et des vives discussions de la part de ses contemporains. Néanmoins, une fois écoulée la période de l'entre-deux-guerres, aucune recherche systématique n'a été entreprise pour éclairer les conditions de sa conclusion ou les conséquences de son application. Il est, par ailleurs, vrai que les documents diplomatiques de presque tous les Etats concernés étaient jusqu'à une période récente inaccessibles; les chercheurs n'auraient donc pu être encouragés dans une pareille tâche.

Or, l'ouverture il y a quelques années des archives du Foreign Office et la publication des documents diplomatiques français, ajoutées aux témoignages existants, permettent désormais une tentative d'approche systématique des conditions qui ont dicté la conclusion du Pacte du 9 février, et de la méthode suivie pour en arriver à elle. C'est cette voie que l'auteur de cet article a prise non pour éclairer de manière exhaustive tous les détails des négociations entre les Etats intéressés, mais pour dégager les traits révélateurs des intentions des principaux acteurs et du chemin qu'ils ont suivi pour les voir réalisées. Ce procédé permet de lier la décision prise par les dirigeants balkaniques de signer le Pacte de 1934 au souci majeur de leur action diplomatique: garantir la sécurité de leurs Etats, c'est-à-dire leur indépendance politique et leur intégrité territoriale. C'est en fonction de ce problème que la décision de conclure le pacte balkanique, ainsi que les modalités poursuivies pour ce faire, doivent être examinées.

Ces constatations, lorsqu'on en tire les conclusions, s'ouvrent enfin sur un problème déterminant des relations internationales de la période entre les deux guerres. Dans quelle mesure l'organisation mondiale fondée sur une base rationnelle qui connaissait pour la première fois la consécration dans les faits, pouvait-elle se substituer aux formes traditionnelles de la société internationale? Dans quelle mesure le système de la sécurité collective pouvait-il se substituer à la pratique ancienne de l'équilibre des forces?... Les Balkans se trouvaient au coeur de l'évolution qui a proposé une réponse à ces questions. Dans cet ensemble, le Pacte balkanique, s'il ne marquait pas un tournant, illustrait de la façon la plus caractéristique la désintégration du système collectif inspiré par Genève et le retour aux procédés des groupements et des alliances.

## I. LA MISE EN CAUSE DU SYSTEME DE LA SECURITE COLLECTIVE ET LE RECOURS DES ETATS BALKANIQUES AUX METHODES TRADITIONNELLES

### 1. *Les menaces contre la sécurité des Etats balkaniques*

La confrontation entre les entités nationales ou étatiques d'une aire géographique quelconque n'était pas contraire aux règles régissant la société internationale de l'entre-deux-guerres. Malgré les efforts systématiques faits en vue d'organiser cette dernière sur une base rationnelle et malgré la mise en place du cadre institutionnel de la Société des Nations, les gouvernements et les peuples restaient toujours conditionnés par l'idée de l'intérêt national et attachés à la conception de l'équilibre entre les forces nationales. Dans ce contexte général, les Balkans présentaient cette particularité que les oppositions en cours venaient de s'ajouter à des crises successives et à des luttes séculaires qui avaient opposé presque toutes les nationalités de la Péninsule - slaves, grecs, roumains et turcs...

Certes, au lendemain de la Grande guerre plusieurs signes tendaient à démontrer que les peuples balkaniques tentaient de prendre conscience des nouveaux développements internationaux et des nouvelles nécessités qui en découlaient. A l'attachement sentimental aux souvenirs du passé s'opposait, plus d'une fois, la volonté réelle de dépasser définitivement les causes de la discordance et de chercher les éléments favorisant la réconciliation et l'entente. Les grecs et les turcs en donnaient l'exemple. Après une longue hostilité de dix siècles, ils se tendaient ainsi la main et autorisaient les projets les plus audacieux, comme ceux d'une confédération gréco-turque... Si, néanmoins, certaines des anciennes causes qui tenaient les peuples divisés ou opposés, se trouvaient dépassées ou disparaissaient définitivement, d'autres venaient s'ajouter et ouvrir de nouvelles blessures sur le corps balkanique. La Bulgarie, déçue par les clauses du Traité de Neuilly, qui mettait fin à son rêve séculaire d'expansion vers l'Ouest et vers le Sud, faisait apparaître au coeur de la Péninsule, la division entre Etats respectueux des Traités et d'autres dont la politique était conditionnée par leur renversement.

En effet, par son refus de reconnaître la réalité territoriale consacrée dans les Traités, Sofia entravait toute possibilité d'entente avec ses voisins yougoslaves et grecs, condition préalable à la paix et à la coopération globale entre les pays balkaniques...

Largement déterminée dans son action par la pression de l'I.M.R.O. et son activité terroriste, le gouvernement bulgare se refusait à tout accord avec Belgrade fondé sur la reconnaissance du statu quo macédonien<sup>1</sup>. Il se trou-

1. L'I.M.R.O. (sigle en anglais de l'Organisation Révolutionnaire Intérieure Macédo-

vait, ainsi, dans l'obligation de n'accepter de la part de la Yougoslavie que d'importantes concessions «en faveur des minorités vivant dans la Macédoine serbe», qui pouvaient, selon l'I.M.R.O., constituer le point de départ pour la demande d'une autonomie complète<sup>1</sup>. Le même sentiment de frustration et d'intransigeance caractérisait l'attitude bulgare vis-à-vis de la Grèce. Bien que la réalité ethnologique dans la Thrace ne pût se prêter à ses revendications, Sofia n'avait pas renoncé à son aspiration d'un accès sur la mer Egée. Tous les efforts déployés par les autorités helléniques en vue de faciliter les échanges commerciaux de la Bulgarie et lui assurer un débouché économique au port d'Alexandroupolis ou de Salonique, ont été entravés par son obstination de n'accepter rien d'autre qu'une concession territoriale<sup>2</sup>. Dans ces conditions, les rapports entre les deux pays, tout comme les rapports bulgare-yougoslaves, étaient dominés par cette question prioritaire, et n'arrivaient à évoluer vers la coopération ou l'entente dans aucun domaine, aussi restreint fût-il.

Le problème bulgare, tout comme le problème révisionniste en général, s'avèrera insoluble. Ni le procédé classique des négociations diplomatiques, ni les moyens nouveaux fournis par la S.D.N., n'arriveront à ouvrir la voie à la révision des Traités. Ainsi, la réalité internationale qui succèdera à la paix de 1919-1920 révélera aussitôt la contradiction entre l'idéal de la sécurité collective et la distinction entre Etats satisfaits et Etats insatisfaits. Ces derniers, faisant progressivement des réajustements territoriaux une question de paix ou de guerre, saperont à la base toute tentative pour garantir la sécu-

nienne) avait été fondée à la fin du 19<sup>e</sup> siècle. Patronnée par les partisans d'une Macédoine rattachée à la Bulgarie, elle était devenue au lendemain du Traité de Neuilly un véritable Etat dans l'Etat et constituait l'obstacle principal à toute tentative de compromis entre le gouvernement de Sofia et ses voisins.

1. «Nos informations, soulignait R. A. Gallop dans une note du Foreign Office, démontrent de manière très claire que l'I.M.R.O. qui contrôle déjà les positions-clefs en Bulgarie, ne sera pas satisfaite avec rien moins que de concessions immédiates et étendues sur les minorités vivant en Macédoine et ferait probablement de cette concession le point de départ pour la demande d'autonomie complète». Ensuite, il soulignait le fait caractéristique que Bouroff, ministre Bulgare aux Affaires étrangères en 1930, avait confié à l'ambassadeur britannique à Sofia que les 90% de la population de la Macédoine serbe étaient presque contents d'être yougoslaves et souhaitaient uniquement, pour la première fois dans leur histoire, qu'on les laisse tranquilles (F. O. [=Foreign Office] 371/18385, R. A. Gallop February 5, 1934 [R. 974/22/67]).

2. Voir la lettre très caractéristique de R. J. Mac Neill (Baron Cushendun), secrétaire d'Etat britannique aux Affaires étrangères, *The Times*, 4 August, 1925, reproduit dans: (Ministère grec aux Affaires Etrangères), *Le débouché bulgare sur la Mer Egée* (Athènes, 1928). Dans le même sens: F.O. 371/18385, Palaret (Bucharest) to Simon, February 2, 1934 (R. 703/22/67); N. Henderson (Belgrade) to O'Malley, February 1, 1934 (R. 817/22/67).

rité à l'échelle internationale, par des moyens rationnels ou des méthodes traditionnelles<sup>1</sup>.

Le problème du révisionnisme, exprimé dans les Balkans par la politique bulgare, bien que primordial, n'était pas le seul à mettre en cause la sécurité des pays de la Péninsule. Situés sur le chemin où se croisaient traditionnellement les tendances à l'hégémonie qui caractérisaient la politique des grandes puissances européennes, les petits Etats balkaniques avaient encore à subir la pression des impérialismes expansionnistes. Car, si l'influence des grandes démocraties occidentales, telles que l'Angleterre et la France, ne mettait pas en cause leur indépendance politique ou leur intégrité territoriale, la tendance à une hégémonie absorptive manifestée par les grandes puissances totalitaires, telles que l'U.R.S.S., l'Italie et l'Allemagne, ne s'accommodait toujours pas de la légitimité internationale et des règles régissant la nouvelle organisation mondiale. L'une conditionnée par les impératifs de la «révolution socialiste», les autres par la doctrine du «nationalisme intégral», ces puissances totalitaires entrées dans la voie impérialiste, cherchaient à imposer aux petits Etats une politique prétendument favorable à leurs intérêts, ou à se substituer à des compétences découlant du principe de la souveraineté nationale<sup>2</sup>.

Certes, dans les années qui précèdent le Pacte balkanique de 1934, les tendances expansionnistes russes et germaniques, qui dominaient la scène de l'Europe orientale dans le passé, étaient plutôt latentes que manifestes; tandis que l'Italie fasciste, tout en constituant un facteur de subversion et de désordre au sein du système de l'Europe de Versailles, saurait arriver très difficilement à réaliser ses visées expansionnistes qui dépassaient largement sa capacité politique, économique et militaire. Mais c'est dans ces années que se sont créées les conditions qui ont permis aux puissances totalitaires, avant de s'installer militairement, de décomposer à partir de 1935 politiquement et économiquement la zone entre la Baltique et la mer Egée. Devant une France coupée géographiquement de l'Europe orientale et une Angleterre tenue à s'abstenir des affaires continentales, les nations de cette zone, incapables de trouver dans la coopération le remède à leur faiblesse politique, économique et militaire, progressivement accentuée, étaient condamnées à perdre l'initiative dans leur propre aire géographique, au profit de leurs puissants voisins<sup>3</sup>.

1. Sur l'aspect théorique, voir surtout, G. Scelle, *Théorie juridique de la révision des Traités*, Paris, 1936.

2. Sur ces nations, par rapport aux relations internationales voir, entre autres: J. Markus, *Grandes Puissances-petites nations et le problème de l'organisation internationale*, Neuchâtel, 1947, p. 43 e.s.; J. Herz, «International Relations. Ideological aspects», *International Encycl. of Social Sciences*, vol. 8, p. 73.

3. Sur l'aspect général de cette évolution, voir surtout, A. Basch, *The Danubian basin*

En effet, Berlin et Moscou, faute de moyens nécessaires, étaient obligés de se tenir pendant les années 20 sur la réserve. Jusqu'à ce que l'Allemagne hitlérienne entreprît la «Bloodless invasion» de 1934-1940, fondée sur l'activisme de sa propagande et l'efficacité de son potentiel économique, la diplomatie de Weimar, tout en portant timidement ses regards vers l'est, ne s'est pas laissée prendre à des entreprises ambitieuses ou des initiatives dangereuses. Aucontraire, derrière les préoccupations «défensives» de l'Union Soviétique se dissimulait à peine le retour aux chemins de la diplomatie impériale. Les Détroits étant désignés comme une partie de sa «zone de sécurité», l'U.R.S.S. établissait la première des rapports amicaux avec la Nouvelle Turquie, tandis qu'elle refusait de reconnaître comme définitive l'annexion de la Bessarabie à la Roumanie<sup>1</sup>. En réalité, une conception nouvelle faisait dès lors du contrôle des Balkans un marche-pied pour le progrès du communisme, le messianisme révolutionnaire se substituant à l'idée slave (qui ne fera sa réapparition dans le vocabulaire bolchéviste qu'à partir de 1935)<sup>2</sup>. Certes, cette méthode allait causer des difficultés supplémentaires au Kremlin, les dirigeants balkaniques, conservateurs ou libéraux, réagissant violemment contre la pénétration communiste. C'est seulement à partir de l'année 1933 qu'à Belgrade, à Bucarest et à Sofia se manifeste la tendance à normaliser les rapports avec Moscou, qui, tournée vers l'Extrême-Orient, venait d'assouplir ses positions vis-à-vis de ses voisins occidentaux. C'est ainsi qu'en juillet 1933 les représentants de la Petite Entente, qui n'avaient toujours pas de relations diplomatiques avec le gouvernement soviétique, signaient, lors de la Conférence économique mondiale de Londres, une convention consacrant la définition de l'agresseur, telle que la proposait Moscou<sup>3</sup>... Inversement, la même année mar-

*and the German Economic Sphere*, Columbia University Press, 1943; J. Droz, *L'Europe Centrale. Evolution historique de l'idée de «Mitteleuropa»*, Paris, 1960; H. Seton-Watson, *Eastern Europe between the wars. 1918-1941*, Cambridge University Press, 1962 (3<sup>e</sup> éd.).

1. A. Mandelstam, «La politique russe d'accès à la Méditerranée au XX<sup>e</sup> siècle», *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, La Haye, t. XLVII (1934), pp. 787-795; I. Lederer, *Russian Foreign Policy. Essays in historical Perspective*, London-New Haven, 1962, p. 423 e.s.; S. Graur, *Les relations entre la Roumanie et l'U.R.S.S., 1919-1936*, Paris, 1937, pp. 25 e.s.

2. I. Lederer, *op. cit.*, pp. 418-424; A. Mousset, «Slav Solidarity in the Balkans», *International Affairs*, vol. XIII, N<sup>o</sup> 6 (Nov.-déc. 1936), pp. 786 e.s. Néanmoins, d'autres observateurs n'avaient pas cessé de croire que l'idée panslaviste était toujours vivante en URSS: R. Dunlop, «The New Balkan States», *Contemporary Review*, vol. CXXXIV (July-dec. 1928), p. 58.

3. V. M. Dean, «The Soviet Union as a European Power», *Foreign Policy Reports*, August 2, 1923; M. Ingals, «The Balkans in the world crisis», *Foreign Policy Association.*, vol. IX, N<sup>o</sup> 20, Dec. 6, 1933, pp. 227-230; aussi, *Survey of International Affairs: 1933*, p. 182. A propos de l'effet de ce fait sur les relations roumaino-soviétiques, D.D.F. [=Document Diplomatique]

que l'accession au pouvoir de Hitler et le réveil des appréhensions balkaniques devant la menace allemande<sup>1</sup>.

Autant la tendance irréductible de Berlin et de Moscou à l'expansion vers l'Europe orientale restait pendant toute cette période plutôt latente et dissimulée, autant les aspirations hégémoniales de Rome étaient proclamées ouvertement et solennellement. Oscillant entre l'évocation de la tradition vénitienne et l'opportunisme le plus cynique, la politique fasciste se lançait à la poursuite d'objectifs circonstanciels, dominée constamment par ses préoccupations maritimes<sup>2</sup>. Le contrôle de l'Adriatique, qui conditionnait toute son action en Méditerranée orientale, la mettait déjà en face des nations balkaniques. Après le règlement de 1924 sur la question de Fiume, qui avait troublé ses relations avec Belgrade, Rome se fixait le but de faire du petit Etat albanais un territoire soumis à son entier contrôle; le Traité signé entre les deux pays en novembre 1927 succédant à celui de 1926 consacrait ces dispositions<sup>3</sup>. La Grèce, enfin, située à la sortie de l'Adriatique et placée sur la route maritime qui mène jusqu'aux côtes de l'Asie Mineure et les Détroits, faisait partie de la zone pour laquelle Rome n'avait cessé de proclamer son intérêt. Mais, à Athènes, tout comme à Belgrade et à Ankara, les inquiétudes devant la menace que la politique italienne pouvait impliquer, étaient en partie apaisées du fait

ques Français], 1932-9, 1ère série (1932-5), t. IV, p. 528-9, 728-9; t. V, p. 885; Laroche à Paul Boncour (Varsovie), 10 oct., 1933; Kammerer à Barthou (Varsovie), 6 mars 1934. Titulescu confiait en mars 1934 à l'ambassadeur britannique qu'il était tranquille à l'égard de la Russie, «aussi tranquille que quelqu'un pourrait l'être quand il s'agit de la Russie» (F.O. 371/18387, Palairet to Simon, March 29, 1934 [R. 2103/22/67]; aussi, R. Graur, *op. cit.*, pp. 125-131).

1. Les inquiétudes les plus vives faisaient jour surtout à Belgrade et à Bucarest, mais encore à Ankara: F.O. 371/18386, Sargent (note de Départ.), March 6, 1934; D.D.F., 1932-9, 1ère série (1932-5), t. IV, pp. 606-7, 679; t. V, p. 756; Naggiar a Paul-Boncour, Belgrade, 20 octobre 1933; Lepetit à Daladier, Belgrade, 1er nov., 1933; Kammerer à Barthou, Ankara, 18 février 1934; aussi, *Survey of International Affairs: 1934*, p. 337 e.s. Beaucoup moins concernée était la Grèce, pays qui arrivera, par ailleurs, à échapper jusqu'à la guerre à l'emprise économique de l'Allemagne: W. N. Medlicott, «The Economic Warfare», dans *The War and the Neutrals*, publié sous la direction de A. Toynbee, London, 1949, p. 11-12.

2. Sur les aspects généraux de la politique extérieure de l'Italie: E. di Nolfo, *Mussolini e la politica estera italiana, 1919-1933*, Padova, 1950; M. Vaussard, *De Pétrarque à Mussolini. Evolution du sentiment nationaliste italien*, Paris, 1961; F. d'Amoja, *Declino e prima crisi dell' Europa di Versailles. Studie sulla diplomazia italiana ed Europea, 1931-1933*, Milano, 1967; H. Seton-Watson, *op. cit.*, pp. 366-387; E. Monroe, *Les enjeux politiques en Méditerranée*, Paris, 1939.

3. (Royal Institute of International Affairs), *Survey of International Affairs: 1927*, by A. Toynbee, Oxford Univ. Press, 1929, pp. 164-184; Sur les relations entre l'Italie et l'Albanie, F. Jacomoni di San Savino, *La Politica dell'Italia in Albania (1926-1943)*, s.l., 1965.

de la suprématie navale de l'Angleterre, avec laquelle Rome tenait jusqu'à 1935 à conserver des rapports corrects<sup>1</sup>.

En réalité, la menace contre la sécurité balkanique provenant de la politique italienne, soviétique ou allemande, consistait jusqu'à 1935 en l'encouragement des tendances centrifuges et subversives au sein de la Péninsule, plutôt qu'en l'éventualité d'une intervention militaire directe. Rome, déçue à Versailles, se mettait la première à encourager les révisionnistes bulgares et hongrois, ainsi que le séparatisme croate, et à entraver toute tentative de regroupement et de coopération globale entre les pays balkaniques. Néanmoins, nulle part engagée à fond, elle était toujours prête à liquider ou monnayer ses positions: devant la nécessité d'améliorer ses rapports avec la Grèce, la Roumanie ou la Yougoslavie, elle n'hésitait pas à se désolidariser des revendications magyares ou bulgares<sup>2</sup>. A partir des années 30, l'opportunité forçait également l'U.R.S.S., tournée vers l'Extrême-Orient, à se déclarer en faveur du statu quo balkanique malgré l'adoption préalable par le Comintern des thèses bulgares sur la Macédoine<sup>3</sup>. Mais dans ces mêmes années, le redressement allemand créait à l'Ouest de la Péninsule certaines conditions qui favorisaient la forma-

1. E. di Nolfo, *op. cit.*, pp. 146; E.H. Carr, *Britain. A study of foreign policy from the Versailles Treaty to the outbreak of War*, London, 1939, pp. 133 e.s.; R. Michels, *Les bases historiques de la politique Italienne*, Publication de la Conciliation Internationale, Centre Européen de la Dotation Carnegie, Bull. N° 4, Paris 1934, pp. 35 e.s. Sur la faiblesse des moyens mis à la disposition de Rome pour parvenir à ses objectifs: E. Catalano, «Les ambitions musolinienne et la réalité économique de l'Italie», *Revue d'Histoire de la Deuxième Guerre Mondiale*, N° 76 (Oct. 1969), pp. 15-38.

2. En réalité, Rome n'avait jamais expressément mentionné parmi les Traités à réviser, celui de Neuilly (selon la remarque de Vénizélos: A.V. [=Musée Benakis, Archives de Vénizélos], dossier 306, Procès-verbaux du Conseil des chefs des partis grecs, réunis à l'occasion de la signature du Pacte Balkanique, 28 février-2 Mars 1934). A l'attitude réservée de Rome vis-à-vis des revendications bulgares à l'égard de la Grèce, succédait progressivement une attitude ambivalente dans la question des revendications bulgares à l'égard de la Yougoslavie (Certes, Rome avait toujours refusé officiellement d'avoir des liens avec l'I.M.R.O.: D.D.I. [=Documenti Diplomatici Italiani], 7<sup>a</sup> s., vol. 6, Roma 1968, n° 146, p. 148). Ce changement était dû à une certaine tendance de réconciliation entre Belgrade et Rome, observée à partir de 1930, qui sans aboutir immédiatement à un résultat concret avait amené à une série de contacts indirects: J. R. Hoptner, *Yugoslavia in crisis, 1934-1941*, New-York-London, 1962, pp. 19-20; aussi, D.D.F., 1932-9, 1<sup>re</sup> s. (1932-5), t. V, Documents n° 25, 91, 157, 161, 171, 224, 478.

3. I. Lederer, *op. cit.*, pp. 446-7; aussi, *The Communist International, 1919-1943*, Documents sel. and ed. by J. Degras, vol. II (1923-1928), R.I.A., London, 1960, p. 185. Sur les raisons de ce faveur, voir E.H. Carr, *Socialism in one Country, 1924-1926*, vol. III, part I, London, 1964, pp. 202-3 (P.C. bulgare: parti-modèle, alliance éventuelle entre communistes et nationalistes, etc...).

tion d'un camp révisionniste italo-germanique, vers lequel les dirigeants bulgares et hongrois se préparaient déjà à porter leurs regards.

## 2. *La tentative des Etats balkaniques d'assurer leur sécurité dans le cadre des institutions de Genève*

Au lendemain de la Première guerre, l'idée d'organiser la paix sur des bases rationnelles, qui avait fait son apparition au début du siècle, connaissait la consécration dans le Pacte de la Société des Nations. La doctrine de la «sécurité collective», se substituant aux méthodes traditionnelles de l'équilibre des forces, se fixait comme but de garantir la sécurité des Etats membres de l'organisation de Genève sur la base des Traités de Paix<sup>1</sup>. «Le Pacte, écrit Georges Scelle, ayant proclamé le droit à l'existence des entités politiques viables, et fixé le mode de détermination de leur majorité, les signataires du Traité s'engagent à respecter cette indépendance actuelle ou future des membres de la Communauté internationale, à garantir leurs frontières et leur indépendance, c'est-à-dire leur intégrité physique et morale...»<sup>2</sup>. L'article 10 affirmait formellement ces dispositions.

Dans sa stipulation concrète, le Pacte de la S.D.N., avant de déterminer les mesures de protection contre la guerre d'agression, fixait celles qui étaient susceptibles de conjurer le déclenchement du conflit. Les institutions prévues pour le règlement pacifique des conflits internationaux par les articles 12, 13 et 15, s'intercalaient dans la procédure déterminée en vue de la coopération contre l'agression, telle que la prévoyait l'article 16. Mais l'efficacité de l'arbitrage, de la justice internationale et de la médiation politique, ainsi institutionnalisés, était à la mesure de la consécration parallèle de la clause facultative d'arbitrage obligatoire ou de la compétence exclusive de l'Etat (quant aux domaines sanctionnés par le Droit international), ainsi que de la règle de l'unanimité régissant les décisions du Conseil de la S.D.N. Le Protocole de Genève, rédigé en 1924 afin de combler les lacunes du Pacte notamment par la consécration du caractère obligatoire de ces dispositions, ne sera jamais appliqué...

1. Sur l'aspect général du problème: A. de la Pradelle, *La paix moderne, 1899-1945*, Paris, 1947; P. Brugières, *La sécurité collective, 1919-1945*, Paris, 1946; E. Giraud, «Les conditions politiques et techniques de la sécurité collective», *Revue Générale de Droit International Public*, 3ème série, t. XX (1949), pp. 179 e.s.; W. Schiffer, "The idea of collective security", dans *From collective Security to preventive diplomacy*, ed. by J. Larus, New York-London, 1965, pp. 187-204; aussi, F.D. Walters, *A History of the League of Nations*, London, 1960.

2. G. Scelle, *Le Pacte des Nations et sa liaison avec les Traités de Paix*, Paris, 1919, p. 380.



La sécurité collective, système aussi préventif que répressif, se définissait encore comme étant «l'engagement pris par la collectivité des Etats de se liguier contre un quelconque Etat agresseur en même temps que les actes accomplis pour remplir cette obligation si besoin est»<sup>1</sup>. Or, l'article 16 précisait que le recours à la guerre «illicite» (c'est-à-dire faite en violation des engagements pris aux articles 12, 13 et 15), considéré comme un acte de guerre contre les autres membres de la S.D.N., entraînerait la prise de sanctions d'ordre économique et, facultativement, d'ordre militaire. Ainsi, la prise des mesures coercitives nécessaires contre l'agresseur était conditionnée par la mise en accord, sinon de tous les autres membres de la Société, au moins de toutes les grandes puissances. Or, l'attitude des puissances révisionnistes, le sentiment pacifiste négatif et les divisions politiques au sein même du camp des défenseurs du statu quo international, ont fatalement entravé toute décision unanime et toute action efficace.

C'est à propos des Balkans que le système de prévention et de protection contre la guerre d'agression a été pour la première fois mis sérieusement à l'épreuve. Le 27 août 1923, le général italien Tellini, désigné par la Conférence des Ambassadeurs comme membre de la Commission de la délimitation des frontières albanaises, fut assassiné lors de l'exercice de sa mission. Les meurtriers sont toujours restés inconnus, mais son corps a été trouvé sur le territoire grec. Rome, loin d'être satisfaite, par le renvoi de l'affaire devant la Conférence des Ambassadeurs, adressa aussitôt à Athènes un ultimatum dont la ressemblance avec celui que Vienne avait envoyé à Belgrade dix ans plus tôt était évidente. Et voilà qu'à la modération de la réponse hellénique, Mussolini opposa le recours aux armes. L'île non fortifiée de Corfou, attaquée et bombardée par une escadre italienne puissante, succomba sans résister<sup>2</sup>.

Dans ses actes, tout comme dans ses arguments, l'Italie contredisait ouvertement les thèses genevoises. L'action militaire entreprise, loin de constituer un acte de guerre, serait, selon Rome, une mesure destinée à préserver le prestige du pays et à démontrer sa résolution d'obtenir les réparations qu'il jugeait nécessaires; l'occupation même, en tant que mesure de coercition pacifique, serait permise par le droit international. Dans tous les cas, le Conseil de la S.D.N. n'aurait pas —selon cette optique— le droit de s'engager dans la question puisqu'il n'y avait pas déclaration de guerre. Le gouvernement italien évoquait d'autres arguments encore pour nier la compétence de la S.D.N.: intérêts vitaux italiens, saisie d'une autre autorité internationale, comme la Conférence des Ambassadeurs, question d'application des traités, etc<sup>3</sup>.

1. Selon P. Brugières, *op. cit.*, pp. 12-3.

2. Sur l'incident et ses implications, J. Barros, *The Corfu incident of 1923. Mussolini and the League of Nations*, Princeton, 1965.

3. F.P. Walters, *op. cit.*, pp. 246-252. Les déclarations faites par Mussolini sont caracté-

Ainsi, devant un Conseil bien embarrassé et hésitant à rejeter formellement l'argumentation italienne, se dressait le défi lancé contre l'organisation de Genève: il ressortait de toute la série des faits qui débutaient par l'abandon dans lequel était laissé un membre contraint par la force, jusqu'à la subordination de l'affaire à la Conférence des Ambassadeurs. Dès lors, cette dernière condamnait le 7 septembre la Grèce à payer une lourde indemnité et obligeait l'Italie à évacuer l'île occupée. Néanmoins, le fait accompli de cette décision ne mettait pas fin aux discussions sur le rôle du Conseil et l'interprétation du Pacte de la S.D.N.

A la lumière des constatations ultérieures, on doit aujourd'hui admettre la thèse, émise au sein du Conseil lors de sa réunion du 4 septembre, qui consacrait la compétence de la S.D.N. (comme elle résultait des articles 12 et 15), plutôt que celle de la Conférence des Ambassadeurs. Le rapport du Comité spécial des juristes désigné par le Conseil allait à l'encontre de cette dernière quant aux modalités de l'application de l'article 15 du Pacte<sup>1</sup>. Néanmoins, il ne tenait pas non plus à consacrer par la voie statutaire l'exclusion de tout recours à la force, disposition formellement prévue ultérieurement dans la Charte de l'O.N.U.

La crise de Corfou faisait ressortir les deux faiblesses qui se sont avérées fatales pour l'organisation de la sécurité collective durant l'entre-deux-guerres: tout d'abord, les insuffisances du système statutairement prévu; ensuite, l'incohérence des puissances partisans de ce système, ainsi que leurs hésitations à s'engager à fond dans sa défense. En effet, lors de la crise de Corfou, l'Angleterre et la France se trouvent divisées face au danger de voir l'autorité de la S.D.N. s'écrouler du fait que leur optique était au fond dictée par leurs propres intérêts nationaux<sup>2</sup>.

Les conditions radicalement différentes, comme la faiblesse de deux parties en cause et la mise en accord des grandes puissances, ont eu pour effet que le différend gréco-bulgare de 1925 fût résolu au moyen des procédures de la S.D.N.

ristiques du cynisme que le chef italien portait devant l'Organisation de Genève: «J'ai pris un gage et je le tiendrai jusqu'à l'accomplissement complet et littéral des conditions contenues dans une note péremptoire; si les Grecs les accomplissent et paient, je quitterai Corfou; mais ils feraient bien de se hâter de payer, car la semaine prochaine le prix augmentera; ces opérations coûtent cher... Si la Grèce ne paie pas, je resterai indéfiniment à Corfou qui fut vénitienne il y a quatre siècles (E. Reale, *La Politique fasciste et la Société des Nations*, Paris, 1932, p. 22).

1. Ch. de Visscher, «L'Interprétation du Pacte au lendemain du différend italo-grec», *Revue de Droit International et de Législation Comparée*, 3e série, t.V (1924), pp. 213-230, 387 e.s.

2. J. Barros, *op. cit.*, pp. 85-123, 302-3.

La crise fut provoquée cette fois à l'occasion de l'invasion du territoire bulgare par des troupes helléniques après un incident frontalier qui a coûté la vie à un officier grec portant le drapeau blanc. Sofia, par la voie d'un télégramme adressé au siège de la S.D.N., demanda la saisie immédiate du Conseil. Aristide Briand, en tant que Présiident, se mit à l'oeuvre avec une rapidité extrême, faisant articuler en très peu de temps les rouages du système genevois. La Grèce suspendit toute opération offensive. L'essentiel étant atteint, le Conseil procéda, à la suite d'une enquête menée sur place, à la désignation des réparations et au règlement des différends sur des questions résultant des traités. Tout fut accepté par les deux parties en litige<sup>1</sup>.

La solution heureuse du conflit gréco-bulgare fut saluée en son temps comme un succès incontestable de la S.D.N. Mais la rapidité et l'efficacité dont les autorités genevoises firent preuve à cette occasion n'a pas suffi à altérer l'essentiel des constatations faites à l'occasion de l'incident de Corfou, dont Rome sortit, non seulement indemne, mais encore renforcée<sup>2</sup>. Dès lors, il n'échappait pas aux observateurs balkaniques que les grandes puissances se plieraient beaucoup moins facilement que les petits Etats aux procédures prévues par le Pacte de Genève. Le crédit du système collectif subissait une première baisse considérable, la valeur réelle des garanties offertes s'avérant toute relative.

L'inquiétude devant ces constatations s'était fait jour très tôt non seulement parmi les sociétaires les moins puissants, mais également au sein des milieux dirigeants attachés à l'esprit et aux méthodes inspirées par la Société des Nations. C'est ainsi que se manifesta la tendance à combler les insuffisances des mécanismes juridiques de Genève au moyen de certains procédés classiques, tels que les négociations diplomatiques entre les Etats intéressés<sup>3</sup>. La bonne volonté, exprimée par l'ensemble des Etats d'une région déterminée, pouvait amener à un véritable compromis propre à garantir la sécurité à l'échelle régionale. Une série d'accords semblables n'arriverait-elle donc pas à

1. J. Larus, *op. cit.*, pp. 87 e.s. F.P. Walters, *op. cit.*, pp. 311-314; G. Suarez, *Briand*, t. VI (1923-1932), Paris, 1952, p. 144 e.s. G. Sarailieff (*Le Conflit gréco-bulgare d'Octobre 1925 et son règlement par la S.D.N.*, Amsterdam, 1927) fait ressortir les arguments du côté bulgare, tout comme les idées assez particulières qu'on se faisait à Sofia du rôle de la S.D.N. par rapport aux Traités.

2. J. Barros, *op. cit.*, p. 313; aussi, E. Reale, *op. cit.*, p. 22.

3. En effet, face à ceux qui ont condamné le système de Versailles comme vicieux au départ, d'autres avaient toujours cru qu'un processus évolutif dans le cadre des Traités n'était pas impossible; voir, sur la première tendance, surtout: E. Mantoux, *La paix calomniée ou les conséquences économiques de M. Keynes*, Paris, 1945; E. H. Carr, *Conditions of Peace*, London, 1942; sur la deuxième tendance: A. de la Pradelle, *La Paix moderne 1899-1945*, Paris, 1947, pp. 82 e.s.

préconiser la détente et la paix à l'échelle mondiale? Cette tendance a connu une première consécration dans les faits, lorsque les dirigeants de l'Europe occidentale ont signé le 10 octobre 1925 les accords de Locarno. Les parties contractantes garantissaient les procédures pacifiques dans la ligne tracée par le Protocole de 1924, se mettant volontairement sous la dépendance des institutions de Genève...<sup>1</sup>. Les accords de Locarno ont été salués comme l'acte qui ouvrait une ère nouvelle de sécurité, fondée sur la réconciliation entre vainqueurs et vaincus. C'est ainsi qu'au lendemain de leur signature une question était déjà posée: si les Allemands sont arrivés à s'entendre avec leurs voisins occidentaux, pourquoi n'arriverait-on donc pas à un accord analogue entre les pays de l'Europe orientale ou, du moins, de l'Europe balkanique?

Cependant, les efforts déployés en vue de permettre l'extension des garanties de Locarno dans le reste de l'Europe se sont heurtés à la résistance des révisionnistes les plus inconciliables. La question des frontières orientales de l'Allemagne, toujours ouverte, conditionnait la réalisation du projet d'un Locarno à l'échelle plus large de l'Est européen, préconisé par la diplomatie française. Au niveau plus restreint des Balkans la Bulgarie seule, par son refus de négocier sur la base du statu quo existant, bloquait toute tentative entreprise par ses voisins afin d'aboutir à un accord regroupant tous les pays de la Péninsule. «Puisqu'elle nie la frontière, remarquait D. Mitrany, chargé d'enquêter sur les chances d'une telle politique, elle n'obtiendra pas des concessions et sans concessions un «Locarno Balkanique» sera impossible ou inutile»<sup>2</sup>. Son orientation vers le front diplomatique que formaient les Etats révisionnistes immiscés dans les affaires du Sud-Est européen—tels que l'Italie, la Hongrie, et à partir de 1933, l'Allemagne—confirmait la Bulgarie dans son attitude négative<sup>3</sup>.

1. J. M. Yepes, «Les accords régionaux et le droit international», *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, La Haye, LXXI (1947), p. 260; aussi, F. P. Walters, *op. cit.*, pp. 291-4.

2. D. Mitrany, «The possibility of a Balkan Locarno», *International Conciliation*, N° 229 (April 1927), p. 167-8.

3. D.D.F., 1932-9, 1ère s. (1932-5), t. V, p. 53; Cambon à Paul Boncour, Sofia, 19 nov. 1933; M. S. Ingalls, «Balkans in the world crisis», *Foreign Policy Association*, vol. IX, N° 20, December 6, 1933, p. 230.

Il faut remarquer qu'aux difficultés politiques en vue d'un «Locarno balkanique» s'ajoutaient d'autres, d'ordre plutôt technique. La formule de «Locarno» présupposait que les deux parties acceptent, au lieu de faire la guerre, le jugement et la sentence d'un tiers. A. Michalakopoulos, ministre grec des Affaires étrangères, dans un discours prononcé en 1928, se demandait: «A qui incombera-t-il [dans les Balkans] de jouer le rôle de l'Allemagne. A qui celui de la France? La Roumanie, la Grèce et la Serbie, d'un côté, et la Bulgarie de l'autre? Il serait peu sérieux d'envisager des pays représentant 30 millions d'habitants, contracter avec un autre Etat de 6 millions d'habitants... Mais supposons même ce fait, d'une manière ou

L'attitude bulgare n'a pourtant pas découragé les milieux dirigeants et l'opinion publique balkanique dans leurs efforts en vue de réaliser un accord regroupant l'ensemble des Etats de la Péninsule. Devant l'impossibilité d'aboutir à un accord politique direct immédiat, Marinkovitch, ministre yougoslave des Affaires étrangères, émettait l'idée que la sécurité future des nations balkaniques entraînait la nécessité «de se regrouper dans une association fondée sur le principe de l'égalité»<sup>1</sup>. En 1929, à l'occasion de la réunion à Athènes du vingt-septième Congrès International pour la Paix, A. Papanastasiou se faisait l'instigateur d'un mouvement officieux destiné à promouvoir la coopération et, à la longue, la confédération balkanique. La création d'une sous-commission constitua le point de départ vers la convocation d'une série de conférences, dont la première eut lieu à Athènes, en octobre 1930<sup>2</sup>. Or, tout comme au sein de la S.D.N., qui leur avait servi de modèle, les promoteurs de ce mouvement officieux ont vu les désaccords politiques entre les gouvernements officiels entraver toutes leurs tentatives pour faire progresser la coopération, même dans les domaines les plus restreints.

Ainsi, à la fin, l'initiative en vue d'un rapprochement revenait aux gouvernements responsables. A. Michalakopoulos, ministre des Affaires étrangères, écrivait à Vénizélos en février 1932: «Tevfik Rusdhi m'a dit qu'il a écouté M. Papanastasiou car il était convaincu que celui-ci exprimait nos idées, bien qu'il croie qu'une Confédération balkanique ne soit mûre qu'au bout d'un siècle, peut-être (M. Papanastasiou nous a parlé de l'enthousiasme des Turcs pour la confédération). A M. Marinkovitch, j'ai expliqué que j'étais dès le début plus réservé et plus réaliste dans mes désirs: pacte d'arbitrage et de garantie (envers un agresseur non balkanique), accords de commerce, de communication, etc. Ce serait pour moi un pas suffisant et décisif vers des relations de voisinage pacifique. Nous serions heureux, convint Tevfik Rusdhi, de régler nos relations comme l'ont fait les pays scandinaves...»<sup>3</sup>. Or, la coopération

d'une autre. Qui serait donc le garant? Les trois grandes Puissances ou même toutes les quatre, l'Allemagne incluse? Accepteraient-elles, vraiment, de donner leur garantie et d'être ainsi impliquées dans les affaires balkaniques? Si tel était le cas, ceci ne pourrait intéresser qu'une ou deux entre elles. Nous arriverions ainsi à des influences particulières que nous voulions précisément éviter» (A. Μιχαλακοπούλου, *Λόγοι κοινοβουλευτικοί*, vol. II, Athènes, 1964, p. 774).

1. T. I. Geshkoff, *Balkan Union. A Road to Peace in Southeastern Europe*, New-York, 1940, p. 128.

2. Sur les Conférences Balkaniques, voir, surtout: A. Papanastasiou, *Vers l'Union Balkanique*, Conciliation Internationale. Centre Européen de la Dotation Carnegie pour la paix Internationale, Paris, 1934; T. I. Geshkoff, *op. cit.*, pp. 37 e.s.; R. N. Howard, *The Balkan Conferences and the Balkan States*, Berkeley, 1936.

3. A. V., 345, A. Michalakopoulos à E. Vénizélos, 24 février 1932 (en grec).

entre l'ensemble des pays balkaniques n'était pas dans les faits destinée à dépasser les limites restreintes des conventions commerciales...

La dernière chance de voir leur sécurité garantie par les institutions de Genève fut offerte aux pays balkaniques lors de l'apparition du fameux «projet Briand», en 1929-1930. L'homme d'Etat français, conscient du fait que la menace de l'agression subsistait d'autant plus que les rapports entre les Etats membres de la communauté internationale n'étaient pas organisés, finit par penser qu'il était nécessaire de donner à la S.D.N. des bases régionales. Le 5 septembre 1929, devant l'Assemblée de Genève, il suggérait la formation d'une «union» ou d'une «fédération» européenne. La solidité de la Société des Nations étant déjà douteuse, Briand prêtait à ce plan le pouvoir d'établir un système efficace de sécurité. Dans le cadre d'une telle institution, les garanties de Locarno seraient étendues à cette Europe orientale menacée par les révisionnistes locaux et par la pression allemande et soviétique, appuyées et consolidées par une solidarité économique à l'échelle continentale<sup>1</sup>.

Le système de la sécurité collective, souffrant dans son application au niveau mondial des insuffisances statutaires et des réticences des membres de la S.D.N., l'échec de la tentative de Briand a marqué la fin des efforts accomplis pour adapter cet organisme à une échelle régionale. Les dirigeants balkaniques devant la révélation de cette réalité ne virent plus aucune garantie réelle à l'indépendance politique et à l'intégrité territoriale de leur pays hors du jeu traditionnel de l'équilibre des forces.

### 3. Les Etats balkaniques à la recherche de l'équilibre des forces

La mise en cause du système de sécurité collective a renforcé, dans les Balkans tout comme ailleurs, la tendance des gouvernements à chercher la garantie de la sécurité de leurs pays dans le jeu traditionnel des groupements et des alliances. Certes, sous certaines conditions, cette méthode n'était pas tout-à-fait incompatible avec les dispositions des défenseurs du système de Genève. En effet, c'est dans la création d'un bloc solide regroupant tous les Etats de l'Europe orientale, que les dirigeants les plus attachés au maintien du statu quo de Versailles avaient vu la possibilité d'équilibrer toute pression allemande ou soviétique. Néanmoins, à défaut des conditions permettant une pareille évolution, on n'était parvenu qu'à la création d'un réseau d'accords particuliers,

1. Walters, *op. cit.*, pp. 430-4; G. Suarez, *op. cit.*, t. VI, pp. 325 e.s.; P. Rain, *L'organisation de la Paix en Europe: depuis les origines jusqu'à l'ONU*, Paris, 1946, p. 199; P. Renouvin, *Les crises du XXe siècle, I. de 1914 à 1929*, Paris, 1957, pp. 343-4; aussi, D. Kitsikis, «La Grèce et le projet Briand d'Union européenne du 1<sup>er</sup> Mai 1930», *Revue d'Histoire Moderne et Contemporaine*, XII (1965), pp. 203-218.

destinés à assurer la coopération entre deux ou plusieurs Etats en matière de diplomatie, d'économie et, surtout, de défense. Loin de répondre aux impératifs du système collectif, cette tendance résultait surtout du désir de faire face à la menace la plus proche.

La Péninsule balkanique fut dominée par deux principaux groupements d'Etats: au Nord, la Petite Entente —dont deux des trois partenaires étaient balkaniques— liée au système continental patronné par la France; au Sud, l'Entente gréco-turque, scellée sous l'influence des grandes puissances méditerranéennes.

La Petite Entente a été fondée sur trois conventions bilatérales conclues en 1920-1921 entre la Yougoslavie, la Roumanie et la Tchécoslovaquie. Leur objectif consistait en la conclusion d'une alliance défensive qui impliquait l'obligation de concourir à la défense de la partie attaquée; néanmoins, grâce au Traité collectif de 1929 et au Pacte d'Organisation de 1933, les trois partenaires arrivaient progressivement à une forme beaucoup plus évoluée, une «union politique d'Etats»<sup>1</sup>. Aussi bien dans sa forme initiale que dans sa forme la plus évoluée, la Petite Entente s'est toujours définie par opposition au courant révisionniste de l'Europe orientale. Selon ses défenseurs, s'étant donnée comme mission de faire respecter les Traités de paix placés sous l'égide de la S.D.N., elle aurait été désormais l'auxiliaire et le soutien le plus ferme de l'organisation de Genève en Europe orientale. «Il ne paraîtrait, semble-t-il, soulignait M. Spalaikovitch, point oiseux d'affirmer aujourd'hui que, sans une France forte à l'occident, les Traités de paix ainsi que l'institution même de la S.D.N. eussent été déjà depuis longtemps bafoués. Le souci devant un tel danger a suscité également, dans la partie orientale de l'Europe, la formation d'une combinaison politique des plus utiles. Assurer leur propre sécurité, faciliter la tâche de la France et sauvegarder l'institution de la S.D.N., voilà une triple fin qui poussa spontanément le royaume des Serbes-Croates et Slovènes, la Tchécoslovaquie et la Roumanie à s'unir dans un accord politique»<sup>2</sup>.

Une entente régionale, donc, fondée sur la conception de l'équilibre des forces, était-elle compatible avec le système de la sécurité collective ou marquait-elle plutôt le retour aux antagonismes et aux alliances du passé? Désor-

1. A. Hobza, «La Petite Entente», *Revue de Droit International et de Législation Comparée*, Bruxelles, 3ème série, t. XIV (1933), N° 2, p. 49; sur la Petite Entente et son évolution, voir aussi, P. S. Wandycz, *France and her Eastern Allies. 1919-1925*, Minneapolis, 1962; M. Spalaikovitch, *La Société des Nations et la Petite Entente*, Paris, 1923; E. Benes, *Le Pacte d'Organisation de la Petite Entente et l'état actuel de la politique internationale*, Prague, 1933; S. Osusky, «The Little Entente and the League of Nations», *International Affairs*, vol. XIII, N° 3 (May-June), pp. 384-5.

2. M. Spalaikovitch, *op. cit.*, p. 12-3.

mais, deux tendances distinctes s'en dégageaient. La première, négative, avait pour origine la déclaration de Wilson du 27 septembre 1918, selon laquelle dans la communauté de la S.D.N. «il ne pouvait exister ni alliances, ni réunions, ni ententes, ni accords diplomatiques». La deuxième, plus souple, avait pour origine l'article 21 du Pacte qui stipulait que les traités d'arbitrage et les ententes régionales ayant pour but le maintien de la paix auraient pu s'y intégrer, bien que d'autres articles eussent contredit ces dispositions<sup>1</sup>. Devant la confusion qui en découlait, Prague proposait une interprétation du Pacte admettant la possibilité de négocier, sous les auspices de Genève, la conclusion de pactes régionaux ouverts à tous<sup>2</sup>. Mais cette tentative se heurtera à une conception clairement définie dans le rapport du Comité spécial de sécurité, établi en 1934: «Les accords régionaux de sécurité ne doivent pas être dirigés contre une puissance ou un groupe de puissances. Ainsi que l'avait établi en 1928 le Comité d'arbitrage et de sécurité, les traités d'assistance mutuelle auront plus de valeur et mériteront d'autant mieux l'appui de la S.D.N. que, suivant le précédent rhénan de Locarno, ils seront conclus entre les Etats qui faisaient partie dans un passé récent de groupes rivaux ou dont les différends seraient susceptibles de mettre en danger la paix du monde»<sup>3</sup>.

Ainsi, la Petite Entente, en tant qu'alliance ou, au moins, pacte d'assistance mutuelle, destinée à s'opposer aux révisionnistes qui se faisaient jour dans son voisinage, se plaçait sur le terrain de la conception classique de l'équilibre des forces<sup>4</sup>. Devant les lacunes de l'organisation de la sécurité collective, les trois sociétaires étaient obligés de recourir aux méthodes traditionnelles afin de consolider leur indépendance politique et leur intégrité territoriale, car ils considéraient avant tout leur extrême scepticisme à l'égard de l'efficacité du système de Genève. «Comment —remarquait Spalaikovitch— dans une situation comme celle d'aujourd'hui, où la plupart des nations préfèrent la violation du droit à l'emploi de la force pour la défendre, où la mauvaise foi de certains gouvernements et l'indifférence des autres paralysent l'oeuvre de reconstitution générale, comment demander aux peuples de renoncer à toute sauvegarde personnelle, avant de leur avoir fourni une organisation internationale propre à leur garantir la vie et le droit? Tant que la sécurité des nations demeurera précaire, et tant que les gouvernements ne se seront mis d'accord sur les

1. Sur ces contradictions, J. M. Yepes, «Les accords régionaux et le droit international», *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, La Haye, t. LXXI (1947), pp. 257-9.

2. Osusky, *op. cit.*, pp. 381 e.s.

3. J. M. Yepes, *op. cit.*, p. 261.

4. R. O. Yakemtchouk, «La Sécurité collective et la sécurité régionale», *Revue de Droit International et des Sciences Diplomatiques et Politiques*, (1954), p. 243-261; J. M. Yepes, *op. cit.*, p. 263.



mesures à prendre en commun contre celui qui essaye de se soustraire à ses obligations, nous devons conserver des armes avec le droit de nous en servir»<sup>1</sup>.

La tentative de faire des Balkans un ensemble de pays cohérents face à l'extérieur et coopérant entre eux n'était pas entravée seulement par la division causée par la politique révisionniste. Elle était encore contrariée par des influences variées, ou même opposées, et par des tendances centrifuges qui déterminent traditionnellement l'attitude des peuples balkaniques. Les Balkans avaient, en effet, constitué une expression géographique qui ne coïncidait pas nécessairement avec des conditions géopolitiques toujours favorables à l'entente entre les pays de la Péninsule<sup>2</sup>. Dans la période de l'entre-deux-guerres, les Etats balkaniques tournés plutôt vers le continent, comme la Yougoslavie principalement et la Roumanie, cherchaient à lier leur système de défense régional à l'équilibre des forces dans l'Europe centrale; tandis que les pays balkaniques déterminés davantage par leur position maritime étaient, pour leur part, surtout obligés de s'adapter à la conjoncture méditerranéenne<sup>3</sup>.

Ainsi, les dirigeants grecs et turcs, décidés au lendemain du Traité de Lausanne à respecter le nouveau statu quo et de vivre en paix, découvraient encore dans la communauté de leurs aspirations et de leurs intérêts les plus profonds, la nécessité de se lier par une entente permanente et, dans l'avenir, jusque dans une fédération! Vénizélos se décidait à avancer dans cette voie avant même de signer le Traité de Lausanne; et les dirigeants turcs n'hésitaient pas à le suivre quand, lors de son arrivée au pouvoir en 1928, il se mettait à oeuvrer en faveur du rapprochement avec une détermination exceptionnelle<sup>4</sup>. Les différends entre les deux pays décidément liquidés, la réconciliation gré-

1. M. Spalaikovitch, *op. cit.*, pp. 8-9.

2. «Les Balkans, avait remarqué Marinkovitch, ne constituent qu'une simple expression géographique. Pour arriver à l'entente, les Etats de la Péninsule devraient avoir les mêmes bases dans leurs politiques». (πρβλ. Κ. Παπαρηγοπούλου, *Ιστορία του Έλληνικού Έθνους*, vol. VI [supplément rédigé par P. Carolidiš], Athènes, 1932, p. 408).

3. C'est ainsi que la possibilité de voir la Turquie ou la Grèce se lier, d'une manière ou d'une autre, au système de la Petite Entente n'existait pas. «Cette dernière est destinée de défendre les Etats de l'Europe Centrale, remarquait Vénizélos; or, la Grèce est un Etat balkanique du Sud» (*Journal des Débats*, 1 Octobre 1928). De même, la Turquie ne s'enchaînerait pas, soulignait l'ambassadeur français à Ankara, «aux complications des problèmes de l'Europe Centrale ni à celles des relations italo-yougoslaves», (D.D.F., 1932-9, lère s. [1932-5] t. IV, p. 724).

4. Dans les papiers personnels de Vénizélos —classés par l'auteur de cet article— se trouvent les traces caractéristiques de ce long chemin: A. V., dossier 22, Vénizélos au ministre des Affaires étrangères, 29 mai 1923 (résumé du contact direct décisif que Vénizélos a eu avec Ismet au moment le plus critique des négociations de Lausanne); Dossier 50, Vénizélos à Ismet, Athènes, 30 août 1928; Dossier 332, Ismet à Vénizélos, Ankara, 27 sept. 1928.

co-turque était ainsi couronnée par les traités d'octobre 1930<sup>1</sup>. Le gouvernement Tsaldaris, qui succéda à celui de Vénizélos en mars 1933, n'a plus hésité à signer le 14 septembre à Ankara un nouveau traité de garantie mutuelle des frontières communes aux deux pays pour une durée de dix ans<sup>2</sup>. Les clauses de cet accord, qui constituait déjà une vraie entente, témoignaient encore du désir profond des dirigeants des deux peuples de pousser leur coopération beaucoup plus loin. Tout comme leur décision de se représenter respectivement devant les conférences internationales était l'expression d'une amitié et d'une solidarité beaucoup plus profondes : «Demander quelque chose à la Grèce, en arrivait à dire Tevfik Rousdhi, ministre turc des Affaires étrangères, à l'ambassadeur français à Ankara, est comme le demander à la Turquie. En ce sens je suis grec...»<sup>3</sup>.

Le rapprochement gréco-turc s'est opéré sous les regards plutôt bienveillants des grandes puissances qui dominaient la scène en Méditerranée orientale. A cette époque, la conjoncture politique dans cette zone consistait, d'une part, dans la supériorité britannique et dans l'activité italienne et, de l'autre, dans le retrait militaire et économique de la France<sup>4</sup>. Néanmoins, ce dégagement ne laissait pas Londres et Rome, qui avaient trouvé à partir de 1926 le chemin d'une certaine coexistence, occuper seuls la scène. Le cheminement des soviétiques vers les tendances traditionnelles de la diplomatie russe faisait réapparaître l'ancien antagonisme russo-britannique, aggravé par l'opposition entre les systèmes communiste et libéral dont Moscou et Londres, chacun pour sa part, se voulaient le champion. Face à ces développements, la Turquie et la Grèce n'observaient pas dans tous les cas une attitude identique. Vis-à-vis de Rome, les deux pays étaient animés du même désir, préserver les relations amicales qu'ils avaient établies avec elle depuis 1928<sup>5</sup>. Mais pour le reste, tan-

1. Sur la préparation et la conclusion des Traités de 1930, *Survey of International Affairs: 1930*, pp. 157-168 [récit sommaire mais très solide].

2. Par «frontières communes» on entendait toutes les parties de la Thrace orientale et occidentale; sur le Traité, *Survey of International Affairs: 1934*, pp. 518-9.

3. D.D.F., 1932-9, 1ère s. (1932-5), t. IV, p. 662; Kammerer à Paul Boncour, Ankara, 29 octobre 1933; dans le même esprit, F.O. 371/16683, P. Ramsay to Simon, Athens, Nov. 28, 1933 (C 10707/1060/162).

Sur certains aspects intéressants de l'évolution des rapports gréco-turcs après 1923, voir H. Psomiades, *The Eastern Question: The last Phase. A Study in Greek-Turkish Diplomacy*, Thessaloniki, 1968; D. Kitsikis, «Les projets d'entente balkanique, 1930-1934», *Revue Historique*, tome CCXLI (1969), pp. 117-120.

4. Voir surtout, E. Monroe, *Les enjeux politiques en Méditerranée*, Paris, 1939, pp. 72-8.

5. Le pacte italo-turc «d'amitié, de neutralité et de conciliation» fut signé à Rome le 30 Mai 1928. Le rapprochement italo-hellénique, préparé sous l'initiative de A. Michalakopoulos, ministre des Affaires étrangères entre 1926-1928, avait été achevé par Vénizélos, arrivé au pouvoir en juin 1928. Le 23 septembre fut signé à Rome le traité «d'amitié, de

dis que la Grèce cherchait dans ses liens avec Londres la condition fondamentale de sa politique étrangère<sup>1</sup>, la Turquie, sous les impératifs de sa position géographique, oscillait traditionnellement entre l'Angleterre et la Russie<sup>2</sup>. Or, l'entente gréco-turque ne se heurtait pas à l'action des grandes puissances présentes en Méditerranée orientale. Bien au contraire, la tâche des deux parties a été constamment facilitée par l'Italie, qui voyait dans la réconciliation, sous son égide, de ses nouveaux amis, la possibilité de consolider son influence en Méditerranée orientale. En même temps, tandis que Moscou se tenait à une réserve discrète et prudente, Londres ne dissimulait pas sa satisfaction de voir les positions occidentales renforcées à Ankara, à partir de 1921 soumise à une influence soviétique inégalée<sup>3</sup>.

L'entente gréco-turque allait instaurer dans la Péninsule un nouvel équilibre. Face au bloc composé par la Yougoslavie et la Roumanie, alliées au sein du système de la Petite Entente, se dressait au sud des Balkans l'axe Athènes-Ankara, qui se fixait, également, pour but de préserver le statu quo<sup>4</sup>. Or, les promoteurs de la politique de rapprochement gréco-turc avaient constamment tenu à ne pas élargir leur accord bilatéral, puisque cela aurait eu comme conséquence, d'une part, de créer de nouveaux déséquilibres dans la péninsule, et de l'autre, de les lier à un des systèmes contrôlés par les grandes puissances<sup>5</sup>. Leur objectif prioritaire, consistant à présenter un front commun face à tout danger provenant du nord de leurs frontières communes, était atteint. «Le

conciliation et de règlement judiciaire», qui ouvrit une nouvelle ère dans les relations entre les deux pays. Sur ces faits, voir, *Survey of International Affairs: 1928*, pp. 158-161; mais, surtout, les documents portant sur ces questions publiés dans: Ministero degli Affari Esteri, *I Documenti diplomatici Italiani*, 7<sup>a</sup> serie, vol. VI (1 gennaio-23 settembre 1928), Roma, 1967.

1. «La Grèce a toujours regardé le Royaume Uni comme son meilleur ami et comme son principal protecteur nature», soulignait en 1934 l'ambassadeur britannique à Athènes (F.O. 371/19518, S. Waterlow: Year 1934. Annual Report, page 6).

2. Sur les rapports entre la Turquie et l'U.R.S.S., A.A. Kadir, *Les relations turco-soviétiques (1917-)*, thèse [dact.], Paris, 1954.

3. Sur l'attitude favorable de Londres, *Bulletin périodique de la presse anglaise*, N° 318, pp. 8-9.

4. L'idée de l'existence de ces deux blocs dans les Balkans était présente dans l'esprit des contemporains: F.O. 371/18385, Waterlow to J. Simon, Athens, January 23, 1934 (R. 667/22/67); aussi, *Survey of International Affairs: 1934*, p. 522.

5. Vénizélos avait opposé un refus catégorique à tout élargissement de l'axe Athènes-Ankara vers Sofia, idée qui commençait à séduire les Turcs surtout à partir de 1931, mais qui pour une fois encore se heurta à l'intransigeance de Sofia (*Survey of Intern. Affairs: 1934*, p. 516-8). C'est ainsi toutefois, que même le Quai d'Orsay, extrêmement méfiant à l'égard de la politique de rapprochement gréco-turc, allait progressivement voir en celui-ci un facteur d'équilibre et de sécurité: D.D.F., 1932-9, 1<sup>ère</sup> s. (1932-5), t. V, pp. 116, 211: Naggjar a Paul Boncour, Belgrade, 28 novembre et 11 Décembre 1933; aussi, les affirmations de Vénizélos: A.V., 64, Compte rendu de la réunion des chefs des partis politiques grecs..., 28 février 1934.

pacte gréco-turc de 1930 avait désormais évolué, disait confidentiellement Vénizélos en 1934, vers une alliance proprement défensive face à la Bulgarie, dans le cas où cette dernière voudrait violer nos frontières communes. Il est, par ailleurs, impossible de dire que l'entente gréco-turque n'a pas mécontenté Belgrade; non pas parce qu'elle se dirigeait contre elle mais parce qu'elle établissait dans la péninsule une puissance gréco-turque qui ne permettait à aucun autre Etat d'avoir des prétentions à l'hégémonie dans les Balkans. C'est évidemment le cas de la Serbie qui s'estimait l'Etat le plus grand tandis que nous, nous sommes, certes, les plus petits»<sup>1</sup>.

En effet, l'équilibre que l'entente gréco-turque instaurait dans les Balkans ne se définissait pas seulement par rapport aux formations politiques ou diplomatiques déjà établies, mais encore par opposition à toute tendance d'hégémonie provenant de l'intérieur de la Péninsule. Au lendemain des Traités de paix, la Yougoslavie agrandie et consolidée éveillait les susceptibilités de ses voisins, dues à la crainte que son excès de puissance, ou bien ses faiblesses intérieures, pourraient non seulement confirmer sa tendance à dominer la politique balkanique, mais d'un jour à l'autre la pousser à un expansionnisme opportuniste aux dépens de ses voisins<sup>2</sup>. Ces appréhensions se précisaient encore devant l'éventualité, toujours entravée et toujours virtuelle, d'une réconciliation entre Belgrade et Sofia. Les roumains constataient que toute entente entre les Slaves du sud serait destinée à dominer le centre de la Péninsule et à

1. A.V., 64, Compte-rendu de la réunion des chefs des partis politiques grecs..., 28 février 1934.

2. A Athènes on se souvenait toujours des pressions et des prétentions, manifestées par Belgrade lors du différend gréco-yougoslave à propos surtout de la zone franche dans le port de Salonique. Cette crise dans les relations entre les deux pays a duré de 1924 jusqu'à l'arrivée au pouvoir de Vénizélos, qui a trouvé dans le rapprochement italo-hellénique de septembre 1928 un moyen efficace de faire céder Belgrade et d'établir des rapports corrects entre les deux pays (P. Dertilis, *La zone franche de Salonique et les accords greso-yougoslaves*, Paris, 1928; *Survey of International Affairs: 1926*, pp. 165-177, 1928, pp. 184-187). De l'échange de vues, par ailleurs, entre les dirigeants italiens et grecs, ressort de manière très claire la crainte des derniers face à leurs voisins (Ministero degli Affari Esteri, *I Documenti Diplomatici Italiani*, 7a serie, vol. IV, Roma 1967, p. 527). Mussolini offrait même à Vénizélos l'assurance verbale que si Salonique était en danger, l'Italie recourrait à l'aide de la Grèce! (A.V., 64, Compte rendu de la réunion des chefs des partis politiques grecs..., 28 février 1934).

Les Grecs n'étaient pas les seuls à rester sceptiques devant Belgrade. Les Bulgares avaient aussi peur du «pan-yougoslavisme» (D.D.F., 1932-9, 1ère s. (1932-5), t. V., p. 150; Naggiar à Paul-Boncour, Belgrade, 18 déc. 1933). Par ailleurs, Titulesco avec sa franchise habituelle disait à Benes, lors d'un voyage de Genève à Zagreb: «Ces cochons les Serbes, ils veulent dominer les Balkans mais je ne le permettrai jamais». [Benes avait répété les propos de Titulesco au roi Alexandre qui, à son tour, les avait confiés à l'ambassadeur britannique!] (F.O. 371/18386, Henderson to Sir R. Vausittart, Febr. 19, 1934 [R. 1202/22/67]).

les isoler complètement<sup>1</sup>. Les turcs et les grecs, de leur côté, craignaient que la Yougoslavie et la Bulgarie, qui constituaient le bloc slave, toujours attiré par le rêve séculaire d'une issue vers la mer Egée, ne cherchent à compenser les concessions qu'elles se feraient mutuellement pour régler leurs différends en laissant libre cours à leurs tendances d'expansion vers le sud<sup>2</sup>.

Ainsi, bien que précaire, s'instaurait dans la Péninsule un certain équilibre propre à garantir, au moins à courte échéance, le maintien du statu quo. D'autant plus qu'il avait réussi à contrebalancer les influences des grandes puissances, laissant à chacune une marge d'activité dans les limites de ses tendances traditionnelles.

## II. LA CONCLUSION DU PACTE D'ENTENTE BALKANIQUE DE 1934

### *1. La mise en oeuvre de l'idée d'un pacte balkanique multilatéral*

Le retour aux méthodes traditionnelles des Etats de la Péninsule balkanique, soucieux de s'assurer les moyens susceptibles de garantir leur sécurité, avait amené, à la fin de la première décennie qui succéda aux Traités de Paix, la formation de deux groupes principaux qui tendaient à équilibrer les forces locales et à contrebalancer les influences exercées par les grandes puissances. Or, l'état de la société internationale n'étant pas statique, l'équilibre doit s'accomoder à tout moment des changements qui la conditionnent. C'est ainsi que les Etats balkaniques allaient nécessairement réexaminer leur condition diplomatique en fonction tout d'abord de certains événements qui venaient de marquer profondément dans le courant de l'année 1933 la vie politique du continent européen. Il faut retenir notamment la décision des quatre grandes puissances européennes de signer un pacte à quatre et l'arrivée au pouvoir du parti national-socialiste allemand. La gravité de ces événements pour le sort des petits Etats de l'Europe orientale se précise en fonction de deux phénomènes généraux dont elles venaient au début de ces années 30 de ressentir les conséquences: la grande crise économique de 1929-1933 et le grave échec que le système de la sécurité collective subit en 1931-1932, lors de la crise de l'Extrême-Orient.

Le 7 juin 1933 fut paraphé à Rome, le «Pacte d'entente et de collaboration entre les quatre Puissances occidentales» — la France, l'Allemagne, l'Italie et l'Angleterre. Conclu pour dix ans, il leur réservait, entre autres, le droit d'examiner avant Genève toute proposition concernant l'intégrité territoriale

1. Voir, aussi, ci-dessous, p. 271.

2. D. Mitrany, *op. cit.*, pp. 169-170; voir surtout, ci-dessous, p. 270.

et l'indépendance politique des Etats, la révision des traités devenus inapplicables et les sanctions à prendre contre tout Etat agresseur. Certes, l'acte fut bientôt suivi de certaines précisions tendant à rassurer le camp anti-révisionniste et, à la fin, n'a pas été ratifié... Néanmoins, ses dispositions concernant cette révision ainsi que la tendance à instaurer une sorte de directoire des grandes puissances avaient créé l'impression qu'il constituait la négation du statut quo établi en 1919. Les Etats balkaniques, tenant à sauvegarder l'équilibre des forces tel que le sanctionnaient les Traités, furent les premiers à réagir.

En effet, le souci des quatre Etats balkaniques, d'une part, de repousser la révision des Traités et, de l'autre, de s'assurer une certaine indépendance à l'égard des grandes puissances, s'exprima tout d'abord par une série d'accords bilatéraux qui ont suivi l'annonce du «Pacte à quatre». Le 22 septembre 1933 fut renouvelé le Traité de neutralité, de conciliation et d'arbitrage, conclu en 1929 entre la Turquie et la Bulgarie; le 18 octobre la Roumanie et la Turquie signaient un Pacte d'amitié, de non-agression, de conciliation et de règlement judiciaire; le Traité d'amitié, de non-agression, de conciliation et de règlement judiciaire, signé le 26 novembre entre la Yougoslavie et la Turquie, complétait celui conclu entre les deux pays en 1929<sup>1</sup>. Ce faisant, les dirigeants de la Roumanie et de la Grèce, de la Yougoslavie et de la Turquie, étaient soucieux de «colmater les fissures par lesquelles toute visée (notamment les velléités d'expansion italienne) pouvait s'insinuer et, pour cela, de systématiser les rapports interbalkaniques et de faire en sorte que les Etats de la Péninsule se trouvasent liés deux à deux l'un envers l'autre, de telle manière qu'ils ne pussent servir d'instrument l'un contre l'autre entre les mains d'une puissance extra-balkanique»<sup>2</sup>. C'est dans ce même but que ces mêmes dirigeants se mettront, dans une deuxième phase, à la recherche d'un accord multilatéral qui consacrerait la garantie solennelle de ces principes. Cette fois encore était manifesté leur attachement à l'idée de consolider le statu quo territorial et de repousser l'intervention des grandes puissances dans les affaires de la Péninsule<sup>3</sup>.

A côté de ce sentiment, d'autres considérations, tenant à des faits encore plus précis, aboutissaient à confirmer les dirigeants balkaniques dans leur tendance à faire front commun. Ainsi, l'arrivée au pouvoir de Hitler créait une vive inquiétude au sein des pays de l'Europe centrale. La menace se précisait

1. *Survey of International Affairs: 1934*, pp. 524-5.

2. D.D.F., 1932-1939, 1ère série (1932-1935), t. IV, p. 627; Alphand à Paul-Boncour, Moscou, 22 octobre 1933.

3. F.O. 371/183386, O'Malley (Depart.), March I, 1934 (R. 1240/22/67); F.O. 371/18385, Bentinck to Simon, Bucharest, Febr. 2, 1934 (R. 856/22/67); F.O. 371/19518, Waterlow: Year 1934, Annual Report, p. 3; selon Vénizélos: A.V., 64, Compte rendu de la réunion des chefs des partis politiques grecs..., 28 février 1934; aussi, M.S. Ingals, *op. cit.*, pp. 1-8.

surtout dans l'éventualité d'un front commun des puissances révisionnistes, telles que l'Allemagne et l'Italie, auquel adhèreraient facilement la Hongrie et la Bulgarie, ou d'un «Anschluss» toujours envisagé, qui mettrait fin à l'équilibre du système de Versailles... La Roumanie et la Yougoslavie furent les premiers parmi les Etats balkaniques à rechercher une garantie supplémentaire de leur sécurité<sup>1</sup>. C'est ainsi que Bucarest et Belgrade ont très bien vu dans un accord balkanique multilatéral la possibilité d'immobiliser la Bulgarie, exposée le cas échéant à l'intervention militaire de la Grèce et de la Turquie<sup>2</sup>. Les dirigeants yougoslaves, plus particulièrement, tenaient encore à s'assurer de l'appui hellénique dans l'éventualité d'une agression italienne à travers le territoire albanais<sup>3</sup>. Les trois parties composantes de la Petite Entente, malgré la divergence de leurs vues sur la nature du danger, se mirent facilement d'accord sur la nécessité de compléter leur système défensif par un autre, qui consacrerait la garantie du statu quo territorial dans toute la Péninsule balkanique<sup>4</sup>.

Si les dirigeants yougoslaves et roumains étaient conditionnés dans leur choix par le bouleversement de l'équilibre en l'Europe centrale, leurs homologues turcs et grecs allaient notamment être déterminés, dans leur désir parallèle d'un pacte multilatéral, par la crainte d'un rapprochement bulgare-yougoslave. En effet, à partir de l'année 1931, le gouvernement Muchanov se montrait disposé à préconiser la détente dans les relations entre les deux pays voisins, en raison de facteurs politiques et économiques; les mesures concrètes prises contre les membres de l'I.M.R.O. l'illustraient déjà... Belgrade répondait à ces gestes en autorisant le 15 juin 1933 la réouverture des frontières bulgare-yougoslaves. La politique de détente était désormais encouragée par l'opinion publique dans les deux pays et les visites échangées entre des personnalités et

1. F.O. 371/18386, Gallop (Depart.), Febr. 28, 1934 (R. 1240/22/67); Sargent (Depart.), March 6, 1934 (R. 1302/22/67); Henderson to Simon, Febr. 19, 1934 (R. 1130/22/67); F.O. 371/18387, Palaret to Simon, Bucharest, March 29, 1934 (R. 103/22/67); aussi D.D.F., 1932-9, 1ère série (1932-5), t. V, p. 157, 252, 753; Naggiar à Paul-Boncour, Belgrade, 4 déc. 1933 et 17 février 1934; d'Ormesson à Paul Boncour, Bucarest, 14 déc. 1933.

2. F.O. 371/18385, Waterlow à Simon, Athens, Febr. 1, 1934.

3. F.O. 371/18386, Sargent (Depart.), March 6, 1934 (R. 1302/22/67).

4. Face à l'attitude tchèque, résolument hostile à la politique d'Anschluss, Belgrade et Bucarest étaient beaucoup plus méfiants vis-à-vis de l'extension de l'influence italienne dans l'Europe centrale; l'attitude roumaine, par ailleurs, était encore largement déterminée par la crainte du révisionnisme hongrois: F.O. 371/18386, Palaret to Simon, Bucharest, Febr. 9, March 29, 1934 (R. 850/22/67 et R. 2103/22/67); D.D.F., 1932-9, 1ère série (1932-5), t. V, pp. 716-7, 757, 888; Naggiar à Barthou, Belgrade, 15-16 et 19 février 1934; Laroche à Barthou, Varsovie, 6 mars 1934. L'idée d'un pacte balkanique multilatéral a été adoptée par le Conseil permanent de la Petite Entente, lors du meeting à Sinaia, le 24-27 septembre 1933 (*Survey of International Affairs: 1934*, p. 523).

des groupes qui en étaient représentatifs. Sur le plan officiel, le désir de rapprochement était symbolisé par les rencontres successives entre les rois Alexandre et Boris, le 18 septembre à la gare de Belgrade, le 3 octobre à Euxinograd et le 10 décembre à Belgrade<sup>1</sup>.

Les signes du rétablissement des bonnes relations entre la Yougoslavie et la Bulgarie donnaient de vives inquiétudes à Athènes et à Ankara<sup>2</sup>. Comme on l'a déjà fait remarquer, ce sentiment des deux pays amis n'était pas suscité par le simple désir de préserver l'équilibre balkanique comme l'instauraient les accords bilatéraux déjà signés. Il était surtout dû à la crainte que cette réconciliation entre leurs voisins slaves n'aboutît à renforcer la tendance vers l'accès à la Mer Egée à travers les territoires helléniques. D. Maximos, ministre grec des Affaires étrangères, dans un rapport adressé le 6 février 1934 au Président du Conseil P. Tsaldaris, essayant d'expliquer les raisons qui dictaient la conclusion d'un pacte balkanique multilatéral, soulignait qu'un rapprochement bulgare-yougoslave, «constitue pour la Grèce un danger tellement vital, que sa seule éventualité, si éloignée qu'elle soit, doit être la préoccupation essentielle de notre politique»<sup>3</sup>. Les appréhensions exprimées par le chef de la diplomatie hellénique n'étaient pas dépourvues de fondement réel. Le correspondant bulgare de la revue londonienne «The Near East and India» écrivait de Sofia le 28 septembre 1933: «Il y a beaucoup de personnes (en Bulgarie) qui pensent que la Bulgarie et la Yougoslavie devraient résoudre leurs différends en sacrifiant les revendications d'indépendance macédonienne, et tourner ensemble leurs regards vers le sud: la Yougoslavie vers Salonique et la Bulgarie vers le rivage de la Mer Egée...»<sup>4</sup>. Le 19 novembre, le ministre français à Sofia confirmait, lui aussi, que «si un nombre important de Bulgares a dans ces derniers temps accompli une évolution au sujet des rapports de leur pays avec la Yougoslavie, c'était avec la pensée qu'un renoncement à l'intégralité de leurs revendications de ce côté serait compensé par des satisfactions vers la Mer Egée»<sup>5</sup>...

C'était sous l'influence de pareilles affirmations que la Turquie, parlant

1. *Survey of International Affairs: 1934*, pp. 513-6; D. Kitsikis, «Les projets d'entente balkanique», *op. cit.*, pp. 123-131.

2. F.O. 371/18385, Gallop (Depart.), Jan. 29, 1934 (R. 577/22/67); Balfour to Simon, Sofia, Jan. 26, 1934 (R. 518/22/67); Waterlow to Simon, Athens, Febr. 1 and 23 (R. 663/22/67 et R. 667/22/67); Henderson to Simon, Belgrade, Febr. 5, 1934 (R. 939/22/67). Aussi, S. Conkou, «Certains aspects du Pacte Balkanique sous l'optique d'un diplomate», *Etudes Balkaniques*, 6<sup>e</sup> année (1970), 4, p. 65-6, 67.

3. D. Kitsikis, «Les projets d'entente balkanique...», p. 131.

4. *Ibidem*.

5. D.D.F., 1932-9, 1<sup>ère</sup> série (1932-5), t. V, p. 50; Cambon à Paul-Boncour, Sofia, 19 novembre 1933.



en son nom et au nom de la Grèce, faisait part en octobre 1933 au gouvernement yougoslave d'un projet de Locarno balkanique, à cinq si la Bulgarie voulait y adhérer, et à quatre si elle s'y dérobaît. Dans cette nouvelle conception, remarquait le ministre de France à Belgrade, il était bien toujours question, pour la Turquie et la Grèce, de protéger la Mer Egée et les Détroits contre la Bulgarie comme aussi de se prémunir contre toute entente entre les Slaves du sud. Cependant pour atteindre ce but, il ne s'agissait plus de dresser les bulgares contre les serbes, mais d'immobiliser les cinq Etats balkaniques dans leur frontière par un cartel du statu quo. Dans le cas où la Bulgarie refuserait d'y entrer, ses quatre voisins, d'accord entre eux, feraient autour d'elle une chaîne de sécurité<sup>1</sup>. Certes, si la décision des dirigeants grecs et turcs de promouvoir un pacte multilatéral a surtout été dictée par la nécessité de faire face au danger d'un rapprochement bulgare-yougoslave, la détermination roumaine dans ce même sens a été bien renforcée devant l'éventualité d'un regroupement des Slaves du sud en un bloc politique dominant la zone géographique entre la Mer Noire et l'Adriatique<sup>2</sup>.

C'est sous la pression de ces impératifs que naquit l'initiative des dirigeants balkaniques de promouvoir un accord garantissant la sécurité des Etats de la Péninsule. Titulescu revint en automne 1933 à ses propositions adressées en mars aux représentants des gouvernements balkaniques à Genève<sup>3</sup>. Celles-ci visaient à une entente entre tous les pays balkaniques et allaient déjà dans le même sens que les vœux que Tevfik Rousdhi venait de fixer. Les considérations de politique intérieure, sans peut-être jouer le rôle primordial que certains ont voulu leur attribuer, ajoutées à la gravité des développements internationaux, contribuèrent à ancrer le ministre roumain dans sa détermination. Du 8 au 27 octobre, il visitait successivement Vienne, Varsovie, Belgrade, Sofia, Ankara, Athènes, en repassant par Belgrade<sup>4</sup>. Son intention de préparer le terrain pour la conclusion d'un pacte multilatéral fut esquissée lors de son passage dans la capitale hellénique. Le ministre roumain se limitait certes à confier que ses homologues balkaniques partageaient son désir d'une entente

1. D.D.F., 1932-9, 1ère série (1932-5), t. V, p. 212: Naggiar à Paul Boncour, Belgrade, 11 décembre 1933.

2. F.O. 371/18385, Henderson to Simon, Belgrade, Febr. 5, 1934 (R. 939/22/67); F.O. 371/18387, Palaret to Simon, Bucharest, March 29, 1934 (R. 2103/22/67); aussi, *Survey of International Affairs: 1934*, p. 522. L'opposition roumaine était, en effet, si ferme, que Titulescu déclarait à Jevtich qu'il aurait interdit un pacte serbo-bulgare au nom de l'article 6 du pacte de la Petite Entente! (D.D.F., 1932-9, 1ère série [1932-5], t. V, p. 892-3: Naggiar à Barthou, Belgrade, 7 mars 1934).

3. C. Vulcan, «Le Pacte Balkanique», *Revue Générale de Droit International Public*, troisième série, t. VIII (1934), p. 424.

4. *Survey of International Affairs: 1934*, p. 324.

entre les pays de la Péninsule sur la base d'une politique de paix et de respect des Traités; seule la Bulgarie n'aurait pas pour le moment manifesté à cet égard des dispositions satisfaisantes<sup>1</sup>. Or, lui-même, tout comme ses interlocuteurs balkaniques, affirmait encore qu'il n'était pas question pour le moment d'un pacte multilatéral<sup>2</sup>.

Néanmoins, à partir du mois de novembre, l'impression que la proposition d'un pacte balkanique avait déjà été formulée s'affirmait de plus en plus; il ne restait qu'à préciser qui, de Titulescu ou Rousdhi, avait avancé le premier mot<sup>3</sup>. A la mi-novembre, le ministre roumain n'hésitait plus à déclarer à l'ambassadeur anglais que le résultat de son voyage à travers les capitales balkaniques était que la Grèce, la Yougoslavie et le Turquie étaient désormais prêtes, comme la Roumanie, à adhérer à un pacte de garantie mutuelle tout en excluant le recours aux armes dans le cas d'agression d'une puissance tierce; la Bulgarie serait invitée à rejoindre ses quatre voisins sans que cela signifiât pour autant que son adhésion constituerait une condition préalable à la conclusion finale du pacte en question<sup>4</sup>. Les dirigeants des quatre Etats balkaniques, dans l'intention de ne pas venir dux prises avec les grandes puissances, avaient seulement évité de contacter leurs homologues de Tirana, considérant l'Albanie comme un pays presque infeodé à l'Italie.

## *2. Le refus de la Bulgarie d'adhérer à un acte garantissant le statu quo territorial*

L'application dans les faits de la décision de principe prise par les quatre gouvernements balkaniques de procéder à la préparation d'un pacte de garantie mutuelle était largement conditionnée par l'attitude des grandes puissances intéressées aux affaires de la Péninsule. L'accord en question devrait s'intégrer le mieux possible dans le système de l'équilibre continental, ainsi conçu par les puissances dominant la scène européenne. Certes, cela ne signifie pas que

1. D.D.F., 1932-9, 1ère série (1932-5), t. IV, p. 617: Clément-Simon à Paul-Boncour, Athènes, 21 octobre 1933.

2. D.D.F., 1ère série (1932-5), t. IV, p. 678; Général Lepetit à Daladier, Belgrade, 1 nov. 1933.

3. Le 8 novembre, déjà, Rousdhi faisait entendre que l'entente se ferait à quatre ou à cinq (D.D.F., 1932-9, 1ère s. [1932-5], t. IV, p. 729: Kammerer à Paul Boncour, 8 novembre 1933). Néanmoins, Jevtich, le 25 novembre, déclara à Henderson qu'il n'était pas au courant d'un projet précis; ce que faisait de même Rousdhi devant les journalistes (F.O. 371/16683, Henderson to Simon, Belgrade, Nov. 25, 1933 [C 10708/1060/62]; Ramsay to Simon, Athens, Nov. 28, 1933 [C 10708/1060/62]; Ramsay to Simon, Athens, Nov. 28, 1933 [C 10707/1060/62]).

4. F.O. 371/16683, Palaret to Simon, Bucharest, Nov. 21, 1934 (C 10326/1060/62).

leur attitude devrait être uniforme à son égard, mais que leur divergence laisserait les marges nécessaires pour son application.

Comment donc l'attitude des grandes puissances se dessinait-elle, dans ses traits généraux, devant l'éventualité d'un pacte balkanique multilatéral?

La diplomatie française, tout d'abord, ne pouvait que se montrer favorable à un regroupement qui visait à sauvegarder le statu quo face aux pressions du révisionnisme de l'Allemagne, de l'Italie et de leurs partenaires<sup>1</sup>. Paris voyait encore en celui-ci la possibilité d'entraîner dans son propre système la Grèce et la Turquie, dont les sympathies pour l'Italie lui avait jusqu'alors causé de sérieux ennuis<sup>2</sup>. Certes, les représentants français insistaient toujours sur un accord qui regrouperait l'ensemble des nations balkaniques. Dans ce but, ils se mettaient même à préconiser la réconciliation entre Belgrade et Sofia, en tant que condition préalable à une adhésion éventuelle de la Bulgarie<sup>3</sup>. Mais leurs réserves envers un accord qui laisserait en dehors ce pays étaient-elles susceptibles de les amener à réfuter les aspects positifs que présentait même un pacte à quatre pour les positions françaises?

L'attitude soviétique venait, elle aussi, encourager la tendance à un rapprochement général dans les Balkans. Certes, Moscou était toujours loin d'exercer une influence directe sur les décisions d'Athènes ou de Belgrade et n'avait pas encore rétabli ses relations diplomatiques avec Sofia et Bucarest, sans manquer, pour autant, d'encombrer la politique d'Ankara<sup>4</sup>. Or, les soviétiques n'avaient plus aucune objection à opposer à la participation de la Turquie à une entente balkanique. Tournés vers l'Extrême-Orient, ils tenaient surtout à ce que l'influence exclusive d'une puissance occidentale ne s'installât au long de leurs frontières les plus sensibles. Dans ces conditions, non seulement ils n'hésitaient pas à approuver les projets d'un pacte tendant à assurer le statu quo balkanique, mais ils auraient voulu prendre la tête de cette politique, si les circonstances s'y étaient prêtées<sup>5</sup>.

1. F.O. 371/16683, Gallop (Depart.), Nov. II, 1933 (C 10067/1060/62).

2. F.O. 371/18385, Sargent (Depart.), Jan. 29, 1934 (R. 577/22/67).

3. D.D.F., 1932-9, 1ère série (1932-5), t. V, pp. 526-8: Paul Boncour à Naggiar (Belgrade), 26 janvier 1934. Aussi, F.O. 371/18385, Sargent (Depart.), Febr. I, 1934 (R. 700/22/17). L'initiative française en vue d'un rapprochement serbo-bulgare avait été certes manifestée bien avant qu'il soit question d'un pacte balkanique.

4. «La Turquie, remarquait Titulescu à l'ambassadeur britannique à Bucarest, n'aurait jamais agréé d'adhérer au Pacte balkanique sans l'approbation de la Russie»; ensuite, il lui avait montré, à titre strictement confidentiel, des documents échangés entre le gouvernement turc et les trois autres puissances signataires, dans lesquels les dernières déclaraient qu'elles n'avaient pas l'intention d'attaquer l'URSS (F.O. 371/18385, Palairet to Simon, March 16, 1934 [R. 1624/22/67]).

5. D.D.F., 1932-9, 1ère série (1932-5), t. IV, pp. 627-8, 728-9; Alphand à Paul-Boncour

L'approbation de Londres, et surtout de Rome, paraissait beaucoup plus problématique. Le gouvernement britannique, toujours attaché au principe du statu quo, avait opté pour les pactes tendant à regrouper toutes les unités étatiques dans une zone géographique déterminée. A défaut de cette condition, il préconisait la voie des accords bilatéraux, se déclarant hostile à toute idée d'accords multilatéraux parce qu'ils prolongeaient, à son avis, la division plutôt qu'ils n'assuraient l'apaisement. Dans ces conditions, Londres ne pourrait que s'opposer à un accord balkanique qui n'aurait pas assuré la participation bulgare... Les mêmes objections auraient été évoquées contre le pacte en préparation par le gouvernement italien<sup>1</sup>. En réalité, cependant, l'opposition de Rome était inspirée par la crainte que le rapprochement entre l'axe gréco-turc et la Petite Entente n'eût comme conséquence de diminuer son influence à Athènes et à Ankara. Face au système des amitiés françaises, résolument renforcé, l'Italie n'aurait plus ainsi qu'à compter sur l'Albanie et la Bulgarie, cette dernière laissant même apparaître à son égard des sentiments d'amertume et de déception<sup>2</sup>.

A la fin de l'année 1933, Maximos assumait la tâche de plaider la cause du pacte en cours de préparation devant les gouvernements des grandes puissances les plus directement intéressés aux affaires balkaniques. Entreprenant un voyage à travers Rome, Paris et Londres, il fit au début de janvier 1934 une première escale dans la capitale italienne. Il entretint Mussolini de ses intentions et lui présenta un projet de pacte, qu'il venait de rédiger avec son homologue yougoslave lors de son passage à Belgrade. Il ne dissimula pas, par ailleurs, son impression que la participation bulgare était peu probable... A l'issue de l'entrevue, il laissa entendre que Mussolini n'avait fait aucune objection à ses propos<sup>3</sup>. Or, l'attitude italienne allait évoluer de manière défavorable à

Moscou, 22 octobre 1933; Kammerer à Paul Boncour, Istanbul, 8 novembre 1933. Aussi, F.O. 371/18385, Bentinck to Simon, Sofia, Jan. 31, 1934 (R. 893/22/67); F.O. 371/18387, Loraine to Simon, Angora, March 26, 1934 (R. 1791/22/67).

1. F.O. 371/18385, Drummond to Simon, Rome, Jan. 28, 1934 (R. 566/22/67).

2. F.O. 371/18386, Henderson to Simon, Belgrade, Febr. 19, 1934 (R. 1130/22/67). Sur la baisse du crédit italien à Sofia: F.O. 371/16683, Palairet to Simon, Bucharest, Nov. 21 1933 (C 10712/1060/62). La déception bulgare à l'égard de Rome était bien soulignée par le roi Boris, lors d'une conversation avec Von Neurath, ministre allemand des Affaires étrangères: il s'estimait être traité par Mussolini comme un simple instrument de sa politique et s'exprimait pour Suvitch de manière assez défavorable (*Documents on German Foreign Policy, 1918-1945*, Série C [1933-1937], vol. 11, p. 548: Memorandum by the Foreign Minister, Berlin, March I, 1934; dans le même esprit, *op. cit.*, p. 36: Rümelin to Neurath, Oct. 22, 1933).

3. F.O. 371/18385, Simon to Waterlow (Athens), London, Jan. 11, 1934 (R. 263/22/67); Drummond to Simon, Rome, Jan. 28, 1934 (R. 566/22/67). Aussi, Π. Πιπινέλης, *op. cit.*, pp. 178-180.

la cause de l'entente balkanique. Après avoir manifesté ses réserves devant un accord désapprouvé par Sofia, le gouvernement de Rome affirmait à travers les colonnes de son organe officieux, «Giornale d'Italia», que Maximos n'avait pas laissé le choix au Président du Conseil italien, le mettant devant un fait accompli<sup>1</sup>.

En réalité, il semble bien certain que Mussolini n'avait pas sérieusement essayé de détourner Maximos de son intention de promouvoir la conclusion du pacte<sup>2</sup>. Il avait seulement demandé si l'Albanie avait été pressentie à ce sujet et, sur la réponse négative du ministre grec, aurait exprimé le désir d'être prévenu si une telle démarche devait être faite à Tirana...<sup>3</sup>. L'explication de l'attitude italienne se trouverait dans le fait que Mussolini n'avait pas pris connaissance du texte final, ni du protocole secret, qui finalement l'accompagna<sup>4</sup>. Tenu lors de la crise autrichienne à observer une attitude modérée à l'égard des puissances occidentales, et, surtout, vis-à-vis de la France<sup>5</sup>, Rome s'abstiendrait de réagir contre un acte préparé sous les auspices de Paris; d'autant plus que, sous sa forme exposée par Maximos, le pacte était inoffensif. Les propos de «Tribuna» sont assez révélateurs: «L'Italie n'a opposé aucune objection préalable aux demandes justifiées qu'exprimait la Grèce de ne pas rester en dehors de la politique balkanique que l'arrogance de la Petite Entente tendait à monopoliser entre les mains de la Yougoslavie et de la Roumanie. Naturellement toute normalisation des rapports entre la Grèce et les autres Etats balkaniques doit exclure toute espèce de solidarité aventureuse et dangereuse. Cela est bien clair»<sup>6</sup>. D'autres observateurs toujours pour expliquer l'attitude ambivalente de l'Italie n'hésitaient pas à émettre une autre hypothèse: se refusant à opposer son «veto», Mussolini tenait à laisser les Bulgares isolés dans la Péninsule et ainsi nécessairement dépendants de Rome...<sup>7</sup>.

1. *Giornale d'Italia*, 26 janvier 1934. Aussi, F.O. 371/18385, O'Malley to Simon, Rome, Jan. 24, 1934 (R. 474/22/67); Drummond to Simon, Rome, Jan. 28, 1934 (R. 566/22/67); Gallop (Depart.), Jan. 31, 1934 (R. 650/22/67).

2. F.O. 371/18385, Department, Jan. 17, 1934.

3. D.D.F., 1932-9, 1ère série (1932-5), t. V, p. 505: Degrand à Paul Boncour, Tirana, 23 janvier 1934. La position italienne avait été communiquée bien avant que les négociations interbalkaniques n'entrent dans leur phase décisive (F. d'Amoja, *op. cit.*, p. 117) Néanmoins, malgré leur dépendance réelle de l'Italie, les dirigeants albanais étaient bien déçus de ne pas être invités à participer au pacte (*Survey of Intern. Affairs: 1934*, p. 523; *Bulletin périodique de la presse yougoslave*, N° 112, p. 6-7).

4. C'est l'opinion de Vénizélos, soutenue au sein de la réunion à huis-clos des chefs des partis politiques grecs: A.V., 64, Compte rendu..., 28 février 1934.

5. F. d'Amoja, *op. cit.*, p. 38.

6. *Tribuna*, 9 Janvier 1934 (dans, *Bulletin périodique de la presse italienne*, N° 298, p. 10).

7. F.O. 371/10386, Sargent (Depart.), March 6, 1934: F.O. 371/18385, Waterlow to Simon, Athens, Jan. 23, 1934 (R. 667/22/67).

Après avoir été encouragé à Paris, Maximos gagna Londres<sup>1</sup>. Le gouvernement britannique entreprit à cette occasion de bien préciser sa position : tout pacte tendant à la pacification et à la coopération est désirable, à moins qu'il ne soit dirigé contre une autre puissance. Or, si la Bulgarie n'acceptait pas d'adhérer à un pacte visant à garantir les frontières actuelles des signataires, il serait préférable d'en modifier le but afin d'assurer son accession, plutôt que de procéder à une conclusion à quatre, qui donnerait l'impression d'être dirigée contre elle; Sofia, pour sa part, devrait aussi collaborer en vue d'un accord permettant une signature à cinq. Se limitant à donner ces conseils, Londres se déclarait décidé à se tenir loin de toute intervention directe et ouverte<sup>2</sup>...

Les promoteurs de l'entente balkanique avaient toujours songé à un accord regroupant tous les pays de la Péninsule dans un bloc destiné à garantir la paix entre eux et la solidarité face à toute menace extérieure. Ils avaient ainsi manifesté le désir de voir la Bulgarie adhérer au futur pacte. La pression que les grandes puissances avaient exercée dans ce même sens, venait de confirmer leur propre désir d'aboutir à un accord multilatéral global, un «Locarno» balkanique.

Or, cette tentative était une fois encore vouée à l'échec. Malgré leur esprit conciliateur, les instigateurs de l'entente balkanique étaient motivés par le désir de garantir le statu quo territorial que Sofia refusait obstinément d'admettre<sup>3</sup>. Bien que les nécessités économiques et les pressions diplomatiques aient imposé la nécessité d'un compromis, le gouvernement bulgare, à la remorque de l'opinion publique intérieure, optait pour l'intransigeance, même au prix de l'isolationnisme politique et économique<sup>4</sup>. A l'issue des premières conversations d'octobre, le premier ministre Muchanov affirmait que toute espèce de pacte, restreint ou étendu, impliquant la reconnaissance du statu quo, serait rejeté à Sofia...<sup>5</sup>. Le gouvernement bulgare restera immuable sur ses positions.

1. Selon ses propres affirmations: F.O. 371/18385, Simon to Waterlow, London, Jan. I, 1934 (R. 22/263/67).

2. F.O. 371/18385, Department, Jan. 25, 1934 (R. 454/22/67); Simon to Waterlow, London, Jan. 11, 1934 (R. 263/22/67). Sur les positions britanniques, voir aussi: *The Times*, Jan. 24, 1934.

3. Après avoir bien souligné que le pacte n'avait pas une autre «raison d'être», que de garantir le statu quo territorial, Henderson remarquait: «En effet, si on regarde les choses en face, l'essentiel est qu'il ne sera jamais possible d'avoir un vrai Pacte balkanique jusqu'à ce que tous les Etats balkaniques soient prêts d'accepter leurs frontières respectives comme définitives». (F.O. 371/19386, Henderson to Simon, Belgrade, Febr. 19, 1934 [R. 1130/22/67].

4. F.O. 371/16683, Waterlow to Simon, Sofia, Nov. 6, 1934 (C. 9894/1060/62); F.O. 371/18385, Department, Jan. 12, 1934, (R. 170/22/67) Balfour to Simon, Sofia, Jan. 10, 1934 (R. 170/22/67).

5. D.D.F., 1932-9, 1ère s. (1932-5), t. V, p. 11: Cambon à Paul Boncour, Sofia, 14

L'échec des efforts déployés par Belgrade, en vue d'obtenir l'adhésion de Sofia au prix de certaines concessions ne touchant pas au statu quo territorial, illustre bien cette réalité. A la suite de la baisse du crédit de la Turquie en Bulgarie, le rôle de conciliateur fut assumé surtout par le gouvernement yougoslave<sup>1</sup>. La diplomatie française, qu'intéressait plus que jamais un élargissement de la Petite Entente vers le sud balkanique, allait aussi en ce sens. Ainsi, le roi Alexandre rencontrait Boris, lors de son passage à Belgrade, le 19 septembre 1933, s'empressant «de suivre les suggestions françaises malgré la méfiance que lui inspiraient la politique du gouvernement et la personne du souverain bulgare»<sup>2</sup>.

Or, ce premier contact allait donner un espoir au roi serbe qui, désormais, refusa de signer le pacte à quatre que ses voisins lui proposaient, avant de rencontrer Boris une nouvelle fois<sup>3</sup>. En effet, à la suite de la deuxième visite du souverain bulgare à Belgrade, entre le 10 et le 13 décembre, l'idée d'un compromis possible semblait marquer un nouveau point. Alexandre aurait promis à Boris de ne pas faire ou encourager une politique panyougoslave. Il se serait encore engagé à le soutenir personnellement en accord avec le roi roumain, pour le cas où l'évolution de la politique bulgare provoquerait un mouvement antidynastique<sup>4</sup>. Le souverain bulgare se montra, de son côté, disposé à préparer à Sofia un projet de pacte multilatéral, auquel la Bulgarie pourrait adhérer<sup>5</sup>. «Un coup de barre décisif a été donné, confiait Jevtich au ministre français à Belgrade. Le roi Boris s'est engagé dans la bonne voie...»<sup>6</sup>. Alexandre, plus optimiste que jamais, se déclara décidé à attendre jusqu'au 20 janvier, date de la rencontre entre les rois Boris et Carol<sup>7</sup>.

nov. 1934; dans le même sens, F.O. 371/16683, Waterlow to Simon, Sofia, Nov. 6, 1934 (C. 9894/1060/62).

1. F.O. 371/18385, Department, Jan. 12, 1934 (R. 188/22/67).

2. D.D.F., 1932-9, 1ère série (1932-5), t. IV, p. 381-2; Naggiar à Paul-Boncour, Belgrade, 19 septembre 1933. La France avait agi également dans ce même sens à Sofia (*op. cit.*, t. V, p. 317; Naggiar à Paul-Boncour, Belgrade, 21 déc. 1933).

3. D.D.F., 1932-9, 1ère série (1932-5), t. V, p. 115-6; Naggiar à Paul-Boncour, Belgrade, 28 nov. 1933.

4. D.D.F., 1932-9, 1ère série (1932-5), t. V, p. 291; Naggiar à Paul-Boncour, Belgrade, 18 déc. 1933. Sur les difficultés de Boris à se dégager de ses attaches avec le Comité Macédonien, *op. cit.*, p. 482; Naggiar à Paul-Boncour, Belgrade, 4 janvier 1934; aussi, *Documents on German Foreign Policy*, séries C (1933-1937), vol II, p. 547-8: Memorandum by the Foreign Minister, Berlin, March I, 1934.

5. F.O. 371/18385, Henderson to Simon, Belgrade, Febr. 5, 1934 (R. 939/22/67); D.D.F., 1932-9, 1ère s. (1932-5), t. V, p. 317; Naggiar à Paul-Boncour, Belgrade, 21 déc. 1933.

6. D.D.F., 1932-9, 1ère s. (1932-5), t. V, p. 291; Naggiar à Paul-Boncour, Belgrade, 14 déc. 1933.

7. D.D.F., 1932-9, 1ère s. (1932-5), t. V, p. 317; Naggiar à Paul-Boncour, Belgrade,

A ces paroles encourageantes succéda le long silence de Sofia. Pour excuser leur attitude, le roi et le gouvernement bulgare évoquèrent la gravité des problèmes intérieurs en cours. Néanmoins, il était bien évident que leur atterroissement était dû à leur impossibilité de surmonter les réactions de l'opinion publique devant un compromis qui aurait été jugé comme l'abandon de la politique revisionniste active. Belgrade allait même, dans une tentative de dernière heure, proposer de faire remplacer les mots «garanties du statu quo territorial» par la formule «garanties de la sécurité» sous réserve que le traité contiât une clause de non agression avec la définition de l'agresseur. Or, cette fois encore, la proposition serbe restait sans réponse...<sup>1</sup>. Neville Henderson, ambassadeur britannique à Belgrade, essaiera d'en faire le point: «Malheureusement, à cet égard, l'attitude de la Bulgarie était non seulement décourageante, mais réellement maladroite. Quand les deux monarques se séparèrent, il y a presque deux mois, le roi Boris —comme me l'a confié le roi Alexandre— affirma expressément que la Bulgarie ne pourrait pas renoncer à ses espoirs, si vagues fussent-ils, d'une éventuelle révision des Traités. Il dit aussi qu'il ne cherchait pas l'impossible, et que tout ce qu'il avait demandé était de rédiger lui-même, après son retour à Sofia, les termes d'un pacte que la Bulgarie pourrait signer. Il se chargea d'agir en ce sens, mais, en réalité, il n'a rien fait. Comme je l'ai rapporté dans ma dépêche précédente, le ministre bulgare à Belgrade avait été envoyé à Sofia avant la réunion de la Petite Entente à Zagreb. Tout ce qu'il rapporta avec lui était une proposition vague de signer un pacte qui fit une mention particulière de l'article 19 du Pacte de la SDN. Si la Yougoslavie était prête à écarter que la Bulgarie renonçât à ses espoirs de révision, la Bulgarie faisait preuve de mauvaise foi lorsqu'elle insistait sur une mention expresse de révision. L'occasion a été, en conséquence, manquée à Zagreb. Il en fut de même à Belgrade, quand M. Kosséivanov fut de nouveau envoyé à Sofia pour revenir avec une proposition, elle aussi inopportune, de pactes bilatéraux de non-agression sans définition de l'agresseur. Il est difficile d'y découvrir une différence essentielle entre les deux propositions et d'y voir autre chose qu'un geste destiné à menager l'opinion publique internationale. Si la Bulgarie était vraiment prête à signer des pactes bilatéraux avec tous ses voisins, pourquoi ne signerait-elle donc pas un pacte général?»<sup>2</sup>.

21 déc. 1933. A cette occasion, par ailleurs, Bucarest était prêt à fournir toutes les garanties possibles à Sofia et à préconiser aussi une série des facilités économiques: F.O. 371/16683, Palairet to Simon, Bucharest, Nov. 21, 1933 (C. 10326/1060/62).

1. D.D.F., 1932-9, 1ère s. (1932-5), t. V, pp. 482, 504, 526-7: Naggiar à Paul-Boncour, Belgrade, 18 janvier 1934; Cambon à Paul-Boncour, 23 janvier 1934; Paul Boncour à Cambon, Paris, 26 janvier 1934.

2. F.O. 371/18385, Henderson to Simon, Belgrade, Febr. 5, 1934 (R. 939/22/67).



Henderson, un des diplomates britanniques les plus clairvoyants de sa génération, tirait ainsi la conclusion du problème: «Dans ces circonstances, il serait inutile d'inviter les Bulgares à participer à l'acte final à Belgrade, ou de se plaindre qu'un contact ne soit maintenu avec eux. Ils étaient entre temps entièrement au courant des lignes générales proposées pour le pacte. Mais, c'est un fait qui ne fait pas de doute, il ne convient pas à la Bulgarie d'avoir quatre alliés, tous intéressés au maintien du statu quo. Ce qu'elle veut, c'est en avoir un ou plusieurs, de préférence le plus fort, qui l'aide à récupérer les avantages perdus aux dépens du plus faible; c'est-à-dire, en occurrence, la Grèce. A cet égard, la «Politica» résume cette position dans un article, il y a quelques jours, qui exprime le regret pour l'absence d'une représentation bulgare à la réunion et affirme qu' «aucun accord balkanique n'est possible sans la Bulgarie, surtout s'il est payé au prix des biens d'un autre peuple...»<sup>1</sup>.

Le gouvernement bulgare ne fera officiellement état d'un refus formel d'adhérer au pacte balkanique en cours de préparation que vers la fin de janvier 1934. Le 21, le ministre de Bulgarie à Belgrade n'avait pas hésité à confier à son homologue français que son cabinet ne pourrait jamais signer une garantie du statu quo territorial et de la sécurité: «Aucun gouvernement bulgare n'y consentirait parce qu'il serait immédiatement renversé...»<sup>2</sup>. Quelques jours après, Mouchanov lui-même déclarait nettement que «dans les conditions présentes, il ne signerait pas le pacte balkanique, voulant réserver pour son pays la possibilité de recourir à la S.D.N. par les voies pacifiques en vue d'obtenir d'éventuelles améliorations territoriales»<sup>3</sup>. Après sa révélation, le refus officiel

1. Les britanniques, malgré leur désir de voir la Bulgarie adhérer au Pacte balkanique, avaient toujours repoussé toute intervention auprès des autorités de Sofia, le Foreign Office se refusant de toute immixtion directe dans l'affaire (F.O. 371/18385, Department, Jan. 12, 1934 [R. 170/22/67]; Sargent [Department], Jan. 10, 1934 [R. 179/22/67]).

A part la tendance constante britannique d'éviter de s'engager directement dans les affaires continentales, la décision du Foreign Office à ne pas faire pression sur le gouvernement de Sofia a été encore confirmée sous une autre hypothèse... «Toute pression, soulignait l'ambassadeur britannique de Sofia, exercée de la part de la Grande-Bretagne, surtout si elle n'était pas secondée par l'Italie, en vue de persuader la Bulgarie à adhérer à un pacte pareil serait simplement destinée à provoquer des ressentiments et d'être interprétée ici comme due à l'amitié traditionnelle britannique avec la Grèce». (F.O. 371/18385, Balfour to Simon, Sofia, Jan. 10, 1934 [R. 170/22/67]).

2. D.D.F., 1932-9, 1ère s. (1932-5), t. V, p. 492-3: Naggiar a Paul-Boncour, Belgrade, 21 janvier 1934. Selon le ministre français, son homologue bulgare devrait déjà avoir reçu de son gouvernement des instructions dans le sens des propos qu'il avait tenus.

3. D.D.F., 1932-9, 1ère s. (1932-5), t. V, p. 547-8: D'Ormesson à Paul Boncour, Bucarest, 28 Janvier 1934. Sur la confirmation de ces propos par tous les dirigeants bulgares en visite officielle à Bucarest: F.O. 371/18385, Bentinck to Simon, Sofia, Febr. 2, 1934 (R. 856/22/67).

du gouvernement bulgare permit d'apprécier encore l'ampleur des réactions qu'une attitude différente aurait soulevées au sein de l'opinion publique. La presse, les masses populaires, les dirigeants et les partis politiques, tous approuveront à haute voix l'attitude ferme du gouvernement responsable<sup>1</sup>.

Belgrade n'admettra le principe d'un pacte à quatre, soutenu très tôt à Bucarest, à Athènes et à Ankara, que lorsque Sofia opposera son refus définitif<sup>2</sup>. En réalité, pourtant, les Serbes ont-ils cédé devant la pression des leurs trois partenaires-roumains, grecs et turcs - les premiers évoquant les nécessités de la Petite Entente et les deux derniers laissant en l'air l'éventualité d'un accord tripartite avec l'Italie?<sup>3</sup> Ou ont-ils, tout simplement, trouvé cet accord conforme à leurs intérêts les plus vitaux?

La première hypothèse a été corroborée soigneusement par le gouvernement yougoslave lui-même, qui ne perdait pas l'occasion de faire état des pressions exercées par ses futurs partenaires pour précipiter une signature immédiate à quatre<sup>4</sup>. D'autres, pourtant, ne manquèrent pas de souligner que la Yougoslavie sortirait bien renforcée et largement satisfaite de la conclusion du Pacte<sup>5</sup>. En effet, l'extension du système des garanties frontalières vers le sud avait de longue date été le souci constant des pays de la Petite Entente, et plus spécialement de la Yougoslavie<sup>6</sup>. A ce sujet, les conditions qu'elle arrivait à imposer à ses partenaires en échange de sa participation lui conféraient les garanties les plus étendues et les plus formelles. Le roi Alexandre n'hésitait pas après la signature du Pacte à confier au ministre français: «J'ai dit à M. Titulescu que je ne signerais pas si les Turcs et les Grecs n'étaient pas prêts à prendre les engagements les plus étendus et les plus stricts sur toutes les frontières balkaniques, et même en cas de conflit général. Le plus étonnant, c'est qu'il a réussi à les convaincre. Il est vrai que la stupidité des Bulgares lui a fait la tâche facile... J'ai donné mandat à M. Titulescu de m'apporter la lune et il me l'a apportée...». A la suite de sa conversation, le ministre français expliquait, ainsi, la décision de la Yougoslavie d'adhérer au Pacte à quatre, sans faire état d'une menace ou d'une pression de la part de ses autres partenaires: «Il suffit de prendre connaissance du pacte et des protocoles annexes. On constatera à la lecture

1. F.O. 371/18385, Balfour to Simon, Sofia, Jan. 26, 1934 (R. 528/22/67); D.D.F., 1932-9, 1ère s. (1932-5), t. V, p. 574; Barbier à Daladier, Ankara, 31 janvier 1934.

2. F.O. 371/18385, Henderson to Sargent (private), Jan. 22, 1934 (R. 536/22/67).

3. F.O. 371/18385, Henderson to Simon, Belgrade, Jan. 26, 1934 (R. 567/22/67).

4. D.D.F., 1932/9, 1ère s. (1932-5), t. V, pp. 317, 482-3; Naggiar à Paul-Boncour, Belgrade, 21 déc. 1933 et 18 janvier 1934. Aussi, dans le même sens, *The Times*, 10 février 1934; *Le Temps*, 12 février 1934; *Survey of International Affairs: 1934*, p. 526.

5. A.V., 64, Compte rendu de la réunion des chefs des partis politiques grecs..., 28 févr. 1934.

6. F. d'Amoja, *op. cit.*, p. 380; J. P. Hoptner, *op. cit.*, p. 17.

que, eu égard à l'attitude purement négative de Sofia, Belgrade ne pouvait pas ne pas signer un traité parfaitement conforme aux vues générales qu'il soutient depuis quinze ans et qui, en outre, constitue le couronnement de sa politique de résistance tenace à la pénétration italienne dans la Péninsule. Si pénibles qu'aient pu être les négociations, et si regrettable que soit l'abstention de la Bulgarie, le souverain n'en a pas moins reconnu devant moi que le pacte est un grand succès...»<sup>1</sup>.

#### *4. La conclusion du Pacte d'Entente balkanique à quatre*

La décision des gouvernements balkaniques de signer un pacte à quatre fut inspirée par le souci d'assurer leur sécurité et d'atténuer les pressions des grandes puissances dans leur propre aire géographique, mais n'a pas été prise à l'insu de ces dernières. Néanmoins, les pays balkaniques, cette fois, au lieu de constituer les instruments dans le jeu diplomatique des grands Etats européens, avaient plutôt cherché à neutraliser les réactions soulevées parmi eux.

Les dirigeants balkaniques ont dû, ainsi, faire face tout d'abord à l'attitude de méfiance que manifestait le gouvernement italien. La Grèce, plus sensible que les autres aux pressions de sa puissante voisine, avait essayé la première d'apaiser les inquiétudes de Rome et d'obtenir, sinon son consentement, au moins sa neutralité. Or, malgré la discrétion qu'elle tenait à observer à cette époque, Rome n'essayait point de dissimuler son mécontentement, surtout à partir du moment où les clauses du futur accord commençaient à se faire jour. Souvich manifestait à toute occasion sa désapprobation tandis que les représentants italiens à Ankara, à Athènes ou à Bucarest, exprimaient l'extrême scepticisme de leur gouvernement à l'égard de l'esprit qui animait le pacte. Or, l'attitude de Rome n'était pas susceptible de décourager les dirigeants balka-

1. D.D.F., 1932-9, 1ère s. (1932-5), t. V, p. 754: Naggiar à Barthou, Belgrade, 17 février 1934. Dans le même esprit, *op. cit.*, p. 640-1: Naggiar à Daladier, Belgrade, 6 février 1934.

En réalité, même la tendance de Belgrade de se rapprocher de Sofia, était finalement, dans une mesure, favorisée! Au lendemain de la signature du pacte balkanique, la Bulgarie, isolée plus que jamais dans les Balkans, méfiante à l'égard de Rome et sans avoir rétabli ses relations diplomatiques avec Moscou, envisageait sérieusement — encouragée par Berlin — la réconciliation avec la Yougoslavie. Sur ce point, F.O. 371/18386, Department, Febr. 20, 1934 (R. 1080/22/167); Balfour to Simon, Sofia, Febr. 26, 1934; Henderson to Sir R. Vausittard Febr. 19, 1934 (R. 1202/22/67); D.D.F., 1932-9, 1ère s. (1932-5), t. V, pp. 659, 754, 883-4: Cambon à Daladier, Sofia, 8 février 1934; Naggiar à Barthou, Belgrade, 17 février et 6 mars 1934. Voir aussi, *Documents on German Foreign Policy*, séries C (1933-1937), vol. II, p. 547-8: Memorandum by the Foreign Minister, Berlin, March I, 1934. C'est un fait, sur lequel Vénizélos, aussi, insistait énergiquement: A.V., 64, Compte rendu de la réunion des chefs des partis politiques grecs..., 28 février 1934.

niques. Rousdhi affirmait à l'ambassadeur français à Ankara que l'Italie ayant montré une assez vive opposition lorsque le Pacte balkanique était devenu probable, il avait, lui, réussi à désarmer l'hostilité de Mussolini et à obtenir sa neutralité, au moins apparente. «Cela a été, disait-il, une répétition de ce qui s'est passé pour moi-même lors du Pacte à quatre de Rome. J'y étais clairement hostile et je l'ai dit à M. Paul Boncour. Mais M. Mussolini m'ayant fait prier de lever mes objections, je me suis résigné à la neutralité sans changer d'opinion»<sup>1</sup>.

Les quatre gouvernements balkaniques n'avaient pas à faire face seulement à la méfiance de Rome, mais aussi à l'extrême réserve de Londres. «Le Pacte, soulignait Gallop, ne sera pas le compréhensif «Locarno» balkanique que nous avons souhaité pendant plusieurs années. Il est sérieusement vicié par l'absence de la Bulgarie et, à un moindre degré, de l'Albanie...». Et, contre l'argument des défenseurs du Pacte, selon lequel une «demi-miche de pain serait préférable à rien du tout», le directeur du Foreign Office répliquait: «Moi, j'incline plutôt à croire que la Bulgarie étant la clef de voûte de la situation balkanique dans son ensemble, cette demi-miche est pire que pas de pain du tout, puisqu'elle va différer indéfiniment toute perspective d'obtenir la miche de pain tout entière...»<sup>2</sup>. Les représentants britanniques ne manquèrent pas de mettre au courant de ces dispositions les gouvernements balkaniques, avec la volonté, à peine dissimulée, de faire échouer la conclusion finale d'un pacte à quatre<sup>3</sup>. Néanmoins, Londres, tenu à s'abstenir de tout engagement formel et de toute immixtion directe dans les affaires continentales, fut obligé d'observer une certaine discrétion et de se refuser à opposer son «veto»<sup>4</sup>.

1. D.D.F., 1932-9, 1ère s. (1932-5), t.V, p. 755: Kammerer à Barthou, Ankara, 18 février 1934.

2. F.O. 371/18385, Gallop (Depart.), Jan. 29, 1934 (R. 577/22/67). Dans le même sens, *op. cit.*, Henderson to Sargent (private), Jan. 22, 1934 (R. 536/22/67); Waterlow to Simon, Jan. 23, 1934 (R. 667/22/67); aussi, les critiques très sévères des dirigeants du département de Foreign Office: Department, Febr. 13-16, 1934 (R. 915/22/67). Sur l'attitude défavorable de la presse britannique: *Bulletin périodique de la presse anglaise*, N° 351, p. 19.

3. F.O. 371/13835, Gallop (Depart.), Febr. 2, 1934 (R. 684/22/67).

4. Or, l'initiative malheureuse de la presse gouvernementale d'Athènes à diffuser la nouvelle que les représentants diplomatiques anglais avaient été chargés de féliciter les quatre gouvernements signataires du Pacte, amènera les autorités britanniques à publier la communication suivante: «Des informations inexactes ont paru dans certains journaux, d'après lesquelles les représentants diplomatiques de la Grande-Bretagne dans les capitales des quatre Etats signataires du Pacte balkanique auraient été chargés de féliciter les gouvernements respectifs. Il paraît qu'il y a eu un malentendu, vu que lesdits représentants avaient récemment reçu des instructions de faire savoir aux quatre gouvernements que le Gouvernement de sa Majesté britannique envisagerait favorablement tout pacte balkanique tendant à la pacification et à la coopération générale, pourvu qu'il ne fut pas dirigé contre un autre Etat ou Etats: et qu'il serait conséquemment à souhaiter que les termes du pacte seraient conçus de

La tâche des promoteurs de l'entente balkanique fut, au contraire, facilitée d'une façon décisive par l'attitude du gouvernement français. A défaut des conditions permettant la conclusion d'un accord balkanique à cinq, Paris se contenta d'un pacte à quatre. «Comme le gouvernement de Sa Majesté, remarquait le chargé d'affaires britannique à Paris, le gouvernement français estime qu'un pacte balkanique à cinq serait beaucoup plus précieux qu'un pacte à quatre mais il croit qu'il ne faut pas attendre indéfiniment et que si on attend trop longtemps à cause de la Bulgarie, le projet pourrait échouer dans son ensemble...»<sup>1</sup>. Malgré les paroles de Paul Boncour, ministre français des Affaires étrangères, qui devant le Sénat exprima le vœu que le pacte intervînt entre tous les pays en cause<sup>2</sup>, le Quai d'Orsay ne s'en félicita pas moins à la suite de la mise au point du pacte à quatre... A l'attitude bienveillante de la France s'ajouta celle de l'U.R.S.S.; Moscou avait donné très tôt «carte blanche» à Ankara.

Ainsi, sans s'être assurés de l'approbation ou du consentement unanime de toutes les grandes puissances intéressées par les affaires de la Péninsule, les quatre futurs signataires du Pacte balkanique avaient trouvé dans l'attitude de ces dernières les latitudes qui leur permettraient de mener à bien leur initiative. Dans ces conditions, la mise au point d'un accord de principe en vue d'arriver à la conclusion d'un pacte à quatre ouvrait la dernière phase, non moins critique, de la préparation de l'accord final.

Lors de cette dernière phase qui commence à partir du moment où la participation bulgare s'avère définitivement impossible, c'est Titulescu qui assurera l'initiative de faire aboutir à un accord final et qui se donnera pour tâche de parer à toute atteinte menaçant cette oeuvre<sup>3</sup>. Face aux hésitations des you-

façon à assurer l'accession de la Bulgarie». (*Messenger d'Athènes*, 10 février 1934). Sur cet incident: F.O. 371/18386, Waterlow to Simon, Febr. 8, 1934: Gallop (Depart.), Febr 8, 1934; Sargent (Depart.), Febr. 9, 1934 (R. 809/22/67).

1. F.O. 371/18385, Campbell to Simon, Paris, Jan. 28, 1934 (R. 569/22/67). Dans le même sens: *op. cit.*, Gallop (Depart.), Jan. 29, 1934 (R. 577/22/67). «Je crains, écrivait Henderson à Sargent, que les français aient aidé à la réalisation de ce pacte général émasculé considérant que tout pacte constitue une aide à la sécurité» (F.O. 371/18385, Henderson to Sargent [private], Jan. 22, 1934 [R. 536/22/167]).

2. Journal Officiel de la République Française, *Débats parlementaires-Sénat*, Séance du mardi 16 janvier 1934, p. 40. Dans le même sens, D.D.F., 1932-9, 1ère s. (1932-5), t. V, pp. 496-7, 505-7: Paul Boncour aux représentants de France à Bucarest, Belgrade..., 22 janvier 1934; Barbier à Paul Boncour, Ankara, 22 janvier; Naggiar à Paul-Boncour, Belgrade, 23 janvier 1934. Naggiar qualifiait même le pacte comme «un grand succès pour les principes sur lesquels repose notre politique générale». (D.D.F., 1932-9, 1ère s. [1932-5], t. V, p. 641: Naggiar à Daladier, 6 février 1934).

3. Le ministre roumain disait à Naggiar avec sa franchise bien connue qu'il était «fati-

goslaves, la hâte de Titulescu s'inspirait de considérations de politique intérieure aussi bien que de politique extérieure: principalement, consolider sa position à Bucarest et faire échouer les intrigues de ses adversaires politiques; et ensuite, entraver la réconciliation entre Belgrade et Sofia, ainsi que contrôler l'entente gréco-turque<sup>1</sup>. Le 23 janvier, le ministre roumain présentait au roi Alexandre un projet rédigé à Genève avec le ministre grec, qui reprenait les stipulations que Maximos avait proposées à Zagreb, fin décembre, avant de se rendre à Rome. Le pacte prévoyait: garanties réciproques des frontières; engagement des signataires de ne procéder dans les Balkans à aucune action politique sans accord préalable; adhésion des autres Etats balkaniques sous réserve d'examen favorable par les premiers signataires; durée illimitée...<sup>2</sup>.

Le gouvernement yougoslave, qui venait d'admettre que les chances d'obtenir l'adhésion bulgare étaient déjà épuisées, n'était néanmoins pas prêt à donner son assentiment aux principales dispositions du traité tel qu'il était envisagé par les roumains, les grecs et les turcs. Tout d'abord, il fit des objections à la durée illimitée de la garantie et proposa une durée de cinq ans. Il accepta, par ailleurs, de soumettre à l'examen favorable des signataires l'adhésion des autres Etats balkaniques, mais à condition d'obtenir par avance l'assurance qu'aucune objection ne serait faite à la Bulgarie ou à l'Albanie. Enfin, le ministre yougoslave des Affaires étrangères exigea, avant d'admettre un projet quelconque, de conférer avec ses homologues turc et grec, Tevfik Rousdhi et Maximos<sup>3</sup>.

C'est ainsi que dans les premiers jours de février se réunirent à Belgrade les représentants des quatre Etats partenaires afin d'arrêter les clauses définitives du futur pacte. Bien qu'ils fussent d'accord sur la nécessité de maintenir le statu quo dans les Balkans par une action concertée, les yougoslaves, d'une part, et leurs trois partenaires, de l'autre, n'envisageaient pas de la même manière les modalités propres à assurer ce résultat. Après avoir donné l'impression de céder sur le point de précipiter la signature finale, Belgrade insista pour que les termes de l'accord facilitent le ralliement ultérieur de la Bulgarie. Mais devant l'objection de leurs interlocuteurs, que ce pays ne pouvait signer qu'un

gué d'avoir à donner constamment des coups de pieds aux autres pour les faire marcher»! (D.D.F., 1932-9, 1ère s. [1932-5], t. V, p. 523: Naggiar à Paul Boncour, Belgrade, 25 janvier 1934).

1. F.O. 371/18385, Henderson to Simon, Febr. 5, 1934 (R. 939/22/67); D.D.F., 1932-9, 1ère s. (1932-5), t. V, p. 531: Naggiar a Paul-Boncour, Belgrade, 26 janvier 1934.

2. D.D.F., 1932-9, 1ère s. (1932-5), t. V, p. 523: Naggiar à Paul-Boncour, Belgrade, 25 janvier 1934.

3. D.D.F., 1932-9, 1ère s. (1932-5), t. V, p. 522-3: Naggiar à Paul Boncour, Belgrade, 25 janvier 1934.

pacte équivoque, dangereux pour la politique antirévissionniste de Belgrade et de la Petite Entente, les représentants yougoslaves durent encore une fois s'incliner. Ramenés ainsi sur le terrain étroit d'un pacte de garantie, ils obtinrent toutefois de larges satisfactions. Le pacte s'appliquerait à toutes les frontières balkaniques et la garantie mise en oeuvre par des conventions militaires jouerait, en principe, même si l'agression d'un Etat balkanique contre un signataire accompagnait ou suivait l'agression d'un Etat non balkanique... Quand à l'adhésion de la Bulgarie et de l'Albanie, elle ne serait pas automatique, comme Belgrade l'avait voulu, mais elle ferait l'objet d'un examen favorable<sup>1</sup>.

Face au désir de Belgrade de préserver l'avenir de ses relations avec Sofia, les représentants roumains, grecs et turcs, tenaient, à l'inverse, à empêcher une entente entre la Yougoslavie et la Bulgarie et à placer leurs rapports sous leur propre contrôle permanent. Les quatre signataires s'engageaient ainsi à n'entreprendre aucune action et à n'assurer aucune obligation politique envers un autre pays balkanique, non signataire, sans le consentement des autres parties contractantes. S'inclinant devant cette clause, les yougoslaves essayaient de leur côté de minimiser sa portée en insistant pour donner au pacte une courte durée, cinq ans au plus. Les préférences de leurs partenaires allant au contraire vers une durée illimitée, on arriva à la fin à une formule qui proclamait le caractère définitif des obligations du pacte relatives à la reconnaissance des frontières mais subordonnant le renouvellement des autres à un mécanisme assurant une durée d'au moins sept ans<sup>2</sup>.

Le texte définitif du pacte fut paraphé à Belgrade, le 4 février. La signature officielle a été apposée à Athènes, le 9 février 1934. Dans sa forme finale, le Pacte d'Entente balkanique, composé de trois articles, était sommaire et clair. Dans le préambule, les signataires se mettaient à souligner les motifs qui les ont incités à la conclusion: le désir de contribuer à l'affermissement de la paix dans les Balkans, la décision d'assurer le respect des engagements contractuels déjà existants, la détermination de maintenir l'ordre territorial dans les Balkans... L'article 1er stipulait que les quatre Etats signataires garantissaient mutuellement la sécurité de leurs frontières balkaniques. L'article 2 consacrait l'engagement des parties contractantes à «se concerter sur les mesures à prendre en présence d'éventualités pouvant affecter leurs intérêts, tels qu'ils sont définis par le présent accord»; il stipulait encore qu'aucune action ou

1. D.D.F., 1932-9, 1ère s. (1932-5), t. V, pp. 638-641; Naggiar a Daladier, Belgrade, 6 février 1934.

2. F.O. 371/18386, Henderson to Simon, Febr. 19, 1934 (R. 1130/22/67); D.D.F., 1932-9, 1ère s. (1932-5), t. V, pp. 638-641, 751-755; Naggiar à Daladier, 6 février 1934; Naggiar à Barthou, 17 février 1934.

obligation politique n'était admise envers tout autre pays balkanique non signataire du pacte sans l'avis ou le consentement des autres parties contractantes. L'article 3, enfin, précisait que le pacte était ouvert à tout autre pays balkanique dont l'adhésion ferait l'objet d' «un examen favorable de la part des parties contractantes»<sup>1</sup>.

Dans un protocole annexe, communiqué confidentiellement aux gouvernements des grandes puissances intéressées aux affaires balkaniques mais rendu public par la presse bulgare grâce à l'indiscrétion de Rome<sup>2</sup>, les quatre signataires interprétaient les dispositions du pacte. Dans le 1er article ils adoptaient la définition de l'agresseur prévue par la convention de Londres, de juillet 1933. Ensuite, ils précisait que le pacte, n'étant dirigé contre aucune puissance, produirait ses pleins effets contre tout Etat balkanique lié à une puissance non-balkanique qui attaquerait une des parties contractantes (art. 2 et 3). Les signataires s'engageaient dans l'article 4 à conclure des conventions appropriées aux buts poursuivis par le pacte. Ils tenaient à respecter toutes les obligations qui découlaient de leurs engagements antérieurs au pacte (art. 5 et 6). Selon l'article 7, si un Etat signataire commettait un acte d'agression contre tout autre pays, les obligations des autres parties contractantes à l'égard de l'Etat agresseur cesseraient d'exister, conformément aux conventions de Londres. L'art. 8, enfin, consacrait, tout d'abord, le maintien de l'ordre territorial établi dans les Balkans. Ensuite, il précisait que ce pacte ne pouvait être dénoncé avant deux ans; si, toutefois, après deux ans il n'était pas dénoncé, il resterait en vigueur encore cinq ans, au bout desquels, s'il n'était toujours pas dénoncé, il serait renouvelé automatiquement pour une nouvelle période de sept ans<sup>3</sup>.

1. Voir le texte du pacte ci-dessus, annexe n° I. Pour une analyse du Pacte: C. Vulcan, *op. cit.*, pp. 426-441.

2. L'existence d'un protocole secret a été révélée très tôt. Maximos avait, dès le lendemain de la signature du pacte communiqué le texte du protocole au ministre britannique à Athènes, en présence de Tevfik Rousdhi et de Titulescu. Le même geste a été répété par le gouvernement yougoslave vers le représentant français et par le gouvernement turc vers les représentants italien et soviétique... Or, les quatre signataires refusaient toujours enregistrer le protocole secret à Genève, comme il était prévu par l'article 18 du Pacte de la S.D.N., ne lui attribuant qu'un caractère de texte d'interprétation qui ne devrait pas être diffusé devant le public. Toutes ces précautions, néanmoins, se sont avérées sans objet, puisque le texte du protocole a été transmis par Rome à Sofia pour être ensuite publié dans la presse bulgare! (F.O. 371/18385, Department, March I, 1934 [R. 842/22/67]; F.O. 371/18386, E. H. Carr [Depart.] to Simon, Febr. 28, 1934 [R. 1240/22/67]; F.O. 371/18387, British Legation, Athens, March 28, 1934 [R. 1047/22/67]; Henderson to Simon, April 15, 1934 [R. 2320/22/67]; Palairt to Simon, Bucharest, March 29, 1934 [R. 3103/22/67]; F.O. 371/19518, S. Waterlow: Year 1934, Annual Report).

3. Voir le texte du protocole, *ci dessus*, annexe n° 2.



Le Pacte du 9 février ne fut pas accompagné seulement du protocole explicatif mais aussi des déclarations spéciales faites par les gouvernements turc et grec. Ankara avait posé comme condition de sa participation la dispense de toute obligation d'en venir aux prises avec l'U.R.S.S.<sup>1</sup>. Une pareille réserve venait d'être formulée au lendemain de la signature par le gouvernement hellénique à propos de l'obligation de la Grèce de venir en aide à un Etat signataire attaqué par l'Italie. Dans une déclaration faite le 2 avril 1934, devant le Sénat, Maximos précisait que le but du pacte était seulement de garantir la sécurité des frontières interbalkaniques contre une attaque venant d'un Etat balkanique quelconque: «la Grèce, en aucun cas, ne peut, en exécution des obligations assumées par le pacte, être amenée à une guerre contre une des grandes puissances»<sup>2</sup>. Le ministre grec des Affaires étrangères avait été amené à tenir ces propos à la suite de la campagne très violente menée contre le pacte par Eleuthère Vénizélos. Le leader de l'opposition, conservant toujours le contrôle du Sénat, ne consentait à ratifier le texte du 9 février qu'à la condition de voir exclue l'éventualité d'une confrontation avec l'Italie, dans le cas où cette dernière attaquerait la Yougoslavie à travers le territoire albanais<sup>3</sup>.

C'est dans ces conditions que le texte du pacte d'Athènes a été porté devant les organes des quatre pays signataires qualifiés pour le ratifier. L'Assemblée nationale turque a procédé à la ratification le 6 Mars; la Chambre des Députés et le Sénat hellénique, le 15 mars et le 2 avril, respectivement; les Parlements yougoslaves et roumains, le 16 juin 1934.

#### CONCLUSION

Les motifs qui avaient poussé les quatre signataires à la conclusion du Pacte d'Entente balkanique n'étaient pas toujours les mêmes. Mais la préoccupation commune et constante était d'assurer un instrument propre à garantir la sécurité de leurs pays respectifs. Dans un discours prononcé au jour de la signature Titulescu soulignait: «L'idée qui nous a dirigés, nous les artisans de l'entente balkanique, est simple: nous sommes avides de paix. Mais nous savons que la paix réelle a sa source dans la confiance, et la confiance a la sienne dans la stabilité. La première stabilité qu'un Etat cherche, non dans son intérêt égoïste, mais dans l'intérêt général, est la stabilisation de ses frontières»<sup>4</sup>. En

1. *Survey of International Affairs: 1934*, p. 527-8.

2. Voir, *Documents on International Affairs: 1934*, pp. 301-2.

3. B. Raditsa, «Vénizélos and the struggle around the Balkan Pact», *Balkan Studies*, vol. 6(1965), pp. 119-130; aussi, *Survey of International Affairs: 1934*, p. 528.

4. C. Vulcan, *op. cit.*, p. 428.

effet, l'idée «de maintenir l'ordre territorial actuellement établi dans les Balkans», était l'axe même du pacte.

Le pacte n'a pas été signé par deux Etats balkaniques, l'Albanie et la Bulgarie. Le premier, inféodé à l'Italie, n'a pas même été invité à y participer par crainte de provoquer la réaction de Rome qui estimait le pays albanais comme un champ réservé à son influence exclusive. La Bulgarie, au contraire, a été instamment sollicitée par ses voisins pour y adhérer mais elle n'a pas estimé de son intérêt de prendre part à un acte qui consacrait le statu quo. Les bulgares, déçus par les traités qui venaient de sacrifier certaines de leurs revendications séculaires, entravèrent pendant toute la période de l'entre-deux-guerres toute tentative destinée à consolider la sécurité et à promouvoir la coopération entre l'ensemble des pays balkaniques.

Ainsi, la conclusion du pacte de 1934 révèle l'opposition entre deux courants bien distincts qui a marqué profondément la vie internationale pendant cette période. Le premier fut composé par les pays décidés à préserver le statu quo international ainsi que le consacraient les Traités; le deuxième au contraire ne tenait qu'à son renversement. Or, on n'arriva jamais à combler le fossé qui séparait les deux camps. Les défenseurs des Traités n'accepteront jamais de bon gré de céder une partie de leur territoire; et les révisionnistes ne consentiront pas à renoncer à leurs revendications en échange de concessions qui n'ont comme but que de consolider le statu quo territorial... Donc, l'opposition entre les deux camps aboutira-t-elle fatalement à l'alternative éternelle, entre la paix et la guerre?

Or, face à cette réalité régissant les rapports interétatiques, s'opposait, au lendemain de la Première guerre, la tendance à organiser la société internationale sur une base rationnelle. La mise en place des institutions de Genève prouvait, entre autres, la tentative de substituer à l'ancien système de l'équilibre des forces celui de la sécurité collective. Néanmoins, les dispositions statutaires n'étaient ni assez poussées, ni assez solides, pas plus que la conception de l'ensemble des membres de l'organisation de Genève n'était conforme à l'esprit de la nouvelle organisation internationale. Ainsi les oppositions traditionnelles entre les Etats nationaux étaient-elles transposées au sein de la Société des Nations pour entraver constamment toute action commune constructive et efficace.

Les petites puissances balkaniques ont vu les premières s'évanouir leurs espoirs d'assurer à Genève une garantie de leur indépendance politique et de leur intégrité territoriale. Ainsi, bien que pour la plupart défenseurs résolus de l'esprit de la S.D.N., les dirigeants balkaniques étaient dès lors obligés de recourir au jeu traditionnel de l'équilibre des forces afin de s'assurer les garanties de leur sécurité. Après avoir établi un réseau d'accords bilatéraux, ils se dé-

cidèrent en 1933, devant l'aggravation de la crise européenne qui pesait sur eux de plus en plus lourdement, à chercher dans un pacte multilatéral une garantie supplémentaire contre les pressions extérieures et contre la menace des révisionnismes locaux. L'adhésion de tous les Etats de la péninsule s'avérant impossible, la Yougoslavie, la Roumanie, la Turquie et la Grèce, n'hésitèrent plus à signer le 9 février 1934 un pacte de garantie mutuelle à quatre.

Comment le Pacte de l'Entente balkanique se situe-t-il donc par rapport au problème de l'organisation des rapports internationaux? Certains de ses défenseurs diront qu'il était tout à fait conforme à l'esprit de Genève, car animé par le respect de la légitimité internationale et par le désir profond de consolider la paix dans la Péninsule. D'autres, cependant, voulaient voir dans sa conclusion une preuve de la faillite du système de la S.D.N. La critique du directeur du département allemand des Affaires étrangères est extrêmement caractéristique de cette opinion: «Nous ne sommes pas directement intéressés au développement purement politique dans les Balkans et à ce titre nous sommes neutres vis-à-vis du pacte. Le pacte est intéressant pour nous principalement du point de vue de l'organisation de la paix. A ce propos le pacte donne lieu aux considérations suivantes. De façon exclusive et très énergique il se fixe un but politique unique: la garantie des frontières balkaniques existantes. Aussi, ne se limite-t-il pas à garantir les frontières communes des parties contractantes mais s'étend-il aux frontières balkaniques en général. Puisque le mécontentement de la Bulgarie à cause des frontières actuelles est notoire, le pacte est dirigé directement contre la Bulgarie, bien que les signataires le qualifient de purement défensif. Il est à craindre, donc, que le pacte ne continue à aggraver la tension politique dans les Balkans, puisque, précisément, il n'ouvre pas un chemin vers l'apaisement de ces tensions... Dans ces circonstances il doit être considéré comme une rechute dans les anciennes méthodes politiques des alliances et des groupements de force; c'est un pas qui démontre une fois de plus combien peu au vrai les célèbres méthodes de la Société des Nations et le célèbre esprit de la Société des Nations se sont ancrés dans la pratique»<sup>1</sup>.

A vrai dire, la forme de l'organisation de l'Entente balkanique était similaire à celle de la Petite Entente et ses défenseurs évoquaient essentiellement les mêmes arguments que les défenseurs de cette dernière<sup>2</sup>. Or, la longue dis-

1. *Documents on German Foreign Policy*, Séries C (1933-1937), vol. II, p. 463: Circular of the Director of Department II, Berlin, Febr. 10, 1934.

2. Tevfik Rousdhi reconnaissait que les deux groupes étaient réellement très similaires, leur seule différence étant que le Conseil de la Petite Entente se réunissait quatre fois par an au lieu de deux et qu'il était doté d'un organisme permanent, inutile pour l'instant à l'Entente Balkanique. (D.D.F., 1932-9, 1ère s. [1932-5] t. V, p. 755: Kammerer à Barthou, Ankara, 18 février 1934).

cussion sur la position de la Petite Entente par rapport aux institutions de Genève avait amené à la conclusion que tout accord local qui ne regroupait pas l'ensemble des Etats d'une région déterminée, à l'exemple de «Locarno», était incompatible avec celles-ci... En effet, les signataires du pacte d'Athènes, tout comme les sociétaires de la Petite Entente, malgré leur dévouement profond aux principes de Genève étaient obligés, devant l'inefficacité de ses mécanismes, à recourir aux méthodes traditionnelles des groupements et des alliances. Leur décision, sans marquer un revirement impressionnant dans ce procédé inéluctable, constituait un pas qui soulignait la désintégration du système de la sécurité collective et la faillite des efforts entrepris en vue d'organiser la paix sur une base rationnelle.

#### A n n e x e, N<sup>o</sup> 1

##### *Pacte d'Entente Balkanique, signé de 9 Février 1934*

S.M. le roi de Roumanie, le président de la République hellénique, le président de la République turque, S.M. le roi de Yougoslavie, désireux de contribuer au raffermissement de la paix dans les Balkans, animés de l'esprit d'entente et de conciliation qui a présidé à l'élaboration du pacte Briand-Kellogg et aux décisions y relatives de l'assemblée de la Société des Nations; fermement décidés à assurer le respect des engagements contractuels déjà existants et le maintien de l'ordre territorial actuellement établi dans les Balkans, ont résolu de conclure un pacte d'entente balkanique et, à cet effet, ont désigné pour leurs plénipotentiaires respectifs, S.M. le roi de Yougoslavie: S.E. M. Jevtitch, ministre des affaires étrangères; le président de la République hellénique: M. Maximos, ministre des affaires étrangères; S.M. le roi de Roumanie: M. Nicolas Titulesco, ministre des affaires étrangères; le président de la République turque: S.E. Tewfik Rouchdy bey, ministre des affaires étrangères, lesquels, après avoir échangé leurs pleins pouvoirs en bonne et due forme, sont convenus des dispositions suivantes:

Art. 1. La Roumanie, la Grèce, la Turquie et la Yougoslavie garantissent mutuellement la sécurité de toutes leurs frontières balkaniques.

Art. 2. Les H.P.C. s'engagent à se concerter sur les mesures à prendre en présence d'éventualités pouvant affecter leurs intérêts, tels qu'ils sont définis par le présent accord. Elles s'engagent à n'entreprendre aucune action politique, envers tout autre pays balkanique, non signataire du présent accord, sans avis mutuel préalable, et à n'assumer aucune obligation politique envers tout autre pays balkanique sans le consentement des autres parties contractantes.

Art. 3. Le présent accord entrera en vigueur dès la signature par toutes les puissances contractantes, il sera ouvert à tout autre pays balkanique, dont l'adhésion fera l'objet d'un examen favorable de la part des parties contractantes et prendra effet dès que les autres pays signataires auront notifié leur accord.

En foi de quoi, lesdits plénipotentiaires ont signé le présent acte.

Fait à Athènes le 9 février 1934.

En quatre exemplaires, dont un a été remis à chacune des hautes parties contractantes».

## A n n e x e, N° 2

### *Protocole Secret, annexe au Pacte d'Entente Balkanique*

Au moment de procéder à la signature du Pacte balkanique les quatre ministres des affaires étrangères de Turquie, de Grèce, de Roumanie et de Yougoslavie ont considéré nécessaire de préciser, comme suit, la teneur des engagements que prennent leurs pays et de stipuler expressément que ces précisions font partie intégrante du Pacte.

1. Est considéré comme agresseur tout pays qui aura commis un des actes d'agression prévu par l'article 2 des Conventions de Londres du 3 et 4 juillet, 1933.

2. Le Pacte balkanique n'est dirigé contre aucune puissance. Son but est de garantir la sécurité des frontières balkaniques contre toute agression de la part d'un État balkanique.

3. Néanmoins, si l'une des hautes parties contractantes est victime d'une agression de la part de toute autre puissance non-balkanique et si un État balkanique se joint à cette agression, soit simultanément, soit ultérieurement, le Pacte d'Entente balkanique produira ses pleins effets à l'égard de cet État balkanique.

4. Les hautes parties contractantes s'engagent à conclure des conventions appropriées aux buts poursuivis par le Pacte d'Entente balkanique. La négociation de ces conventions commencera dans un délai de six mois.

5. Le Pacte d'Entente balkanique n'étant pas en contradiction avec les engagements antérieurs, tous les engagements antérieurs, ainsi que toutes les conventions dépendant des traités antérieurs, engagements et traités qui sont d'ailleurs publiés, produiront leur plein effet.

6. L'expression du préambule du Pacte: 'Fermement décidés à assurer le respect des engagements contractuels déjà existants' comprend pour les hau-

tes parties contractantes le respect des traités existant entre les États balkaniques, dont l'une ou plusieurs des hautes parties contractantes sont signataires.

7. Le Pacte d'Entente balkanique est un instrument défensif; partant, les obligations découlant du Pacte balkanique cessent d'exister pour les hautes parties contractantes, dans leurs rapports avec la haute partie contractante qui deviendrait agresseur, conformément à l'article 2 des Conventions de Londres, à l'égard de tout autre pays.

8. Le maintien de l'ordre territorial actuellement établi dans les Balkans est définitif pour les hautes parties contractantes. Quant aux obligations du Pacte, elles ont une durée que les hautes parties contractantes fixeront pendant ou après les deux années qui suivront la signature du Pacte. Pendant ces deux années aucune dénonciation du Pacte n'est possible. La durée du Pacte devra être fixée à cinq ans minimum ou à une période plus longue. Si à l'expiration des deux années qui suivront la signature aucune durée n'est fixée, le Pacte d'Entente balkanique aura de plein droit une durée de cinq ans à compter de l'expiration de deux années qui suivront la signature. A l'expiration de ces cinq ans, ou à l'expiration de la période convenue par les hautes parties contractantes pour sa durée, le Pacte d'Entente balkanique se renouvellera automatiquement par tacite reconduction pour une période égale à celle pour laquelle il a été précédemment en vigueur, à moins que l'une des hautes parties contractantes ne le dénonce un an avant le jour prévu pour son expiration. En tout cas, qu'il s'agisse de la première période pendant laquelle le Pacte est en vigueur (sept années ou plus de sept années) ou d'une période ultérieure établie automatiquement par tacite reconduction, aucune dénonciation n'est possible avant l'année qui précède le jour où le Pacte vient à expiration.

9. Dès que la ratification confirmant le pacte d'entente balkanique aura lieu, d'après la législation de chaque pays, les hautes parties contractantes s'en informeront réciproquement.

(Signed)

Athènes, le 9 février, 1934.

T. RÜSTÜ. MAXIMOS

B. YEVIĆ. TITULESCU.