

GENÈVE, BERCEAU DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

COLLECTION HISTOIRE N°3

PIERRE-ETIENNE BOURNEUF



Nations
Unies



GENÈVE, **BERCEAU DE** **LA SOCIÉTÉ** **DES NATIONS**

PIERRE-ETIENNE BOURNEUF

Genève, 2022

Table des matières

Remerciements	5
Abréviations	7
Introduction	9
Genève, « capitale de la Société des Nations »	17
La question du siège de la SdN à la Conférence de paix de Paris	17
L'adhésion de la Suisse à la SdN et le maintien de sa neutralité.....	25
La « Déclaration de Londres » et le référendum suisse.....	27
Le siège de Genève menacé.....	29
Genève, capitale d'une idée?	32
L'installation de la SdN à Genève: du projet d'une salle pour l'Assemblée à la construction du Palais des Nations	39
L'installation de la SdN à Genève: la question de l'Assemblée.....	39
Du projet de construction d'une salle de conférences à celui d'un nouveau siège de la SdN	44
Le projet du Palais des Nations, « foyer de l'âme fraternelle du monde ».....	48
La construction du Palais des Nations.....	51
D'un projet de salle pour l'Assemblée au « mausolée de la SdN »?	57
Les défis posés par l'installation de la SdN à Genève	69
La Société des Nations et Genève.....	69
Le choix de Genève, un frein au développement des activités de la SdN?.....	75
Genève et le reste du monde: les communications et les transports.....	82
L'installation de la SdN: les questions juridiques et administratives	86
Genève, capitale des Nations.....	91
L'histoire méconnue de l'emblématique « Mémorial Wilson »	99
Le prix de la Fondation Wilson et le projet de mémorial.....	100
La remise en question du projet et la décision finale.....	104
La Seconde Guerre mondiale et le transfert de la SdN à l'ONU	110
Le Mémorial Wilson en perspective.....	115
Le travail forgé à Genève, une expérience gage de l'avenir	123
Bibliographie	133

Remerciements

• 5

Je souhaite avant tout remercier celles et ceux qui, par leur disponibilité et leur professionnalisme, ont rendu possible cet ouvrage. En particulier, je tiens à exprimer ma gratitude au personnel de la Section de la Mémoire institutionnelle des Nations Unies à Genève, des Archives nationales britanniques de Kew Gardens, des Archives diplomatiques françaises de la Courneuve, des Archives fédérales suisses à Berne, des Archives de la Ville de Genève ainsi que des Archives de la République et Canton de Genève. Ma reconnaissance s'adresse tout particulièrement à Jacques Oberson, Lee Roberston, Colin Wells, Maria del Mar Sanchez, Neytcho Itchev et Nikolay Presilevich pour m'avoir permis d'avoir accès à de nombreux documents d'archives et pour m'avoir accueilli pendant de longues périodes dans leur magnifique salle de lecture des Archives des Nations Unies à Genève. Je remercie également le personnel de la Bibliothèque et Archives des Nations Unies à Genève, de la Bibliothèque de l'Institut de hautes études internationales et du développement (IHEID) de Genève ainsi que de la Bibliothèque de Genève (BGE) pour leur assistance. Je suis également gré aux éditeurs de la Revue d'histoire suisse pour m'avoir autorisé à proposer dans ce livre une version remaniée d'un article paru en 2018. Enfin, je tiens à exprimer mes remerciements les plus sincères à la Webster University Geneva pour le soutien financier qui m'a permis de conduire mes recherches et sans lequel ce projet n'aurait jamais pu se concrétiser.

Je ne saurais énumérer toutes les personnes qui ont contribué à cet ouvrage. Je tiens cependant à exprimer ma gratitude au Dr Laura Keller, à Daniel Jug, au Dr Nadia Sartoretti, à Cécile Gillet et à Virginie Tisserand pour leur soutien, leurs commentaires et parfois leurs critiques qui m'ont permis d'améliorer mon travail.

Abréviations

ACG – Archives de la République et canton de Genève

ADF – Archives diplomatiques françaises

AFS – Archives fédérales suisses

ANUG – Archives des Nations Unies à Genève

AVG – Archives de la Ville de Genève

BIT – Bureau international du Travail

BNA – British National Archives

CEE-ONU – Commission économique des Nations Unies pour l'Europe

CICR – Comité international de la Croix-Rouge

CIJ – Cour internationale de Justice

CPJI – Cour permanente de Justice internationale

DDS – Documents diplomatiques suisses

ECOSOC – Conseil économique et social des Nations Unies

IBM – International Business Machines Corporation

JO – Journal officiel de la Société des Nations

JOSS – Journal officiel de la Société des Nations, supplément spécial

OIR – Organisation internationale pour les réfugiés

OIT – Organisation internationale du Travail

OMS – Organisation mondiale de la Santé

ONU – Organisation des Nations Unies

SdN – Société des Nations

UNESCO – Organisation des Nations Unies pour l'éducation,
la science et la culture

UNHCR – Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

Introduction

C'est avec émotion qu'au matin du 29 avril 1919, le lendemain de l'adoption du Pacte de la Société des Nations (SdN) par la Conférence de paix de Paris, les Genevois apprennent que leur ville est officiellement désignée comme siège de la première organisation créée pour maintenir la paix et promouvoir la coopération internationale¹. Le *Journal de Genève* décrit l'effervescence qui se propage au sein de la population. Il est d'ailleurs difficile, voire impossible, d'y rester indifférent : soixante-six salves de canons sont tirées et les cloches de la cathédrale Saint-Pierre retentissent pour annoncer la nouvelle. Au fur et à mesure que la nouvelle se répand, les instituteurs congédient leurs élèves et les bâtiments publics ferment leurs portes. Progressivement, une foule converge vers l'Hôtel de ville d'où, comme à l'accoutumée pour les grandes occasions, un cortège conduit par les autorités locales s'élance pour parcourir la ville. Accompagnés par des tambours et une foule enthousiaste brandissant des drapeaux suisses et genevois, les officiels vont marquer un arrêt à plusieurs reprises afin de lire une proclamation à la population :

Chers Concitoyens, chers Confédérés, Réjouissons-nous sans réserve, pavoisons notre petite cité, faisons entendre le joyeux carillon de nos cloches, saluons avec joie l'aurore de cette ère si pure de puissante reconstitution qui se lève, mais surtout, montrons-nous dignes de la confiance qui a été placée en nous (...)².

Le ton de cette déclaration reflète l'espoir suscité par la création de la SdN qui, au lendemain de la Première Guerre mondiale, doit ouvrir une nouvelle « ère », en évitant que les horreurs du conflit se reproduisent. À l'époque, il n'existe pas de précédent comparable. Composé d'un préambule et de vingt-six articles, son document fondateur, le Pacte de la Société des Nations, ne détermine pas seulement la structure et le fonctionnement de la nouvelle organisation. Il établit également les principes ainsi que les règles de conduite sur lesquels l'ordre international doit désormais reposer³. En adhérant à la SdN, les États acceptent d'entretenir des relations diplomatiques au grand jour et reconnaissent l'existence d'un lien de solidarité entre eux. Au sein des organes de la Société, les membres sont représentés sur un pied d'égalité. Les petites et moyennes puissances peuvent ainsi jouer un rôle actif inédit sur la scène internationale, notamment au sein de l'Assemblée et du Conseil⁴.

¹ Sur les travaux de rédaction du Pacte, adopté par la Conférence de paix de Paris le 28 avril 1919, voir : David Miller, *The Drafting of the Covenant*, tome I, Londres, Putnam's Sons, 1928 ; La documentation internationale, *La paix de Versailles. La Conférence de la Paix et la Société des Nations*, tome II, Paris, Les Éditions Internationales, 1929.

² « Genève, siège de la Ligue des Nations », *Journal de Genève*, 30 avril 1919, [En ligne] http://www.letempsarchives.ch/page/JDG_1919_04_30/4/article/10589037, (dernière consultation : novembre 2021).

³ Pour un examen du Pacte de la Société des Nations, voir : Jean Ray, *Commentaire du Pacte de la Société des Nations*, Paris, Sirey, 1930 ; Jesús María Yepes, Fernando Pereira da Silva, *Commentaire théorique et pratique du Pacte de la Société des Nations et des statuts de l'Union panaméricaine*, tome I et II, Paris, Pedone, 1934 ; Robert Kolb (dir.), *Commentaire sur le Pacte de la Société des Nations*, Bruxelles, Bruylant, 2015.

⁴ Sur le fonctionnement du Conseil et de l'Assemblée, voir : Société des Nations, *Le Conseil de la Société des Nations. Composition, compétence, procédure*, Genève, Section de l'information de la Société des Nations, 1938 ; Margaret Burton, *The Assembly of the League of Nations*, Chicago, University of Chicago Press, 1941.

Afin de respecter le principe de souveraineté, toutes les décisions sont prises à l'unanimité. La nouvelle organisation doit se limiter à faciliter la coopération internationale. En aucun cas elle ne peut se substituer à l'autorité des États. Cependant, si elle ne doit pas être un gouvernement mondial, la SdN n'en représente pas moins la première organisation intergouvernementale disposant d'un mandat et d'attributions aussi vastes. Pour ses fondateurs, elle a vocation à être universelle. Le Pacte stipule que la qualité de membre est ouverte «à tout État, dominion ou colonie qui se gouverne librement⁵». De ce fait, même s'ils sont initialement exclus, les pays vaincus peuvent sous certaines conditions faire partie de l'organisation. Afin de préserver la paix, les membres de la SdN conviennent de réduire leurs armements et acceptent «certaines obligations de ne pas recourir à la guerre⁶». Ils s'engagent notamment à tenter de régler pacifiquement tout différend pouvant aboutir à un conflit. En cas de violation du Pacte, des sanctions politiques, économiques, voire militaires, peuvent être adoptées. Le Pacte devient ainsi la première ébauche d'un système de sécurité collective⁷. Ce dernier repose sur un principe qui a souvent été résumé avec la formule «un pour tous, tous pour un» : l'ensemble des membres s'engage à réagir si l'un d'entre eux venait à être agressé.

Outre ces fonctions politiques, la Société se voit attribuer en vertu du Pacte des responsabilités dans le domaine social et de la santé. Il est également prévu que la nouvelle organisation favorise le commerce et lutte contre le trafic de stupéfiants. Ces dispositions ouvrent la voie au développement de ce que l'on appelle à l'époque «l'œuvre technique⁸» de la SdN. Ces activités visent à soutenir la coopération internationale dans une multitude de domaines, comme la finance, la coopération intellectuelle, l'assistance aux réfugiés ou la codification du droit international. L'éventail des attributions de l'organisation ne s'arrête néanmoins pas là. La Société est aussi chargée de superviser les territoires placés sous mandats issus du démantèlement de l'empire Ottoman et des anciennes colonies allemandes. Elle doit également veiller au respect de certaines dispositions des traités de paix, comme celles relatives à l'administration du territoire de la Sarre et à la protection de la Constitution de la Ville libre de Dantzig. La SdN est même amenée à contrôler l'application de différents instruments internationaux, comme ceux garantissant la protection des droits des minorités nationales – qui, dans l'Europe d'après-guerre, concerne près de vingt-cinq millions de personnes⁹.

Afin de permettre à l'organisation d'accomplir sa mission, un Secrétariat permanent placé sous la direction d'un Secrétaire général voit le jour. Il s'agit de l'organe administratif de la nouvelle

organisation. C'est à lui que revient la responsabilité de préparer, de mettre en œuvre et de suivre les décisions adoptées par les États membres. Sous l'impulsion du premier Secrétaire général, le Britannique Sir Eric Drummond (désigné lors de la Conférence de paix de Paris et dont le nom figure en annexe du Pacte), le Secrétariat se développe en adoptant un caractère 'international'¹⁰. Sa composition doit garantir la représentation des États membres tandis que son travail est impartial. Les fonctionnaires de la SdN sont au service de l'organisation et ne peuvent pas recevoir d'instructions de leur pays d'origine. À l'époque, c'est tout simplement du jamais vu. D'ailleurs, très en avance sur son temps, le Pacte stipule aussi que toutes les fonctions du Secrétariat soient «également accessibles aux hommes et aux femmes¹¹».

Si le lieu où doivent se réunir le Conseil et l'Assemblée n'est pas déterminé dans le document fondateur de la Société, la nature du travail du Secrétariat impose de lui trouver un siège permanent. Il faut donc désigner ce que les documents diplomatiques préliminaires appellent «la capitale» de la SdN¹². La décision d'établir la nouvelle organisation à Genève est prise par la Commission de la Société des Nations, constituée par la Conférence de paix afin de rédiger le Pacte. Ses travaux se tiennent en marge des négociations des règlements de paix sous la présidence de Woodrow Wilson, le président des États-Unis d'Amérique. Bien que l'idée de constituer une organisation pour assurer une paix durable ne soit pas nouvelle, c'est lui qui, avec son discours des «Quatorze points» prononcé en janvier 1918, prend l'initiative d'inscrire la création d'une «association générale de Nations» parmi les buts de guerre des États-Unis¹³. Quand il décide de se rendre en personne à Paris à la tête de la délégation américaine (il est le premier président en fonction à quitter le territoire des États-Unis), Wilson considère la création de la Société des Nations comme la pierre angulaire de l'ordre international qui doit être reconstruit après le conflit. Cependant, les négociations du Pacte avec les Alliés européens sont parfois tendues¹⁴. Peu convaincus par l'idéalisme wilsonien, les dirigeants européens n'hésitent pas à marchander leur soutien pour obtenir des concessions sur d'autres questions liées aux traités de paix¹⁵. La détermination du président des États-Unis, voire son obstination, à constituer la nouvelle organisation lui vaudront le nom de «Père de la SdN». Il est également souvent considéré comme étant l'artisan de l'installation de la Société sur les bords du lac Léman.

En faisant de Genève le siège de la SdN, le Pacte projette la «petite cité» suisse sur le devant de la scène politique internationale. Bien que pour certains ce choix reflète le rayonnement très particulier

⁵ Article 1 du Pacte de la Société des Nations, [en ligne] https://libraryresources.unog.ch/ld.php?content_id=32971179 (dernière consultation : novembre 2021).

⁶ Préambule du Pacte de la Société des Nations, [en ligne] https://libraryresources.unog.ch/ld.php?content_id=32971179 (dernière consultation : novembre 2021).

⁷ Au moment de la rédaction du Pacte, le terme n'existe pas. Ce n'est qu'au cours des années 1930 qu'il entre dans le langage courant. Sur le principe de sécurité collective, voir : Inis Claude, *Swords into Plowshares: The Problems and Progress of International Organizations*, New York, Random House, 1971, pp. 245-285 ; Michel Virally, *L'organisation mondiale*, Paris, A. Collin, 1972, p. 457 ; Maurice Bourquin, *Collective Security*, Paris, International Institute of Intellectual Cooperation, 1936.

⁸ Voir : Henry R. Cummings, « The Technical Organisations of the League », in Peter Munch, *Les origines et l'œuvre de la Société des Nations*, tome I, Copenhague, Gyldendalske Boghandel – Nordisk Forlage, 1923, pp. 283-289 ; Société des Nations, *Petit manuel de la Société des Nations*, Genève, Section d'information du Secrétariat de la Société des Nations, 1939, pp. 235-314.

⁹ Jean-Michel Guieu, « La Conférence de la paix et la naissance de la SdN », in Olga Hidalgo-Weber, Bernard Lescaze (dir.), *100 ans de multilatéralisme à Genève : de la SDN à l'ONU*, Genève, Éditions Suzanne Hurter, 2020, p. 57. La protection des minorités n'est pas explicitement prévue par le Pacte. Sur cette question, voir : Pablo de Azcarate, *League of Nations and National Minorities*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 1945 ; Mark Mazower, « Minorities and the League of Nations in Interwar Europe », *Daedalus*, n° 126, 2002, pp. 47-65.

¹⁰ Sur le Secrétariat de la Société des Nations, voir : Egon Ranshofen-Wertheimer, *The International Secretariat. A Great Experiment in International Administration*, Washington, Washington Rumford Press, 1945 ; Jean Siotis, *Essai sur le Secrétariat international*, Genève, Droz, 1963 ; David Macfadyen, Michael D. V. Davies, Marilyn N. Carr, John Burley, *Eric Drummond and his Legacies: The League of Nations and the Beginnings of Global Governance*, Cham, Springer, 2019.

¹¹ Article 7 du Pacte de la Société des Nations, [en ligne] https://libraryresources.unog.ch/ld.php?content_id=32971179 (dernière consultation : novembre 2021).

¹² Comme par exemple le « Projet de Convention de la Société des Nations » présenté en janvier 1919 par la délégation britannique à la Conférence de paix de Paris. La documentation internationale, *La paix de Versailles*, tome 2, pp. 88-96.

¹³ Address to the Congress on Conditions of Peace (Fourteen Points), 8 janvier 1918, reproduit dans : Historical Section of the Foreign Office, *Peace Handbooks*, tome XXV, Londres, H.M. Stationery Office, 1920, pp. 44-51.

¹⁴ Paul Mantoux, « Le président Wilson au Conseil des Quatre », in Paul Mantoux et al., *Centenaire Woodrow Wilson: 1856-1956*, Genève, Centre européen de la dotation Carnegie, 1956, p. 19.

¹⁵ Sur la Conférence de paix de Paris, voir : Margaret Macmillan, *The Peacemakers: The Paris Conference of 1919 and its Attempt to End War*, Londres, J. Murray, 2001.

de la ville et l'esprit qui y règne, le défi est immense. Dans une allocution prononcée quelques jours après l'adoption du Pacte, Paul Pictet, alors président du Grand Conseil de Genève, reconnaît que la création de la nouvelle organisation laisse entrevoir des perspectives « à la fois lumineuses et chargées de responsabilités¹⁶ ». Au moment où le choix du siège de la Société est rendu officiel, tout reste à faire. Les dirigeants helvétiques sont conscients que la décision prise à Paris suscite des doutes, pour ne pas dire des réticences. La désignation de la ville suisse n'a pas été adoptée à l'unanimité par les membres de la Commission de la Société des Nations. Lors des discussions, certains délégués ont souligné les carences de ses infrastructures tandis que d'autres ont exprimé des perplexités sur l'installation de la nouvelle organisation dans une localité jugée trop à l'écart sur le plan politique. De plus, l'enthousiasme soulevé quelques mois auparavant par l'ouverture des discussions sur le Pacte semble s'être dissipé. Au-delà du ton des déclarations officielles, le texte adopté à Paris est critiqué, aussi bien par les partisans que par les détracteurs de la SdN. Pour les uns, la Société ne dispose pas de moyens coercitifs crédibles pour maintenir la paix. La formulation du Pacte est ambiguë et la mise en œuvre de ses dispositions laisse une marge d'interprétation trop importante pour être réellement efficace. De plus, si le recours à la guerre est limité, il n'est pas interdit. Les États ont l'obligation de porter leurs différends devant la Société, qui ne peut cependant pas imposer de solutions. Dans le cas où la procédure de règlement pacifique prévue par le Pacte n'aboutit pas, les États sont libres de recourir à la force. Pour ses détracteurs, la Société est en revanche considérée comme une menace pour la souveraineté des États. Ils craignent que les obligations découlant de la qualité de membre puissent non seulement entraîner leurs pays dans des conflits dans lesquels ils n'ont pas d'intérêts, mais aussi contre leur gré.

Dans ce contexte, au moment où la nouvelle de l'adoption du Pacte parvient à Genève, le texte doit encore être ratifié pour entrer en vigueur. C'est pour faciliter la ratification aussi bien par le Sénat américain que par les Alliés européens que, lors de la Conférence de paix, Wilson insiste pour que le document fondateur de la Société soit intégré dans le traité de Versailles et dans tous les autres règlements de paix signés dans la capitale française¹⁷. Pour le président des États-Unis, il s'agit d'un moyen de surmonter les réticences à l'égard de la nouvelle organisation. Il considère qu'en dépit de ses défauts, le texte final du Pacte pose des fondations sur lesquelles la SdN va pouvoir se développer. Au moment où les délégués des pays vainqueurs sont réunis à la Conférence de Paris, il est difficile d'envisager qu'une des grandes puissances rejette les traités de paix en bloc. Cela équivaldrait en effet à remettre en question les solutions adoptées parfois péniblement à la table des négociations.

Ce calcul va pourtant se révéler erroné. Que ce soit à cause de son arrogance politique – son attitude, qualifiée de « dictatoriale », est largement dénoncée par ses détracteurs à Washington – ou en raison de l'accident vasculaire dont il est victime après son retour aux États-Unis, Wilson ne va pas parvenir à assurer l'adhésion de son pays à la SdN¹⁸. Le double rejet du traité de Versailles par le Sénat américain

en novembre 1919 et en mars 1920, puis l'élection du Républicain Warren Harding à la Maison-Blanche, vont mettre fin à tout espoir de voir les États-Unis rejoindre la nouvelle organisation en tant que « membre originaire ». Ainsi, dès son entrée en vigueur, la Société se voit amputée de la participation du pays qui, plus que tout autre, a contribué à sa fondation. Encore aujourd'hui, la défection américaine est souvent considérée comme un des facteurs expliquant les difficultés rencontrées par la SdN et son impuissance à éviter le déclenchement de la Seconde Guerre mondiale.

Pourtant, si elle porte incontestablement un coup à la Société, la défection américaine n'empêche pas l'organisation de se développer au cours des années suivantes. En effet, bien que l'expérience sociétaire ait été pendant longtemps associée – voire résumée – à un échec, les travaux des historiens réalisés au cours des dernières années ont contribué au développement d'une approche plus nuancée¹⁹. Ces recherches ont notamment mis en relief des aspects parfois méconnus, comme son rôle de précurseur dans le maintien de la paix, pour la protection des minorités ou encore les succès obtenus dans les domaines d'activité techniques. Effectivement, la Société a permis des avancées considérables dans l'organisation et l'institutionnalisation de la coopération multilatérale. Elle a également jeté les jalons du système international moderne que nous connaissons aujourd'hui. Ainsi, si la SdN a longtemps été considérée comme un contre-modèle pour les Nations Unies, le regain d'intérêt dont elle a fait l'objet au cours des dernières années a permis de mettre en valeur son travail précurseur et son héritage.

Cette « Grande expérience²⁰ » de la Société est indissociablement liée à Genève. En dépit des rumeurs plus ou moins fondées sur un éventuel transfert, la SdN va rester sur les bords du lac Léman jusqu'à sa dissolution en 1946. La « petite cité » helvétique devient ainsi le symbole d'une conception de l'organisation du système international reposant sur la prévention de la guerre à travers le dialogue, la coopération et la solidarité. Son nom, encore relativement peu connu par l'opinion publique internationale en 1920, va acquérir une renommée mondiale. Toutefois, si l'établissement et le développement de la Société représentent un tournant pour Genève, ils soulèvent également d'importants défis et posent des questions politiques, logistiques et juridiques inédites. À l'époque, il n'existe pas de modèle préexistant pour la mise en place d'une organisation d'une telle envergure. Il faut doter la Société d'un bâtiment digne de la mission dont elle est investie, et assurer des communications efficaces pour qu'elle puisse accomplir ses fonctions dans de bonnes conditions. Au même moment, il faut garantir des conditions de travail adéquates pour les fonctionnaires et les délégations des États membres. Ainsi, les décisions prises à Genève vont dans certains cas créer des précédents importants et influencer sur le développement des organisations internationales modernes. Parallèlement, la présence de l'organisation laisse une empreinte profonde sur la ville. Elle consacre surtout son statut de plateforme mondiale de coopération multilatérale et contribue à l'essor d'un

¹⁶ Genève, siège de la Ligue des Nations, Discours prononcé le 7 mai 1919 au Grand Conseil de Genève par son président M. Paul Pictet, Archives des Nations Unies à Genève (dorénavant ANUG), R1568, 40/1844/527.

¹⁷ Paul Mantoux, *Les délibérations du Conseil des quatre : 24 mars - 28 juin 1919*, tome I, Paris, Éditions du Centre National de la Recherche Scientifique, 1955, p. 14.

¹⁸ Ruth Henig, *Makers of the Modern World: League of Nations*, New York, Haus Publishing, 2010, pp. 54-64; John Cooper, *Breaking the Heart of the World: Woodrow Wilson and the Fight for the League of Nations*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001; Norman Graebner, Edward Bennett, *The Versailles Treaty and its Legacy. The Failure of the Wilsonian Vision*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011.

¹⁹ Susan Pedersen, « Review Essay: Back to the League of Nations », *The American Historical Review*, vol. 112, n° 4, octobre 2007, pp. 1091-1117. Sur l'histoire de la Société des Nations, voir : Francis Walters, *A History of the League of Nations*, Londres, Oxford University Press, 1952; Frederick S. Northedge, *The League of Nations: Its Life and Times, 1920-1946*, New York, Holmes and Meier, 1986; Pierre Gerbet, Marie-Renée Mouton, Victor-Yves Ghébali, *Le rêve d'un ordre mondial de la SDN à l'ONU*, Paris, Imprimerie Nationale, 1996; Michel Marbeau, *La Société des Nations. Vers un monde multilatéral 1919-1946*, Tours, Presses Universitaires François Rabelais, 2017; Olga Hidalgo-Weber, Bernard Lescaze (dir.), *100 ans de multilatéralisme à Genève : de la SDN à l'ONU*, Genève, Suzanne Hurter, 2020.

²⁰ Lord Robert Cecil (Viscount of Chelwood), *A Great Experiment*, Londres, Jonathan Cape, 1941.

14 • formidable réseau d'organisations internationales, non-gouvernementales et d'acteurs privés qui composent aujourd'hui la « Genève internationale ».

En partant de ces considérations, cet ouvrage s'articule autour de quatre parties. Le premier chapitre retrace le processus, parsemé d'obstacles, qui a mené la Société à s'établir sur les bords du lac Léman. Il revient sur les éléments à l'origine de la désignation de Genève comme « capitale de la Société des Nations », les défis politiques que ce choix a comporté et le rôle du président Wilson dans le processus qui a amené l'organisation à s'installer dans la « petite cité » lémanique. Ensuite, le deuxième chapitre examine le développement matériel de la Société à Genève. En retraçant la quête pour trouver une salle de conférences digne de l'Assemblée, il permet d'examiner le processus qui va finalement aboutir à la construction du Palais des Nations, un bâtiment aussi imposant qu'emblématique, qui matérialise l'histoire de la Société. Le troisième chapitre explore les défis, souvent sous-estimés, posés par l'établissement du siège de la Société sur les bords du lac Léman. Il offre notamment la possibilité de comprendre pourquoi l'expérience sociétaire à Genève a marqué le développement des organisations internationales modernes. Enfin, à travers l'histoire de la Sphère armillaire – l'œuvre sculpturale qui aujourd'hui symbolise la « Genève internationale » – le dernier chapitre donne un aperçu inédit de l'histoire de la SdN au cours des années 1930 et de la nature des relations que l'organisation genevoise a entretenues avec les États-Unis. Le monument qui trône dans la cour d'honneur du Palais des Nations, aujourd'hui le siège de l'Organisation des Nations Unies (ONU) à Genève, permet également de saisir l'héritage, souvent sous-estimé, laissé par la Société à son successeur.

Tout en reposant sur le regain d'intérêt dont la SdN a fait l'objet au cours des dernières années, cet ouvrage n'entend pas offrir un récit détaillé de l'histoire de l'organisation à Genève. L'objectif en est plutôt d'examiner comment Genève est devenue le berceau d'une expérience multilatérale unique en mettant en exergue certains aspects, parfois méconnus, de l'interaction entre histoire de la Société et histoire locale, qui reste encore aujourd'hui relativement peu étudiée et mérite d'être explorée.

« Le siège de la Société est établi à Genève²¹ ». Le premier paragraphe de l'article 7 du Pacte de la Société des Nations est aussi clair que concis. Aujourd'hui, l'expérience sociétaire est indissociablement liée dans l'imaginaire collectif au nom de la ville suisse. Pourtant, les circonstances qui amènent la Société à s'installer sur les bords du lac Léman constituent un des chapitres les plus mouvementés de ce qui a été qualifié de « préhistoire de la SdN²² ». En effet, lors de la rédaction du Pacte, la question du siège de la nouvelle organisation fait l'objet de divergences. Genève doit notamment surmonter la concurrence d'autres villes, comme celle de Bruxelles, et sa désignation ne fait pas l'unanimité. L'entrée en vigueur du traité de Versailles – dans lequel le Pacte est incorporé – ne dissipe pas toutes les incertitudes sur l'établissement du siège de la Société. Il faut attendre l'adhésion de la Suisse à la nouvelle organisation en tant que « membre originaire » et la convocation de la première Assemblée en novembre 1920 pour que Genève devienne ce que certains documents préparatoires du Pacte qualifient à l'époque de « capitale » de la SdN²³.

Au vu de ces éléments, examiner l'enchaînement des décisions et des événements qui a mené la Société à s'installer dans la « cité du bout du lac » se révèle intéressant à plusieurs niveaux. En premier lieu, il permet de saisir les intérêts ainsi que le rôle des différents acteurs engagés dans le processus de désignation du siège de la SdN. Ensuite, il donne la possibilité de comprendre les enjeux que cette question a suscité au moment de la rédaction du Pacte et dans les mois précédant la convocation de la première Assemblée. En particulier, il offre une perspective inédite pour comprendre pourquoi le choix de Genève correspond selon certains observateurs contemporains à « une conception particulière²⁴ » de l'organisation qui voit le jour sur les ruines de la Première Guerre mondiale. Enfin, ce chapitre de la préhistoire de la Société permet de cerner les efforts du gouvernement helvétique, aussi bien au niveau international que national, pour assurer l'installation du siège de l'organisation sur son territoire.

La question du siège de la SdN à la Conférence de paix de Paris

C'est lors de sa deuxième séance plénière que la Conférence de paix de Paris approuve la constitution d'une commission *ad hoc* chargée de rédiger le document fondateur de la SdN. Présidée par le président des États-Unis Woodrow Wilson, la « Commission de la Société des Nations » est initialement composée de quinze membres, représentant dix pays vainqueurs du conflit. Deux délégués représentent les grandes puissances – États-Unis, France, Italie, Japon et Royaume-Uni – tandis que les petites et moyennes puissances – Belgique, Brésil, Chine, Portugal et Serbie – sont

²¹ Article 7 du Pacte de la Société des Nations, [en ligne] https://libraryresources.unog.ch/ld.php?content_id=32971179 (dernière consultation : novembre 2021).

²² Egon Ranshofen-Wertheimer, *The International Secretariat*, p. 410.

²³ Le projet Hurst-Miller, qui est utilisé comme document de travail pour la rédaction du Pacte, emploie la formule « capitale de la Société ». Le terme « capitale » est remplacé par « siège » lors de la troisième réunion de la Commission. Voir l'article 3 du projet Hurst-Miller présenté à la première réunion de la Commission chargée de rédiger le Pacte de la Société des Nations, reproduit dans : David Miller, *The Drafting of the Covenant*, tome 2, p. 232.

²⁴ William Rappard, *Uniting Europe*, New Haven, Yale University Press, 1930, p. 244.

représentées chacune par un délégué. Toutefois, suite aux critiques suscitées par la prédominance des « cinq grands », les représentants de la Grèce, de la Roumanie, de la Tchécoslovaquie et de la Pologne vont rapidement intégrer la Commission. Ce sont donc dix-neuf délégués qui participent aux négociations sur la création de la SdN qui se tiennent à l'hôtel Crillon, reconverti en siège de la délégation américaine lors de la Conférence de paix²⁵.

Les travaux de rédaction du Pacte se déroulent en deux phases. La première s'ouvre le 3 février 1919 et permet la présentation d'une première version provisoire du texte dix jours plus tard. La deuxième phase reprend le 22 mars et aboutit à l'adoption du document final par la Conférence de paix le 28 avril 1919. Aux côtés du président Wilson, véritable chef d'orchestre de la rédaction du Pacte, et de son plus proche conseiller, le colonel Edward House, plusieurs « apôtres de la Société des Nations » participent aux travaux de la Commission. Avant l'ouverture de la Conférence de paix, les deux délégués britanniques, Lord Robert Cecil et le général Jan Christian Smuts, tous les deux anciens membres du gouvernement de Sa Majesté, se sont déjà exprimés en faveur de la création d'une organisation internationale afin de prévenir les conflits. Dès 1916, Cecil fait circuler au sein du Cabinet un mémorandum prônant notamment la constitution d'une « Conférence de puissances » pour maintenir la paix après la fin des hostilités²⁶. C'est en grande partie grâce à son insistance qu'au début de 1918 une commission spéciale est formée en vue « d'étudier les différents plans élaborés pour constituer une Société des Nations ou un autre moyen applicable pour assurer le règlement pacifique des différends²⁷ ». Les conclusions de ce qui est connu sous le nom de « Commission Phillimore » – du nom de son président, le juriste Lord Phillimore – sont reprises dans la préparation du projet de SdN élaboré par Cecil avec lequel la délégation britannique se rend à la Conférence de paix. Le général Smuts est pour sa part l'auteur de *The League of Nations: A Practical Suggestion*, un pamphlet très influent paru en décembre 1918²⁸. À l'époque, il s'agit du premier ouvrage qui popularise auprès de l'opinion publique le projet d'organisation internationale pour le maintien de la paix, dont la circulation est restée jusque-là limitée aux milieux gouvernementaux²⁹. Cela n'empêche pas les « suggestions » formulées par le général sud-africain d'interpeler les dirigeants des grandes puissances. Wilson lui-même en reprend certains éléments dans son projet de Pacte³⁰.

²⁵ Les États-Unis sont représentés par le président Woodrow Wilson et son conseiller, le colonel Edward House; la Grande-Bretagne par Lord Robert Cecil et le général Jan Smuts; la France par Léon Bourgeois et Ferdinand Larnaude; l'Italie par Vittorio Emanuele Orlando et Vittorio Scialoja; le Japon par le baron Makino Nobuaki et le vicomte Chinda Sutemi. Les autres représentants sont Paul Hymans (Belgique), Jayme Batalha Reis (Portugal), Milenko Vesnitch (Serbie), Wellington Koo (Chine) et Epitacio Pessoa (Brésil). Les délégués qui rejoignent la Commission sont: Karl Kramář (Tchécoslovaquie), Constantin Diamandy (Roumanie), Eleftherios Venizélos (Grèce) et Roman Dmowski (Pologne).

²⁶ Reproduit dans: Henig, *Makers of the Modern World*, pp. 21-24.

²⁷ Alfred Zimmermann, *The League of Nations and the Rule of Law*, Londres, MacMillan, 1936, p. 180; George Egerton, *Great Britain and the Creation of the League of Nations: Strategy, Politics, and International Organization, 1914-1919*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 1978, pp. 65-69.

²⁸ Jan Christian Smuts, *The League of Nations: A Practical Suggestion*, Londres, London Hodder and Stoughton, 1918.

²⁹ Francis Walters, *A History of the League of Nations*, p. 27; Martyn Housden, *The League of Nations and the Organisation of Peace*, Londres, Pearson, 2012, p. 31; Mark Mazower, *No Enchanted Palace. The End of Empire and the Ideological Origins of the United Nations*, Princeton, Princeton University Press, 2008, p. 41.

³⁰ Thomas Knock, *To End All Wars. To End all Wars. Woodrow Wilson and the Quest of New World Order*, Oxford, Oxford University Press, 1992, p. 202. En réalité, Wilson va rédiger plusieurs projets de Pacte avant d'accepter de préparer un document conjoint avec la délégation britannique.

La Commission de la Société des Nations compte également parmi ses membres le Français Léon Bourgeois, un des partisans les plus convaincus de la nécessité de fonder une organisation mondiale pour assurer une paix durable. Grande figure politique de la Troisième République et père de la doctrine du solidarisme, il publie en 1910 l'ouvrage *Pour la Société des Nations*, dans lequel il défend l'idée de l'existence d'une forme de solidarité internationale et plaide pour la formation d'une société reposant sur le respect du droit international³¹. Entre 1917 et 1918, Bourgeois préside la Commission interministérielle chargée par le gouvernement Ribot d'étudier la création de la Société des Nations. Il contribue ainsi largement au développement du projet français pour la nouvelle organisation, qu'il porte à ce qui est parfois appelé la « Commission du Crillon » en compagnie de l'autre représentant de la France, Ferdinand Larnaude, doyen de la faculté de droit de Paris.

Parmi les grandes puissances, seule l'Italie se présente également à Paris avec un projet de Pacte. Cependant, en dépit de la présence du chef du gouvernement, Vittorio Emanuele Orlando, la délégation italienne ne joue pas de rôle déterminant dans la rédaction du Pacte. Il en va de même pour la délégation japonaise, qui reste en retrait pendant une grande partie des discussions³². De fait, les travaux sont largement pilotés par les délégués anglo-saxons. Cela est d'ailleurs reflété par la prédominance de l'anglais dans les discussions, une nouveauté importante à une époque où le français est encore considéré comme la langue de la diplomatie³³.

Lors des travaux de la Commission de la Société des Nations, la question de la désignation du siège de la Société se pose rapidement. En effet, il apparaît évident que le caractère permanent de la nouvelle organisation impose de déterminer le lieu où doit s'installer son Secrétariat. Pourtant, il faut attendre le 22 avril 1919 – c'est-à-dire la dernière phase des travaux de rédaction du Pacte – pour qu'une sous-commission soit constituée pour étudier la question³⁴. À ce stade des discussions, les noms de plusieurs villes circulent de manière informelle. Les Français ont timidement proposé d'installer le siège de la nouvelle organisation à Paris. Dans la presse, les noms d'autres villes sont évoqués comme Madrid, Vienne ou même Constantinople, sans réel fondement³⁵. En effet, en dépit des rumeurs et des spéculations parfois excentriques, seulement trois États présentent une « candidature » officielle: les Pays-Bas avec La Haye, la Belgique avec Bruxelles et la Suisse avec Genève.

En 1919, le nom de La Haye reste associé aux Conférences de paix de 1899 et de 1907. Convoquée sur l'initiative du tsar russe Nicolas II afin de réduire les armements et de développer des moyens pour assurer une paix durable, la conférence de 1899 permet la codification du droit de la guerre ainsi que la constitution de la Cour permanente d'arbitrage. Ces efforts sont par la suite renouvelés en 1907 en réunissant les représentants de quarante-quatre gouvernements, c'est-

³¹ Léon Bourgeois, *Pour la Société des Nations*, Paris, Georges Cres et Cie, 1914.

³² Sur le déroulement des discussions, voir: David Miller, *The Drafting of the Covenant*, tome 1.

³³ David Miller, *The Drafting of the Covenant*, tome 1, p. 126.

³⁴ La sous-commission est composée par le Colonel Edward House (États-Unis), le général Jan Smuts (Afrique du Sud), Vittorio Emanuele Orlando (Italie) et le baron Nobuaki Makino (Japon). Dans la première version du Pacte adoptée en février, un espace vide est laissé dans l'article désignant le siège de la SdN.

³⁵ Voir par exemple Ranshofen-Wertheimer, *The International Secretariat*, p. 410; Auteur inconnu, *Constantinople, grand quartier général de la Ligue des Nations*, Londres, National Press Agency, 1919, Archives diplomatiques françaises (dorénavant ADF), Papiers Avenol, 242QO/201.

à-dire la quasi-totalité des États existants à l'époque³⁶. La ville néerlandaise évoque ainsi la première tentative multilatérale d'établir un mécanisme juridique permanent pour le règlement pacifique des différends internationaux³⁷. Néanmoins, en dépit de ces considérations, la candidature de La Haye est rapidement écartée. Certains pays vainqueurs reprochent au gouvernement néerlandais l'adoption d'une neutralité favorable à l'Allemagne pendant la guerre et sont réticents à établir le siège de la SdN dans le pays qui a offert l'asile à Guillaume II³⁸. L'attention va donc rapidement se porter sur Bruxelles et Genève, deux villes présentant des profils très différents.

Bruxelles est considérée comme la capitale martyre de la Première Guerre mondiale. Au lendemain du conflit, la Belgique, dont la neutralité a été piétinée par l'armée allemande en 1914, se pose selon les propos de Paul Hymans, ministre des Affaires étrangères belge et délégué à la Conférence de paix, comme « l'incarnation de la cause du Droit³⁹ ». L'installation de la SdN sur son territoire doit représenter une forme de reconnaissance des sacrifices et des souffrances sur lesquelles le nouvel ordre international voit le jour. Pour ses partisans, la candidature de Bruxelles est d'autant plus légitime qu'avant la guerre, la ville était un des « centres les plus actifs de la vie internationale » et abritait déjà « 111 associations internationales⁴⁰ ». Autour de la table des négociations à Paris, la capitale belge peut notamment compter sur le soutien de la France, qui est favorable à l'installation de la nouvelle organisation dans un pays avec qui Paris entretient des relations privilégiées et où son influence est forte⁴¹.

À côté de ces considérations politiques, Bruxelles présente de nombreux atouts matériels et logistiques. Très bien connectée au réseau de transport, la ville est facilement accessible depuis les grandes capitales européennes. Elle dispose aussi de structures – bâtiments pour la SdN et hôtels pour les délégations – permettant d'accueillir la nouvelle organisation et de garantir son fonctionnement. Cependant, les arguments faisant la force de la candidature belge représentent aussi ses limites. Installer le siège de la SdN à Bruxelles risque de donner une connotation partisane à la Société, en contribuant à véhiculer l'image d'un « club des vainqueurs⁴² ». De plus, la proximité politique avec la France fait craindre une prépondérance de certains de ses membres au sein de l'organisation. C'est du moins ce que pensent les délégués anglo-saxons présents à la Conférence de paix, qui privilégient l'installation du siège de la SdN à Genève.

³⁶ Sur les Conférences de La Haye, voir : James Scott, *Les conférences de la paix de La Haye de 1899 et 1907*, Paris, Pedone, 1927 ; Maartje Abbenhuis, *The Hague Conferences and International Politics, 1898-1915*, Londres, Bloomsbury, 2019.

³⁷ Townley à Curzon, 20 février 1919, The National Archives of the United Kingdom (dorénavant TNA), LON608/241.

³⁸ Pierre Gerbet, Victor-Yves Ghébal, Marie-Renée Mouton, *Société des Nations et Organisation des Nations-Unies*, Paris, Éditions Richelieu, 1973, p. 40 ; Georges Scelle, *Le Pacte de la Société des Nations et sa liaison avec les traités de paix*, Paris, Recueil Sirey, 1919, p. 222 ; William Rappard, « Woodrow Wilson, la Suisse et Genève », in William Rappard et al., *Centenaire Woodrow Wilson : 1856-1956*, Genève, Centre européen de la dotation Carnegie, 1956, p. 55.

³⁹ Hymans à Balfour, 17 mars 1919, BNA, LON608/241 ; David Miller, *My Diary at the Conference of Paris, With Documents*, tome 7, New York, Printed for the author by the Appeal printing Company, 1924, doc. 761, p. 264 ; Intervention de Paul Hymans, Article VII, 10 avril 1919, ANUG, Papiers privés Shepardson, P256.

⁴⁰ Intervention de Paul Hymans, Article VII, 10 avril 1919, ANUG, Papiers privés Shepardson, P256.

⁴¹ David Miller, *The Drafting of the Covenant*, tome 1, p. 442.

⁴² Wilson tient particulièrement à ce que la SdN ne soit pas perçue comme un instrument des vainqueurs contre les vaincus. R.B.F. to Huntington Gilchrist, 14 novembre 1919, reproduit dans : Raymond Fosdick, *Letters on the League of Nations from the Files of Raymond B. Fosdick*, Princeton, Princeton University Press, 1966, pp. 66-67.

Le profil de la ville suisse est extrêmement différent. Il s'agit d'une ville périphérique qui se trouve toutefois au cœur de l'Europe. Ce n'est pas une capitale et elle est située dans un pays neutre qui n'a pas participé au premier conflit mondial. Pour ses partisans, Genève offre un cadre propice pour permettre à la nouvelle organisation de remplir sa mission. Loin des remous et des intrigues des grands centres de pouvoirs, l'atmosphère politique qui y règne assure aux représentants des États membres de s'y exprimer sur un pied d'égalité, en mettant de côté les rancœurs de la guerre. Cette question est d'autant plus importante pour les délégués anglo-saxons que la nouvelle organisation a une vocation universelle et est amenée, au moment opportun, à admettre en son sein les anciens vaincus. De plus, pour une agglomération aux dimensions relativement restreintes de moins de 140 000 habitants, Genève bénéficie également d'un rayonnement international très particulier⁴³. Ville carrefour et ouverte sur l'extérieur, elle a donné son nom à la première « société de la paix » fondée sur le continent européen sur l'initiative de Jean-Jacques de Sellon en 1830⁴⁴ et elle a accueilli le Congrès de la paix présidé par Giuseppe Garibaldi en 1867. Par la suite, la « cité du bout du lac » a abrité en 1872 l'arbitrage de l'*Alabama*, qui, en tranchant le litige entre les États-Unis et la Grande-Bretagne provoqué par la vente de bateaux britanniques aux forces confédérées lors de la guerre de Sécession, va longtemps être considéré comme un modèle de règlement pacifique de différend international⁴⁵. La ville abrite le siège du Comité international de la Croix Rouge (CICR), qui a vu le jour en 1863 et dont l'action humanitaire au cours de la Grande Guerre a été récompensée par le prix Nobel de la paix en 1917⁴⁶. Ainsi, un fonctionnaire français remarque que « l'esprit humanitaire du dix-huitième siècle semble se fondre naturellement à Genève, avec un cosmopolitisme de bon aloi et un penchant assez rare, vers la justice et la modération (...) »⁴⁷. Enfin, lors de discussions privées en marge de la Conférence de paix, plusieurs représentants reconnaissent que le modèle fédéral suisse – capable de réunir différentes communautés linguistiques et religieuses – représente une sorte de SdN en miniature et se pose comme le cadre idéal pour accueillir la nouvelle organisation. D'ailleurs, Wilson avait déjà exprimé cette idée dans son ouvrage *The State*, paru en 1889, en écrivant : « Les cantons suisses, s'étant alliés les uns aux autres, montrent au monde comment des Allemands, des Français et des Italiens, s'inspirant des principes de l'entraide, du respect des libertés de chacun et de la tolérance mutuelle, peuvent constituer ensemble une confédération à la fois stable et indépendante⁴⁸ ».

⁴³ Département du Commerce et de l'Industrie, *Bureau de statistique, extrait du rapport du Conseil d'État de Genève pour 1920*, Genève, Imprimerie Atar, 1921, p. 6.

⁴⁴ Il s'agissait de la Société de la paix de Genève. Voir : Ivo Rens, Klaus-Gerd Giesen, « Jean-Jacques de Sellon : pacifiste et précurseur de l'esprit de Genève », *Revue suisse d'histoire*, vol. 35, n° 3, 1985, pp. 261-287.

⁴⁵ L'*Alabama* est le nom d'un des bateaux livrés par les Britanniques aux Confédérés pendant la guerre de Sécession. Le tribunal arbitral va finalement condamner Londres à verser de lourdes indemnités pour avoir manqué à ses obligations internationales de stricte neutralité. La sentence, qui va être acceptée et exécutée, est considérée une étape importante pour le développement de moyens pacifiques pour résoudre les différends internationaux. Sur la procédure d'arbitrage et son importance historique, voir : William Park, Bruno de Fumichon, « Retour sur l'affaire de l'Alabama : de l'utilité et de l'histoire pour l'arbitrage international », *Revue de l'arbitrage*, vol. 743, n° 3, 2019, pp. 743-834.

⁴⁶ Charles Howard-Ellis [pseud. Konni Zilliacus?], *The Origin, Structure and Working of the League of Nations*, Londres, G. Allen and Unwin, 1928, p. 163.

⁴⁷ Ministère des Affaires étrangères, Direction des affaires politiques et commerciale, copie de lettre (non signée), ADF, Papiers privés Avenol, 242QO/201.

⁴⁸ Cité dans : Yepes, Pereira da Silva, *Commentaire théorique et pratique du Pacte de la Société des Nations et des statuts de l'Union panaméricaine*, tome 1, pp. 196-197. Voir aussi : Rappard, « Woodrow Wilson, la Suisse et Genève », p. 58.

Certes, Genève n'offre pas les mêmes garanties matérielles que Bruxelles. Elle est moins bien connectée au réseau de transports que la capitale belge et ne dispose pas des mêmes capacités d'accueil. Cependant, ses partisans considèrent qu'il s'agit d'une question de moindre importance par rapport aux atouts politiques de la ville suisse. Ils sont convaincus que, pour que la SdN remplisse sa mission et concrétise les idéaux qui en ont inspiré la création, il est impératif de lui permettre d'évoluer dans un environnement qui n'est pas marqué par les antagonismes politiques issus du conflit. Le choix du siège doit permettre à la SdN de se tourner vers l'avenir. Comme le remarque Robert Cecil, le but de la Société est « l'impartialité » et non pas la « préservation des glorieux souvenirs de la guerre⁴⁹ ».

À la table des négociations, la désignation de Genève est notamment soutenue par la Grande-Bretagne – Cecil avait déjà évoqué la possibilité d'y installer le siège de la nouvelle organisation mondiale dans un mémorandum qu'il avait présenté en janvier 1919⁵⁰ – et par les États-Unis – avec le soutien de Wilson et de son bras droit et ami, le colonel House. C'est d'ailleurs celui que le président américain appela son « *alter ego*⁵¹ » qui va suivre la question de l'établissement du siège de la SdN. Initialement, le choix de House semble vaciller entre Lausanne et Genève. Si Genève bénéficie de la présence du CICR et d'un certain prestige international, Lausanne est mieux reliée au réseau de transports. De plus, les autorités de la ville vaudoise se sont déclarées prêtes à mettre à disposition des terrains pour construire le siège de la SdN⁵². House va jusqu'à demander des statistiques météorologiques pour comparer le climat des deux villes. Finalement, il confie lors d'une entrevue : « Je me suis décidé ! Le garçon qui m'apporte mon chocolat le matin est Vaudois. Je lui ai demandé : 'Où est-on mieux, à Genève ou à Lausanne ?' Il m'a répondu : 'À Genève ! À Lausanne, il fait trop chaud en été !' – 'Cela m'a décidé'⁵³ ». Si cet épisode peut aujourd'hui arracher un sourire aux historiens les plus friands d'anecdotes et si ces propos ont sans doute été tenus sur un ton de plaisanterie, cette question n'est pas incongrue à une époque où l'on considère que « l'air » et le climat ont des propriétés curatives. Au contraire, elle est d'autant plus importante que la Société doit réunir des personnalités provenant de toutes les latitudes. Il n'est donc pas extravagant de constater que le facteur climatique ait été pris en compte dans la désignation de son siège.

En réalité, ce n'est pas la première fois que le nom de Genève est évoqué par les dirigeants des grandes puissances. Quelques semaines avant la fin de la guerre, Wilson envisage d'y tenir la Conférence de paix. Bien qu'ayant reçu l'accord du premier ministre britannique David Lloyd George, le président américain change néanmoins d'avis à cause de l'agitation sociale qui règne en Suisse à l'époque. Le 11 novembre 1918, le jour où l'armistice entre en vigueur, la proclamation d'une grève

générale contraint le gouvernement helvétique à mobiliser près de cent mille hommes⁵⁴. Aussi, dans une Europe où la subversion bolchévique est considérée comme une menace tangible, Paris offre davantage de garanties en termes de stabilité politique et de sécurité. De plus, les Anglo-saxons savent pertinemment que le chef du gouvernement français Georges Clemenceau n'envisage pas que la Conférence de paix puisse se tenir ailleurs⁵⁵. L'intransigeance du « Tigre » est bien connue avant même l'ouverture des négociations de paix et elle ne laisse pas une grande marge de manœuvre sur le choix de la ville où la Conférence de paix doit se tenir.

Le soutien de Wilson à l'établissement de la SdN à Genève est parfois associé à ses convictions religieuses. En privé, le président américain va même plaisanter sur sa prédilection pour la « Cité de Calvin » en se demandant si elle n'est pas influencée par son presbytérianisme⁵⁶. Pourtant, s'il n'est probablement pas insensible à l'idée d'installer la Société dans la ville parfois appelée la « Rome protestante », Wilson va se garder de soutenir cet argument en public. Bien qu'il ait été inconcevable que l'établissement du siège de la SdN se fasse sans son aval et s'il n'a jamais tenu secrète sa prédilection pour Genève, le président américain ne paraît pas avoir imposé sa vision sur cette question lors des négociations du Pacte à Paris.

Malgré les interventions répétées du représentant belge, Paul Hymans, qui plaide à plusieurs reprises en faveur de Bruxelles, la sous-commission chargée d'étudier la question du siège recommande l'installation du siège de la SdN à Genève⁵⁷. Cette décision n'aurait probablement jamais été prise sans l'action discrète du gouvernement helvétique dans les coulisses de la Conférence de paix. En effet, n'ayant pas pris part au conflit, la Suisse ne peut s'asseoir à la table des négociations et participer directement aux discussions⁵⁸. C'est en particulier à travers son délégué officieux, William Rappard, que Berne suit le développement des discussions sur le siège de la nouvelle organisation⁵⁹. Professeur universitaire – lors de la Conférence de paix il fait la navette entre Paris et l'université de Genève, où il continue à donner ses cours –, Rappard entretient d'excellents rapports personnels avec les membres des délégations anglo-saxonnes. Avant la guerre, il a enseigné à l'université d'Harvard et il a tissé un important réseau d'amitiés aux États-Unis. Pendant le conflit, il fait partie de deux

⁵⁴ Sur la situation en Suisse en novembre 1918, voir : Hans Kunz, « La Suisse, le bolchévisme et le système de Versailles : foyer de la révolution mondiale ou siège de la Société des Nations ? », *Revue suisse d'histoire*, n° 82, 1982, pp. 152-162 ; Antoine Fleury, « L'enjeu du choix de Genève comme siège de la Société des Nations », in Saul Fridelander, Harish Kapur, André Reszler (textes réunis par), *L'historien et les relations internationales. Recueil d'études en hommage à Jacques Freymond*, Genève, Institut universitaire de hautes études internationales, 1981, p. 253 ; Monnier, *William E. Rappard*, p. 164-165. Par la suite, Berne décide de rompre ses relations avec le gouvernement des Soviets, soupçonné de fomenter les mouvements de contestation.

⁵⁵ Zara Steiner, *Lights That Failed European International History 1919-1933*, Oxford, Oxford University Press, 2005, p. 16 ; Charles Seymour (publiés par), *Papiers intimes du colonel House*, tome 4, Paris, Payot, 1931, pp. 237-240. Voir aussi : Macmillan, *The Peacemakers*, p. 3.

⁵⁶ Rappard, « Woodrow Wilson, la Suisse et Genève », p. 56.

⁵⁷ Charles Seymour (éd.), *The Intimate Papers of Colonel House*, tome 4, Londres, Ernest Benn, 1928, p. 430.

⁵⁸ Gustave Ador, le président de la Confédération helvétique, fait le déplacement à Paris à deux reprises lors de la Conférence de paix. Voir : Sacha Zala, Marc Perrenoud (éd.), *La Suisse et la construction du multilatéralisme. Documents diplomatiques suisses sur l'histoire de la Société des Nations 1918-1946*, vol. 2, Berne, Documents Diplomatiques Suisses (DDS), 2019, p. 15.

⁵⁹ Voir : Ania Peter, « William E. Rappard and the League of Nations. A Swiss Contribution to International Organization », in Bibliothèque des Nations Unies et Institut universitaire de hautes études internationales, *La Société des Nations : rétrospectives*, Berlin, Walter de Gruyter, 1983, pp. 221-241. La Suisse est invitée avec d'autres États neutres à se prononcer sur le Pacte les 20 et 29 mars lors d'une réunion avec des membres de la Commission de la Société des Nations.

⁴⁹ David Miller, *The Drafting of the Covenant*, tome 2, p. 366 ; Rappard, *Uniting Europe*, pp. 239-240.

⁵⁰ Rappard, *Uniting Europe*, p. 234 ; David Miller, *The Drafting of the Covenant*, tome 1, p. 38.

⁵¹ Rappard, « Woodrow Wilson, la Suisse et Genève », p. 51.

⁵² David Miller, *The Drafting of the Covenant*, tome 1, p. 279. Des contacts avec les autorités lausannoises sont même pris de manière informelle par des membres de l'ambassade américaine à Berne. Le Professeur W.E. Rappard au Chef du Département politique, F. Calonder, 12 mars 1919, doc. 243, Documents diplomatiques suisses (dorénavant DDS), tome 7-I, Berne, Benteli Verlag, 1979, p. 481 ; Victor Monnier, *William E. Rappard. Défenseur des libertés, serviteurs de son pays et de la communauté internationale*, Genève, Slatkine, 1995, p. 202-203.

⁵³ William Martin, Conversations. William Rappard, 3 mai 1919, 1ère série, mai à octobre 1919, ANUG, Fonds William Martin. Dans une lettre adressée à Calonder, Rappard rapporte que House lui avait demandé des données météorologiques des villes suisses. Rappard à Calonder, doc. 243, DDS, tome 7-I, p. 481.

missions diplomatiques envoyées par Berne à Washington⁶⁰. Il est reçu à la Maison-Blanche par Wilson, qui confie plus tard à son Secrétaire d’État qu’il voit dans le professeur suisse un « homme d’une intelligence et perspicacité extraordinaires⁶¹ ». Rappard rencontre également le colonel House, avec qui il garde des contacts épistolaires très cordiaux. Lors de la Conférence de paix, il entretient d’excellentes relations avec Lord Robert Cecil. Cette proximité avec les grands architectes anglo-saxons du Pacte lui permet de recueillir des informations et d’agir en tant qu’interlocuteur privilégié. Il met également en valeur toutes ses qualités de diplomate. Par exemple, il repousse avec tact l’idée avancée par Wilson de constituer un « District de Columbia mondial », impliquant l’internationalisation du territoire sur lequel devait être installé le siège de la Société⁶². Plus tard, sans avoir des instructions précises de Berne, il prend l’initiative de répondre favorablement à un memorandum de la sous-commission sur le siège de la SdN demandant si la Suisse était prête à favoriser l’installation de l’organisation en lui trouvant un site adéquat et en garantissant l’inviolabilité de ses terrains⁶³. En se concertant continuellement avec les représentants anglo-saxons ainsi qu’en assurant le lien avec les dirigeants suisses – notamment le président de la Confédération Gustave Ador et le chef du Département politique Félix-Louis Calonder – Rappard contribue de manière active au choix de la ville de Genève sans pour autant participer à une seule réunion officielle.

Finalement, le 10 avril 1919, après un court débat, la Commission de la Société des Nations suit les recommandations de sa sous-commission et désigne Genève comme siège de la nouvelle organisation. Néanmoins, le vote ne fait pas l’unanimité : douze représentants sur dix-neuf s’expriment en faveur de la ville suisse⁶⁴. Bien que les résultats du scrutin ne rassurent pas complètement Berne, où on considère que le choix de Genève reste fragile, il s’agit d’un succès incontestable pour la Suisse. Le 28 avril 1919, la Conférence de paix adopte en session plénière le Pacte de la Société des Nations. Dans le premier paragraphe de l’Article 7, le siège de la nouvelle organisation est établi à Genève. Cependant, le paragraphe suivant précise que le Conseil de la SdN peut « à tout moment décider de l’établir en tout autre lieu⁶⁵ ». Cette disposition, introduite afin de permettre un déplacement du siège de l’organisation dans le cas où la Suisse succombe au bolchévisme, va pendre comme « une épée de Damoclès » au-dessus de Genève au cours des mois suivants⁶⁶.

⁶⁰ La première, en 1917 pour trouver un accord sur l’approvisionnement de la Suisse, la deuxième en 1918 pour sonder les intentions des États-Unis à l’égard des pays neutres après le conflit. Voir : Monnier, *William E. Rappard*, pp. 99-136 et pp. 169-175.

⁶¹ Cité dans : Monnier, *William E. Rappard*, p. 136.

⁶² Miller, *The Drafting of the Covenant*, tome 1, p. 285. Rappard, « Woodrow Wilson, la Suisse et Genève », p. 56. La question de l’internationalisation d’une parcelle du canton de Genève se pose également après la Seconde Guerre mondiale pour accueillir un centre des Nations Unies. Voir : Huber à Petitpierre, 30 août 1945, Archives fédérales suisses (dorénavant AFS), F.23.1.0.1.

⁶³ House à Rappard, Mémorandum, 29 mars 1919, ANUG, P257, D1.2 (2:1). Voir aussi : Le Professeur W.E. Rappard à la Sous-commission pour le Siège de la Société des Nations, 4 avril 1919, doc. 303, DDS, tome 7-I, p. 582 ; Miller, *The Drafting of the Covenant*, tome 1, pp. 441-442.

⁶⁴ Six délégués s’abstiennent (le délégué du Portugal justifie son abstention en invoquant l’absence d’instructions de son gouvernement). Article VII, 10 avril 1919, ANUG, Papiers privés Shepardson, P256.

⁶⁵ Pacte de la Société des Nations, Article 7.

⁶⁶ Antoine Fleury, « La relance de la Genève internationale après la Deuxième Guerre mondiale » in Roger Durand, Antoine Fleury, Jean-Daniel Candaux (dir.), *Genève et la paix : acteurs et enjeux, trois siècles d’histoire. Actes du colloque historique tenu au palais de l’Athénée*, Grand-Lancy, Association « Genève : Un lieu pour la paix », 2005, p. 264 ; Le Professeur W.E. Rappard au Chef du Département politique, F. Calonder, 29 avril 1919, doc. 369, DDS, vol. 7-I, p. 736.

L’adhésion de la Suisse à la SdN et le maintien de sa neutralité

L’adoption du Pacte ne dissipe pas toutes les incertitudes concernant l’installation du siège de la SdN. En effet, l’établissement de la Société à Genève est soumis à une condition *sine qua non* : la Suisse doit accéder à la nouvelle organisation en qualité de membre originaire. Pour des raisons politiques, il est inconcevable que le siège de la Société soit établi dans un État qui n’est pas membre dès sa création. Néanmoins, pour cela plusieurs obstacles d’ordre diplomatique et liés à des questions de politique intérieure doivent être encore surmontés.

Le premier point à régler concerne la procédure d’adhésion à la Société. Effectivement, à la fin de l’automne 1919, il apparaît de moins en moins plausible que la Suisse puisse accéder à la SdN dans les délais impartis pour faire partie de l’organisation en tant que membre originaire. Les États non-signataires des traités de paix disposent d’une période de deux mois pour notifier leur adhésion à la Société à partir de l’entrée en vigueur du Pacte. Celle-ci doit intervenir dès la ratification du traité de Versailles par l’Allemagne et par trois des principales puissances alliées et associées⁶⁷. Or, à la fin du mois de novembre 1919, l’Assemblée fédérale suisse approuve une formule d’adhésion contenant une « clause américaine », c’est-à-dire prévoyant une ratification après l’adhésion au Pacte des cinq grandes puissances⁶⁸. La décision des parlementaires suisses est adoptée quelques jours après le premier refus du Sénat américain de ratifier le traité de Versailles. En effet, si Wilson a œuvré de manière déterminante à la fondation de la Société lors de la Conférence de Paris, il va être confronté à une forte opposition politique à son retour à Washington. Bien que diminué physiquement par un accident vasculaire cérébral, le président américain refuse tout compromis et s’engage dans un bras de fer politique avec le Sénat. Au fil des mois, il devient évident que les difficultés rencontrées par Wilson à Washington ne retardent pas seulement la ratification par les États-Unis du traité de Versailles, elles remettent aussi en question la participation américaine à la nouvelle organisation. Dans ce contexte, l’incertitude à l’égard de l’adhésion de la Suisse est d’autant plus forte que la procédure référendaire choisie par le gouvernement helvétique pour entériner l’adhésion à la SdN impose des délais incompressibles dus aux contraintes politiques et logistiques liées à l’organisation du scrutin⁶⁹. L’adhésion en tant que membre originaire dépend donc de la capacité de Berne à trouver un compromis avec les grandes puissances signataires avant l’échéance du délai prévu par le Pacte.

Le deuxième obstacle diplomatique à l’adhésion à la SdN concerne la question de la reconnaissance de la neutralité suisse et de sa compatibilité avec les engagements découlant du Pacte. Lors de la Conférence de Paris, les délégués helvétiques n’ont pas ménagé leurs efforts pour faire officiellement reconnaître le « statut spécial » de leur pays. La neutralité perpétuelle est considérée d’intérêt vital pour les dirigeants suisses et, dans une certaine mesure, l’installation du siège de la SdN à Genève est perçue comme un moyen d’en assurer la préservation⁷⁰. Berne justifie ses revendications au vu du caractère unique de la neutralité suisse, aussi bien au niveau international que national. En

⁶⁷ Voir : article 440 du traité de Versailles et article 1 du Pacte de la Société des Nations. Le Pacte entre en vigueur le 10 janvier 1920.

⁶⁸ Texte arrêté du 21 novembre 1919 de l’Assemblée fédérale de la Confédération suisse, reproduit dans : Sergio Stupan, *Comment la Suisse a adhéré à la Société des Nations*, Lausanne, Imprimerie Centrale, 1943, p. 95.

⁶⁹ Voir : Michel Hottelier, « L’adhésion de la Suisse à l’Organisation des Nations Unies : aspects constitutionnels », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 3, n° 51, 2002, pp. 485-501.

⁷⁰ Monnier, *William E. Rappard*, pp. 197-198.

effet, tout en soulignant qu'il constitue un principe historique de politique étrangère « reconnu par des accords internationaux ainsi que par le droit des gens », le gouvernement helvétique soutient que le statut du pays ne reflète pas uniquement un « instinct de conservation⁷¹ ». Sa neutralité sert également des intérêts supérieurs en contribuant à la stabilité en Europe. Son inviolabilité verrouille le passage stratégique des Alpes sans alliance militaire et, en cas de crise, sa position spéciale lui donne aussi bien la possibilité de jouer un rôle d'intermédiaire que de déployer son action humanitaire. De plus, sur le plan intérieur, la neutralité est le ciment d'une « nation formée d'éléments divergents par la langue et par la culture⁷² ». Même pour les partisans de la Société en Suisse, il est difficile d'envisager une adhésion à la SdN si elle implique une renonciation à un principe aussi profondément ancré dans les esprits et qui, dans une certaine mesure, constitue un élément fondamental de l'identité nationale⁷³.

En dépit des propos conciliants tenus par les responsables des grandes puissances lors d'entretiens privés avec les délégués suisses, aucune déclaration publique n'est formulée en faveur de la neutralité helvétique pendant la Conférence de paix. Au contraire, les négociations du Pacte établissent clairement que les obligations découlant de la qualité de membre sont inconciliables avec une politique de stricte neutralité⁷⁴. En effet, le principe de solidarité sur lequel repose la SdN ne permet pas aux membres de rester impartiaux en cas de violation du Pacte. Si cette éventualité venait à se produire, les États s'engagent en vertu de l'article 16 à adopter des sanctions économiques, financières et même militaires. Ils doivent aussi permettre le passage sur leur territoire de troupes participant à une action commune pour faire respecter les engagements contractés en tant que membres. Les architectes de la SdN sont conscients que la cohésion et la solidarité représentent la clé de voûte de la sécurité collective. L'article premier du Pacte stipule expressément qu'aucune réserve ne puisse être formulée par les États au moment de leur adhésion⁷⁵. Comme le remarque David Hunter Miller, expert juriste membre de la délégation américaine à Paris, cette disposition reflète la crainte qu'une exception ouvre la voie à d'autres et vide le Pacte de son contenu⁷⁶.

Toutefois, pour Berne, les efforts déployés lors de la Conférence de paix n'ont pas été pas vains. Au contraire, en louvoyant entre les intérêts des grandes puissances, le gouvernement helvétique considère que, si elles n'ont pas fait l'objet d'une déclaration formelle, ses revendications ont été implicitement reconnues au cours des négociations à Paris. Son argumentation en faveur de la compatibilité entre le « statut spécial » du pays et la qualité de membre de la SdN repose sur une interprétation croisée du traité de Versailles et du Pacte avec le développement du concept de

« politique de neutralité différentielle⁷⁷ ». Le point de départ de la thèse helvétique est le constat que l'article 435 du traité de Versailles stipule que la neutralité perpétuelle suisse et l'inviolabilité de son territoire constituent « des engagements internationaux pour le maintien de la paix⁷⁸ ». Au vu de cette reconnaissance, Berne considère que son statut spécial est compatible avec la qualité de membre en vertu de l'article 21 du Pacte, qui dispose que les engagements internationaux assurant le maintien de la paix ne sauraient être inconciliables avec ses dispositions⁷⁹. Pour le gouvernement helvétique, ce statut est d'autant plus compatible que la Suisse ne revendique pas le maintien d'une neutralité « absolue », mais « différentielle », c'est-à-dire limitée à une stricte neutralité militaire et à la préservation de l'inviolabilité de son territoire. Au-delà de ces restrictions, le pays s'engage à respecter toutes les obligations découlant du Pacte. Convaincu du bien-fondé de sa position, Berne considère qu'il ne reste plus qu'à résoudre la question des délais de ratification afin de régler la question de l'entrée dans la nouvelle organisation en tant que membre originaire. À cette fin, une requête est adressée au Conseil suprême en décembre 1919 : le gouvernement suisse demande de pouvoir notifier son adhésion au Pacte dans les délais impartis par le traité de Versailles en attendant qu'elle soit confirmée par référendum⁸⁰.

Malgré la confiance des dirigeants helvétiques dans leur argumentaire, la réaction du Conseil suprême va être froide, pour ne pas dire glaciale. La réponse transmise à Berne souligne qu'une déclaration d'accession subordonnée au résultat d'un référendum ne peut être entérinée, car elle équivaut à une réserve à l'adhésion à la nouvelle organisation. De plus, bien que n'ayant pas été sollicité sur la question, le Conseil suprême paraît émettre des doutes sur la compatibilité de la neutralité helvétique avec la qualité de membre de la SdN en déclarant vouloir se réserver l'examen de la question. En Suisse, cette note est accueillie comme un « arrêt de mort » par les partisans de l'adhésion à la Société⁸¹. Pourtant, ce qui semble de prime abord un désaveu cinglant pour Berne va se révéler une occasion inespérée d'affirmer sa position sur la scène internationale.

La « Déclaration de Londres » et le référendum suisse

La note du Conseil suprême va pousser le gouvernement helvétique à faire valoir son argumentation auprès des grandes puissances. À la fin de janvier 1920, après avoir entendu les délégués suisses, la Conférence des ambassadeurs (l'organisme succédant au Conseil suprême) décide de renvoyer

⁷⁷ Sur la position du gouvernement suisse, voir : Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la question de l'accession de la Suisse à la Société des Nations (du 4 août 1919), *Feuille fédérale suisse* ; Eugène Borel, *Neutralité de la Suisse dans la Société des Nations*, Zürich, Art. Institut Orell Füssli, 1920, accessible au : <http://digitalcollections.graduateinstitute.ch/idurl/1/1281> (dernière consultation : novembre 2021).

⁷⁸ L'article 435 du traité de Versailles reconnaît l'abrogation de la zone neutralisée de la Savoie et invite la France et la Suisse à régler de manière bilatérale le régime des zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex qui a été supprimé unilatéralement par la France. Traité de Versailles, [en ligne] <http://mjp.univ-perp.fr/traites/1919versailles14.htm#XV> (dernière consultation : novembre 2021).

⁷⁹ L'article 21 du Pacte stipule : « Les engagements internationaux, tels que les traités d'arbitrage, et les ententes régionales, comme la doctrine de Monroe, qui assurent le maintien de la paix, ne seront considérés comme incompatibles avec aucune des dispositions du présent pacte », [en ligne] https://libraryresources.unog.ch/ld.php?content_id=32971179 (dernière consultation : novembre 2021).

⁸⁰ La Conférence de Paix à la Légation de Suisse à Paris, 2 janvier 1920, DDS, tome 7-II, doc. 211, Berne, Benteli Verlag, 1984, p. 439, accessible également en version électronique : <https://dodis.ch/44422> (dernière consultation : novembre 2021).

⁸¹ William Rappard, « L'entrée de la Suisse dans la Société des Nations », in Peter Munch, *Les origines et l'œuvre de la Société des Nations*, tome 1, p. 397.

⁷¹ Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la question de l'accession de la Suisse à la Société des Nations (du 4 août 1919), *Feuille fédérale suisse*, n° 35, vol. IV, 71^e année, 3 septembre 1919, p. 592.

⁷² Conseil, Procès-verbal, 2^e séance, 2^e session, 11 février 1920, ANUG, R1405, 27/3106/276 ; Humboldt à Secrétaire d'État, 13 février 1919, BNA, FO/608/244.

⁷³ Sur la position suisse, voir : Le Conseil fédéral aux Puissances représentées à la Conférence de la Paix, Mémoire relatif à la neutralité de la Suisse, 8 février 1919, DDS, tome 7-I, doc. 177, p. 352 ; Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la question de l'accession de la Suisse à la Société des Nations (du 4 août 1919), *Feuille fédérale suisse*, pp. 567-725 ; Conseil, Procès-verbal, 2^e séance, 2^e session, 11 février 1920, ANUG, R1405, 27/3106/2764. Sur la neutralité suisse, voir : Jacqueline Belin (sous la direction de Paul Guggenheim), *La Suisse et les Nations Unies*, New York, Dotation Carnegie pour la Paix internationale, 1956.

⁷⁴ Voir : Miller, *The Drafting of the Covenant*, tome 1, p. 428-438.

⁷⁵ Article 1, Pacte de la Société des Nations, [en ligne] https://libraryresources.unog.ch/ld.php?content_id=32971179 (dernière consultation : novembre 2021).

⁷⁶ Miller, *The Drafting of the Covenant*, tome 1, p. 434.

la question au Conseil de la SdN⁸². Celui-ci, réuni à Londres, tranche la question en adoptant le 13 février 1920 une résolution largement favorable à la Suisse. En effet, tout en réitérant que le statut de membre est inconciliable avec le principe de neutralité, ce qui est connu sous le nom de « Déclaration de Londres » prend acte du caractère « unique » de la position suisse dans le système international et reconnaît aussi bien la neutralité perpétuelle de la Confédération helvétique que l’inviolabilité de son territoire. Le Conseil constate aussi la compatibilité entre la qualité de membre et la « neutralité différentielle » en acceptant d’exempter Berne des obligations militaires prévues dans le Pacte. En cas d’application de l’article 16, la Suisse n’est pas tenue de participer à une action militaire, « ni d’admettre le passage de troupes étrangères ou la préparation d’entreprises militaires sur son territoire⁸³ ». Le gouvernement helvétique s’engage néanmoins à appliquer les sanctions politiques, financières et économiques adoptées en conformité avec les dispositions du Pacte.

La Déclaration de Londres met aussi fin aux incertitudes sur l’adhésion de Berne en tant que membre originaire de la SdN. Le Conseil considère la notification de l’Assemblée fédérale suisse comme valable pour répondre aux délais du traité de Versailles, à condition que celle-ci soit confirmée par voie référendaire dans les plus brefs délais. Cette décision représente un succès incontestable pour la diplomatie helvétique. Elle permet au gouvernement de demander à l’Assemblée fédérale de revoir la formule d’adhésion en retirant la « clause américaine » et de fixer la date du référendum pour le 16 mai 1920. Pourtant, ce succès diplomatique ne clôt pas la question de l’entrée de la Suisse dans la SdN, bien au contraire. Au début de 1920, le résultat du scrutin national est loin d’être acquis au vu des hésitations de l’opinion publique.

Malgré sa dimension purement nationale, l’examen de la campagne référendaire en Suisse n’est pas dépourvu d’intérêt. La Confédération helvétique est le seul pays à soumettre la question de l’adhésion à la nouvelle organisation à un vote populaire. Ainsi, même s’ils sont influencés par des considérations locales, les arguments développés par les partisans et les adversaires à l’adhésion donnent un aperçu de la perception de la Société au moment de sa fondation⁸⁴. Pour le front du « non », la qualité de membre de la SdN comporte des obligations contradictoires avec la neutralité du pays. Même si la Suisse n’est pas obligée de participer à la mise en œuvre de sanctions militaires, la présence du siège de la Société à Genève représente un dangereux « cheval de Troie⁸⁵ ». Les instances sociétaires présentes sur le territoire helvétique peuvent inviter les membres à adopter des sanctions coercitives. Celles-ci exposent potentiellement le pays à des représailles – comme des bombardements aériens – par les États ciblés par ces décisions. De plus, l’adhésion à la SdN est incompatible avec les principes moraux du pays. En devenant membre, la Confédération helvétique s’engage à appliquer des sanctions économiques, alors que pendant la Première Guerre mondiale les Suisses avaient été les témoins – surtout dans les cantons germanophones – des effets révoltants du blocus allié sur

les populations civiles allemandes. Enfin, l’exclusion de l’Autriche et de l’Allemagne, pour ne pas évoquer la défection américaine (le 19 mars 1920 le traité de Versailles est à nouveau soumis au vote du Sénat à Washington mais ne parvient pas à atteindre la majorité des deux-tiers pour être ratifié), soulève des doutes quant à la prétendue universalité de la nouvelle organisation qui, dans les faits, se pose comme une alliance élargie et consolidée des vainqueurs du conflit. Cet argument, particulièrement fort auprès des opposants à la Société, est aussi soutenu par les partis de gauche, qui rejettent la SdN, considérant qu’il s’agit d’une alliance impérialiste.

Sans surprise, les partisans du « oui » ont une vision diamétralement opposée. Pour eux, l’adhésion à la SdN n’affaiblit pas la neutralité helvétique. Au contraire, elle renforce la position du pays sur la scène internationale. Le principal objectif de la nouvelle organisation est de favoriser la coopération internationale et le maintien de la paix. Dans cette optique, les sanctions prévues dans le Pacte ont avant tout une fonction dissuasive. De plus, les engagements inhérents à la qualité de membre sont compatibles avec l’évolution de la politique de neutralité différentielle soutenue par le Conseil fédéral. Sur le plan moral, la Suisse ne peut pas refuser de contribuer à la construction d’un nouvel ordre international où les principes de liberté et le respect du droit doivent se substituer à l’emploi de la force. Enfin, un éventuel rejet de l’adhésion peut provoquer un dangereux éloignement des grandes puissances, en plongeant la Suisse dans un isolement politique et économique que le pays ne peut se permettre.

Finalement, c’est avec soulagement que le gouvernement helvétique prend acte du résultat du référendum qui se tient le 16 mai 1920. Sur un peu plus de 740 000 votes – ce qui représente une participation de plus des trois-quarts des ayants droit – le oui l’emporte de quelques milliers de voix⁸⁶. Même s’il s’agit d’une victoire extrêmement serrée, elle permet au gouvernement suisse de notifier son adhésion au Pacte et de devenir membre originaire de la SdN. La Suisse sera le seul pays à adhérer à la nouvelle organisation par voie référendaire.

Le siège de Genève menacé

Le référendum sur l’adhésion de la Suisse à la SdN n’est pas le dernier obstacle dans le processus qui conduit la Société à s’installer à Genève. Seulement trois jours après le résultat du scrutin, le Conseil de la Société approuve à l’unanimité une résolution appelant Wilson à convoquer la première Assemblée à Bruxelles (cette décision, conformément à l’article 5 du Pacte, revient au président des États-Unis)⁸⁷. Officiellement, l’initiative du Conseil est accueillie à Berne avec « surprise et déception⁸⁸ ». Officieusement, il s’agit d’un nouveau coup de tonnerre qui émeut les partisans helvétiques de la

⁸² Note de la Conférence des ambassadeurs signée Millerand, 26 janvier 1920, DDS, vol.7-II, doc. 238, accessible également en ligne : <https://dodis.ch/44449> (dernière consultation : novembre 2021). Reproduite dans : Rappard, « L’entrée de la Suisse dans la Société des Nations », p. 399. Sur les débats du Conseil voir : Société des Nations, Procès-verbaux de la 2^e séance de la 2^e session du Conseil de la Société des Nations, ANUG, R1405, 27/3106/2764.

⁸³ Société des Nations, Journal officiel (dorénavant JO), mars 1920, pp. 57-58.

⁸⁴ Pour analyse des arguments en faveur et contre lors de la campagne référendaire, voir : Rappard, « L’entrée de la Suisse dans la Société des Nations », pp. 308-326 ; Robert C. Brooks, « Swiss Referendum on the League of Nations », *The American Political Science Review*, vol. 14, n° 3, août 1920, pp. 477-480 ; et Stupan, *Comment la Suisse a adhéré au Pacte de la Société des Nations*.

⁸⁵ Rappard, « L’entrée de la Suisse dans la Société des Nations », p. 390.

⁸⁶ Pour être acceptée, l’adhésion suisse devait remporter une double majorité : de votants et de cantons. Au niveau national, 416 870 Suisses (soit 56,3% des votants) s’expriment en faveur de l’adhésion à la SdN, tandis que 323 719 votent contre. Au niveau cantonal, onze cantons et demi se prononcent en faveur, tandis que le non l’emporte dans dix cantons et demi. C’est grâce au vote des cantons romands et du Tessin que l’adhésion est acceptée. La majorité des électeurs en Suisse alémanique vote non. Sur la votation, voir : Roland Ruffieux, « L’entrée de la Suisse dans la Société des Nations », *Revue suisse d’histoire*, n° 11, 1961, pp. 157-192.

⁸⁷ L’article 5 du Pacte établit que la première réunion de l’Assemblée devait être convoquée par le Président des États-Unis. Sur la rédaction du télégramme, voir : Fifth Session of the Council of the League, Verbatim Report of the meetings held in Rome, May 14-19 1920 ANUG, R1406, 24/4972/2764.

⁸⁸ Conseil fédéral suisse, Le siège de la Société des Nations, 29 mai 1920, ANUG, R1568, 40/4543/527.

nouvelle organisation. Comme le constate Rappard, l'initiative est interprétée comme une tentative visant à empêcher l'établissement du siège de la SdN au bord du lac Léman⁸⁹.

En effet, la décision du Conseil intervient à un moment où la position de Genève apparaît fragilisée par les mois d'incertitudes sur l'adhésion de la Suisse et la défection de plus en plus probable des États-Unis. Au cours de l'automne 1919, la possibilité d'établir le siège de la SdN à Bruxelles avait déjà refait surface avec force au sein du Secrétariat, provisoirement constitué à Londres en attendant la décision sur son installation définitive⁹⁰. À l'époque, les arguments en faveur de la capitale belge reposent sur des considérations politiques et logistiques. La facilité d'accès et la disponibilité d'infrastructures permettant le fonctionnement de l'organisation – deux facteurs déjà évoqués lors des négociations du Pacte⁹¹ – représentent un avantage comparatif de taille pour Bruxelles par rapport à Genève. Un rapport du Secrétariat indique que le temps de voyage par train depuis la plupart des capitales européennes est considérablement plus court (de Paris et Londres il est deux fois plus long pour atteindre Genève que la capitale belge)⁹². De plus, si les démarches pour trouver un site adéquat à Genève sont suspendues au résultat du référendum suisse, dès septembre 1919 les autorités belges ont pris les devants en proposant de mettre à disposition de la SdN le parc Tervuren et son Palais colonial⁹³. À côté de ces facteurs logistiques, Bruxelles présente aussi des atouts politiques considérables. L'éventualité de plus en plus concrète que les États-Unis n'adhèrent pas à la nouvelle organisation redistribue les équilibres politiques en faveur de la France et de la Grande-Bretagne. Installer le siège de la SdN à Bruxelles signifie rapprocher physiquement et politiquement l'organisation de Londres et de Paris⁹⁴. On pense alors que les dirigeants des deux pays auraient été plus enclins à participer aux réunions de la SdN à Bruxelles qu'à Genève, considérée « trop à l'écart »⁹⁵. Eric Drummond, le premier Secrétaire général de la SdN, ne paraît pas insensible à ces arguments, tout comme beaucoup de ses collaborateurs. Pour lui, si Bruxelles peut stimuler le développement de la Société, Genève risque de conduire à son « atrophie »⁹⁶.

Pour ses partisans, l'installation du Secrétariat à Bruxelles n'est pas en contradiction avec le Pacte au vu de son caractère provisoire. Il ne doit s'agir que d'une période de transition d'un ou deux ans pour permettre de consolider politiquement l'organisation et, en même temps, construire un bâtiment digne de l'accueillir à Genève. Il apparaît toutefois évident que le caractère provisoire de l'installation du siège de la SdN à Bruxelles a de bonnes chances de perdurer indéfiniment. Les travaux de construction d'un siège dans la ville suisse peuvent prendre des années, sans compter les éventuels retards. Cette possibilité est d'autant plus plausible que l'absence des États-Unis rend très flou le financement d'un projet qui n'est à ce stade même pas encore défini.

⁸⁹ Rappard, *Uniting Europe*, p. 242.

⁹⁰ Il semble que cette idée ait été présentée par Jean Monnet, sur la base de considérations d'ordre politique et logistique.

⁹¹ Article VII, 10 avril 1919, ANUG, Papiers privés Shepardson, P256.

⁹² Buxton, *Seat of the League*, 14 novembre 1919, ANUG, R1568, 40/2147/527.

⁹³ Nitobe, 29 septembre 1919, ANUG, R1572, 40/1274/1274.

⁹⁴ Drummond à Fosdick, 15 décembre 1919, ANUG, R1568, 40/2147/527.

⁹⁵ Drummond à Cecil, 15 décembre 1919, ANUG, R1568, 40/2147/527.

⁹⁶ Drummond à Hamel, 8 décembre 1919, ANUG, R1568, 40/2147/527.

Si le projet d'installation provisoire à Bruxelles qui avait circulé au sein du Secrétariat avait finalement été écarté⁹⁷, la résolution du Conseil adoptée le 19 mai remet la question à l'ordre du jour. Bien que le Conseil justifie sa décision sur la base de considérations d'ordre pratique, Wilson interprète cette initiative comme un nouveau signe des réticences des pays européens à se conformer aux dispositions du Pacte⁹⁸. Au cours des semaines suivantes, les télégrammes échangés entre les deux côtés de l'Atlantique laissent transparaître une certaine irritation. Comme le constate l'historien Antoine Fleury, « on n'en vint pas à l'insulte ouverte, mais on n'en pensa pas moins »⁹⁹. Pour sa part, Wilson souligne que le Pacte stipule expressément que la SdN doit s'installer à Genève. De plus, au vu de l'influence de la désignation du siège sur la ratification suisse, le choix d'une autre ville risque de provoquer un sentiment de trahison au sein du gouvernement et de la population helvétiques¹⁰⁰. De l'autre côté, c'est Drummond qui va exposer les motivations du Conseil. Il souligne notamment que l'Assemblée doit s'ouvrir en novembre et que Bruxelles offre davantage de garanties de préparer à temps les aménagements nécessaires. De surcroît, la présence de représentations diplomatiques des États membres dans la capitale belge est un atout pour faciliter les communications entre les délégations et leurs capitales respectives au cours de la session¹⁰¹. Enfin, même si le Secrétaire général de la SdN reconnaît qu'il s'agit d'une forme de compensation pour ne pas l'avoir désignée comme siège de la Société, il précise que la tenue de la première Assemblée dans la capitale belge ne remet pas en cause l'établissement du siège à Genève. Malgré ces réassurances, les réelles intentions du Conseil soulèvent des doutes. Albert Thomas, premier directeur du Bureau international du Travail (BIT) rapporte qu'on lui avait confié que l'organisation de l'Assemblée à Bruxelles « préjugerait en faveur de cette ville du siège même de la Société des Nations »¹⁰². D'ailleurs, la décision prise par le BIT en juin 1920 de s'installer à Genève « en conformité avec les dispositions du traité de Versailles » va profondément irriter le Secrétariat de la SdN, en grande partie parce qu'elle fragilise les velléités de déplacer le siège de la Société dans la capitale belge. Ces tensions préfigurent les relations parfois complexes entre les deux organisations internationales créées lors de la Conférence de paix de Paris qui vont s'établir sur les rives du lac Léman.

En effet, Wilson va finalement rester sourd aux arguments avancés en faveur de Bruxelles et, le 16 juillet 1920, il convoque officiellement l'Assemblée pour le 15 novembre suivant à Genève¹⁰³. Ainsi, si le président américain n'a pas forcé la désignation du siège de la SdN lors de la Conférence

⁹⁷ Après que le colonel House a exprimé sa plus ferme opposition. Fosdick à Drummond, 1 décembre 1919, ANUG, R1568, 40/2477/527.

⁹⁸ Drummond, *Record of Conversation*, ANUG, R1358, 26/5194/384.

⁹⁹ Antoine Fleury, « La relance de la Genève internationale après la Deuxième Guerre mondiale », p. 272. Voir par exemple : *Convening of the Assembly*, 2 septembre 1920, ANUG, R1358, 26/4366/384. Lors d'une conversation avec Huntington Gilchrist, House déclare que Wilson était très « irritable » et que le Conseil n'avait pas intérêt de monter le ton s'il ne voulait pas créer une controverse qui aurait pu être très contreproductive pour la Société. Gilchrist, *Memorandum*, 6 juillet 1920, ANUG, R1358, 26/5295/384.

¹⁰⁰ Wilson reprend notamment des arguments contenus dans un mémorandum transmis par Berne après la résolution du Conseil de la SdN.

¹⁰¹ Drummond à Wilson, 2 juillet 1920, ANUG, R1358, 26/5194/384.

¹⁰² Déclaration du Directeur du Bureau International du Travail, A. Thomas, au Conseil d'Administration, lors de la séance du 8.6.1920, DDS, vol. 7-II, doc. 348, Berne, 1984, pp. 698-701, accessible également : <https://dodis.ch/44559> (dernière consultation : novembre 2021).

¹⁰³ Société des Nations, 1ère réunion de l'Assemblée, document sans date, ANUG, R1358, 26/5544/384.

de paix de Paris, il joue un rôle déterminant afin de dissiper toutes les incertitudes sur l'établissement du siège de l'organisation dans la ville suisse en y imposant la convocation de la première session de l'Assemblée.

Genève, capitale d'une idée ?

Le processus qui aboutit à l'établissement du siège de la Société sur les bords du lac Léman connaît de nombreux rebondissements. Lors de la rédaction du Pacte, Genève parvient à l'emporter sur Bruxelles. Ce choix peut surprendre au premier abord. La ville suisse n'est pas une capitale et ses infrastructures paraissent limitées par rapport aux besoins de la Société. Bien que Berne soit favorable à l'accueil de la nouvelle organisation, aucun délégué suisse ne participe aux travaux de rédaction du Pacte. Au sein de la Commission de la Société des Nations, la candidature de Genève est néanmoins soutenue par les États-Unis et le Royaume-Uni. En effet, sa désignation correspond à une vision particulière de l'organisation qui voit le jour sur les ruines de la Première Guerre mondiale. Les grands architectes anglo-saxons du Pacte considèrent que la ville suisse offre des conditions favorables pour que les représentants des États membres puissent se réunir sur un pied d'égalité. Dans une Europe marquée à feu et à sang par la Grande Guerre, la désignation de la ville suisse reflétait la conviction que, pour éviter les horreurs d'un nouveau conflit, le monde devait être réorganisé sur des bases collaboratives et inclusives. Le choix du siège de la Société se fonde ainsi sur la volonté de reconstruire le système international sur les principes et sur les valeurs consacrées dans le Pacte.

Cependant, l'idéalisme politique à l'origine de la constitution de la Société et de la désignation de Genève est rapidement confronté à la réalité politique. L'adoption du document fondateur de la SdN ne vient pas clore la question du siège. En particulier, après avoir œuvré dans les coulisses de la Conférence de paix de Paris pour obtenir le siège de la Société, le gouvernement helvétique doit déployer des efforts considérables pour adhérer à l'organisation en tant que membre originaire. Ces efforts vont aboutir aussi bien au niveau international – en trouvant un compromis pour la reconnaissance de la neutralité helvétique et sur le processus d'adhésion à la nouvelle organisation – que national – en recueillant l'approbation populaire à la suite d'une difficile campagne référendaire. Pour réaliser son objectif, Berne fait preuve d'un certain pragmatisme. L'historien Roland Ruffeux remarque ainsi que la notion de neutralité différentielle adoptée par le gouvernement helvétique établit pour la première fois une distinction entre le principe juridique de neutralité – « le droit pur » – et la politique de neutralité qui consiste à l'apprécier là où les intérêts supérieurs du pays sont en jeu¹⁰⁴.

Alors que le résultat du référendum suisse paraît mettre un point final à la question du siège, l'initiative du Conseil visant à organiser la première Assemblée à Bruxelles rouvre la question du siège de l'organisation. Ce choix est sans doute le résultat d'un déplacement de l'équilibre politique provoqué par les difficultés des États-Unis à adhérer à la Société. Finalement, l'obstination de Wilson se révèle déterminante pour lever les incertitudes sur l'installation de la Société dans la « cité du bout du lac ». Si lors de la Conférence de paix de Paris le président américain n'a jamais caché son soutien à la ville suisse, ce n'est qu'à ce moment qu'il force la main des autres dirigeants et impose Genève.

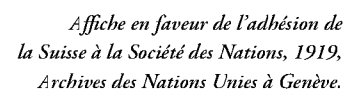
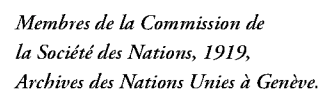
Au-delà de ses convictions personnelles, la posture du président américain repose sur une question de principe et sur la volonté de faire respecter les engagements pris lors de la rédaction du Pacte.

En dépit de la perplexité suscitée par sa désignation, au cours des années suivantes, Genève va progressivement être assimilée aux organes sociétaires et à l'activité de l'organisation¹⁰⁵. Dans la presse, il va rapidement devenir habituel de voir le nom de la ville suisse figurer aux côtés des capitales de grandes puissances. Avec l'installation de la SdN, Genève va acquérir un rayonnement mondial exceptionnel. À partir de la moitié des années 1920, l'atmosphère de confiance dans la coopération multilatérale qui semble concrétiser les espoirs sur lesquels la SdN a vu le jour va prendre le nom « d'esprit de Genève ». L'écrivain Robert de Traz constate ainsi que « [l]e nom même de Genève, rayonnant au-dessus des significations particulières, subit l'étrange aventure de se transformer en symbole¹⁰⁶ ».

¹⁰⁵ Jeanne Belhumeur, « La désignation de Genève comme siège de la Société des Nations », in Roger Durand, Antoine Fleury, Jean-Daniel Candaux (dir.), *Genève et la paix*, p. 247.

¹⁰⁶ Robert de Traz, *L'esprit de Genève*, Paris, B. Grasset, 1929, p. 45 (aussi : Paris, Éditions de L'Âge d'Homme, 1995, p. 46). Pour un examen critique de l'esprit de Genève, voir : Alfred Dufour, « 'L'esprit de Genève' selon le Robert de Traz. Une mystique, une technique, un humanisme moderne », in Roger Durand, Antoine Fleury, Jean-Daniel Candaux (dir.), *Genève et la Paix*, pp. 259-269. Il est intéressant de noter que l'expression « esprit de Genève » a aussi été utilisée par les détracteurs de la SdN pour dénoncer la dangereuse ingénuité représentée par la confiance « aveugle » dans la coopération multilatérale.

¹⁰⁴ Roland Ruffeux, « La Suisse et la Société des Nations », in Bibliothèque des Nations Unies et Institut universitaire de hautes études internationales, *La Société des Nations : rétrospectives*, Berlin, W. de Gruyter, 1983, p. 184.







*Ouverture de la première Assemblée
à Genève, 15 novembre 1920,
Archives des Nations Unies à Genève.*

*Portrait de William Rappard,
s.d., Archives des Nations Unies à Genève.*

L'installation de la SdN à Genève : du projet d'une salle pour l'Assemblée à la construction du Palais des Nations

Malgré le retard causé par les hésitations sur la désignation du siège de la SdN, les représentants de quarante-et-un États membres se réunissent à Genève le 15 novembre 1920 pour l'ouverture de la première Assemblée¹⁰⁷. Après les débats sur l'éventuelle tenue de cette session historique à Bruxelles, c'est le chef de la délégation belge, Paul Hymans, qui a l'honneur de la première présidence de ce que les journaux appellent parfois le « Parlement du monde ».

Au moment où s'ouvre la séance inaugurale de l'Assemblée, le Secrétariat de la SdN n'a pris ses quartiers à Genève que depuis quelques semaines. Les fonctionnaires ont installé leurs bureaux dans le nouveau siège de la Société, un ancien hôtel connu sous le nom d'hôtel National. Le bâtiment qui, en plus du Secrétariat, peut accueillir les réunions du Conseil, ne dispose cependant pas d'une enceinte suffisamment grande pour abriter l'Assemblée. C'est la raison pour laquelle la première session se tient dans la salle de la Réformation, un bâtiment distant de quelques kilomètres du nouveau siège de la SdN. Cette dispersion des organes sociétaires est néanmoins considérée comme provisoire, d'autant qu'elle engendre des désagréments aussi bien pratiques qu'en termes d'image, voire de prestige. Pour pallier cette situation, le projet d'édification d'une salle pour l'Assemblée à proximité du bâtiment de la Société va rapidement prendre forme. Il faut toutefois attendre 1937 pour qu'il devienne réalité. En effet, l'idée initiale de construire une salle de conférences adjacente à l'hôtel National aboutit finalement à l'édification d'un nouveau siège de la Société, le Palais des Nations.

L'installation matérielle de la SdN offre une perspective inédite sur l'essor de l'organisation qui s'établit sur les bords du lac Léman en 1920. De fait, la longue quête pour offrir à l'Assemblée une enceinte à la hauteur de son statut se superpose au développement des activités de la Société. Son examen permet de comprendre pourquoi et comment le projet de construction d'une salle de conférences s'est concrétisé par celui, bien plus ambitieux, d'un nouveau siège de la SdN. Dans le même temps, il offre la possibilité de saisir la nature des difficultés qui ont marqué l'édification du Palais des Nations, un bâtiment aussi imposant qu'emblématique et qui, à bien des égards, reflète l'histoire de la Société des Nations.

L'installation de la SdN à Genève : la question de l'Assemblée

Après la convocation de la première Assemblée à Genève adressée par Woodrow Wilson en juillet 1920, tout s'enchaîne rapidement. Au mois d'août, une petite délégation de fonctionnaires, sous la direction du Secrétaire général de la SdN Sir Eric Drummond, se rend à Genève pour préparer le transfert de Londres, où le Secrétariat a provisoirement été établi en attendant que la question du siège soit définitivement réglée. Parmi les responsables de la Société qui font le déplacement figure l'alors jeune Secrétaire adjoint français Jean Monnet, qui deviendra près de vingt-cinq ans plus tard l'un des artisans de l'intégration européenne. Après avoir passé en revue plusieurs bâtiments, le choix

¹⁰⁷ Société des Nations, Actes de la Première Assemblée, Séances plénières, Genève, 1920, p. 37.

se porte sur l'ancien hôtel National qui, avec ses deux cents chambres, est magnifiquement situé sur les quais du lac Léman¹⁰⁸. Cependant, plus que pour la vue qu'il offre sur le massif du Mont-Blanc, le bâtiment est choisi pour des raisons pratiques : c'est le seul qui paraît réellement en mesure d'abriter le siège de la SdN à Genève¹⁰⁹. La propriété est acquise par la Société en septembre 1920 pour un montant de cinq millions et demi de francs suisses¹¹⁰. Il faut néanmoins attendre la fin des travaux de rénovation qui sont en cours à l'époque pour que le Secrétariat puisse emménager. Les fonctionnaires et leurs familles arrivent en train de Londres à la fin du mois d'octobre et prennent possession de leurs nouveaux bureaux deux semaines seulement avant l'ouverture de l'Assemblée¹¹¹. Comme le remarque Francis Walters, membre du Secrétariat de 1920 à 1940, lorsque le personnel s'installe dans le nouveau siège, le bruit des marteaux résonne encore dans les couloirs, tandis que l'odeur de peinture fraîche imprègne les bureaux¹¹².

Puisque l'hôtel National ne dispose pas d'une enceinte avec une capacité nécessaire pour abriter les travaux de l'Assemblée, la première session se tient dans la salle de la Réformation, rénovée et meublée en toute hâte juste avant l'ouverture de la séance inaugurale. Avec près de 1300 places, il s'agit de l'une des seules salles disponibles à Genève en mesure d'accueillir les délégués, les journalistes et le public attendus à chaque séance plénière¹¹³. Sur le plan pratique, elle présente toutefois de nombreux inconvénients. En premier lieu, elle est située sur la rive opposée du lac Léman par rapport au siège du Secrétariat – à environ trente minutes de marche – et doit être louée à chaque session. De plus, les dimensions du bâtiment, qui, au dire de certains observateurs ressemble de l'extérieur « à une grange¹¹⁴ », sont restreintes. Pour remédier au manque d'espace de travail, on installe des bureaux ainsi qu'un restaurant dans un hôtel contigu en perçant des passages dans les murs mitoyens¹¹⁵. Malgré ces aménagements, la salle de la Réformation ne soulève pas un grand enthousiasme. Un journaliste la qualifie « d'austère comme son nom¹¹⁶ », tandis qu'un autre la décrit comme « froide, presque hostile¹¹⁷ ». Elle ne dispose pas d'une véritable salle des pas perdus et, comble de l'ironie

pour une enceinte qui accueille également des concerts, elle offre une très mauvaise acoustique¹¹⁸. Les délégués, quant à eux, ne cachent pas leur insatisfaction à l'égard d'une salle qu'ils considèrent exigüe, inconfortable et mal aérée. Gustave Ador, représentant de la Suisse à l'Assemblée, exprime sans doute un avis largement répandu en déclarant lors d'une séance plénière : « Nous avons de la peine à circuler pour converser avec des collègues ; les couloirs sont extrêmement étroits ; je n'ai pas besoin de dire que l'aération est aussi défectueuse que possible ; quand on a siégé pendant plusieurs heures dans cette salle, on en sort très fatigué¹¹⁹ ».

En 1920, personne ne se doute qu'en attendant de trouver une enceinte plus adéquate, la salle de la Réformation va abriter le « Parlement du monde » jusqu'en 1929. Étonnamment, quand la décision de déplacer l'Assemblée est finalement adoptée, un certain nombre de délégués vont faire part de regrets¹²⁰. Malgré tous ses défauts, la salle a vu la SdN grandir et s'affirmer. En neuf ans d'existence, le nombre d'États participants aux sessions est passé de quarante-et-un à cinquante-quatre¹²¹. Sur le plan politique, après des débuts tâtonnants, l'Assemblée s'est progressivement muée en un rendez-vous diplomatique incontournable. Au fil des années, la « discussion générale », qui ouvre chaque session et pendant laquelle les délégués passent en revue l'activité de la SdN, devient de plus en plus étoffée. La salle de la Réformation est également le cadre de moments marquants de l'histoire de la Société. Par exemple, elle voit l'admission de l'Allemagne en 1926. De son estrade, Gustav Stresemann, ministre allemand des Affaires étrangères, déclare que l'entrée de son pays dans l'organisation genevoise montre « (...) plus clairement que ne pourraient le faire les paroles ou des programmes, que la Société des Nations peut être appelée à donner à l'évolution politique de l'humanité une orientation nouvelle¹²² ». Quelques mois après la signature des accords de Locarno en octobre 1925, l'adhésion de l'Allemagne à la SdN est un symbole aussi fort que tangible de la possibilité d'établir une paix durable en Europe en tournant la page de la Grande Guerre. C'est toujours dans la salle de la Réformation qu'en 1929 le ministre des Affaires étrangères français Aristide Briand lance l'idée de constituer « une sorte de lien fédéral » entre les pays européens¹²³. Le projet d'« Union européenne » qui émerge de cette initiative vient en quelque sorte représenter le point culminant de « l'esprit de Genève », que Giuseppe Motta, Conseiller fédéral suisse et alors président de l'Assemblée, avait qualifié quelques années auparavant d'« esprit universel de compréhension réciproque et de

¹⁰⁸ Un premier rapport sur le bâtiment établit que 170 chambres peuvent être converties en bureaux. Drummond, Mémoire, 19 août 1920, ANUG, R1534, 32/6922/6081.

¹⁰⁹ Dans un télégramme avec lequel il informe le Conseil, Drummond écrit que l'Hôtel National est le seul « adapté » (« *suitable* ») pour accueillir le siège de la SdN. Drummond à Quinones de Léon, document sans date, ADF, 242QO/201.

¹¹⁰ Voir : Acquisition of the Hôtel National, ANUG, R1534, 1535/32/6081.

¹¹¹ De Reffye (Consul de France) à ministre Affaires étrangères, 1^{er} novembre 1920, ADF, 242QO/201.

¹¹² Walters, *A History of the League of Nations*, p. 114.

¹¹³ Fatio, Rapport sur l'installation à Genève du Secrétariat général et sur l'organisation de la première Assemblée de la Société des Nations, 13 décembre 1920, ANUG, R1365, 26/9715/9715 ; Comert, Mémoire, 27 janvier 1930, ANUG, R3345, 15/17319/14465.

¹¹⁴ Philip Noel-Baker, *The League of Nations at Work*, Londres, Nisbet and Co., 1926, pp. 17-18.

¹¹⁵ Fatio, Rapport sur l'installation à Genève du Secrétariat général et sur l'organisation de la première Assemblée de la Société des Nations, 13 décembre 1920, ANUG, R1365, 26/9715/9715. Voir aussi : Bureau du Secrétariat, Première Assemblée de la Société des Nations. Guide officiel, ANUG, R1361, 26/8400/8400.

¹¹⁶ Jean Martin, *À la Société des Nations. Scènes vécues*, Neuchâtel, La Baconnière, 1944, p. 16.

¹¹⁷ Henry Ruffin, *Croyez-vous à la Société des Nations*, Paris, Librairie Plon, 1924, p. 17.

¹¹⁸ Bernard C.J. Loder, *Impressions de Genève*, La Haye, Van Langenhuisen, 1921, p. 14 ; à propos du travail de l'Assemblée dans la salle de la Réformation, le délégué français Louis-Lucien Hubert écrit : « Les couloirs consistent en deux pièces étroites, où se presse une foule compacte de délégués, d'experts, de journalistes ou de spectateurs. On se bouscule, on s'étouffe, on s'écrase en une cohue mouvante et pittoresque, d'où on entend s'élever, en un mélange singulier, toutes les langues de l'univers ». Louis-Lucien Hubert, *À Genève en septembre. La S.D.N.*, Paris, Albert Messein Éditeur, 1929, pp. 15-16.

¹¹⁹ Journal officiel, supplément Spécial (dorénavant JOSS), n° 23, 1924, p. 83-84.

¹²⁰ Walters, *A History of the League of Nations*, p. 115.

¹²¹ Voir : Société des Nations, *Petit manuel de la Société des Nations*, Genève, Section d'information du Secrétariat de la Société des Nations, 1939, pp. 48-50.

¹²² JOSS, n° 44, 1926, p. 51.

¹²³ JOSS, n° 75, 1929, p. 52.

rapprochement entre les peuples¹²⁴ ». Le projet de Briand est aussi la dernière initiative politique d'envergure présentée dans la salle de la Réformation¹²⁵.

À partir de 1930, l'Assemblée va se réunir dans le Bâtiment électoral, situé à environ deux kilomètres de l'hôtel National¹²⁶. Tout en reconnaissant que la salle de la Réformation est parée d'une « certaine tradition », le comité qui préconise le déménagement prend acte du « mécontentement général » qui règne parmi les délégués et reconnaît que les conditions de travail y sont devenues « impossibles¹²⁷ ». Hormis ces inconvénients pratiques, il s'agit également d'une question d'image. Le sentiment prédominant à l'époque est que l'enceinte où se réunit l'Assemblée doit contribuer à son rayonnement et refléter son prestige. Or, comme le constate Lord Robert Cecil, qui fait partie du comité qui propose le déplacement, les visiteurs qui entrent dans la salle de la Réformation lors des sessions de l'Assemblée doivent certainement éprouver quelques difficultés à croire qu'ils assistent « à une réunion de la plus grande organisation internationale dans l'histoire du monde¹²⁸ ».

Le Bâtiment électoral, déjà utilisé à l'époque par l'Organisation internationale du Travail (OIT) pour sa conférence annuelle, dispose d'un hall permettant d'installer une salle « plus commode et plus spacieuse¹²⁹ ». Cependant, le choix de déplacer les réunions de l'Assemblée ne résout pas tous les problèmes. Il s'agit effectivement d'une solution toujours précaire, car le bâtiment est loué, alors que les infrastructures de la salle doivent être installées et démontées à chaque session. Le Bâtiment électoral reste éloigné du siège de la SdN, ce qui contraint le personnel de la SdN à de pénibles allers-retours lors des travaux de l'Assemblée. De plus, un rapport sanitaire transmis au Secrétariat établit que seuls les plus hauts fonctionnaires bénéficient de conditions de travail adéquates dans les bureaux provisoires qui sont installés dans le bâtiment lors de chaque session¹³⁰. En dépit de ces inconvénients, le transfert de l'Assemblée est néanmoins jugé aussi justifié que nécessaire. Son coût est inférieur à celui des travaux de rénovation de la salle de la Réformation, devenus à ce stade indispensables. Qui plus est, le transfert apporte des améliorations significatives en termes de confort pour les délégués ainsi que pour le déroulement des séances. Grâce à la générosité d'un riche philanthrope américain et de la société International Business Machines Corporation (IBM), la nouvelle salle est même dotée

¹²⁴ JOSS, n° 23, 1924, p. 233.

¹²⁵ Par la suite, la salle de la Réformation va être reconvertie en salle de spectacle. Après les ténors de la SdN, elle va notamment accueillir les concerts d'artistes comme Johnny Hallyday, Yves Montand, Françoise Hardy, Jacques Brel ou Mireille Mathieu. La salle de la Réformation est finalement démolie en 1969. Luc Weibel, *Croire à Genève. La Salle de la Réformation (XIX^e-XX^e siècle)*, Genève, Labor et Fides, 2006, p. 173, 204. Aujourd'hui, un plaque commémorative placée au 65 rue du Rhône rappelle l'emplacement du bâtiment.

¹²⁶ Le Bâtiment électoral est détruit par un incendie en 1964. Sur son emplacement en bordure de la plaine de Plainpalais se trouve aujourd'hui un bâtiment de l'université de Genève (Uni-Dufour). Comme le nom l'indique, le bâtiment avait été construit pour y accueillir les assemblées électorales. Il a néanmoins été utilisé pour toute sorte d'événements, comme les premiers salons de l'automobile, et a également abrité l'Agence internationale des prisonniers de guerre du CICR pendant la Grande Guerre. Voir : Hélène Mayor, « Joie de voter au XIX^e siècle », *Le Journal de Genève*, 23 mars 1991.

¹²⁷ Société des Nations, Améliorations à apporter aux dispositions matérielles prises pour les sessions de l'Assemblée, 12 août 1930, ANUG, R3345, 15/19740/14465.

¹²⁸ Société des Nations, Comité des cinq, 3 mai 1930, ANUG, R3345, 15/14823/14465.

¹²⁹ Société des Nations, Améliorations à apporter aux dispositions matérielles prises pour les sessions de l'Assemblée, 12 août 1930, ANUG, R3345, 15/19740/14465.

¹³⁰ Egon Ranshofen-Wertheimer, *The International Secretariat*, p. 230.

d'un système d'« interprétation téléphonique » permettant d'interpréter les discours en simultanée¹³¹. Jusque-là, les interprètes traduisaient consécutivement les interventions des délégués – ce qui pouvait rallonger considérablement les débats. Même s'il ne s'agit pas du premier recours à l'interprétation téléphonique, ce système est à l'époque très novateur. Certains interprètes expriment d'ailleurs leur scepticisme quant à son avenir, car ils considèrent qu'il est tout simplement impossible d'écouter un discours et de le traduire en même temps sans en perdre le contenu des propos de l'orateur.

En dépit des améliorations apportées par le Bâtiment électoral pour le déroulement des réunions, la nouvelle enceinte de l'Assemblée est témoin de la polarisation progressive du système international et de la marginalisation politique de la SdN. Il est notamment le cadre des débats sur la Mandchourie, occupée par le Japon en 1931. En 1933, il voit la participation de Konstantin von Neurath et de Joseph Goebbels, quelques semaines avant que l'Allemagne nazie ne notifie son retrait de la Société (aucun des deux représentants allemands ne prend part aux travaux de l'Assemblée). C'est de son estrade qu'en 1936 l'empereur d'Éthiopie Haïlé Sélassié appelle les États membres de la SdN à soutenir son pays contre l'invasion de l'Italie mussolinienne. « J'affirme », déclare-t-il, « que le problème aujourd'hui soumis à l'Assemblée n'est pas seulement le règlement de l'agression italienne : c'est la sécurité collective ; c'est l'existence même de la Société des Nations¹³² ». Le cri de détresse du négus éthiopien va néanmoins résonner dans le vide. Quelques jours plus tard, les États membres votent en faveur de la suspension des sanctions adoptées quelques mois auparavant contre l'Italie. Cette décision, dangereuse combinaison de constat d'impuissance et de myopie politique, signe aussi bien l'effondrement du système de sécurité collective que l'arrêt de mort politique de la SdN.

C'est dans ce contexte que, quelques mois plus tard, l'Assemblée inaugure la salle des Assemblées du « Palais des Nations », le nouveau siège de la Société. Cette réunion met un terme à une forme de précarité du « Parlement du monde » qui, hormis en de rares occasions lors de sessions extraordinaires, a tenu pendant près de dix-sept ans ses sessions ordinaires dans des salles louées à chaque fois¹³³. Pourtant, l'esprit n'est pas aux réjouissances. L'atmosphère qui règne à Genève s'est considérablement assombrie au cours des années précédentes. L'impuissance de la Société face aux violations flagrantes du Pacte en Mandchourie et en Abyssinie a passablement décrédibilisé l'organisation. La formule « esprit de Genève » est désormais largement utilisée par les détracteurs de la SdN pour dénoncer la dangereuse ingénuité représentée par une confiance « aveugle » dans les principes idéaliste du Pacte. En ouvrant la session de l'Assemblée de 1937, le président du Conseil, l'Espagnol Juan Negrín, déclare : « Nous vivons dans une époque étrange, où le sens moral marque un recul certain dans les relations des États entre eux (...) les traités n'ont plus de valeur et la force d'autrefois. La signature ne lie plus, ou ne lie que jusqu'à un certain point que l'on fixe soi-même¹³⁴ ». Deux ans plus tard, presque jour pour jour, l'invasion de la Pologne par l'Allemagne nazie marque le déclenchement de la Seconde Guerre mondiale en Europe.

¹³¹ Voir : ANUG, R3427, 18A/7255/7255 et ANUG, R5402, 18B/5537/316.

¹³² JOSS, n° 151, 1936, p. 25.

¹³³ Certaines sessions extraordinaires se tiennent dans le pavillon du désarmement, construit à côté de l'hôtel National pour accueillir la Conférence mondiale pour le désarmement en 1932.

¹³⁴ JOSS, n° 169, 1937, p. 33.

Du projet de construction d'une salle de conférences à celui d'un nouveau siège de la SdN

Pourquoi faut-il attendre autant de temps avant que l'Assemblée ne puisse se réunir dans une salle qui lui est entièrement consacrée? La réponse à cette question est d'autant plus intéressante que, compte tenu des désagréments posés par la tenue des réunions dans la salle de la Réformation, le projet de construction d'une salle de conférences à proximité du siège de la Société se pose rapidement après l'installation de la SdN à Genève. En effet, dès 1922, les autorités suisses offrent à la Société un terrain adjacent au siège du Secrétariat afin de permettre la construction de « locaux appropriés pour l'Assemblée¹³⁵ ». Ce projet va néanmoins être provisoirement reporté, car on considère à l'époque que les conditions ne sont pas réunies pour sa réalisation.

Sur le plan financier, la situation de l'organisation genevoise est fragile. D'un côté, les débats sur la question de la répartition des dépenses entre les membres et les modifications répétées du barème des contributions rendent le financement du budget de la Société incertain. De l'autre, dans le contexte économique d'après-guerre, certains gouvernements éprouvent des difficultés à faire face à leurs obligations financières. D'ailleurs, plusieurs d'entre eux n'ont tout simplement jamais versé leurs contributions depuis la création de la Société¹³⁶. La question des arriérés suscite un certain ressentiment parmi les « bons payeurs », qui n'entendent pas porter seuls le poids financier de la nouvelle organisation. Sur le plan politique, le sentiment général ne paraît pas non plus favorable à la SdN. Les espoirs suscités par sa création se sont rapidement dissipés pour laisser place à un sentiment de doute. La défection américaine laisse craindre que la nouvelle organisation ne soit pas en mesure de remplir ses fonctions. Dans ce contexte, les critiques se multiplient et l'utilité de la Société est parfois remise en question, notamment dans la presse. Certains articles dénoncent ce qu'ils qualifient de « paradis de Genève », où des fonctionnaires privilégiés et surpayés se font servir « des tasses de thé » ainsi que « du gâteau dans leurs bureaux¹³⁷ ». Tout en rejetant ces allégations, le délégué français à la Quatrième commission de l'Assemblée de 1922 sur les questions budgétaires et financières constate qu'il existe bel et bien « dans le public un malaise au sujet du budget de la Société¹³⁸ ». Dans ce contexte, il est évident qu'une augmentation des dépenses de l'organisation pour financer la construction d'un bâtiment pour l'Assemblée est tout à fait inopportune.

Si l'étiquette de « nababs, munis d'appointments formidables et produisant plus de bruit et de poussière que de réalités¹³⁹ » va continuer à coller à la peau des fonctionnaires pendant de nombreuses années, les difficultés budgétaires rencontrées initialement par la Société disparaissent progressivement. Dès 1924, l'Assemblée va être en mesure d'allouer un budget de quatre millions et demi de francs-or à la construction d'un bâtiment sur les terrains offerts par les autorités suisses¹⁴⁰.

¹³⁵ Il s'agit de la propriété « Armleder », achetée pour 400 000 francs suisses et offerte à la SdN. La Suisse va également offrir un terrain situé au bord du lac pour la construction du siège de l'OIT. Société des Nations, Actes de la 3^e Assemblée, Séance plénière, vol. I, p. 151.

¹³⁶ JOSS n° 17, 1922, pp. 117-182.

¹³⁷ JOSS n° 17, 1922, p. 23.

¹³⁸ JOSS n° 17, 1922, p. 23.

¹³⁹ Société des Nations, Actes de la Deuxième Assemblée, séances plénières, p. 577.

¹⁴⁰ JOSS n° 27, 1924, pp. 299-300.

L'édifice doit accueillir une grande enceinte pour l'Assemblée et des salles pour les réunions des Commissions. Cette décision reflète une amélioration de l'état de la trésorerie de la SdN. À ce stade, la question de la répartition des dépenses semble en voie de résolution et les États membres ont commencé à verser leurs contributions arriérées. Cette éclaircie financière coïncide avec la fin du paiement des acomptes pour l'acquisition de l'hôtel National, qui permet d'inscrire le financement du bâtiment au budget de la Société sans pour autant entraîner de nouvelles dépenses pour les membres.

Pour la conception du bâtiment, l'Assemblée approuve l'organisation d'un concours d'architecture ouvert aux ressortissants des États membres de la Société. Un jury international d'architectes est constitué afin d'en élaborer le programme, de décerner les prix et de « décider si les résultats [permettent] de recommander l'exécution d'un projet¹⁴¹ ». Composé initialement de six membres – ensuite élargi à neuf – provenant d'États membres proches de Genève et réputés dans le domaine de l'architecture, le jury va cependant être amené à jouer un rôle bien plus important que celui prévu par son mandat. En effet, dès leur première réunion, ses membres estiment que le budget de construction doit être revu à la hausse et porté à huit millions de francs¹⁴². De plus, sur la base de considérations techniques, architecturales et symboliques, ils préconisent le déplacement du site de construction sur des parcelles magnifiquement situées sur les bords du lac Léman et distantes de quelques centaines de mètres de l'hôtel National. Selon eux, cette option présente un double avantage. D'un côté, elle assure une certaine flexibilité du projet, en permettant de bâtir un édifice « simple et commode, pouvant être agrandi à un moment quelconque et dont la salle des Assemblées pourrait constituer l'élément central ». De l'autre, la position ainsi que la superficie des terrains bordant le lac sont plus en harmonie « avec l'idée qui préside à la grandeur de la Société des Nations¹⁴³ ».

Finalement, lors de sa session de 1925, l'Assemblée ne va retenir qu'une partie des recommandations du jury. Après avoir étudié la possibilité de construire un nouveau siège sur les parcelles envisagées longeant le lac Léman, les représentants des États membres décident de maintenir le site de construction sur les terrains à proximité de l'hôtel National¹⁴⁴. Dans le même temps, l'Assemblée approuve une extension du projet architectural en votant un crédit de 11,7 millions de francs. Cette somme doit permettre l'achat de terrains supplémentaires contigus au siège de la SdN, l'édification d'une salle de conférences et d'un bâtiment annexe d'une centaine de bureaux pour le Secrétariat¹⁴⁵. Cependant, l'Assemblée ne ferme pas complètement la porte aux remarques du jury. En effet, elle se déclare prête à reprendre en considération le projet de construction sur les terrains longeant le lac au cas où la vente de l'hôtel National interviendrait avant la fin de l'année 1925.

¹⁴¹ JO, novembre 1924, p. 1657. Les membres du jury initialement désignés étaient : le Belge Victor Horta (président), le Britannique Sir John Burnet, l'Autrichien Joseph Hoffmann, le Français Charles Lemareshquier, le Suisse Karl Moser et l'Italien Attilio Muggia.

¹⁴² Horta à Drummond, 15 janvier 1925, ANUG, R1540, 32/43591/28594 ; voir aussi : JO, avril 1925, pp. 493-495.

¹⁴³ Horta à Drummond, 16 janvier 1925, ANUG, R1540, 32/43591/28594.

¹⁴⁴ Les terrains avoisinants le Secrétariat comprennent les propriétés du Château Banquet, du Prieuré et des consorts Weill Levaillant, avec une superficie de 59 280 mètres carrés. Les terrains longeant le bord du lac comprennent les propriétés Moynier, Perle du Lac et Bartholoni et représentent une superficie de 66 406 mètres carrés. Boissonnas, Notes destinées à la Commission des Cinq chargée de s'occuper de la construction du Palais de la Société des Nations et de ses annexes, 17 septembre 1928, ANUG, R3442, 18B/2511/441.

¹⁴⁵ La résolution prévoit l'allocation de 1,7 millions de francs pour la construction de l'annexe, de huit millions pour la salle de conférences et de deux millions pour l'achat des terrains. JOSS, n° 33, 1925, p. 137.

Le montant de cette cession permettrait en effet de dégager les ressources jugées nécessaires pour entreprendre le projet plus ambitieux d'édification d'un nouveau siège sur les terrains situés sur les bords du lac.

Deux éléments expliquent l'évolution du projet de bâtiment qui, en plus de salles de conférences, inclut désormais la construction de bureaux. En premier lieu, avec le développement des activités sociétaires, le Secrétariat est de plus en plus à l'étroit dans l'hôtel National. Le nombre de fonctionnaires est passé de 367 en 1921 à 463 en 1925¹⁴⁶. Cette augmentation des effectifs contraint d'abord à installer des bureaux dans les couloirs, puis de louer des espaces de travail dans des bâtiments voisins¹⁴⁷. Une passerelle en bois est même construite pour faciliter le passage des fonctionnaires entre les annexes et l'hôtel National. Il est donc devenu urgent de trouver de nouveaux locaux non seulement pour l'Assemblée, mais aussi pour le Secrétariat. Le deuxième élément qui explique l'évolution du projet est d'ordre financier. Les problèmes qui ont agité les premières années de vie de la SdN se sont atténués. Comme le souligne le rapporteur à l'Assemblée sur la construction d'une salle de conférences, le financement du projet est rendu possible par une coïncidence « trop rare pour qu'il ne vaille la peine de la souligner » : la SdN dispose d'environ dix millions de francs-or provenant du versement de contributions arriérés¹⁴⁸. Cette manne, qui reflète pour certains « la fin du scepticisme » qui a plané sur les premières années d'existence de la Société¹⁴⁹, permet d'envisager un projet architectural bien plus ambitieux. Pourtant, malgré cette disponibilité financière inespérée, qui ouvre la voie à la création d'un « Fonds pour les constructions de la Société » approvisionné par le versement des contributions arriérées, des excédents budgétaires et des annuités inscrites au budget de la SdN¹⁵⁰, l'Assemblée préfère rester prudente. Ce sont les ressources financières dégagées par l'éventuelle vente de l'hôtel National qui doivent déterminer le site ainsi que le type de construction. Si les contours du projet paraissent clairement définis, celui-ci va néanmoins rester en suspens pendant plusieurs mois.

Ce retard est dû à l'initiative impromptue du jury international : bien qu'aucun acheteur ne se soit manifesté pour acquérir l'hôtel National dans les temps impartis par l'Assemblée, ses membres se prononcent unanimement en faveur du déplacement du site de construction du nouveau bâtiment sur des terrains longeant le lac Léman. Ils justifient leur initiative en soulignant qu'ils se sentent investis « d'une très haute mission » qui ne consiste pas seulement à organiser le concours, mais aussi à mettre à disposition toute leur expertise « afin que la construction qui sera édifiée grâce à la participation de tous les Gouvernements du monde, soit, autant que possible, à l'abri des critiques¹⁵¹ ». En d'autres termes, il s'agit selon les propos d'un des membres de protéger « le client contre toute petitesse de

¹⁴⁶ Voir : Société des Nations, Actes de la Deuxième Assemblée, Quatrième Commission, pp. 230-231 ; Société des Nations, List of Nationalities Represented at the Secretariat, 16 novembre 1925, ANUG, S696, 2.

¹⁴⁷ Voir : Rappard à Ruegger, 8 novembre 1922, Archives de la République et canton de Genève (dorénavant ACG), William Rappard, Archives de la famille, 3^e série. Un rapport du Secrétariat indique que la concentration du personnel dans certains bureaux posait des questions sanitaires. Supervisory Commission, Construction of a Conference Hall. Note of the Secretary-General, 15 avril 1925, ANUG, R1540, 43591/25594.

¹⁴⁸ JOSS, n° 37, 1925, p. 240.

¹⁴⁹ JOSS, n° 33, 1925, p. 136.

¹⁵⁰ JOSS, n° 37, 1925, p. 81.

¹⁵¹ Jury international d'architectes, Construction d'une salle des Assemblées, Procès-verbal 14^e séance, Mémoire au Conseil de la Société des Nations, 19 janvier 1926.

vues qu'il pourrait avoir¹⁵² ». Si cet épisode n'est pas la seule occasion où des experts mandatés par la SdN vont prendre une décision qui ne va pas dans le sens voulu par les responsables de l'organisation genevoise, l'initiative du jury suscite une « extrême perplexité » au sein du Secrétariat¹⁵³. En termes de procédure, elle va à l'encontre d'une décision formelle de l'Assemblée. Selon la résolution adoptée en 1925, le rôle du jury doit se cantonner à arrêter le règlement du concours sur l'emplacement attendant au siège de la SdN, et non pas à suggérer des sites alternatifs. Bien qu'elle ne rentre pas dans les termes du mandat du jury, cette initiative place le Secrétariat dans une position délicate. Les responsables de la Société ne peuvent ni ignorer l'avis des experts, ni prendre de décision sans consulter les États membres. En conséquence, la seule solution qui s'impose est de retarder l'exécution du projet afin de soumettre à nouveau la question à l'Assemblée.

Finalement, la question est tranchée en mars 1926 lors de la session extraordinaire convoquée à l'occasion de l'adhésion de l'Allemagne. L'Assemblée décide de revenir sur sa décision et accepte la construction d'un nouveau siège du Secrétariat comprenant un bâtiment pour l'Assemblée sur des terrains bordant le lac Léman. En parallèle, le budget du nouveau projet augmente pour passer à près de treize millions de francs suisses. Plus qu'aux explications présentées par le jury, cette décision est surtout due à l'intervention du gouvernement helvétique, qui accepte de garantir le prix de vente de l'hôtel National pour la somme de quatre millions de francs suisses¹⁵⁴. La résolution de l'Assemblée aplanit donc les derniers obstacles. Dans les mois suivants, la Société s'active pour acquérir les terrains bordant le lac – à proximité du siège du Bureau international du Travail (BIT) – choisis pour accueillir son nouveau siège et le jury rend public le règlement du concours international¹⁵⁵. Les participants ont jusqu'au 25 janvier 1927 pour envoyer leurs projets à Genève.

¹⁵² Ces propos sont tenus par Steinhof. Ce dernier qualifie le terrain choisi par la SdN de « défectueux, tant par sa forme que par sa situation » et « absolument pas approprié à sa destination ». Jury international d'architectes, Construction d'une salle des Assemblées, Procès-verbal 9^e séance, 15 janvier 1926, ANUG.

¹⁵³ Société des Nations, Construction d'une salle des assemblées et de bâtiments annexes pour le Secrétariat général, A.3.1926.X, 10 février 1926, ANUG, R1541, 32/49232X/28594.

¹⁵⁴ Le devis comprenait huit millions de francs pour la construction du bâtiment de l'Assemblée, 6 138 000 francs pour la construction d'un bâtiment pour Secrétariat et un peu plus de 2,5 millions pour l'achat des propriétés. Le coût total de l'opération était estimé à 16 968 000 francs suisses, auxquels il fallait soustraire quatre millions de francs provenant de la vente du siège du Secrétariat. Le financement de la construction était couvert par un compte spécial de trésorerie alimenté en grande partie par les plus-values des exercices budgétaires précédents de la SdN et d'une annuité de 1 375 000 francs incorporée au budget chaque année. Voir : JOSS, n° 42, 1925, pp. 36-38. Contrairement à une idée largement répandue, il ne semble pas que l'hôtel National prenne le nom de « Palais Wilson » en 1924. En effet, c'est le quai longeant le lac Léman qui est rebaptisé en l'honneur de l'ancien président américain (décédé la même année). Ce n'est qu'en 1937, c'est-à-dire après le déménagement du Secrétariat au Palais des Nations, que le nom « Palais Wilson » est mentionné dans les documents officiels pour désigner l'ancien hôtel National. Cette année, le « Centre international » ouvre ses portes dans l'ancien siège de la SdN pour accueillir des associations internationales. Voir : Message adressé par M. Motta, Président de la Confédération suisse aux institutions internationales établies à Genève à l'occasion de l'inauguration, en date du 27 septembre 1937 des locaux du Centre international (Palais Wilson), 27 septembre 1937, AFS, E2001D, 1000/1554, BD:52.

¹⁵⁵ Sur la rédaction du règlement du concours, voir : Ilia Delizia, *Architettura e politica: Ginevra e la Società delle Nazioni, 1925-1929*, Roma, Officina Edizioni, 1992, pp. 28-32. La construction du siège de l'OIT est achevée en février 1926. Société des Nations, C.L.63 1926 Annexe, document sans date, ANUG, R1540, 32/40855/28594.

Le projet du Palais des Nations, «foyer de l’âme fraternelle du monde»

Le bâtiment qui doit voir le jour sur les rives du lac Léman pour accueillir le Secrétariat et l’Assemblée est sans pareil. Sa fonction n’est pas limitée à des besoins administratifs. L’édifice a également un rôle représentatif. Comme le relève un des membres du jury, il doit répondre «à un idéal» en venant à constituer «le foyer de l’âme fraternelle du monde¹⁵⁶». Le règlement du concours insiste sur la double dimension du nouveau siège de la SdN. D’un côté, il faut que le bâtiment soit conçu de façon à permettre aux organismes de la Société «de travailler, de siéger et de délibérer indépendamment et aisément dans la sérénité qui doit présider à l’étude des problèmes internationaux». De l’autre, sa conception doit traduire «la haute destination d’un monument qui, par la pureté de son style, l’harmonie de ses lignes, est appelé à symboliser la gloire pacifique du XX^e siècle¹⁵⁷». C’est d’ailleurs pour refléter le caractère international du projet que le concours est ouvert aux architectes de tous les États membres. Cette décision est prise après quelques hésitations. En effet, un rapport souligne que cette ouverture peut se révéler contre-productive, puisqu’elle pourrait être susceptible de décourager les architectes compétents de participer tout en risquant de rendre «difficile et laborieuse» la tâche du jury chargé de la sélection au vu du nombre important de plans qui peuvent être soumis¹⁵⁸. Cette crainte va se révéler loin d’être infondée.

À la clôture du concours en janvier 1927, 377 projets provenant de vingt-cinq pays sont parvenus à Genève¹⁵⁹. L’afflux de projets pose des problèmes logistiques, car l’espace prévu dans le Bâtiment électoral pour exposer les plans et les dessins n’est pas suffisamment grand pour abriter les plus de dix mille mètres carrés de cloisons nécessaires¹⁶⁰. Certaines candidatures sont particulièrement ambitieuses. Parmi les caisses parvenues à Genève, des dizaines pèsent plus de cinq cents kilogrammes, tandis que certains projets dépassent les cinquante mètres carrés de plans et de dessins. Les conceptions architecturales sont quant à elles très hétérogènes. À côté du projet présenté par Le Corbusier et Pierre Jeanneret, à la fois moderne et fonctionnel, figure celui de Carlo Broggi, Gino Franzi et Giuseppe Vaccaro, au style monumental et classique¹⁶¹. D’autres projets sont pour le moins extravagants : l’architecte allemand Joseph Rings propose par exemple de construire le bâtiment sur une île artificielle dans le lac Léman¹⁶².

Malgré l’engouement suscité par le concours, le jury ne parvient pas à désigner un vainqueur et ne recommande aucun projet pour l’exécution. Après plusieurs semaines de discussions, trois groupes de

prix de neuf projets ex aequo sont finalement attribués. Les membres du jury justifient leur décision à la fois sur la base de considérations techniques et en évoquant la difficulté de départager les projets sur le plan esthétique. Ils observent également qu’«une proportion considérable de concurrents n’[a] pas suffisamment tenu compte des conditions matérielles exigées par le programme». De plus, en raison de «la phase d’évolution» que traverse l’architecture contemporaine, les projets présentent «des divergences radicales dans la façon de comprendre la haute tâche qui était proposée¹⁶³». Pour surmonter l’impossibilité de désigner un vainqueur, les membres du jury décident de désigner chacun trois lauréats. Malgré l’accent mis sur le caractère international du concours, certains d’entre eux ne sélectionnent que les projets présentés par des ressortissants de leur pays¹⁶⁴. En plus de la fracture entre les «Académiques» et les «Modernistes» qui divise à l’époque aussi bien le monde de l’architecture que le jury, les goûts et inclinaisons artistiques sont encore perçus au travers de puissants filtres nationaux¹⁶⁵.

Le compromis adopté par le jury provoque des réactions aussi véhémentes que critiques, et qui trouvent un certain écho dans la presse. La question devient politique et appelle une réponse tout aussi politique. En septembre 1927, l’Assemblée écarte la possibilité d’un deuxième concours et charge un comité composé de cinq représentants d’États membres¹⁶⁶ – dont aucun ressortissant n’a été primé – de sélectionner un projet parmi la sélection du jury. Ainsi, après avoir recouru au système de concours international et constitué un jury d’experts, c’est finalement un groupe de diplomates sans formation particulière dans le domaine de l’architecture qui est chargé de choisir le projet du nouveau siège de la SdN. À la suite d’une réévaluation du budget, l’Assemblée décide également de rehausser le plafond des crédits de constructions en le portant à dix-neuf millions et demi de francs, une somme couverte par le Fonds de construction¹⁶⁷.

En décembre 1927, le Comité des cinq choisit le projet présenté en commun par le Français Henri-Paul Nénot et le Suisse Julien Flegenheimer, en demandant de le remanier en collaboration avec trois autres architectes classés premier prix : l’Italien Carlo Broggi, le Français Camille Lefèvre et le Hongrois József Vágó¹⁶⁸. Comme le constate un observateur à l’époque, il s’agit probablement d’une solution «diplomatique», «une manœuvre de satisfaction plutôt qu’un

¹⁶³ Société des Nations, Concours d’architecture pour l’édification d’un Palais de la Société des Nations à Genève, Rapport du Jury, 23 mai 1927, ANUG, R1544, 32/59230/28594.

¹⁶⁴ Richard Quincrot, «Palais des Nations 1924-1937 : une machine folle?», *Genava*, vol. 44, 1996, p. 151.

¹⁶⁵ Voir : Odier à Drummond, 30 août 1927, ANUG, R1545, 32/61545/28594.

¹⁶⁶ Le Comité des cinq est composé par Minéitcirò Adatci (Japon), Stefan Osusky (Tchécoslovaquie), Nicolas Politis (Grèce), Francisco José Urrutia (Colombie) et Sir Edward Hilton Young (Royaume-Uni). Voir par exemple : «League’s Committee Choice», *The Times*, 23 décembre 1927.

¹⁶⁷ Plus qu’un véritable budget détaillé, il s’agit d’un plafond à ne pas dépasser. Société des Nations, 8^e session ordinaire de l’Assemblée de la Société des Nations, 27 septembre 1927, ANUG, R1545, 32/61711/28594. Sur les questions budgétaires, voir : Société des Nations, Eight Ordinary Session of the Assembly, 1927. Special Committee Appointed to Study the Procedure in Regard to the New Buildings, Minutes 1st Meeting, 15 septembre 1927, ANUG, R3442, 18B/2511/441 ; Société des Nations, Eight Ordinary Session of the Assembly, 1927. Special Committee Appointed to Study the Procedure in Regard to the New Buildings, Minutes 2nd Meeting, 19 septembre 1927, ANUG, R3442, 18B/2511/441.

¹⁶⁸ Société des Nations, Construction d’une Salle des Assemblées, d’un nouvel immeuble à l’usage du Secrétariat et d’une nouvelle bibliothèque. Rapport soumis à l’Assemblée par le Comité spécial nommé conformément à la résolution de l’Assemblée en date du 26 septembre 1927, 22 septembre 1927, ANUG, R3443, 18B/7242/441.

¹⁵⁶ Jury international d’architectes, Construction d’une salle des Assemblées, Procès-verbal 9^e séance, 15 janvier 1926, ANUG.

¹⁵⁷ Société des Nations, C.L.63.1925. Annexe, ANUG, R1540, 32/40855/28594 ; voir aussi : Architectural Competition for the Erection of the League of Nations Buildings at Geneva, n° 854.

¹⁵⁸ JOSS, n° 27, 1924, p. 300.

¹⁵⁹ Le nombre de projets varie en fonction de la source consultée : entre 377 et 378. Voir : Delizia, *Architettura e politica*, p. 32. Néanmoins, les documents officiels du Secrétariat en mentionnent 377.

¹⁶⁰ Lloyd à Horta, 18 février 1929, ANUG, R1543, 32/55158/28594. Finalement, on doit construire un bâtiment temporaire pour disposer d’assez d’espace d’exposition pour tous les projets. Huston à Horta, 31 janvier 1927, ANUG, R1543, 32/55158/28594. Voir aussi : ANUG, R1543, 32/56959/28594.

¹⁶¹ Jeanneret à Huston, 13 juin 1927, ANUG, R1544, 32/59298/28594.

¹⁶² Delizia, *Architettura e politica*, p. 38.

gage d’assentiment profond¹⁶⁹». L’équipe d’architectes est chargée de présenter un projet commun en tenant compte de certaines modifications techniques. Par rapport aux termes du concours, il doit surtout inclure une modification de taille. De fait, en septembre 1927, l’Assemblée accepte une donation de John D. Rockefeller Jr. de deux millions de dollars afin de doter le nouveau siège de la SdN d’un bâtiment pour accueillir une bibliothèque. Ce don, équivalent à près de dix millions de francs suisses – soit une somme comparable au budget du Secrétariat pour l’année 1927¹⁷⁰ – modifie considérablement le projet architectural et soulève de nouvelles difficultés. En effet, la superficie des terrains à disposition se révèle trop limitée pour réaliser la construction d’un complexe dont les dimensions sont désormais bien plus importantes que prévues à l’origine. La seule solution pour réaliser le projet est d’acquérir une parcelle située entre le site prévu pour le nouveau bâtiment de la SdN et le siège du BIT. Cependant, rien ni personne ne parvient à convaincre sa propriétaire, l’influente veuve de l’ancien consul britannique à Genève, Victoria Alexandrina Barton, de céder sa propriété¹⁷¹. Aussi les responsables de la SdN se rendent-ils à l’évidence : il faut trouver un nouvel emplacement. Près de deux ans après la publication du concours pour le bâtiment de la Société, le projet semble dans l’impasse.

C’est encore une fois l’intervention des autorités suisses qui va permettre d’aplanir ces difficultés et de disposer rapidement d’un nouveau site pour la SdN¹⁷². Il s’agit d’un terrain de vingt-cinq hectares situés dans le parc de l’Ariana. Cette propriété, qui s’étend sur une colline dominant le lac Léman à quelques kilomètres de l’hôtel National, a été léguée à la Ville de Genève en 1890, à condition qu’elle reste accessible au public et que l’on n’y établisse jamais « ni tir cantonal ou fédéral, ni cimetière, ni cabaret, pension, auberge ou fabrique d’aucune sorte ; rien qui tiendrait à en dénaturer le caractère (...) »¹⁷³. Afin de contourner ces restrictions, les autorités suisses font levier sur le sentiment patriotique pour convaincre les membres de la famille du donateur d’accepter la construction du siège de la SdN. Giuseppe Motta, alors président du Conseil fédéral, n’hésite pas à leur écrire que « de leur accord dépendait l’avenir du Pays »¹⁷⁴. De leur côté, afin de respecter les clauses testamentaires, les responsables de la Société s’engagent à maintenir l’accès du parc au public, sous certaines conditions visant à assurer la sécurité de l’organisation. Bien que très appréciés par les Genevois, les animaux du petit jardin zoologique installés sur la partie du terrain sur lequel le

¹⁶⁹ Henri Mugnier, *La Lorgnette*, 15 janvier 1928, ANUG, R1544, 32/59303/28594. Aucun des procès-verbaux des réunions qui ont conduit à cette décision n’est parvenu jusqu’à aujourd’hui. Voir : Société des Nations, Special Committee Appointed by the Assembly to Decide on the Choice of a Plan for the New Building, Minutes 8th Meeting, 20 décembre 1927, ANUG, R3442, 18B/2511/441. Sans surprise, la décision du Comité des cinq suscite des protestations véhémentes. Certains architectes demandent d’être remboursés. Le Corbusier est encore une fois l’une des voix les plus critiques vis-à-vis de la décision prise à Genève.

¹⁷⁰ JOSS, n° 141, 1935, p. 65 ; Ranshofen-Wertheimer, *The International Secretariat*, p. 224.

¹⁷¹ Interview Thanassis Aghnidès, 27 avril 1966, ANUG, Papiers privés Aghnidès, P273.

¹⁷² Initialement, deux possibilités sont prises en considération. La première prévoit de construire le siège de la SdN sur le site du parc de l’Ariana et la deuxième sur le bord du lac en ajoutant aux terrains déjà acquis par la Société une partie d’un parc public (parc Mon Repos) situé à proximité. Boissonnas, Notes destinées à la Commission des cinq chargée de s’occuper de la construction du Palais de la Société des Nations et de ses annexes, 17 septembre 1928, ANUG, R3442, 18B/2511/441. Finalement, c’est en septembre 1929 que le parc Ariana est mis à disposition de la SdN. La décision est prise quelques jours avant la soumission du rapport du Comité des cinq à l’Assemblée pour éviter que des retards ne puissent pousser la SdN à envisager de quitter Genève. Voir : « L’avenir de Genève est en jeu », *Journal de Genève*, 7 mai 1987.

¹⁷³ Testament de M. Gustave Revilliod, 27 novembre 1890, ANUG, R5407, 18B/3878/316.

¹⁷⁴ Extrait des registres du Conseil administratif (Ville de Genève), 19 septembre 1938, Archives de la Ville de Genève (dorénavant AVG), A.2613/E.3.

nouveau siège de la SdN doit voir le jour sont quant à eux contraints de quitter les lieux. Parmi les pensionnaires expulsés figurent des biches, des canards et des marmottes. Déjà habitués à l’époque à vivre en liberté, les paons ne semblent quant à eux ne pas avoir perdu l’habitude de considérer l’Ariana comme leur propriété – et ce, jusqu’à aujourd’hui. En définitive, le principal obstacle à surmonter est la condition posée par l’une des membres de la famille du légataire du parc, qui exige que le projet architectural présenté au concours de 1926 par Le Corbusier soit officiellement repris en considération. La virulente campagne de presse lancée par l’architecte franco-suisse après son exclusion par le Comité des cinq n’est sans doute pas étrangère à la requête de cette passionnée d’architecture. Finalement, la SdN accède à sa demande et autorise Le Corbusier à représenter un projet. Son verdict n’en sera pas pour autant modifié. L’architecte va rester exclu du projet de siège de la SdN, mais, quelques années plus tard, il aura sa revanche en collaborant à la construction du Palais de verre qui abrite aujourd’hui le siège des Nations Unies à New York.

Formellement, le parc de l’Ariana n’est pas vendu à la Société. La « Convention de l’Ariana », signée en mars 1928 entre la SdN et la Confédération suisse, prévoit l’échange d’un « droit d’usage » entre le parc de l’Ariana (qui reste propriété de la Ville de Genève) et les terrains de la Société situés au bord du lac Léman¹⁷⁵.

La construction du Palais des Nations

C’est dans un contexte de confiance et d’optimisme que la première pierre du Palais des Nations est posée à l’occasion d’une cérémonie organisée en grande pompe pendant la session de l’Assemblée de 1929. Il s’agit en réalité d’un coffre scellé contenant un parchemin rédigé en français et en anglais, les plans du bâtiment, une copie du Pacte de la SdN, une liste des membres ainsi que des pièces de monnaie de tous les États représentés à l’Assemblée¹⁷⁶. Le symbole est fort. Comme le déclare le président du Conseil lors de la cérémonie : « le serment solennel par lequel se sont liés tous nos gouvernements sera à la base de l’édifice comme il l’est à la base de tous nos efforts »¹⁷⁷. Le Palais des Nations doit en quelque sorte concrétiser les principes de coopération sur lesquels repose l’existence même de la SdN. Sous la supervision d’architectes de différentes nationalités, les travaux de construction sont réalisés par un consortium d’entreprises de plusieurs pays et sont financés par tous les États membres¹⁷⁸. Le bâtiment, avec ses lignes sobres et simples, ses façades sans fioriture et son style monumental néo-classique n’est pas voué à ne refléter que la dignité de l’organisation pour laquelle il est construit. Pour Catherine Courtiau, historienne de l’art et de l’architecture, ces

¹⁷⁵ JOSS, n° 64, p. 25. Société des Nations, Construction d’une salle des Assemblées, d’un nouvel immeuble à l’usage du Secrétariat et d’une Bibliothèque, Rapport soumis à l’Assemblée par le Comité spécial, A.58.1929, 13 septembre 1929, ANUG, R3444, 18B/14186/441. Les bâtiments et une bande de terrain sur une largeur de 100 mètres fait cependant l’objet d’un « droit réel d’usage cessible et exclusif » au profit de la SdN.

¹⁷⁶ Société des Nations, Bâtiments de la Société des Nations, 6 avril 1946, ANUG, R5481, 18B/43343/992.

¹⁷⁷ Discours du président du Conseil, 7 septembre 1929, ANUG, R3449, 18B/14387/2354.

¹⁷⁸ Les travaux du gros œuvre sont adjugés à plusieurs entreprises réunies sous la raison sociale de l’Entreprise du Palais des Nations (EPN). Il s’agit de la Società italiana Chini (Milan), des firmes suisses Édouard Cuénod SA (Genève), Jean Spinedi SA (Genève) et Heinrich, Hatt-Maller, Hoch und Fiefbau-Untermohmung (Zurich) et de la Société entreprise de travaux publics et industriels (Paris). Entreprise du Palais des Nations, Construction du nouveau palais de la Société des Nations, ANUG, R5410, 18B/6739/316. Les travaux intérieurs sont en revanche réalisés par des entreprises de plusieurs pays. Entre 300 et 500 personnes de dix nationalités travaillent sur le chantier. Société des Nations, *The League Buildings*, Genève, Section de l’Information de la Société des Nations, 1935, p. 7.

éléments répondent aussi aux aspirations d'un « internationalisme, d'universalité des formes (...) à l'absence de caractéristiques régionales, culturelles¹⁷⁹ ». En réalité, l'architecture du Palais des Nations reflète sans doute l'eurocentrisme aussi bien politique que culturel de la SdN. Toutefois, si l'extérieur du bâtiment se distingue par ce que certains considèrent une forme de « neutralité » architecturale, son intérieur reflète indiscutablement la diversité des États membres. Ces derniers sont invités à contribuer à la décoration du bâtiment en prenant en charge l'aménagement de salles de réunion ainsi que de salons diplomatiques. C'est ainsi qu'à côté de la magnifique salle du Conseil ornée des toiles de José Maria Sert offertes par l'Espagne, la tribune présidentielle de l'Assemblée est offerte par l'Australie, les boiseries d'une salle de commission par l'Afrique du Sud, tandis que la Tchécoslovaquie aménage un salon diplomatique¹⁸⁰. Derrière ces donations se cache souvent une question de prestige national, ce qui engendre une certaine compétition entre les États membres. Dans les différentes capitales, on surveille discrètement le montant des dons des autres pays pour ne pas perdre la face¹⁸¹. En tout, vingt-deux gouvernements contribuent à l'aménagement du Palais des Nations. La valeur des dons, des prêts et des dépôts avoisine le million de francs suisses¹⁸². Quand les travaux du Palais des Nations sont achevés, les gouvernements offrent également des œuvres d'art pour décorer le bâtiment. Parce que cette diplomatie culturelle constitue un outil de rayonnement pour les États membres, elle entraîne parfois des difficultés pour les responsables de la Société. Selon Pablo de Azcárate, Secrétaire adjoint de la SdN, cela a représenté un véritable « cauchemar ». En se référant aux donations des États membres, il déclare :

Il y en avait de très bien, des choses très jolies, de valeur considérable. Mais il y avait des horreurs, des véritables horreurs. Parce que quelque fois, un gouvernement décidait de faire un cadeau d'un tableau, d'un panneau décoratif. Alors un peintre quelconque dans le pays était désigné pour faire le travail. Et la désignation de ce peintre répondait très souvent à des considérations comme par exemple qu'il était l'ami de la fiancée du fils du ministre, ou le neveu du ministre, etc. On ne savait pas qu'en faire, mais on ne pouvait pas refuser. On les a mis dans ces bâtiments et quand les gens les ont regardés, ils ont dit : « C'est épouvantable »¹⁸³.

Dans certains cas, les dons suscitent même des incidents diplomatiques. C'est notamment le cas de la tapisserie ancienne aux dimensions imposantes (plus de huit mètres sur quatre) offerte par l'Autriche. Exposée dans la salle du Conseil privé du Palais des Nations, elle représente la libération de Vienne du siège ottoman en 1683. Dès sa présentation en 1936, la tapisserie suscite des critiques de la part du délégué de la Turquie et de celui de la Pologne. Pour le premier, il est difficilement

concevable que son pays siège devant une œuvre dont le texte latin évoque la « fuite honteuse » des Turcs face aux troupes chrétiennes. Le deuxième manifeste pour sa part son mécontentement après avoir constaté que le roi de Pologne figurant sur la tapisserie était caché derrière le duc de Lorraine. Finalement, l'œuvre autrichienne est retirée de la salle et restituée à Vienne¹⁸⁴.

Il faut attendre encore un an – c'est-à-dire huit ans après la pose de la première pierre – pour que l'Assemblée tienne sa première session dans le nouveau bâtiment. Quand les délégués se réunissent au Palais des Nations en septembre 1937, les travaux ne sont toujours pas terminés. On va même jusqu'à acheter des plantes pour cacher les finitions manquantes lors de la grande réception offerte par l'Aga Khan à l'occasion de la première session dans le nouveau siège de la SdN¹⁸⁵. La soirée, qui rassemble près de deux mille invités, fait les gros titres de certains journaux du lendemain. Les dizaines de milliers de francs suisses dépensés en champagne et la tournure de la réception, caractérisée par une consommation excessive d'alcool de la part de certains participants, sont des éléments trop croustillants pour que la presse critique à l'égard de la SdN les passent sous silence. Certains articles relatent qu'au petit matin, les huissiers auraient retrouvé des convives « somnolents et effondrés dans tous les coins du Palais¹⁸⁶ ». Si la réception organisée pour la première session de l'Assemblée fait parler d'elle, aucune cérémonie ne va célébrer la fin de la construction du Palais des Nations. Quand les travaux sont achevés en 1938, la situation politique n'est pas favorable : tous les regards des délégués et du monde sont braqués sur la région des Sudètes et la Conférence de Munich. L'année suivante, l'Assemblée se réunit quelques semaines après le déclenchement du second conflit mondial. Personne n'a à cœur de marquer la fin des travaux du siège d'une SdN dont l'échec politique est désormais flagrant. Finalement, le Palais des Nations ne sera jamais officiellement inauguré.

Les difficultés rencontrées dans l'édification du nouveau siège de la Société s'expliquent à l'aune de plusieurs facteurs. En premier lieu, elles sont proportionnelles à l'ouvrage. Au moment où les travaux commencent, le Palais des Nations est le plus grand chantier d'Europe. Il se compose en réalité de plusieurs bâtiments : le Secrétariat, l'Assemblée, le Conseil, la Bibliothèque et les deux ailes des Commissions. Le Secrétariat ne perd jamais l'occasion de rappeler qu'avec sa superficie de près dix-huit mille mètres carrés et son volume de 440 000 mètres cubes, les dimensions du nouveau siège de la Société sont comparables à celles du Château de Versailles¹⁸⁷. Sur le plan technique, certains experts contemporains notent que le bâtiment de l'Assemblée, avec son dernier étage et son toit porté par quatre poutres de trente-trois mètres sans appui intermédiaire, va contribuer au progrès du béton armé¹⁸⁸. Les défis posés par la réalisation des travaux se révèlent donc à la hauteur de l'ambition du projet.

Au-delà des questions liées aux dimensions de l'ouvrage ou aux innovations techniques, d'autres facteurs expliquent les difficultés qui accompagnent la construction du Palais des Nations. En premier lieu, tout en débloquent la construction du bâtiment, le changement d'emplacement du

¹⁷⁹ Catherine Courtiau, « Le Palais des Nations », *FACES - journal d'architecture*, n° 36, été 1995, p. 20 ; voir aussi : « New Home for the League », *The Times*, 19 mai 1934, ANUG, R5468, 18B/10695/992. Dans leur rapport accompagnant les plans révisés en 1929, les architectes déclarent que leurs prévisions sont « basées sur une très grande simplicité tant dans l'ensemble que dans le détail de la construction ». Ils précisent que cela leur est imposé par les disponibilités financières qui ne sont « pas tout à fait correspondantes aux dimensions et au caractère du Bâtiment que nous imposait le programme ». Société des Nations, Construction d'une salle des Assemblées, d'un nouvel immeuble à l'usage du Secrétariat et d'une bibliothèque, Rapport soumis par le Comité spécial conformément à la résolution de l'Assemblée du 25 septembre 1928, ANUG, R3442, 18B/2511/441.

¹⁸⁰ Voir : Liste des donations, ANUG, R5401, 18B/25651/199 et Jean-Claude Pallas, *Histoire et architecture du Palais des Nations (1924-2001) : l'Art déco au service des relations internationales*, Genève, Nations Unies, 2001.

¹⁸¹ Voir : Markam, Memorandum, 2 octobre 1933, TNA, WORK 10/71.

¹⁸² Liste des dons, prêts ou dépôts, 31 décembre 1944, ANUG, R5400, 18B/25651/199.

¹⁸³ De Azcárate, Interview du 25 mars 1966, ANUG, Papiers privés de Azcárate, P273.

¹⁸⁴ Sur le dossier de la donation autrichienne, voir : ANUG, R5400, 18B/11439/199.

¹⁸⁵ Voir : ANUG, R5398, 18A/31229/31229.

¹⁸⁶ Voir : « Les deux Genève », *Curieux*, 25 septembre 1937.

¹⁸⁷ Section d'information de la Société des Nations, Palais de la Société des Nations, 15 mai 1934, ANUG, R5468, 18B/10695/992.

¹⁸⁸ Entreprise du Palais des Nations, Construction du nouveau palais de la Société des Nations, ANUG, R5410, 18B/6739/316.

siège de la SdN des terrains initialement prévus au bord du lac Léman au parc de l'Ariana impose une profonde révision des plans. Ces modifications se révèlent d'autant plus complexes à réaliser que les relations entre les architectes, qui n'ont jamais été excellentes, deviennent rapidement exécrables¹⁸⁹. En outre, l'organisation du travail et la répartition des tâches suscitent des difficultés. D'un côté, les responsables de la SdN jugent que l'absence d'une direction unique et l'attribution peu efficace des responsabilités entre les architectes favorisent les erreurs de devis ainsi que les retards dans la réalisation des travaux, notamment pour les aménagements intérieurs. Un fonctionnaire constate que « le fait que nous ayons chargé cinq architectes de la construction a eu le résultat presque inévitable que nous n'avons jamais eu un seul architecte qui consacrait la totalité de son temps et de son talent à l'œuvre. Les études et recherches ont presque toujours été faites par des dessinateurs modestement rétribués¹⁹⁰ ». De leur côté, les architectes se plaignent de la pesanteur administrative du processus décisionnel et justifient l'augmentation des coûts par les modifications imposées par la SdN¹⁹¹. Ces remontrances sont particulièrement bien exposées en novembre 1935 dans une lettre adressée par Carlo Broggi à Joseph Avenol, qui a succédé à Drummond au poste de Secrétaire général deux ans plus tôt. Broggi, qui, depuis le décès de Nénot en 1934, est à la tête du groupe d'architectes responsables de la construction du Palais, y rappelle la lourdeur du système de soumission adopté par la SdN, qui oblige l'agence des architectes, « pour chaque commission » – que ce soit pour les installations comme les sanitaires, la ventilation, mais aussi le marbre ou les fenêtres –, à « consulter des dizaines de maisons dans des pays différents », amenant « à l'élaboration de cahiers des charges compliqués et extrêmement détaillés, de tableaux de comparaison, de rapports examens¹⁹² ». Au-delà des six plans complets du bâtiment dessinés entre 1928 et 1932, l'agence des architectes avait jusqu'à préparé trois mille plans de détail et avait échangé près de quatorze mille lettres avec l'entreprise responsable de la construction du Palais des Nations¹⁹³. En plus de ce travail considérable, Broggi constate que les décisions traînent « pendant des mois dans des réunions multiples » à cause de la myriade d'interlocuteurs avec qui les architectes doivent collaborer¹⁹⁴. En réalité, au-delà de refléter un fonctionnement administratif propre à la Société qui ne s'est jamais distingué par sa légèreté, la nature de ces procédures mettent en exergue la dimension politique de la construction du Palais des Nations. De Azcárate remarque ainsi :

¹⁸⁹ En particulier, à la suite du décès de Nénot en 1934 et de son remplacement par Broggi en tant que président du collège des architectes, « les relations entre les architectes n'ont cessé d'empirer à cause de divergences artistiques et caractérielles ». JOSS, n° 141, 1935, p. 66. Voir aussi : John Marham, *New Building at Geneva, Account of the Conduct of the Work up to August 1933*, 23 août 1933, TNA, WORK 10/69.

¹⁹⁰ Llyod à Stencek, 11 novembre 1936, ANUG, R5420, 18B/21408/316. Sur la répartition du travail entre les architectes, voir : Comité des architectes, Organisation du Comité des architectes. Répartition du travail, 1 avril 1931, ANUG, R3449, 18B/12935/2354. Les problèmes émergent en particulier après la conclusion du gros œuvre en 1933. En effet, si les travaux de construction sont réalisés par une seule entreprise, les travaux d'aménagement et de décoration sont réalisés par plusieurs entreprises et posent de nombreux problèmes de coordination. JOSS, n° 141, 1935, p. 66.

¹⁹¹ De Azcárate à Avenol, 12 mai 1934, ANUG, R5405, 18B/2301/316.

¹⁹² Commission de contrôle, Note du Secrétaire général, 27 novembre 1935, ADF, 6/PAAP/7.

¹⁹³ Commission de contrôle, Note du Secrétaire général, 27 novembre 1935, ADF, 6/PAAP/7.

¹⁹⁴ Les plus importants sont la Commission de supervision et le Comité du bâtiment.

On choisissait telle pierre en tenant compte de diverses opinions. C'était un gros problème parce qu'il y avait toujours une pression des nations, une pression politique. Les commandes étaient énormes, elles s'élevaient à des sommes extrêmement considérables. Alors la pression était formidable et tout cela était vraiment d'une complication invraisemblable (...) on a essayé de mettre tout cela dans une procédure qui serait au maximum à l'abri de tout soupçon possible de partialité ou d'intérêt particulier (...) On appelait les architectes ou un seul architecte, on lui demandait comment les choses allaient, on visitait le chantier. C'était pour moi un travail terriblement dur et désagréable parce que je n'y comprenais pas grand-chose. J'étais complètement ignorant dans ce domaine. On me posait des questions auxquelles je ne savais pas répondre (...) ¹⁹⁵.

Cette dimension politique explique peut-être l'implication de Joseph Avenol dans le suivi des travaux après sa nomination à la tête du Secrétariat en 1933. Les détracteurs du Secrétaire général français lui ont d'ailleurs beaucoup reproché de consacrer plus de temps à la construction du Palais des Nations qu'aux grandes questions internationales des années 1930. Par exemple, le jour de la proclamation de l'*Anschluss* en 1938, certains journalistes rapportent avec sarcasme qu'il avait passé une journée très chargée parce qu'il avait dû superviser la plantation d'arbres dans le parc de l'Ariana¹⁹⁶.

En plus des problèmes d'organisation, les questions financières ont de profondes implications sur la construction du Palais des Nations. Le passage des plans définitifs aux plans d'exécution et les complications rencontrées lors de la réalisation des travaux révèlent rapidement que les crédits de construction – pourtant élevés par l'Assemblée à un peu plus de vingt-trois millions et demi de francs suisses en 1930 – ne sont pas suffisants¹⁹⁷. Or, à l'automne 1931, les estimations concernant le dépassement budgétaire font l'objet de points de vue divergents. Selon les architectes, il avoisinerait les trois millions de francs tandis que pour le Comité du bâtiment, il se situerait entre sept et huit millions¹⁹⁸. Ces écarts laissent craindre que les dépenses n'échappent à tout contrôle. Face à cette éventualité, on envisage même de suspendre les travaux¹⁹⁹. Finalement, l'Assemblée décide lors de sa session de 1932 de poursuivre la construction du bâtiment en approuvant une augmentation des crédits à près de vingt-cinq millions et demi de francs suisses. Ce budget doit permettre de terminer les travaux en appliquant d'importantes économies obtenues grâce à la réduction du volume de certaines parties du bâtiment, à l'utilisation de matériaux moins onéreux et à l'abandon de certains aménagements²⁰⁰. Dès lors, toutes les dépenses sont passées au crible. Même l'épaisseur des revêtements est réduite au strict minimum pour diminuer les coûts. Cependant, en dépit de ces

¹⁹⁵ De Azcárate, Interview du 25 mars 1966, ANUG, Papiers privés de Azcárate, P273.

¹⁹⁶ James Barros, *Betrayal from Within: Joseph Avenol, Secretary-General of the League of Nations, 1933-1940*, New Haven, Yale University Press, 1969, p. 164 ; Geneviève Tabouis, *Ils l'ont appelée Cassandre*, New York, Éditions de la maison française, 1942, p. 334.

¹⁹⁷ JOSS, n° 88, 1930, pp. 413-415.

¹⁹⁸ JOSS, n° 93, 1931, p. 155.

¹⁹⁹ Société des Nations, Questions financières : construction des nouveaux bâtiments. Rapport de la Quatrième commission de l'Assemblée, 25 septembre 1931, ANUG, R3446, 18B/31434/441.

²⁰⁰ JOSS, n° 107, 1932, p. 248. Afin de contenir les coûts, on utilise pour les façades de la pierre artificielle au lieu de la pierre de taille et on réalise des économies draconiennes sur les travaux extérieurs.

efforts d'économies et de la vigilance des organes sociétaires, les dépenses ne cessent d'augmenter. L'accumulation de retards, les difficultés à établir des devis précis à cause de la révision des plans et des modifications à effectuer en cours de travaux expliquent en grande partie cette situation²⁰¹. En 1935, l'Assemblée se voit obligée de voter des crédits supplémentaires à la hauteur de trois millions et demi de francs suisses. Cette augmentation du budget de construction est néanmoins maquillée : officiellement, les fonds doivent servir pour l'ameublement fixe et les aménagements extérieurs²⁰².

Au vu de la hausse des coûts, il apparaît rapidement évident que la dotation du fonds spécial pour la construction du Palais des Nations n'est pas suffisante. Malgré la vente de l'ancien siège de la Société, la couverture financière des travaux ne peut être assurée que par une augmentation des contributions des membres. Or, dans le contexte économique des années 1930, les questions budgétaires sont très sensibles. L'optimisme associé à l'esprit de Genève a cédé la place à un sentiment de méfiance et de pessimisme. Comme au début des années 1920, la Société est confrontée au problème des contributions arriérées. En 1934, leur montant équivaut à 70,1% du budget total de la SdN²⁰³. De plus, la crise économique internationale rend impossible d'augmenter les contributions des États membres qui, déjà contraints à appliquer des politiques d'austérité sur le plan intérieur, font pression pour un contrôle accru des dépenses de la SdN, voire une réduction significative de son budget. En 1935 par exemple, le gouvernement français demande une diminution de 10% du budget de la Société en soulignant qu'il s'agit du même sacrifice imposé en France au traitement des fonctionnaires ainsi qu'aux pensions des retraités, anciens combattants et mutilés²⁰⁴. Déjà fragilisée financièrement par le retrait de l'Allemagne et du Japon, dont les contributions cumulées représentent 13,7% du budget total de la SdN en 1933²⁰⁵, ainsi que par les effets des dépréciations monétaires – celle du dollar comporte des pertes aussi bien pour le fonds de construction du Palais que pour celui créé avec la donation de Rockefeller pour la Bibliothèque –, le Secrétariat est contraint à mettre en œuvre une politique d'économie rigoureuse²⁰⁶. Dans ce contexte budgétaire délicat, la décision de poursuivre l'édification du Palais des Nations repose sur des considérations financières et politiques. Arrêter ou suspendre les travaux à ce stade comporterait des coûts plus élevés que les compléter. Sans compter que, déjà discréditée par son impuissance face aux crises politiques des années 1930, la SdN ne peut pas se permettre un scandale.

Ces difficultés expliquent sans doute pourquoi le nouveau siège de la SdN va être occupé progressivement, au fur et à mesure de la réalisation des travaux des différents bâtiments. Le Secrétariat y emménage officiellement en février 1936. La même année, le Conseil y tient sa première session, tandis que l'Assemblée s'y réunit pour la première fois en 1937. Aussi la Société va-t-elle prendre possession de son nouveau siège au moment où elle n'a plus d'influence politique sur la scène internationale. Un an après la fin des travaux de construction, le déclenchement de la Seconde

²⁰¹ Voir : Commission de contrôle, Procès-verbal 54^e session, 22 septembre au 7 octobre 1933, ANUG, Sessions C.C.45, 51-54.

²⁰² Société des Nations, Bâtiments de la Société des Nations, 6 avril 1946, ANUG, R5481, 18B/43343/992.

²⁰³ Le budget approuvé pour 1934 était de 30 648 000 millions de francs suisses tandis que le total des contributions arriérées atteint 21 669 000 millions de francs suisses.

²⁰⁴ JOSS, n° 141, 1935, p. 13 ; voir aussi : Laval à Avenol, 9 août 1935, ANUG, R5318, 17/19382/19382.

²⁰⁵ JOSS, n° 141, 1935 p. 18-19 ; JOSS, n° 118, 1933, p. 141.

²⁰⁶ Société des Nations, Actes de la Seizième session ordinaire de l'Assemblée. Procès-verbal de la quatrième Commission, 1935, JOSS, n° 141, 1935, p. 65. La dépréciation du dollar provoque une perte de plus 1,1 million de francs suisses au Fonds du bâtiment.

Guerre mondiale en Europe va plonger le siège de la SdN dans une forme de léthargie. Même si le Secrétariat ne va jamais cesser ses activités, il faut attendre la fin du conflit pour assister à une progressive reprise des activités dans les couloirs du Palais des Nations. Au moment de son transfert aux Nations Unies en 1946, la valeur du bâtiment est estimée à un peu plus de 38,7 millions de francs suisses (auquel s'ajoute la bibliothèque, évaluée à cinq millions et demi de francs suisses)²⁰⁷.

D'un projet de salle pour l'Assemblée au « mausolée de la SdN » ?

L'installation et le développement matériel de la SdN à Genève se heurtent à de nombreuses difficultés. La quête d'une salle de conférences pour l'Assemblée va finalement aboutir à la construction d'un nouveau siège de la Société, aussi imposant qu'emblématique. Au vu de ce constat, le Palais des Nations n'est pas seulement « un des exemples les plus vifs d'une architecture représentative typique de l'avant-guerre²⁰⁸ ». Sa réalisation est intimement liée au développement de la Société. D'une part, il reflète à la fois l'idéal de coopération internationale sur lequel la SdN a été fondée et le développement des activités de l'organisation. D'autre part, qu'ils soient politiques, bureaucratiques, politiques ou financiers, les obstacles qu'il faut franchir au cours du long processus qui aboutit à l'édification du nouveau siège de la Société se font l'écho des difficultés auxquelles la SdN est confrontée sur la scène internationale. La succession des projets de construction, le choix du site, la révision des plans, la sélection des matériaux et même l'épaisseur de revêtements témoignent des aléas rencontrés lors de la phase de conception ainsi que pendant les travaux de construction. Ainsi, rares sont les bâtiments qui, comme le Palais des Nations, reflètent autant l'histoire de l'organisation pour laquelle ils ont été édifiés.

Au moment où les délégués se réunissent pour la première fois dans la nouvelle salle dédiée à l'Assemblée en 1937, des observateurs se demandent si le bâtiment au style monumental et aux façades recouvertes de pierre de taille blanche n'a pas été érigé en « mausolée²⁰⁹ » d'une SdN agonisante, pour ne pas dire déjà morte. D'ailleurs, au cours des travaux, certains journaux ont déjà relayé la rumeur affirmant que la première pierre du bâtiment, si symbolique, a été perdue dans la terre boueuse du terrain sur lequel le siège de la SdN a été construit²¹⁰. Après avoir suscité l'enthousiasme, la réalisation du projet d'un bâtiment appelé à « symboliser la gloire pacifique du XX^e siècle » paraît s'être brisée contre les dures exigences de la réalité. Même sur le plan esthétique, le résultat final était loin de faire l'unanimité²¹¹. Tout comme l'organisation pour lequel il a été construit, le Palais des Nations semble avoir trahi les attentes qu'il avait suscitées²¹². Pourtant, cette perspective négative peut être nuancée. Malgré les adversités, le Palais des Nations peut être considéré comme une image « iconique de la réputation de Genève comme indomptable (...) esprit

²⁰⁷ Comité de liquidation, Rapport final, ANUG, R5816-4, 50/44023/43844.

²⁰⁸ Pierre Borgognon, Bernard Delaloye, « Les transports et les communications », in Catherine Santschi, Charles Bonnet, Jean de Senarclens, et al., *Encyclopédie de Genève*, tome III, Genève, Association de l'Encyclopédie de Genève, 1982, p. 227.

²⁰⁹ Voir par exemple : William Rappard, « A propos de l'agonie de la Société des Nations », tirage à part de l'*Annuaire La Suisse 1940-1941*, p. 1, ANUG, Pamphlets on the League of Nations, vol. 25.

²¹⁰ Voir : Llyod à de Azcárate, 21 avril 1934, ANUG, R5468, 18B/10695/992.

²¹¹ Voir par exemple : Courtiau, « Le Palais des Nations », p. 19.

²¹² Richard Quincero, *Le Corbusier à Genève*, Lausanne, Payot, 1987, p. 36.

de l'internationalisme du début du XX^e siècle²¹³». Il s'agit du premier bâtiment construit au service de la diplomatie multilatérale. Le projet de construction est lancé à un moment où la Société paraît à même de concrétiser la foi dans la coopération internationale. En dépit des difficultés rencontrées lors de la réalisation des travaux, le nouveau bâtiment de la SdN revêt une dimension symbolique tout à fait particulière. Construit grâce à la participation de tous les États membres, il se pose en lieu unique de rencontre et de négociations entre les nations²¹⁴. L'architecture du Palais des Nations doit à la fois refléter le prestige de l'organisation et favoriser le déroulement des travaux diplomatiques. La présence de salles de presse pour les journalistes, de galeries pour accueillir le public dans les salles de conférences ou d'une Bibliothèque construite pour devenir un centre de recherche dans le domaine des relations internationales reflète certains des principes aussi centraux que novateurs de l'action de la SdN : la concertation, la transparence de la diplomatie, l'échange d'informations et la connaissance mutuelle. La présence de salons diplomatiques et d'un bar de la presse offre des espaces de socialisation importants pour favoriser la diplomatie multilatérale. En 1939, le Palais abrite les œuvres d'art évacuées des musées espagnols pour les préserver de la barbarie de la guerre. Ainsi, des peintures iconiques telles que *Les Ménines* de Diego Velásquez ou la *Maja nue* de Francisco de Goya sont entreposées dans le bâtiment de la Bibliothèque²¹⁵. De plus, malgré les critiques et le déclin politique de la Société, le nouveau siège de la SdN suscite un vif intérêt populaire. Entre avril 1936 et août 1939, près de 460 000 personnes visitent le bâtiment. Cette affluence pousse d'ailleurs le Secrétariat à exploiter l'« effet de propagande que les visites exercent sur la foule » pour donner une visibilité aux activités de la Société²¹⁶. En effet, même si au moment où l'Assemblée tient sa première session au Palais des Nations, le climat politique est sombre, la SdN reste active dans de nombreux domaines techniques. À la veille du second conflit mondial, près de 60% du budget de la Société est alloué à des activités dites « non politiques »²¹⁷. D'ailleurs, Avenol croit fermement que le projet de réforme de la SdN, supervisé par le comité présidé par l'Australien Stanley Bruce, peut redonner un nouvel élan à l'organisation genevoise en recentrant son travail sur ses activités techniques. La « réforme Bruce » n'est cependant présentée qu'en août 1939, trop tard pour être mise en œuvre. Bien qu'elle ne soit jamais concrétisée, cette initiative anticipe néanmoins la création du Conseil économique et social (ECOSOC) des Nations Unies qui verra le jour quelques années plus tard.

²¹³ Glenda Sluga, *Internationalism in the Age of Nationalism*, Philadelphie, University of Pennsylvania Press, 2013, p. 57.

²¹⁴ Avenol, La pose du bouquet au Palais de la Société des Nations, ANUG, R5410, 18B/6739/316.

²¹⁵ Voir : ANUG, Papiers privés Avenol, P34, 3.

²¹⁶ Stencek à Avenol, 24 juin 1937, ANUG, R5180, 13/5124/4389.

²¹⁷ League of Nations, The Development of International Cooperation in Economic and Social Affairs, Report of the Special Committee, August 1939, ANUG, 1939.A.23, p. 7.



*Hôtel National,
siège de la Société des Nations
de 1920 à 1936,
s.d., Archives des
Nations Unies à Genève.*



*Travaux de rénovation de
l'hôtel National avant
l'installation de
la Société des Nations,
1920, Archives des
Nations Unies à Genève.*



*Salle de la Réformation,
s.d., Archives des
Nations Unies à Genève.*



*Bâtiment électoral,
s.d., Archives de
Nations Unies à Genève.*

LAC DE GENÈVE



ÉCHELLE :

1 : 15.000

A. Terrain où doit être édifié le Palais des Nations.

B. Propriété Barton.

B. I. T. Bureau International du Travail.

SCALE :

1 : 15.000

A. Site on which the League building is to be erected.



*Cérémonie de la pose de
la première pierre
du Palais des Nations,
8 septembre 1929,
Archives des
Nations Unies à Genève.*

*Terrains bordant le lac Léman
prévus initialement pour
construire le Palais des Nations,
s.d., Archives des
Nations Unies à Genève.*

GENÈVE, BERCEAU DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS



*Construction du
Palais des Nations,
moitié des années 1930,
Archives des
Nations Unies à Genève.*

L'installation de la SdN à Genève : du projet d'une salle pour l'Assemblée à la construction du Palais des Nations



*Première réunion
de l'Assemblée
au Palais des Nations,
septembre 1937,
Archives des
Nations Unies à Genève.*

Les défis posés par l’installation de la SdN à Genève

Lors des travaux de rédaction du Pacte, c’est Vittorio Emanuele Orlando qui, au nom de la sous-commission chargée par la « Commission du Crillon » d’étudier la question de la désignation du siège, propose d’établir la SdN à Genève. Durant son intervention, le délégué italien justifie le choix de la ville helvétique en évoquant la « tranquillité » et la neutralité de la Suisse²¹⁸. En réalité, le débat qui suit met en relief à quel point cette proposition est loin de faire l’unanimité. Paul Hymans, délégué de la Belgique, prend une dernière fois la défense de Bruxelles, tandis que d’autres représentants ne cachent pas leur scepticisme. Le délégué de la Tchécoslovaquie Karel Kramář déclare qu’il faut éviter d’installer la Société dans « un lieu reculé », tandis que le Français Ferdinand Larnaudé va jusqu’à affirmer que le siège de la nouvelle organisation ne doit « pas être coupé de la civilisation ». De leur côté, le Britannique Lord Robert Cecil et le président des États-Unis Woodrow Wilson s’expriment en faveur de la ville suisse qui, à leurs yeux, offre un environnement politique aussi unique qu’indispensable pour permettre à la Société de remplir sa mission. En dépit des doutes sur la désignation de Genève, la majorité des membres de la Commission se range derrière l’avis de la sous-commission. Après tout, la décision peut toujours être modifiée. C’est sans doute le message qu’entend faire passer Léon Bourgeois, le deuxième représentant français, quand il rappelle que l’article désignant le siège de l’organisation prévoit également que le Conseil puisse décider à tout moment de le déplacer.

Les craintes concernant l’isolement auquel la SdN s’expose en s’installant à Genève se sont-elles avérées justifiées ? La réponse à cette question revêt un double intérêt. D’un côté, cela donne la possibilité de saisir la nature des défis posés par l’installation du siège de la Société dans une ville politiquement excentrée et dépourvue des infrastructures d’une grande capitale. De l’autre, cela permet d’appréhender le spectre des questions, souvent inédites, posées par l’établissement du siège d’une organisation mondiale sans précédent. De fait, si la Société va sans doute laisser une empreinte profonde sur la ville hôte, l’expérience genevoise de la SdN est un élément marquant dans le développement des organisations internationales modernes.

La Société des Nations et Genève

Au cours des discussions sur l’établissement du siège de la SdN, les partisans de Genève insistent sur le profil unique de la « cité du bout du lac » pour soutenir sa désignation. Ville carrefour et cosmopolite, son nom résonne au-delà des frontières helvétiques. Bien que n’étant pas une capitale, sa vocation internationale est profondément ancrée dans son ADN. Comme le remarque le président du Grand Conseil genevois Paul Pictet quelques jours après l’adoption du Pacte, « c’est bien l’histoire de Genève, berceau et rempart de la liberté, son idéal, son âme qui l’ont emporté²¹⁹ ». À Genève, nombreux sont ceux qui considèrent que la ville est largement prédisposée, pour ne pas dire prédestinée, à accueillir

²¹⁸ Article VII, 10 avril 1919, ANUG, Papiers privés Shepardson, P256. Les déclarations suivantes des différents représentants proviennent de la même source.

²¹⁹ Paul Pictet, Genève, siège de la Ligue des Nations, Discours prononcé le 7 mai 1919 au Grand Conseil de Genève par son président M. Paul Pictet, ANUG, R1568, 40/1844/527.

la SdN. Ce caractère particulier de la cité lémanique est consacré et popularisé par Robert de Traz dans son ouvrage *L'esprit de Genève*, qui paraît en 1929²²⁰. Dix ans après la création de la SdN, l'écrivain examine l'histoire de la ville en articulant son approche autour de trois grands personnages : Jean Calvin, Jean-Jacques Rousseau et Henry Dunant. Ces grandes figures incarnent différentes facettes de l'histoire de Genève et sont en quelque sorte érigées en marqueurs de l'identité genevoise. Genève, ville de tolérance et d'ouverture, terre d'accueil pour les réfugiés qui ont fui les persécutions religieuses après la Réforme protestante sous Calvin. Genève, modèle de démocratie et République éclairée au siècle des Lumières à laquelle Rousseau dédie son *Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes* en 1755. Genève, capitale humanitaire, siège du Comité international de la Croix-Rouge et cadre de la Convention de 1864 du même nom pour l'amélioration du sort des militaires blessés dans les armées en campagne. Ainsi, pour de Traz, la désignation de la ville suisse comme siège de la SdN s'inscrit non seulement dans une continuité historique, mais elle est tout à fait cohérente avec « l'esprit » particulier qui y règne et qui constitue un élément déterminant de son caractère aussi unique qu'exceptionnel.

Aujourd'hui, cette vision fait débat parmi les historiens. Certains n'hésitent d'ailleurs pas à la qualifier de mythe historique²²¹. Quoi qu'il en soit, en dépit de ces divergences de points de vue, il est incontestable que l'installation de la Société représente un tournant dans le développement de ce qui va prendre le nom de « la Genève internationale »²²². En effet, emboîtant le pas à la SdN et au Bureau international du Travail (BIT), ce sont jusqu'à soixante organisations et associations internationales qui viennent s'installer dans la « cité du bout du lac » au fil des années²²³. Avec la présence de diplomates, de journalistes mais aussi d'experts et de militants en tous genres, c'est un écosystème très particulier qui vient progressivement à se former. Genève va ainsi acquérir une dimension internationale unique en son genre.

Conformément aux engagements pris lors des négociations de la Conférence de paix à Paris, les autorités suisses fournissent une aide précieuse pour faciliter l'établissement de la SdN. Elles agissent notamment comme intermédiaire pour l'acquisition de l'hôtel National, le bâtiment où s'installe la Société en 1920, et elles interviennent directement pour permettre l'édification d'un nouveau siège dans le parc de l'Ariana. Sur le plan financier, elles rachètent l'hôtel National pour faciliter la construction du Palais des Nations et assument les coûts de certains travaux d'aménagement ainsi que la construction des voies d'accès au nouveau bâtiment. En 1937, un rapport indique que les dépenses des autorités helvétiques allouées à la SdN à Genève (qui incluent celles du BIT et de la Conférence pour le désarmement) s'élèvent à plus de treize millions de francs²²⁴. La Suisse investit

²²⁰ Robert de Traz, *L'esprit de Genève*, Paris, B. Grasset, 1929.

²²¹ Pour une perspective plus critique sur le « mythe de la Genève internationale », voir : Catherine Courtiau, Jean-Claude Favez, Jacques Freymond, et al., « Genève et la vie internationale », in *Encyclopédie de Genève*, tome VIII, Genève, Association de l'Encyclopédie de Genève, 1982, p. 161 ; Alfred Dufour, *Histoire de Genève*, Paris, Presses Universitaires de France, « Que sais-je ? », 2004, pp. 123-124.

²²² Voir : Message de la Présidente de la Confédération, Madame Ruth Dreifuss, à l'occasion de la commémoration officielle du 80^e anniversaire de la désignation de Genève comme siège de la Société des Nations lors de la Conférence de la paix le 28 avril 1919 à Paris, AVG, 110.F.1/538. Sur l'histoire de la vocation internationale de Genève, voir : Joëlle Kuntz, *Genève, histoire d'une vocation internationale*, Carouge-Genève, Zoé, 2010.

²²³ Fatio, Rapport sur l'inauguration du Centre international de Genève au Palais Wilson, 27 septembre 1937, AFS, E.14.212.

²²⁴ Rolli à Pelt, 30 juin 1938, ANUG, R5773, 50/29564/29564.

aussi dans les infrastructures pour répondre aux besoins de la nouvelle organisation, notamment pour ses communications. Comme le souligne le Chef du Département fédéral des Postes et des Chemins de fer dans une lettre adressée à Drummond en 1921, l'installation d'une station de télégraphie sans fil Marconi à Berne tient compte « dans une large mesure des intérêts du Service d'information de la Société des Nations²²⁵ ». L'année suivante, les autorités cantonales genevoises signalent que la construction de l'aérodrome Genève-Cointrin achevée en 1920 reflète « le désir de procurer aux administrations de la Société des Nations et du Bureau international du Travail une station de service de transports rapides de son personnel et de ses colis par la voie des airs [sic] (...) »²²⁶.

S'ils sont considérables, ces efforts ne sont pas dépourvus d'intérêt. Pour une petite puissance comme la Confédération helvétique, abriter la SdN est synonyme de prestige et assure un rayonnement politique tout à fait exceptionnel sur la scène internationale. Faciliter l'établissement et le développement de la Société à Genève est le meilleur moyen d'ancrer l'organisation en Suisse et d'écarter un éventuel transfert. Cette attention particulière est d'autant plus importante que, jusqu'à la pose de la première pierre du Palais des Nations, des rumeurs circulent périodiquement sur un éventuel déplacement du siège de la SdN pour des raisons financières ou politiques. Au vu de ce contexte, la donation en 1922 du terrain attenant à l'hôtel National en vue de la construction d'une salle pour l'Assemblée n'est pas simplement une marque de générosité de la part des autorités locales. Elle peut être interprétée comme une réaction aux critiques sur l'absence d'une enceinte digne de l'Assemblée, ainsi que sur le poids du coût de la vie à Genève. En effet, quelques mois auparavant, un rapport sur l'organisation du Secrétariat avait constaté que le coût de la vie à Genève était l'un des plus élevés d'Europe et que le taux de change monétaire y était « le plus onéreux » pour une large majorité des États membres. Lors de la présentation du rapport à l'Assemblée, le rapporteur et délégué français Georges Noblemaire avait comparé le prix d'une course de taxi entre Paris et Genève en remarquant que, « dans un taxi évidemment moins propre, moins luxueux, dans un cadre moins enchanteur », le prix du trajet dans la capitale française était quatre fois inférieur à celui dans la ville suisse. Il avait alors souligné : « vraiment, payer l'enchantement du cadre au quadruple, c'est un peu cher²²⁷ ». C'est fort de ce constat que le rapport établissait que, « d'un point de vue purement objectif », l'installation du siège de la Société dans une autre ville permettrait des économies immédiates²²⁸. Ces conclusions vont placer les autorités suisses dans une situation délicate, d'autant plus que le coût de la vie est pris en compte pour l'ajustement des salaires des fonctionnaires et que le poids de la masse salariale du Secrétariat pèse sur le budget de la Société (et donc sur les États membres qui participent à son financement). S'ils rejettent les allégations sur le coût « exorbitant » de la vie à Genève – qui trouvent un large écho dans la presse anglo-saxonne –, les responsables helvétiques craignent que ces considérations financières puissent amener à déplacer le siège de la Société²²⁹. Leurs efforts pour faciliter l'installation de l'organisation visent sans doute à compenser les coûts engendrés par son établissement sur les bords du lac Léman.

²²⁵ Chef du Département fédéral des Postes et des Chemins de fer à Drummond, 24 mars 1921, ANUG, R1583, 40/11641/11641.

²²⁶ Conseil d'État de la République et Canton de Genève à Secrétaire général de la Société des Nations, 14 novembre 1922, ANUG, R1467, 30/24677/14677X.

²²⁷ Société des Nations, Actes de la Deuxième Assemblée, séances plénières, pp. 580-581.

²²⁸ Société des Nations, Organisation du Secrétariat et du Bureau international du Travail, mai 1921, ANUG, R1584, 40/12559/12559.

²²⁹ Voir : Roux à Viret, 14 octobre 1921, AVG, 03.Dos.84.

Au cours des années suivantes, la possibilité d'un transfert du siège est même évoquée lors des débats à l'Assemblée. Par exemple, en 1926, au moment où la construction d'un nouveau bâtiment est à l'étude, le représentant irlandais demande s'il ne serait pas préférable de prendre en considération d'autres villes où l'atmosphère semble être « plus propice » à la conclusion d'accords internationaux, comme Lausanne ou Locarno²³⁰. La première ville citée avait vu en 1923 la signature du traité de paix avec la Turquie de Mustafa Kemal après la Première Guerre mondiale. Les accords signés en 1925 dans la seconde paraissaient quant à eux concrétiser les espoirs de paix en Europe en marquant le rapprochement entre la France et l'Allemagne. À la fin de 1927, des rumeurs insistantes sur un éventuel transfert sont reprises dans certains grands journaux. Cette fois, la ville pressentie est Vienne. Au-delà d'offrir des infrastructures adéquates et un coût de la vie moins élevé par rapport à Genève, le déplacement du siège de la Société dans la capitale autrichienne est envisagé comme un moyen d'écarter tout risque d'*Anschluss*²³¹. Si cette possibilité ne semble pas avoir sérieusement été envisagée par les responsables du Secrétariat, ces derniers donnent parfois l'impression de laisser planer la menace d'un départ de Genève afin d'obtenir des concessions matérielles ou politiques de la part des dirigeants helvétiques.

Le soutien des autorités suisses au développement de la SdN ne découle pas exclusivement de considérations politiques, mais aussi d'intérêts économiques. En effet, si le développement de la Société entraîne des dépenses importantes pour le pays hôte, il est également une source de bénéfices non négligeables. Lors des débats au sein du Conseil municipal de Genève sur la donation du terrain à proximité de l'hôtel National à la Société en 1922, l'effort financier demandé à la Ville est présenté comme un investissement. Comme le déclare l'un des intervenants : « Ces millions [pour la construction d'une salle de conférences] (...) profiteront à toute l'agglomération genevoise, et dans la période du marasme que nous traversons où nous devons faire tous des sacrifices pour donner un aliment à nos industries et aux commerces chancelants, ce point n'est pas à dédaigner²³² ». De fait, la SdN a sans doute représenté l'un des moteurs du développement économique de Genève. En 1938, à la suite de la parution dans la presse nationale d'articles critiques sur le fardeau financier du siège de la SdN pour le pays hôte, le Secrétariat rédige en collaboration avec les autorités helvétiques un mémorandum sur les retombées économiques engendrées par la Société. L'un des documents préparatoires indique notamment que pour la Suisse, les recettes annuelles sont dix fois supérieures au montant des dépenses budgétaires²³³. Entre 1935 et 1937, la SdN et le BIT dépensent à Genève près de quinze millions et demi de francs suisses par an pour l'achat de marchandises ou le paiement de services²³⁴. Ce montant n'inclut pas les dépenses des délégations, des missions permanentes, des

²³⁰ Société des Nations, JOSS, n° 42, mars 1926, p. 58-59.

²³¹ Commissariat spécial d'Annemasse, 27 mai 1926, ADF, 242QO/201 ; Beaumarchais à ministère Affaires étrangères, 10 juin 1932, ADF, 242QO/201. En réalité, les rumeurs sur un déplacement du siège de la Société dans la capitale autrichienne remontent au début des années 1920 et continueront jusqu'à la fin des années 1930. Voir : Le Ministre de Suisse à Stockholm, H. Schreiber, au Chef du Département politique, G. Motta, 14 décembre 1921, documents diplomatiques suisses, [en ligne] <https://dodis.ch/44783> (dernière consultation : novembre 2021) ; Irène Herrmann, « L'entrée de l'URSS dans le multilatéralisme », in Olga Hidalgo-Weber, Bernard Lescage (dir.), *100 ans de multilatéralisme à Genève : de la SDN à l'ONU*, Genève, Éditions Suzanne Hurter, 2020, p. 158.

²³² Cité dans : Université de Genève, *Genève 1927 : concours pour le Palais des Nations. Projets d'architecture pour la cité universelle*, Genève, Institut d'architecture de l'Université de Genève, 1995, (copie de l'auteur), pp. 6-7.

²³³ La Société des Nations et Genève, Quelques considérations d'ordre économique et fiscal, document sans date, ANUG, R5773, 50/29564/29564.

²³⁴ La Société des Nations et Genève, décembre 1949, ANUG, GII/10/2/1.

journalistes, des associations et d'autres acteurs qui gravitent autour des deux organisations. En 1920 et 1939, ce sont en moyenne vingt-trois mille délégués qui participent chaque année aux travaux de la SdN²³⁵. L'importance de la présence des institutions internationales pour le tissu économique local se confirme quelques années plus tard quand, pendant la Seconde Guerre mondiale, les autorités genevoises s'adressent à Berne pour que des services de la Confédération soient transférés dans la « ville du bout du lac » afin de combler le vide laissé par la diminution drastique des activités de la SdN et le transfert du BIT au Canada²³⁶.

La présence de la SdN pousse Genève à s'adapter, en modernisant ses infrastructures et en développant ses capacités d'accueil²³⁷. Une nouvelle gare – construite sous la direction de Julien Flegenhimer, l'un des architectes du Palais des Nations – est inaugurée en 1932. Une école internationale voit le jour en grande partie pour accueillir les enfants des fonctionnaires internationaux. Afin de loger dans de bonnes conditions les délégués, les journalistes et les visiteurs, les hôtels de la ville sont rénovés et de nouveaux établissements ouvrent leurs portes²³⁸. Malgré tout, lors des sessions de l'Assemblée ou des grandes conférences convoquées sous les auspices de la SdN, il est très difficile de trouver un logement. Quelques semaines chaque année, Genève est l'endroit où il faut être et, dans certains milieux, il est de bon ton de s'y montrer lors des grandes occasions²³⁹. La journaliste française Geneviève Tabouis décrit la frénésie qui envahit la ville lors des grandes réunions de la Société en écrivant : « C'est comme à Deauville pendant la saison, s'exclamaient les diplomates qui, à mes côtés prennent d'assaut, en gare de Genève, les omnibus d'hôtels, autos des délégations et vulgaires taxis genevois pour essayer de trouver à se loger. Genève est subitement devenue la capitale du monde et les Genevois en sont tout surpris²⁴⁰ ».

Au fil du temps, une certaine routine s'installe. Les délégations des grandes puissances prennent l'habitude de loger toujours dans les mêmes hôtels et y aménagent leurs bureaux. En conséquence, certains établissements deviennent pendant quelques semaines de véritables ambassades officieuses. Le Beau Rivage est l'hôtel des Britanniques, l'hôtel des Bergues est l'hôtel français, tandis que les Allemands séjournent à l'hôtel Métropole²⁴¹. L'hôtel Richemond, l'hôtel Bellevue ou l'hôtel d'Angleterre sont aussi appréciés par les délégations des États membres. Lors des grandes occasions, les fenêtres des chambres occupées par les délégations sont pavoisées de leur drapeaux nationaux respectifs, ce qui contribue à donner une atmosphère enjouée à la ville. Comme les délégués accueillent les journalistes dans leurs hôtels, les noms des établissements genevois sont souvent cités dans la presse et acquièrent une notoriété considérable. De plus, après les journées de discussions tendues dans les salles de la SdN, il n'est pas rare de trouver des articles relatant de

²³⁵ Frank Roulet à Directeur, Renseignements statistiques, 12 janvier 1950, ANUG, GII/10/2/1.

²³⁶ Conseil d'État de Genève, Mémoire du Conseil d'État à l'appui de l'arrêt du Conseil fédéral du 29 juillet 1942 restreignant la liberté d'établissement des Confédérés dans le canton de Genève, 19 février 1943, ANUG, R5773, 50/29564/29564.

²³⁷ Kuntz, *Genève, histoire d'une vocation internationale*, p. 65.

²³⁸ En 1934, on compte 167 établissements hôteliers à Genève. Sven Raffestin, « De la promotion touristique et de l'hôtellerie à Genève entre les XIV^e et XX^e siècles », *Le Globe. Revue genevoise de géographie*, tome 150, 2010, p. 45.

²³⁹ Centre permanent d'informations internationales, Office européen des Nations Unies à Genève, *Genève et la vie internationale*, Centre permanent d'informations internationales, Genève, 1963, p. 17.

²⁴⁰ Tabouis, *Ils l'ont appelée Cassandre*, p. 45.

²⁴¹ Marbeau, *La Société des Nations*, p. 117.

rencontres plus ou moins confidentielles organisées dans les salons ainsi que dans les suites des grands établissements genevois. Cette « diplomatie d'hôtel » qui contribue souvent à désamorcer les tensions ou à échafauder des actions collectives ne se limite pas aux seules délégations des États membres. Ainsi, après la notification du retrait de l'Allemagne de la Conférence du désarmement en 1933, la première réunion des représentants des grandes puissances se tient dans l'hôtel de la Paix, où le Britannique Arthur Henderson, président de la Conférence, a installé ses bureaux²⁴².

Au-delà des répercussions directes et indirectes de la présence des fonctionnaires et des délégués, celle de la SdN a donc largement contribué à la renommée de la ville, en représentant un facteur non négligeable de développement du tourisme. Entre 1922 et 1937, les arrivées d'hôtes dans les structures hôtelières genevoises augmentent de 90%²⁴³. Parmi ces visiteurs figurent également des universitaires, des étudiants et des professeurs d'une nouvelle discipline académique née après la Première Guerre mondiale : les Relations internationales. L'un des premiers établissements universitaires spécialisés dans ce domaine, l'Institut universitaire de hautes études internationales, voit le jour à Genève en 1927. Parmi les personnes qui œuvrent à sa fondation figurent William Rappard – qui, après avoir contribué à l'établissement du siège de la SdN sur les bords du lac Léman, devient président de la Commission des mandats – et Paul Mantoux, directeur de la Section politique du Secrétariat²⁴⁴.

Enfin, la SdN laisse également son empreinte dans le tissu urbain de la « cité du bout du lac ». En 1924, la Ville de Genève décide de rebaptiser le quai du Mont-Blanc en quai Wilson afin de « marquer son admiration au grand citoyen américain et la reconnaissance qu'elle lui garde d'avoir, en grande partie, déterminé le choix de Genève comme siège de la Société des Nations²⁴⁵ ». Même si le projet du Mundaneum – présenté en 1930 par le militant internationaliste belge Paul Otlet – qui prévoit la construction d'une « cité mondiale » sur un territoire extraterritorial à proximité du siège de la Société – ne va jamais se concrétiser, les améliorations des voies d'accès à l'hôtel National puis la réalisation de celles du Palais des Nations viennent durablement modifier la physionomie de la ville²⁴⁶. De fait, l'installation de la SdN ainsi que du BIT sur la rive droite de la ville jette les bases de l'essor d'un véritable quartier international, qui continuera de se développer après la dissolution de la Société²⁴⁷.

²⁴² Mémoire concernant la suite à donner au télégramme (14 octobre 1933) du baron von Neurath annonçant le départ de l'Allemagne de la Conférence, 17 octobre 1933, ANUG, Papiers privés Aghnides, P3.

²⁴³ Courtiau, Favez, Freymond, et al., « Genève et la vie internationale », p. 16. Pour une description des visiteurs se rendant à Genève, voir : Pitman Potter, « Americans in Geneva », *Southwest Review*, vol. 16, n° 2, janvier 1931, pp. 265-272.

²⁴⁴ Rappard et Mantoux seront les deux premiers directeurs de l'Institut universitaires de hautes études internationales (IUHEID). Marbeau, *La Société des Nations*, p. 123, Sur l'histoire de l'IUHEID, voir également : Martine Bruntschwig Graf, Jean-Claude Frachebourg, Norman Scott, Peter Tschopp, *Institut universitaire de hautes études internationales, Genève : 1927-2002 : 75 ans au service de la paix par l'enseignement et la recherche en relations internationales / The Graduate Institute of International Studies, Geneva : 1927-2002 : 75 Years of Service Towards Peace Through Learning and Research in the Field of International Relations*, Genève, Institut universitaire de hautes études internationales, 2002.

²⁴⁵ Jeanne Belhumeur, « La désignation de Genève comme siège de la Société des Nations », in Roger Durand, Jean-Daniel Candaux, Antoine Fleury (dir.), *Genève et la paix : acteurs et enjeux, trois siècles d'histoire. Actes du colloque historique tenu au palais de l'Athénée*, Grand-Lancy, Association « Genève : Un lieu pour la paix », 2005, p. 248.

²⁴⁶ Sur le projet de cité mondiale, voir : Paul Otlet, Cité Mondiale. Geneva Civic Center : Mundaneum, 1930, ANUG, IPM/IPB/339/3. Sur le développement urbanistique de Genève, voir : Alain Leveillé, *1896-2001. Projets d'urbanisme pour Genève*, Genève, Georg, 2003, pp. 32-78.

²⁴⁷ Voir : Joëlle Kuntz, *Genève internationale : 100 ans d'architecture*, Genève, Éditions Slatkine, 2017.

Le choix de Genève, un frein au développement des activités de la SdN ?

Même si, lors des négociations du Pacte, la « tranquillité » invoquée par Orlando pour justifier la désignation de Genève laisse certains délégués perplexes²⁴⁸, il est incontestable que la « cité du bout du lac » va offrir un cadre favorable au développement de la nouvelle organisation. La ville est sûre et elle reste relativement épargnée par les agitations sociales pendant la période de l'entre-deux guerres. Le seul épisode majeur concernant la sécurité de la SdN intervient en août 1927, en marge de manifestations organisées pour protester contre la condamnation à mort de Nicola Sacco et Bartolomeo Vanzetti aux États-Unis. À la fin d'une journée tendue au cours de laquelle des heurts avaient éclaté entre les manifestants et la police, un groupe de personnes s'en prend au siège de la Société en lançant des pierres contre le bâtiment. Hormis quelques vitres qui volent en éclats et une grosse frayeur pour le personnel à l'intérieur, cet incident n'a cependant pas de conséquences majeures, mis à part le profond embarras des autorités helvétiques²⁴⁹. Après ces événements, un commissariat de police est ouvert à proximité de l'hôtel National. En effet, en tant que pays hôte, la Suisse a l'obligation d'assurer la sécurité des délégués, des fonctionnaires et des bâtiments de la Société. Lors des grandes réunions, ces missions mobilisent les ressources de l'ensemble des forces de police genevoises, qui peuvent toutefois compter sur des renforts d'autres cantons suisses. Garantir les conditions sécuritaires pour le bon déroulement des travaux de la Société se révèle une responsabilité parfois délicate. D'un côté, il faut exercer une étroite surveillance pour prévenir tout incident. Certaines réunions sont particulièrement sensibles au vu des renseignements qui parviennent à Genève concernant des projets d'attentat contre des personnalités participant aux réunions de la Société²⁵⁰. De l'autre côté, il faut agir avec tact et discernement pour ne pas heurter la susceptibilité des délégués – parfois très prompts à se plaindre auprès du Secrétariat de ce qu'ils considèrent comme le zèle excessif des forces de l'ordre – et convaincre les délégations d'accepter des mesures de protection – comme l'escorte policière ou la surveillance des hôtels – dans une ville considérée par beaucoup comme trop paisible et accueillante pour qu'un incident grave puisse survenir.

En réalité, l'atmosphère de la ville lémanique, pourtant louée par Orlando au moment de la désignation du siège de la SdN, est loin de faire l'unanimité. En 1920, les fonctionnaires de la Société arrivent à Genève sans enthousiasme. Quitter Londres, où avait été établi le siège temporaire du Secrétariat, pour ce que beaucoup considèrent une ville « de troisième zone²⁵¹ » aussi provinciale qu'austère suscite des résistances. Un fonctionnaire britannique remarque par exemple avec dédain que la ville suisse n'offre même pas un golf digne de ce nom²⁵². En dépit de l'atmosphère cosmopolite très particulière qui se respire à Genève, c'est un sentiment d'isolement culturel, politique et social

²⁴⁸ Article VII, 10 avril 1919, ANUG, Papiers privés Shepardson, P256.

²⁴⁹ Crowdy à Drummond, 23 août 1927, ANUG, R1547, 32/61387/61387. Sur les événements de la journée, voir : « Une émeute à Genève », *Journal de Genève*, 23 août 1927.

²⁵⁰ Voir par exemple le dossier confidentiel « Préparation d'un attentat contre la délégation italienne lors de la 58^e session du Conseil, janvier 1930 », ANUG ; R3587/50/17389/17389.

²⁵¹ Par exemple, le journaliste britannique George Slocombe emploie la formule « *third category* ». George Slocombe, *A Mirror to Geneva. Its Growth, Grandeur and Decay*, New York, Henry Holt and Company, 1938, p. 52.

²⁵² Thomas F. Johnson, *International Tramps : From Chaos to Permanent World Peace*, Londres, Hutchinson, 1938, p. 148.

qui s'installe parmi les membres du Secrétariat²⁵³. Plusieurs témoignages confirment les difficultés d'intégration des fonctionnaires internationaux dans le tissu social genevois. Pour Léopold Boissier, président de l'Association suisse pour la Société des Nations, ce sont bien deux Genève, « celle de la Ligue [sic] et celles des Genevois », qui vont venir « cohabiter sans se mêler²⁵⁴ ». Du point de vue genevois, on reproche aux nouveaux arrivants de ne pas avoir fait plus d'efforts pour comprendre la réalité locale. Il faut reconnaître que certains membres du Secrétariat arrivent avec des habitudes pour le moins extravagantes. C'est par exemple le cas du Britannique Anthony Buxton, qui fait l'objet de nombreuses plaintes à cause de sa passion pour la chasse à courre avec une meute de Beagles, une pratique manifestement très peu appréciée dans la campagne genevoise²⁵⁵. Toutefois, Genève n'est qu'une ville de passage pour une grande partie des diplomates, journalistes, experts ou militants gravitant autour de la Société. « Les gens s'y rencontrent », écrit l'activiste Catherina De Ligt-Van Rossem, « comme des petites branches qui flottent sur un grand fleuve mais, à peine le contact est-il établi, le courant de la vie les entraînait de nouveau ailleurs²⁵⁶ ». Les Genevois sont quant à eux souvent décrits comme froids et distants²⁵⁷. Pour illustrer l'attitude des habitants de la ville hôte, un journaliste écrit que, lors d'un passage à Genève, l'acteur japonais Sessue Hayakawa avait déclaré que les Genevois étaient encore plus réservés que les Japonais, pourtant tenus par la bienséance nipponne à ne laisser paraître aucune émotion sur leur visage²⁵⁸.

Qu'il s'agisse d'« une incompatibilité de tempéraments²⁵⁹ » ou d'un manque de volonté d'appréhender la réalité locale, les témoignages des fonctionnaires font souvent état de la monotonie et de l'austérité de la « Cité de Calvin », rompue occasionnellement par les événements organisés en marge des grandes réunions politiques. Dans un ouvrage paru en 1945, Chester Purves, ancien membre du Secrétariat, estime que « l'exiguïté de la ville de Genève et la vision étroite de sa population » ont pesé sur le travail du Secrétariat. Selon lui, l'établissement de la Société dans une ville plus grande aurait permis aux fonctionnaires d'avoir davantage d'échanges intellectuels et d'être au fait avec l'émergence de nouvelles idées. L'isolement dans lequel ils vivaient à Genève les rendait plus susceptibles de rester entre eux, en vase clos, avec la tendance à continuer à discuter de leur travail en dehors de leurs bureaux²⁶⁰. La question de la déconnexion de la SdN et de son personnel du monde réel est un argument qui a souvent été employé par les détracteurs de l'organisation

²⁵³ Voir : Sluga, *Internationalism in the Age of Nationalism*, pp. 45-78. Pour une description contemporaine et très critique, voir : Norman Hillson, *Geneva Scene*, Londres, George Routledge and Sons, 1936, pp. 1-19.

²⁵⁴ Léopold Boissier, « La Société des Nations et Genève », *Suisse contemporaine*, n° 5-6, mai-juin 1942, p. 3.

²⁵⁵ Voir : dossier personnel Anthony Buxton, ANUG, S733, 600.

²⁵⁶ Catherina De Ligt-Van Rossem, « Les années genevoises », in Roger Durand, Jean-Daniel Candaux, Antoine Fleury (dir.), *Genève et la paix : acteurs et enjeux, trois siècles d'histoire. Actes du colloque historique tenu au palais de l'Athénée*, Grand-Lancy, Association « Genève : Un lieu pour la paix », 2005, p. 400.

²⁵⁷ Robert de Traz explique cette « froideur » en affirmant qu'il s'agirait de l'expression d'une forme de pudeur. De Traz, *L'esprit de Genève*, pp. 49-50.

²⁵⁸ Martin, *À la Société des Nations*, p. 36.

²⁵⁹ Egon Ranshofen-Wertheimer, *The International Secretariat*, p. 421.

²⁶⁰ Charles Purves utilise les termes « *smallness* » et « *parochial outlook* » pour décrire Genève. Charles Purves, *International Establishments. Some Notes based on the Experience of the Internal Administration of the League of Nations Secretariat*, Londres, Royal Institute of International Affairs, 1945, p. 27. Bien que de manière plus nuancée, le même constat est partagé par Alexander Loveday. Alexander Loveday, *Reflections on International Administration*, Oxford, Clarendon Press, 1956, pp. 3-14. Voir aussi : Fatio, Rapport sur l'installation à Genève du Secrétariat général et sur l'organisation de la première Assemblée de la Société des Nations présentée à Monsieur le Secrétaire général, 14 décembre 1920, ANUG, R1365, 26/9715/9715.

genevoise pour en critiquer la naïveté idéaliste et l'inefficacité chronique. Dans ses mémoires au ton très acerbe, Thomas Johnson, qui œuvre pendant près de quinze ans pour l'assistance aux réfugiés, va même jusqu'à insinuer que l'échec de la Société peut être attribué à la décision d'établir son siège à Genève²⁶¹. De son côté, tout en développant une analyse très équilibrée des avantages et inconvénients de l'installation de la Société sur les bords du lac Léman, Egon Ranshofen-Wertheimer, ancien fonctionnaire de la SdN et auteur d'un ouvrage de référence sur le Secrétariat, reconnaît que la proximité avec les réalités des grands centres politiques constitue « un puissant antidote contre l'« esprit d'utopie » qui menace ceux qui vivent et travaillent dans le vide politique d'une petite ville²⁶² ». Néanmoins, d'autres observateurs adoptent une perspective différente. Alexander Loveday – qui a été directeur de la Section économique et financière – et Charles Howard-Ellis – pseudonyme attribué à Konni Zilliacus, membre de la Section de l'information²⁶³ – soulignent par exemple que la dimension provinciale de Genève a représenté un atout pour la Société et a évité que les fonctionnaires internationaux ne soient influencés par un fort « esprit national²⁶⁴ ». En effet, avec ses dimensions relativement restreintes, la ville hôte offre un environnement favorable pour le développement d'un sentiment de cohésion et de l'esprit international – qualifié par l'un des premiers fonctionnaires d'« heureuse illusion²⁶⁵ » – qui anime le Secrétariat pendant ses premières années d'activités²⁶⁶. Dans une perspective plus large, l'historienne Madeleine Herren-Oesch remarque que le fait que Genève ne soit pas une capitale favorise également les échanges entre les fonctionnaires internationaux, le personnel diplomatique et les représentants des associations. En particulier, l'absence de compartimentation spatiale que l'on retrouve traditionnellement dans les capitales – sous la forme de quartiers d'ambassades – facilite les contacts informels entre les différents réseaux liés à la Société en contribuant à donner à la ville l'image d'une « ruche d'internationalisme actif²⁶⁷ ».

À la lumière de l'intérêt qu'elles avaient suscité dans le processus de désignation du siège de la SdN, les conditions climatiques de Genève ne paraissent pas avoir influé sur le travail de l'organisation. Il est vrai qu'en 1931, Drummond déclare avoir constaté une détérioration des relations entre ses collaborateurs quand, à certains moments de l'année, Genève est couverte d'une couche nuageuse qui ne laisse pas transparaître le soleil pendant plusieurs jours²⁶⁸. En réalité, plus que le manque d'ensoleillement, c'est la bise – un vent de nord-est caractéristique de l'arc lémanique pouvant

²⁶¹ Johnson, *International Tramps*, p. 137. L'ouvrage de Johnson provoquera l'indignation des responsables de l'Office international Nansen pour les réfugiés. Voir : dossier personnel Major T.F. Johnson, ANUG, C1543, 20A/27168/27168.

²⁶² Ranshofen-Wertheimer, *The International Secretariat*, p. 424.

²⁶³ De nouvelles recherches remettent en question les allégations – largement reprises dans la littérature – affirmant que Charles Howard-Ellis est un nom d'emprunt utilisé par Konni Zilliacus. Voir : James Cotton, « The Standard Work in English on the League' and its Authorship: Charles Howard Ellis, an Unlikely Australian Internationalist », *History of European Ideas*, vol. 42, n° 8, 2016, pp. 1089-1104.

²⁶⁴ Charles Howard-Ellis [pseud. Konni Zilliacus?], *The Origin, Structure and Working of the League of Nations*, p. 164; Loveday, *Reflections on International Administration*, pp. 8-9.

²⁶⁵ Arthur Salter, *Memoirs of a Public Servant*, Londres, Faber and Faber, 1961, p. 206.

²⁶⁶ Interview de Azcárate, 22 mars 1966, ANUG, Papiers de Azcárate, P270.

²⁶⁷ Voir : Madeleine Herren, « International Organizations 1865-1945 », in : Jocab Katz Cogan, Ian Hurd, Ian Johnstone, *The Oxford Handbook of International Organizations*, Oxford, Oxford University Press, 2017, pp. 101-108 ; Madeleine Herren, « Geneva, 1919–1945: The Spatialities of Public Internationalism and Global Networks », in : Heike Jöns, Peter Meusbürger, Michael Heffernan (éd.), *Mobilities of Knowledge. Knowledge and Space*, Cham, Springer, 2017, pp. 211-226.

²⁶⁸ Eric Drummond, « The Secretariat of the League of Nations », *Public Administration*, vol. 9, n° 2, avril 1931, p. 232 ; voir aussi : Johnson, *International Tramps*, p. 143.

être aussi fort que glacial pendant les mois les plus froids de l'année – qui semble avoir marqué des générations de fonctionnaires, de délégués et de journalistes²⁶⁹. Le correspondant britannique George Slocombe écrira par exemple qu'emprunter les ponts sur le Rhône les jours de bise était une expérience « wagnérienne²⁷⁰ », tandis que Thomas Johnson comparera l'expérience vécue sur les bords du lac Léman aux conditions rencontrées dans le Cercle arctique²⁷¹.

En dépit des conditions météorologiques parfois difficiles, les représentants des États membres sont souvent surpris par l'atmosphère qui règne à Genève. Certains, sceptiques à leur arrivée dans la ville suisse quant à l'utilité de la SdN, sont rapidement conquis par l'esprit de coopération et de conciliation avec lesquels les problèmes internationaux y sont discutés²⁷². Contrairement aux craintes concernant le possible isolement politique de la SdN, l'absence d'ambassades n'est pas un frein au développement de l'organisation. Les représentants des grandes puissances prennent rapidement l'habitude de faire le déplacement à Genève. Leur séjour dans la ville du bout du lac leur permet de se côtoyer et de nouer des relations personnelles en dehors du cadre protocolaire des visites d'État. Pour leur part, au vu des moyens parfois limités dont elles disposent ou de la distance entre leurs capitales et le siège de la SdN, les petites et moyennes puissances sont souvent représentées par l'un de leurs diplomates en poste dans une capitale européenne. Toutefois, au vu de l'importance de maintenir des relations constantes avec Genève, on assiste rapidement au développement d'une nouvelle entité diplomatique : les « délégations permanentes²⁷³ ». Véritable innovation, ces représentations diplomatiques précurseur des « missions permanentes » modernes sont accréditées auprès de la Société et sont, dans certains cas, complètement autonomes, c'est-à-dire que leur personnel n'est pas rattaché à une ambassade ou un consulat. Il est légitime de se poser la question de savoir si ce type de représentations aurait vu le jour si la Société avait établi son siège dans une grande capitale disposant déjà de nombreuses légations diplomatiques. Au total, près de cinquante délégations permanentes ont été ouvertes auprès de la SdN²⁷⁴.

Sur le plan politique, la Société peut compter sur le soutien des autorités fédérales et cantonales pour faciliter la libre participation des délégués aux réunions qui se tiennent à Genève. Des difficultés surgissent néanmoins avec l'Union soviétique, avec qui la Confédération helvétique n'entretient pas de relations diplomatiques. L'anticommunisme prédominant à Berne contribue sans doute aux mauvaises relations entre les deux pays, qui, déjà marquées par l'expulsion de la représentation bolchévique suite à la grève générale de 1918, sont empoisonnées par « l'affaire Vorovski » survenue en

²⁶⁹ Voir par exemple : Ranshofen-Wertheimer, *The International Secretariat*, p. 417 ; Hillson, *Geneva Scene*, p. 14.

²⁷⁰ George Slocombe, *A Mirror to Geneva*, p. 48.

²⁷¹ Johnson, *Interanational Tramps*, p. 141.

²⁷² Sluga, *Internationalism in the Age of Nationalism*, p. 58 ; sur la question voir aussi : Andrew Webster, « The Transnational Dream : Politicians, Diplomats and Soldiers in the League of Nations' Pursuit of International Disarmament, 1920-1938 », *Contemporary History*, vol. 14, n° 14, 2005, pp. 493-518.

²⁷³ Les représentations des États membres étaient dénommées de différentes manières à l'époque. Sur la question des missions permanentes, voir : Pitman Potter, « Permanent Delegations to the League of Nations », *The American Political Science Review*, vol. 25, n° 1, février 1931, pp. 21-44 ; Harold Tobin, « The Problem of Permanent Representation at the League of Nations », *Political Science Quarterly*, vol. 48, n° 4, décembre 1933, pp. 481-512 ; Victor-Yves Ghébal, *Missions permanentes auprès des organisations internationales*, Bruxelles, Bruylant, 1971.

²⁷⁴ Voir : Memorandum concerning the position and the work of the Permanent Representatives accredited to the League of Nations, avril 1945, ANUG, R5645, 50/42987/120 ; Ghébal, *Missions permanentes auprès des organisations internationales*, p. 47.

1923²⁷⁵. Ainsi, le rapprochement entre Moscou et la Société qui prend forme au cours de la deuxième moitié des années 1920 est suivi avec une certaine crispation par une partie de la classe politique et de l'opinion publique helvétique. On craint notamment qu'avec l'ouverture d'une délégation permanente soviétique Genève ne devienne « un nid de propagande communiste²⁷⁶ ». Pour sa part, Moscou se plaint de l'atmosphère hostile entretenue à son égard par le gouvernement suisse à Genève et laisse entendre que l'attitude discriminante du pays hôte entrave sa participation aux travaux de la SdN. Au vu de ce contexte politique, le Secrétariat doit parfois jouer le rôle d'intermédiaire pour apaiser les tensions. Finalement, si les relations entre Berne et Moscou vont rester glaciales, la Suisse offrira aux délégués soviétiques les mêmes conditions qu'aux représentants des autres États membres de la Société.

Les réunions organisées par la SdN ne voient pas uniquement la participation de représentants gouvernementaux. Les commissions et les comités des organes techniques sont souvent composés d'experts nommés à titre personnel. Sélectionnés sur la base de leurs compétences, ces derniers doivent exercer leur fonction de manière indépendante. La Commission internationale de coopération intellectuelle est sans doute l'un des exemples les plus connus. Constituée afin de favoriser le rapprochement entre les peuples, elle réunit des grandes personnalités intellectuelles et scientifiques telles que Marie Curie, Albert Einstein, Thomas Mann, Gabriela Mistral ou Henri Bergson. Dans les domaines d'activités techniques, comme dans celui de la santé, social ou économique, le travail de ces organes subsidiaires consiste souvent à faciliter l'échange d'informations et de bonnes pratiques ainsi qu'à élaborer des règles communes visant à rationaliser la coopération internationale²⁷⁷. Genève devient ainsi le cœur pulsant de réseaux transnationaux qui contribuent à façonner le système international²⁷⁸. Dans une perspective plus large, le travail de standardisation mené sous les auspices de la Société s'inscrit pleinement dans le phénomène de la mondialisation. Dans certains cas, les représentants d'associations internationales – aujourd'hui plus connues sous le nom d'organisations non gouvernementales – sont consultés et ont la possibilité de faire entendre leur voix. Leur travail de lobbying aboutit parfois à des succès diplomatiques importants, comme l'adoption de la « Déclaration de Genève » sur la protection des droits de l'enfant en 1924 ou la conclusion de la Convention

²⁷⁵ « L'affaire Vorovski » éclate en 1923, après l'acquiescement par la justice suisse – sous les applaudissements du public – de Maurice Conradi, un Suisse de Russie ayant abattu par balles Vatslav Vorovski, représentant du gouvernement des Soviets à la Conférence de Lausanne. Voir : Conseil fédéral, Procès-verbal de la séance du 11 mai 1923, Documents diplomatiques suisses, [en ligne] <https://dodis.ch/44914> (dernière consultation : novembre 2021). Sur les répercussions de l'affaire sur le travail de la SdN, voir par exemple : Du Chayla à Jonhson, 8 octobre 1924, ANUG, R617/11/33954/33954.

²⁷⁶ Séance tenue le 3 août 1934, au Palais fédéral, pour la discussion des instructions de la Délégation suisse à la XV^e Assemblée de la Société des Nations, Documents diplomatiques suisses, [en ligne] <https://dodis.ch/45983> (dernière consultation : novembre 2021).

²⁷⁷ Voir : Jo-Anne Pemberton, « New Worlds for Old: The League of Nations in the Age of Electricity », *Review of International Studies*, vol. 28, n° 2, 2002, pp. 311-336.

²⁷⁸ Yann Décorzant, « La Société des Nations et l'apparition d'un nouveau réseau d'expertise économique et financière (1914-1923) », *Critique internationale*, vol. 3, n° 52, 2011, pp. 35-50.

relative à l'esclavage en 1926. L'activisme des organisations féministes pousse également l'Assemblée à se pencher sur la question du statut de la femme en 1937²⁷⁹.

L'«esprit» multilatéral si particulier qui règne sur les bords du lac Léman n'est pas restreint aux enceintes des salles de réunion. Dans ses mémoires, Tabouis décrit la convivialité des «soirées de Genève» où délégués, journalistes, intellectuels, artistes et représentants des associations internationales se rencontrent dans les salons des hôtels des grandes délégations pour discuter informellement autour d'un «drink Protocole» ou d'une «orangeade arbitrage»²⁸⁰. Les salles de réceptions des palaces genevois accueillent également les dîners officiels organisés lors des grandes réunions de la Société. Ces «banquets» sont à la fois des occasions mondaines et diplomatiques. Ils nourrissent le prestige des organisateurs et offrent aux convives de tous horizons la possibilité de se côtoyer en dehors des salles de conférences. Les conversations informelles permettent souvent de clarifier les postures politiques et de tisser des liens personnels. Les discours prononcés par les invités d'honneur sont quant à eux régulièrement repris dans la presse. En d'autres termes, ces dîners officiels sont une composante à la fois des travaux diplomatiques et de l'esprit qui règne à Genève. Un témoin rapporte d'ailleurs qu'en entendant le bruit d'un bouchon de champagne lors d'un de ces événements, un délégué se serait exclamé : «Voilà l'artillerie de la Société!»²⁸¹.

Les protagonistes des travaux qui ont lieu à Genève apprécient également les auberges au bord du lac et les petits restaurants de la vieille-ville. Toutefois, c'est la brasserie *Bavaria* qui devient le lieu de rencontre par excellence de tout le microcosme qui tourne autour de la Société. Située non loin de la salle de la Réformation, elle est considérée comme la «buvette» de la SdN et devient une véritable institution à Genève. Selon Paul Schmidt, qui acquiert dans les années 1930 une certaine notoriété en tant qu'interprète personnel d'Adolf Hitler, on peut y prendre le pouls de l'opinion internationale et y apprendre le soir ce qui va paraître dans la presse le lendemain. Pour lui, le meilleur moyen de rester informé à Genève n'est pas de courir derrière les délégations, mais plutôt de prendre un whisky au *Bavaria*²⁸². La brasserie est également connue pour exposer de nombreuses caricatures de clients illustres réalisées par Aloysius Derso et Emery Kelen. Ces deux dessinateurs d'origine hongroise sont reconnus pour être des observateurs aussi attentifs qu'impertinents de la vie de la SdN²⁸³. Aucun des

grands événements qui ont lieu à Genève ni aucune des personnalités qui participent aux travaux de la Société n'échappent à leur regard pointu et satirique. Aujourd'hui encore, les menus exécutés par Derso et Kelen pour les banquets annuels de l'Association internationale des journalistes accrédités auprès de la SdN décorent le Bar de la presse du Palais des Nations.

Moins populaires mais tout aussi importants, les salons des villas de propriétaires étrangers sont des endroits prisés pour entretenir une forme de diplomatie sociale précieuse et tisser des réseaux de connaissances. L'une des adresses les plus connues est celle de Victoria Alexandrina Barton, qui accueille régulièrement fonctionnaires et diplomates dans sa villa située au cœur d'une magnifique propriété sur les bords du lac Léman. Joseph Avenol affirme que ce qui est connu à l'époque comme «villa Lammermoor» est le «centre social des délégations»²⁸⁴, tandis qu'Austen Chamberlain la qualifie de «Mecque de la SdN»²⁸⁵. C'est à cause de l'influence de madame Barton que la Société se voit contrainte de renoncer à bâtir le Palais des Nations au bord du lac après l'inclusion d'une bibliothèque dans le projet de construction. En effet, personne n'ose demander le recours à l'expropriation pour surmonter le refus de celle que l'on appelle la «reine de Genève»²⁸⁶ de vendre sa propriété contiguë aux terrains acquis par la SdN.

Genève et ses alentours offrent également la possibilité de discuter loin des yeux indiscrets²⁸⁷. Cela est parfois nécessaire car, dès leur installation sur les bords du lac Léman, la SdN et le BIT deviennent «un nid d'espions»²⁸⁸. Les réunions et les rencontres qui se tiennent à Genève attisent l'intérêt de nombreux services de renseignements. Par exemple, un micro est trouvé dans le lustre de la salle de l'hôtel où la délégation française se réunit en marge de la Conférence pour le désarmement²⁸⁹. Des rapports transmis à Paris mettent également en garde contre des tenanciers de cafés qui, grâce à un personnel «composé de femmes jeunes et jolies», recueillent des informations pour le compte d'un pays étranger²⁹⁰. La France elle-même a recours à des indicateurs pour surveiller certaines délégations, notamment allemande²⁹¹. Enfin, des hauts fonctionnaires du Secrétariat font l'objet d'une attention particulière des services de renseignement, même de leur propre pays. C'est notamment le cas des Italiens, étroitement surveillés par le régime fasciste²⁹². Pour leur part, les autorités helvétiques contrôlent discrètement l'activité de certains délégués ou de représentants d'associations internationales présents sur son territoire. De fait, s'il existe bien une «atmosphère de Genève» unique en son genre laissant espérer que la Société puisse être une plateforme de développement de

²⁷⁹ Voir: Marcel Revest, *La protection de l'enfance devant la Société des Nations*, Paris, Pedone, 1936; Joëlle Droux, «L'internationalisation de la protection de l'enfance: acteurs, concurrences et projets transnationaux (1900-1925)», *Critique internationale*, vol. 3, n° 52, 2011, pp. 17-33; Abbe L. Warnshuis, Joseph P. Chamberlain. «The Slavery Convention of Geneva, September 25, 1926», *International Conciliation*, 12 janvier 1928, pp. 5-35; Jean Allain, *The Slavery Conventions: The Travaux Préparatoires of the 1926 League of Nations Convention and the 1956 United Nations Convention*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2008; Société des Nations, *Ten Years of World Cooperation*, Genève, Secrétariat de la Société des Nations, 1930, pp. 284-288; Nova Robinson, «'Women's point of view was apt to be forgotten': The Liaison Committee of International Women's Organizations' Campaign for an International Women's Convention, 1920-1953», in Simon Jackson, Alanna O'Malley (dir.), *The Institution of International Order: From the League of Nations to the United Nations*, Londres, Routledge, 2018, pp. 136-162.

²⁸⁰ Geneviève Tabouis, *Vingt ans de «suspense» diplomatique*, Paris, Michel, 1958, pp. 24-25.

²⁸¹ Leo Amery, *My Political Life. War and Peace, 1914-29*, tome 2, Londres, Hutchinson, 1953, p. 332, cité dans Susan Pedersen, *The Guardians: The League of Nations and the Crisis of Empire*, Oxford, Oxford University Press, 2017, p. 6.

²⁸² Jesús Baigorri Jalón, *De Paris à Nuremberg: naissance de l'interprétation de conférence*, Ottawa, University of Ottawa Press, 2004, pp. 102-103; voir aussi Gerhart Riegner, *Never Despair: Sixty Years in the Service of the Jewish People and of the Cause of Human Rights*, Chicago, Ivan R. Dee in association with the United States Holocaust Memorial Museum, 2006, pp. 172-174.

²⁸³ Les deux hommes vont émigrer aux États-Unis à la fin des années 1930 et continuer à dessiner les hommes politiques des Nations Unies. Voir: «Aloysius Derso, Cartoonist Dies», *The New York Times*, 23 décembre 1964; Emery Kelen, *Peace in Their Time. Men Who Led Us in and Out of War, 1914-1945*, Londres, Victor Gollancz, 1964, pp. 188-194.

²⁸⁴ Brunswick et al., *Institut universitaire de hautes études internationales*, p. 21.

²⁸⁵ Brunswick et al., *Institut universitaire de hautes études internationales*, pp. 22-23.

²⁸⁶ Brunswick et al., *Institut universitaire de hautes études internationales*, p. 22.

²⁸⁷ Voir: Maurice Vaisse, *Sécurité d'abord: la politique française en matière de désarmement: 9 décembre 1930 - 17 avril 1934*, Paris, Pedone, 1981, p. 168; Bertrand de Jouvenel, *D'une guerre à l'autre. La décomposition de l'Europe libérale*, tome 2, Paris, Plon, 1941, p. 79.

²⁸⁸ Olivier Forcade, *La République secrète: histoire des services spéciaux français de 1918 à 1939*, Paris, Nouveau Monde, 2008, p. 246.

²⁸⁹ Vaisse, *Sécurité d'abord*, p. 170.

²⁹⁰ Vaisse, *Sécurité d'abord*, p. 170.

²⁹¹ Forcade, *La République secrète*, p. 246.

²⁹² Walters, *A History of the League of Nations*, p. 558; Elisabetta Tollardo, *Fascist Italy and the League of Nations, 1922-1935*, Londres, Palgrave Macmillan, 2016, p. 124.

la coopération internationale et de l'instauration d'une confiance mutuelle, les États ne renoncent jamais aux moyens plus traditionnels de garantir leurs intérêts.

Genève et le reste du monde : les communications et les transports

En dépit des craintes exprimées avant la convocation de la première Assemblée sur l'isolement géographique et politique de Genève, l'installation de la SdN dans la « ville du bout du lac » ne va pas entraver l'expansion de l'organisation. Les obstacles évoqués lors des débats sur la désignation du siège passent au second plan derrière l'intérêt politique que représente la participation aux réunions à Genève. Dès lors que la Société parvient à s'imposer sur la scène internationale, les dirigeants des États membres effectuent le déplacement avec de plus en plus de régularité. William Rappard observe que si la proportion de premiers ministres et de ministres des Affaires étrangères prenant part aux sessions de l'Assemblée reste en moyenne au-dessous de 15% entre 1920 et 1924, elle augmente par la suite de manière pratiquement constante en dépassant 40% en 1927, pour atteindre 57,1% en 1937²⁹³. Pourtant, la question des transports et des communications représente l'un des aspects les plus délicats de l'installation de la SdN à Genève. En effet, au lendemain de la Première Guerre mondiale, la ville suisse ne dispose que d'une ligne téléphonique vers Paris et elle n'est située sur aucun axe majeur de transport²⁹⁴. Le temps de voyage en train depuis les grandes capitales est long et la ville est relativement mal desservie. Même si des efforts importants sont entrepris pour améliorer les liaisons ferroviaires, télégraphiques et téléphoniques, Genève ne dispose jamais des infrastructures d'une grande capitale.

Pour certains observateurs contemporains, deux facteurs expliquent les difficultés rencontrées pour améliorer les transports par chemin de fer. D'un côté, la rivalité entre les administrations ferroviaires suisses et françaises entrave l'interconnexion des réseaux. De l'autre, le soutien du gouvernement helvétique semble faire défaut. Cette attitude résulterait de la volonté d'éviter que « la capitale de la Société » puisse faire de l'ombre à Berne sur le plan politique²⁹⁵. Au-delà de ces questions, l'obstacle le plus important est certainement représenté par les difficultés à établir des liaisons commerciales viables au vu du poids démographique de Genève²⁹⁶. En dehors des périodes de pic des grandes réunions, le nombre de passagers ne justifie pas l'augmentation du nombre de trains entre Genève et les capitales européennes. Les lignes ne sont pas rentables. La même question se pose pour les communications téléphoniques. La mise en service de connections directes avec certaines grandes capitales européennes entraîne des questions d'ordre financier. En effet, les États traversés par des lignes téléphoniques internationales peuvent demander aux deux pays aux extrémités du circuit un service minimum de rendement. En cas de trafic insuffisant, ces pays sont appelés à combler le déficit. Le volume de communication de la SdN n'étant pas assez important pour assurer la rentabilité commerciale des liaisons internationales, leur fonctionnement doit être subventionné. Or, ces dépenses sont difficilement justifiables pour la Société, dont le budget est passé chaque année au crible par les États membres.

²⁹³ William Rappard, « Vues rétrospectives sur la Société des Nations », *Recueil des cours Académie de droit international de La Haye* (désormais *RCADI*), vol. 71, 1947, p. 153.

²⁹⁴ Service cantonal de statistiques, *Les secteurs international à Genève*, Genève, OCSTAT, juin 1978, p. 16.

²⁹⁵ Howard-Ellis, *The Origin Structure and Working of the League of Nations*, pp. 166-167.

²⁹⁶ Walters, *A History of the League of Nations*, p. 378.

La question des communications se pose en particulier à partir de la seconde moitié des années 1920. D'un côté, constatant que l'action rapide du Conseil avait évité *in extremis* une dangereuse escalade des hostilités lors du différend gréco-bulgare de 1925, une commission d'enquête préconise une amélioration des infrastructures pour les communications de la Société²⁹⁷. Pratiquement au même moment, suite aux recommandations du Comité pour la préparation de la Conférence du désarmement, le Conseil demande d'examiner les moyens à mettre en œuvre afin de faciliter le fonctionnement de la Société en temps de crise, ainsi que l'application des articles du Pacte concernant le maintien de la paix²⁹⁸. Ces initiatives donnent lieu à plusieurs décisions. Par exemple, sur le plan des communications, les États membres s'accordent sur certaines règles garantissant que les télégrammes adressés à la SdN ou en provenance de celle-ci soient traités en priorité. L'Assemblée vote une résolution demandant de considérer Genève comme une grande capitale européenne pour le développement du réseau téléphonique sur le Vieux continent²⁹⁹. Finalement, la situation s'améliore de manière significative au fil des années. En 1939, le Secrétariat dispose d'une liaison téléphonique avec tous les pays européens – sauf l'Albanie – et trente-sept pays extra-européens³⁰⁰. Sur le plan des transports, le réseau ferré n'est jamais modifié. La seule amélioration notable apportée aux infrastructures ferroviaires est la construction d'une nouvelle gare en 1932. Plus que pour faciliter les déplacements, les travaux doivent permettre d'accueillir dignement les délégués dans la ville du bout du lac. La Société parvient tout de même à améliorer les liaisons entre Genève et les grandes capitales européennes, en participant notamment aux réunions de la Conférence internationale des horaires³⁰¹. En cas de crise internationale, les États s'engagent à garantir la circulation de trains à destination et en provenance du siège de la SdN pour assurer le bon fonctionnement de l'organisation. Des contacts sont également pris avec les autorités suisses pour agrandir l'aérodrome de Genève-Cointrin et améliorer ses équipements afin qu'il puisse servir à tout moment. Construit au moment de l'installation de la SdN à Genève, il n'est ouvert que pendant la belle saison à la fin des années 1920. La possibilité que l'aérodrome puisse être internationalisé et passer sous le contrôle de la SdN en cas de crise internationale majeure est également étudiée avant d'être abandonnée pour des raisons politiques et financières³⁰². Avec le temps, la Société peut néanmoins bénéficier de certaines améliorations. En particulier, avec le développement du transport aérien – et notamment la création de la compagnie Swissair en 1931 –, Genève vient progressivement à disposer de plusieurs lignes internationales régulières³⁰³.

²⁹⁷ Voir : Rapport de la Commission d'enquête sur les incidents de frontière entre la Bulgarie et la Grèce, Société des Nations, JO, février 1926, pp. 175, 196-209.

²⁹⁸ Walters, *A History of the League of Nations*, p. 377. La « période de crise » indique une période où les États sont obligés d'adopter des mesures modifiant des moyens de communications normaux en raison de la dégradation de la situation politique. Société des Nations, *Petit manuel de la Société des Nations*, p. 149.

²⁹⁹ Voir : Société des Nations, JOSS, n° 54, 1927, p. 243.

³⁰⁰ Société des Nations, *Petit manuel de la Société des Nations*, p. 151.

³⁰¹ Pierre Borgognon, Bernard Delaloye, « Les transports et les communications », in *Encyclopédie de Genève*, tome III, Genève, Association de l'Encyclopédie de Genève, 1982, pp. 178-182.

³⁰² Voir : Isler, Expertise concernant l'organisation d'un aérodrome pour le service de transport rapide de la Société des Nations, et d'une station d'hydravions servant au même but, 15 juin 1928, ANUG, R1164, 14/59532/48691 ; Société des Nations, Réunion du Comité d'experts chargés d'étudier la question de l'aérodrome proche du siège de la Société des Nations, 15 juillet 1931, A.21.1931. VIII, ANUG, R2491, 9A/27759/1442. Voir également le dossier : ANUG, S588, « Communications en temps de crise, 1927 ».

³⁰³ Courtiau, Favez, Freymond, et al., « Genève et la vie internationale », p. 15.

L'impulsion donnée par les discussions pour assurer à la SdN des moyens de communication en cas de crise laisse aussi entrevoir l'éventualité de l'installation d'une station radiotélégraphique. L'idée a déjà été évoquée au moment des négociations du Pacte lors de la Conférence de paix de Paris³⁰⁴. Pour Wilson, l'action de la Société devait avant tout faire lever sur l'opinion mondiale. Il était donc important qu'elle devienne un centre capable de diffuser des informations de manière indépendante et impartiale. Le projet va toutefois rester dans les tiroirs jusqu'en décembre 1926, quand le Conseil charge une commission « d'engager les études » pour que la SdN se dote d'une station radiotélégraphique³⁰⁵. Il faut toutefois de longues années pour venir à bout des questions pratiques et politiques inhérentes à ce projet. D'une part, s'il est important de permettre à l'organisation genevoise de développer des moyens de communications indépendants, le trafic généré par le Secrétariat ne justifie pas l'installation – du moins sur le plan commercial – d'une station à usage exclusif de la Société à moins d'investissements financiers relativement lourds. D'autre part, la Suisse considère que l'établissement sur son territoire d'une radio soustraite à son contrôle – un premier projet prévoit l'installation d'un émetteur « indépendant » sur le terrain de la SdN – risque de compromettre la neutralité du pays en cas de crise internationale³⁰⁶.

C'est après de longues négociations marquées par des considérations politiques, juridiques et commerciales que la création de Radio-Nations se concrétise en 1930, avec la signature de deux accords entre les responsables de la SdN et le gouvernement helvétique³⁰⁷. D'une part, Berne accepte de prendre en charge la construction d'une nouvelle station à proximité de Genève. D'autre part, la Société finance l'achat de transmetteurs à ondes courtes³⁰⁸. En temps normal, l'exploitation de la station est assurée par une entreprise suisse, tandis qu'en temps de crise, il est prévu que celle-ci passe sous le contrôle exclusif de la SdN. Le Secrétaire général et ses services s'engagent à s'abstenir de transmettre toute communication pouvant léser la neutralité helvétique³⁰⁹. Les autorités suisses sont autorisées à laisser un observateur dans la station quand celle-ci passe sous le contrôle de la Société. Ce compromis présente des avantages pour les deux parties. Pour Berne, cela permet d'obtenir des garanties politiques sur l'utilisation de la station tout en accédant à la demande de la SdN de mettre en place des moyens de communication indépendants. Pour la Société, il s'agit d'un moyen de développer ses capacités de communication tout en évitant d'importants investissements financiers.

³⁰⁴ Le Professeur W. E. Rappard au Chef du Département politique, F. Calonder, 28 avril 1919, Documents diplomatiques suisses, [en ligne] <https://dodis.ch/44114> (dernière consultation : novembre 2021).

³⁰⁵ JO, février 1927, p. 137.

³⁰⁶ Antoine Fleury, « La Suisse et Radio Nations », in Bibliothèque des Nations Unies et Institut universitaire de hautes études internationales, *La Société des Nations : rétrospectives*, Berlin, W. de Gruyter, 1983, p. 201.

³⁰⁷ Le premier est l'accord entre le Conseil fédéral suisse et le Secrétaire général de la Société des Nations, le deuxième est la Convention entre le Secrétaire général de la Société des Nations et la Radio-Suisse, société anonyme de télégraphie et téléphonie sans fil à Berne. JO, juillet 1930, pp. 929-936. Sur la question, voir : Fleury, « La Suisse et Radio Nations », pp. 199-210 ; Convention entre la Société des Nations et la Société anonyme de télégraphie et téléphonie sans fil concernant l'établissement et l'exploitation, près de Genève, d'une station radioélectrique, 7 juin 1930, AFS, E.14.13.

³⁰⁸ La station radioélectrique est construite à Prangins, une localité située à une trentaine de kilomètres de Genève, tandis qu'un récepteur a été installé à Colovrex, à moins de dix kilomètres de la ville. Gijsbert Frans van Dissel, « League of Nations Wireless Station », *Proceedings of the Institute of Radio Engineers*, vol. 22, n° 4, 1934, p. 433.

³⁰⁹ JOSS, n° 75, 1929, pp. 164-165. Afin de rassurer Berne, l'Assemblée adopte aussi une résolution constatant que l'utilisation de la radio en temps de crise n'engage pas la responsabilité internationale de la Suisse.

Mise en service en 1932, Radio-Nations offre des services de radiophonie et de radiotélégraphie. Elle est entre autres utilisée par la SdN pour maintenir des canaux de communication avec les gouvernements et pour diffuser des bulletins d'information hebdomadaires (en anglais, français et espagnol), des communiqués du Service de renseignements épidémiologiques (notamment pour donner des informations sur la diffusion de certaines maladies contagieuses) ou pour d'autres types d'information. À partir de 1937, Radio-Nations transmet même les comptes rendus des travaux de l'Assemblée. La station joue parfois un rôle important. En février 1933, les quinze mille mots du rapport du Comité des Dix-huit constitué par l'Assemblée pour suivre la question de la Mandchourie sont télégraphiés dans le monde entier. Le contenu du message transmis de Genève parvient rapidement à Washington, Rio de Janeiro, Shanghai, Tokyo et même Sydney. Grâce à sa retransmission, le document est reproduit dans les journaux chinois en vingt-quatre heures. Dans un communiqué publié quelques jours plus tard, le Secrétariat souligne que la diffusion mondiale des travaux de la SdN ne constitue pas seulement une prouesse journalistique : elle démontre les avancées réalisées par l'organisation genevoise pour remplir sa mission et informer l'opinion publique mondiale³¹⁰.

Les difficultés politiques dues à la détérioration du contexte international au cours des années 1930 ne semblent pas entraver l'activité de la station. À titre d'exemple, Radio-Nations diffuse 748 émissions officielles entre 1936 et 1938³¹¹. Cependant, avec la montée des tensions l'activité de la station va se révéler de plus en plus délicate, notamment dans le cadre des relations entre la SdN et le pays hôte. Au vu de l'impuissance de la Société et de l'effondrement du système de sécurité collective, la Suisse parvient en 1938 à faire reconnaître sa « neutralité intégrale » par le Conseil. Berne considère que le retour à une neutralité traditionnelle offre de meilleures garanties pour préserver le pays d'un potentiel conflit. Dans ce contexte de plus en plus tendu, l'argument du « cheval de Troie » brandi par les opposants à l'adhésion à l'organisation lors de la campagne référendaire de 1919 va alors refaire surface avec force. Même si, au moment de l'invasion de la Pologne, le Secrétariat ne décide pas de prendre le contrôle exclusif de Radio-Nations, l'activité de la station provoque une certaine appréhension. En dépit des garanties contenues dans les accords de 1930 sur son exploitation et de l'attitude conciliante du Secrétariat, la Suisse redoute que la présence de la station sur son territoire puisse être considérée par l'Allemagne et l'Italie comme incompatible avec le statut de neutralité du pays³¹². Finalement, le gouvernement suisse dénonce les accords en 1940. L'année suivante, Berne refuse de verser ses contributions et interrompt ses relations avec le Secrétariat, sans pour autant quitter l'organisation. La présence même de la Société, pourtant politiquement paralysée, est devenue un fardeau embarrassant. L'historien Antoine Fleury constate ainsi que la question de la création et du fonctionnement de Radio-Nations « a constitué pour la Suisse – mais aurait sans doute suscité un problème analogue à tout autre pays qui l'eût assumée – un véritable test pour sa conception des devoirs qui lui incombait en tant qu'État siège de la SdN³¹³ ».

³¹⁰ Voir dossier : ANUG, R4323, 9G/2601/752, en particulier : Sweetser à Hass, Mémoire, 21 février 1933.

³¹¹ Tandinel, Note concernant les interruptions récentes dans les émissions officielles de la S.D.N., 21 février 1939, ANUG, R4323, 9G/12857/752.

³¹² Interview Branko Lukac, 24 juin 1965, ANUG, Papiers privés Lukac, P279.

³¹³ Fleury, « La Suisse et Radio Nations », p. 196.

L'installation de la SdN : les questions juridiques et administratives

L'installation et le développement des activités de la SdN à Genève ne soulèvent pas que des questions matérielles. Ils posent également des défis administratifs et juridiques à ne pas sous-estimer. En particulier, au-delà d'établir le siège de l'organisation à Genève, l'article 7 du Pacte prévoit l'octroi d'immunités et de privilèges aux représentants des États membres et aux « agents³¹⁴ » de la Société. Il faut néanmoins attendre la conclusion d'un Arrangement provisoire en 1921 et d'un *modus vivendi* définitif en 1926 pour que les relations entre la Société et la Suisse soient officiellement définies et que des règles pratiques soient fixées³¹⁵. La durée de la procédure pour clarifier les rapports entre les fonctionnaires internationaux et le pays hôte s'explique en tenant compte du caractère novateur des dispositions prises à Genève. Comme le reconnaît un délégué lors des discussions entre les responsables helvétiques et le Secrétariat qui aboutissent à l'Arrangement de 1921, la SdN est « une organisation moderne et ne peut être, en tout point, comparée aux diverses administrations qui existent à ce jour³¹⁶ ». En effet, même si la Suisse n'est pas le seul État confronté aux questions découlant de l'application de l'article 7, les solutions adoptées entre la Société et le gouvernement helvétique servent de modèle pour régler des questions analogues dans d'autres pays abritant des organisations internationales³¹⁷.

Conformément au Pacte, les accords conclus entre la Suisse et la SdN reconnaissent des immunités de juridiction civile et criminelle ainsi que fiscales aux représentants des États membres et au personnel de la SdN. Tout comme pour le personnel diplomatique « traditionnel », cette protection doit assurer que les fonctionnaires de la Société et les délégués puissent remplir leur mission en toute indépendance. La reconnaissance des immunités et privilèges aux représentants des États membres ne soulève pas de questions majeures, même si les « missions permanentes » – c'est-à-dire des représentations diplomatiques *ad hoc* accréditées auprès de la Société – constituent une nouveauté. En effet, la doctrine de l'époque ne reconnaît pas le droit de légation auprès de la SdN. Cela n'empêche pas la Suisse d'octroyer dès 1922 aux représentants permanents des États membres ainsi qu'à leur personnel « une situation analogue à celle faite, à Berne, au personnel des missions diplomatiques³¹⁸ ».

³¹⁴ Article 7, Pacte de la Société des Nations, [en ligne] https://libraryresources.unog.ch/ld.php?content_id=32971179 (dernière consultation : novembre 2021).

³¹⁵ JO, octobre 1926, p. 1422. Sur cette question voir : Martin Hill, *Immunities and Privileges of International Officials. The Experience of the League of Nations*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 1947, p. 19 ; Philippe Cahier, *Étude des accords de siège entre les organisations internationales et les États où elles résident*, Milan, Giuffrè, 1959. L'Arrangement provisoire en 1921 prend la forme d'un échange de lettre entre Berne et le Secrétariat de la SdN. Voir : Motta à Drummond, 19 juillet 1921, ANUG, R1270, 19/14132/14 ; Drummond à Motta, 24 octobre 1921, ANUG, R1270, 19/14132/14.

³¹⁶ Note sur les négociations en cours entre les représentants du gouvernement suisse et les représentants de la Société des Nations relativement à l'application de l'article 7, paragraphe 4 et 5 du Pacte, 30 décembre 1920, ANUG, R1270, 19/10187/14.

³¹⁷ Jacques Secrétan, *Les immunités diplomatiques des représentants des États membres et des agents de la Société des Nations*, Lausanne, Payot, 1928, p. 50. Sur la question, voir également : Åke Hammarhjöld, « Les immunités des personnes investies de fonctions internationales », *RCADI*, vol. 56, 1936, pp. 164-180.

³¹⁸ Victor-Yves Ghébali, « L'évolution du phénomène des missions permanentes à Genève », in Marcel Boisard, Evgeny Chossudovsky (sous la direction), *The United Nations System at Geneva. Scope and Practices of Multilateral Diplomacy and Cooperation*, New York, United Nations Publications, 1991, p. 74. Cette condition est élargie aux représentants des États non-membres au cours des années 1930. Toutefois, les autorités helvétiques insistent pour que les représentants qui cumulent les fonctions d'ambassadeur en Suisse et de délégué permanent auprès de la SdN passent au moins la moitié de leur temps dans la capitale helvétique. Ranshofen-Wertheimer, *The International Secretariat*, pp. 190-195.

En revanche, la reconnaissance des immunités et des privilèges au personnel de la Société se révèle plus délicate. En premier lieu, la qualité d'« agent » contenue dans le Pacte n'est pas définie avec précision. De plus, au moment où la Société s'installe sur les bords du lac Léman, l'octroi de prérogatives diplomatiques aux personnes assurant le fonctionnement d'organismes internationaux relève davantage de l'exception que de la règle³¹⁹. Ainsi, de nombreuses questions doivent être réglées au fur et à mesure qu'elles se posent. En l'absence de précédents clairement établis, le Secrétariat et les autorités suisses s'accordent sur des règles en tenant compte de la pratique, de la doctrine et de considérations politiques. Il s'agit de sauvegarder la liberté d'action de la SdN tout en évitant qu'une application trop extensive des prérogatives qui lui sont accordées puisse créer des difficultés pour le pays hôte en matière d'administration, de justice ou de police³²⁰. Le personnel du Secrétariat de la SdN est soumis à un régime analogue à celui appliqué au corps diplomatique accrédité auprès de la Confédération helvétique. Les immunités et les privilèges des fonctionnaires varient en fonction de leur appartenance à deux catégories : la première comprend les « fonctionnaires publics », qui sont assimilés au corps diplomatique, tandis que la deuxième se compose de fonctionnaires « techniques et manuels ». Enfin, un statut particulier est accordé aux fonctionnaires suisses de la SdN.

S'agissant des immunités de juridiction civile et criminelle, les membres de la première catégorie sont considérés comme « personnel extraterritorial » et bénéficient d'immunités personnelles³²¹. Les fonctionnaires de la deuxième catégorie jouissent en revanche d'immunités fonctionnelles, c'est à dire limitées aux actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions. Contrairement aux autres ressortissants étrangers installés sur le territoire suisse, les fonctionnaires de la SdN ne sont pas soumis à la Police des étrangers et ne peuvent pas être expulsés³²². Toutefois, ce régime n'érige pas les membres du Secrétariat au-dessus des lois. L'Article premier du Statut du personnel précise que les privilèges et les immunités diplomatiques impliquent pour chaque fonctionnaire « le devoir de s'acquitter scrupuleusement de ses obligations privées et d'observer les lois et les règlements de police en vigueur³²³ ». De plus, les immunités peuvent être levées à tout moment par le Secrétaire général, notamment si des abus sont constatés³²⁴. Au fil des années, le Secrétariat doit gérer des cas communiqués par les autorités suisses concernant des infractions au code de la route, des accidents, des loyers ou des factures impayés. Parmi les fonctionnaires visés par plusieurs plaintes figure Louis Destouches, membre français de la Section d'Hygiène, aujourd'hui plus connu sous le nom de plume de Céline³²⁵. En réalité, l'épisode le plus délicat est sans doute représenté par l'incident survenu le 11 juin 1926, quand un groupe

³¹⁹ Vittorio Mainetti, Martin Denis, « Article 7 », in Robert Kolb (dir.), *Commentaire sur le Pacte de la Société des Nations*, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 366 ; voir aussi : Josef L. Kunz, « Privileges and Immunities of International Organizations », *The American Journal of International Law*, vol. 41, n° 4, octobre 1947, pp. 828-862.

³²⁰ Henri Frei, *De la situation juridique des représentants des membres de la Société des Nations*, Recueil Sirey, 1929, p. 30.

³²¹ Sur le concept, voir : Frei, *De la situation juridique des représentants des membres de la Société des Nations et de ses agents*, pp. 14-21.

³²² Hill, *Immunities and Privileges of International Official*, pp. 27-28 ; Mainetti, Denis, « Article 7 », pp. 356-357.

³²³ Reproduit dans : Société des Nations, Immunités diplomatiques, 30 janvier 1927, Office Circular 5.1927, ANUG, R1272, 19/52433/14. Une circulaire intérieure adoptée de 1922 établit déjà que, « nonobstant les immunités dont il [le personnel] jouit, il est tenu d'observer les lois et les règlements en vigueur en Suisse ». Société des Nations, Circulaire relative aux droits et aux obligations qui découlent pour le personnel du Secrétariat de la Société des Nations de l'article VII du Pacte, 28 octobre 1922, ANUG, R1271, 19/24500/14.

³²⁴ Les fonctionnaires ne peuvent pas renoncer à leur immunité sans l'autorisation du Secrétaire général. Société des Nations, Immunités diplomatiques, 30 janvier 1927, Office Circular 5.1927, ANUG, R1272, 19/52433/14.

³²⁵ Marbeau, *La Société des Nations*, p. 96.

de fascistes fait irruption dans un rassemblement antifasciste organisé dans la salle communale de Plainpalais, un quartier de Genève. L'intervention rapide de la police genevoise permet d'éviter que la « bagarre générale³²⁶ » provoquée par l'interruption du meeting ne dégénère. Lors des affrontements, un fonctionnaire italien de la Société, membre du parti fasciste, est arrêté après avoir agressé un policier, puis libéré dans les heures suivantes. Malgré l'embarras du Secrétariat vis-à-vis des autorités suisses – une enquête interne établira que plusieurs fonctionnaires italiens avaient participé aux échauffourées –, le Secrétaire général ne prendra aucune sanction et se limitera à un rappel aux devoirs du personnel de la Société³²⁷. L'« incident de Plainpalais » est toutefois un cas exceptionnel. Dans les faits, la présence d'un nombre important de personnes bénéficiant d'immunités dans une ville aux dimensions restreintes comme Genève pendant près de vingt-cinq ans n'a pas posé de problèmes majeurs³²⁸.

Les fonctionnaires de la SdN bénéficient également d'exonérations fiscales ainsi que de facilités douanières. Pour ceux de la première catégorie, la Suisse reconnaît l'exemption d'impôts octroyée au corps diplomatique à Berne³²⁹. Pour les fonctionnaires de la deuxième catégorie, la question des immunités fiscales fait l'objet de certaines divergences. Face aux réticences exprimées par les représentants du gouvernement suisse, les représentants du Secrétariat doivent insister. Lors des discussions, le Chef de la section juridique de la SdN Jost Andriaan van Hamel ira jusqu'à souligner qu'il aurait été inadmissible de voir le pays hôte imposer des taxes sur les rémunérations des fonctionnaires, dont le financement était assuré par tous les États membres. Cela aurait en effet donné l'idée que la Suisse « profite³³⁰ » de sa situation aux dépens des autres membres. Finalement, les autorités helvétiques acceptent l'exonération des taxes sur le revenu et sur la fortune ainsi que de l'impôt fédéral de guerre aux fonctionnaires de la deuxième catégorie.

L'un des points les plus délicats concerne les fonctionnaires de nationalité suisse. Cette question provoque plusieurs difficultés et elle n'est en partie réglée qu'avec le *modus operandi* de 1926, après de longues discussions entre le Secrétariat de la SdN et les autorités helvétiques. En effet, Berne considère qu'il est impossible d'accorder des immunités fondées sur le principe d'extraterritorialité à des ressortissants du pays hôte. Cette opposition repose sur un constat relativement simple : même s'il bénéficie d'immunités à l'étranger, un agent diplomatique reste justiciable dans son pays d'origine. Conférer ce statut à un agent dans l'État dont il est ressortissant l'élèverait au-dessus des lois³³¹. De plus, Berne considère que la reconnaissance de l'exonération fiscale aux ressortissants helvétiques

³²⁶ « La bagarre de Plainpalais », *Journal de Genève*, 13 juin 1926.

³²⁷ Société des Nations, Présence de certains membres du Secrétariat à la Réunion publique tenue le 11 juin à la Salle Communale de Plainpalais, 22 juin 1926, ANUG, S917. Sur l'incident de Plainpalais, voir : Tollardo, *Fascist Italy and the League of Nations*, pp.122-129 ; Macfadyen, Davies, Carr, Burley, *Eric Drummond and his Legacies*, pp. 31-32.

³²⁸ Ranshofen-Wertheimer, *The International Secretariat*, p. 266.

³²⁹ Dossier P/D/2. Extrait procès-verbal de la conférence tenue à Berne les 18 et 19 janvier 1921, ANUG, R1270, 19/10195/14.

³³⁰ Société des Nations, Procès-verbal de la séance tenue le 26 novembre 1920, à 14h, entre les représentants du gouvernement suisse et les représentants de la Société des Nations relativement à l'application de l'Article 7, paragraphes 4 et 5 du Pacte, 26 novembre 1920, ANUG, R1270, 19/10195/14.

³³¹ Voir : Société des Nations, La situation fiscale du personnel des organismes de la Société des Nations à Genève possédant la nationalité suisse, 24 février 1926, ANUG, R1271, 19/17704X/14.

violerait le principe d'égalité des Suisses inscrit dans la Constitution fédérale³³². De leur côté, les responsables de la SdN soulignent que le principe des immunités et privilèges est consacré dans le Pacte et refusent l'idée que le pays hôte fasse une distinction entre les fonctionnaires internationaux sur la base de leur nationalité. Finalement, le compromis qui se cristallise dans le *modus operandi* établit que les fonctionnaires de nationalité suisse bénéficient d'immunités de fonction et sont exemptés des impôts directs cantonaux et communaux. Ils restent néanmoins sujets à certaines impositions fédérales, comme l'impôt militaire (que doivent payer les ressortissants suisses exemptés de service militaire)³³³. Malgré les critiques qu'il soulève parfois, le *modus operandi* se révèle satisfaisant aussi bien pour les autorités helvétiques que pour la Société³³⁴. D'ailleurs, au moment de la dissolution de la SdN, on constatera que les dispositions adoptées dans les années 1920 étaient plus favorables que celles de l'Accord sur les privilèges et immunités des Nations Unies³³⁵.

Conformément au Pacte, les accords conclus avec la Suisse garantissent également l'inviolabilité des bâtiments et des archives de la Société. Cela inclut le siège de la SdN, mais aussi les salles occupées temporairement, comme celles où se tiennent les sessions de l'Assemblée avant la construction du Palais des Nations. Ces garanties constituent une nouveauté par rapport au principe de droit international des immunités des ambassades³³⁶. Les services de police suisses ne peuvent pas entrer dans les bâtiments de la SdN sans y être explicitement invités. Au niveau pratique, cela implique pour la Société d'instaurer un système d'huissiers chargés d'assurer la sécurité à l'intérieur des bâtiments³³⁷. Lors des grandes conférences, la sécurité est assurée par des fonctionnaires de police suisse. Ce sont eux qui, par exemple, évacuent les journalistes italiens qui, depuis la galerie où ils ont pris place, tentent d'empêcher l'empereur Haïlé Sélassié de s'exprimer devant l'Assemblée en juin 1936. Robert Capa, alors jeune photographe de la revue *Vu*, immortalise à cette occasion un incident pour le moins cocasse : dans la confusion, les policiers helvétiques extraient *manu militari* un reporter espagnol – après l'avoir probablement confondu avec ses collègues transalpins – en le bâillonnant sans ménagement pour l'emmener au poste de police³³⁸. Quelques jours plus tard, un coup de feu interrompt une séance de l'Assemblée. Stefan Lux, un journaliste tchécoslovaque de confession juive qui avait pris place dans la galerie réservée à la presse, vient de retourner contre

³³² Sur la question, voir : Société des Nations, Communication du Conseil fédéral suisse concernant le régime des immunités diplomatiques du personnel de la Société des Nations, 15 février 1926, ANUG, R1271, 19/17704X/14.

³³³ Société des Nations, Situation du personnel du Secrétariat possédant la nationalité suisse en ce qui concerne le paiement d'impôts et le service militaire, 7 octobre 1926, Office Circular 57/1927, ANUG, R1271, 19/17704X/14.

³³⁴ Pour un aperçu des critiques, voir : Hill, *Immunities and Privileges of International Official*.

³³⁵ Assemblée générale des Nations Unies, Comité chargé des négociations au sujet des avoirs de la Société des Nations. Rapport sur les négociations avec les autorités suisses, 13 juin 1946, ANUG, G.I 4/2/24.

³³⁶ Sur la question, voir : Ray, *Commentaire du Pacte*, p. 292.

³³⁷ Ranshofen-Wertheimer, *The International Secretariat*, p. 233.

³³⁸ « Les incidents de Genève vus par Vu », *Vu*, 8 juillet 1936, n° 434, p. 787. Le journaliste sera libéré après avoir été conduit au poste de police. Je remercie Jacques Obersson de m'avoir signalé cette source.

lui son revolver pour attirer l'attention du monde sur le sort des Juifs en Allemagne³³⁹. Après cet événement dramatique, les contrôles de sécurité du public seront considérablement renforcés³⁴⁰.

Si les forces de police suisses ne peuvent intervenir qu'avec l'accord du Secrétariat, les terrains et les bâtiments de la SdN ne sont juridiquement ni « internationaux » – comme cela a été brièvement envisagé lors des négociations du Pacte à Paris – ni « extraterritoriaux ». Ce point est notamment éclairci à la suite de l'agression du président du Conseil hongrois, le comte Bethlen, par un journaliste à la sortie d'une réunion dans l'hôtel National en 1926³⁴¹. Le tribunal helvétique chargé de juger l'affaire établit que le Code pénal suisse s'applique dans les locaux de la SdN car si, conformément aux dispositions du Pacte, « les bâtiments et les terrains occupés par la Société, par ses services ou ses réunions, sont inviolables, ils ne sont pas extra-territorialisés³⁴² ».

Enfin, l'installation de la SdN à Genève pose la question de la reconnaissance de la personnalité juridique internationale de l'organisation qui, au moment où celle-ci voit le jour, est traditionnellement limitée aux États et à laquelle le Pacte ne fait aucune allusion³⁴³. Encore une fois, les autorités helvétiques font preuve de compréhension et reconnaissent dès l'Arrangement de 1921 (puis ensuite avec le *modus vivendi* de 1926) que la SdN dispose d'un « statut analogue à celui d'un État » et peut prétendre « à la même indépendance à l'égard des organes administratifs et judiciaires suisses que les autres membres de la communauté internationale³⁴⁴ ». Certains juristes observent ainsi que ces accords peuvent être considérés comme les premières sources d'une coutume internationale en vertu de laquelle les organisations internationales possèdent une personnalité juridique et disposent de privilèges et immunités³⁴⁵. C'est donc à de multiples niveaux que les solutions trouvées pour régler les questions juridiques et administratives produites par l'établissement de la Société sur les bords du lac Léman se révèlent innovantes. Elles constituent un précédent important et laissent une empreinte dans l'évolution des organisations internationales.

³³⁹ Betty Sargent, « The Desperate Mission of Stefan Lux », *The Georgia Review*, vol. 43, n° 4, hiver 1989, pp. 693-707. Voir également : Carolyn N. Biloft, *A Violent Peace Media, Truth, and Power at the League of Nations*. Chicago, University of Chicago Press, 2021, pp. 89-105.

³⁴⁰ Voir rapport « Incident du journaliste tchécoslovaque dans le hall de l'Assemblée ». Stencek à Avenol, 7 juillet 1936, ANUG, R5230, 15/24650/17433.

³⁴¹ « Incident à Genève », *Le Petit Parisien*, 11 juin 1926. Disponible sur Gallica, la bibliothèque numérique de la Bibliothèque nationale de France, [en ligne] [ark:/12148/bpt6k606508f](https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k606508f) (dernière consultation novembre 2021).

³⁴² Jurisprudence pénale, Assises fédérales du 1^{er} arrondissement réunies à Genève les 24 et 25 janvier 1927 dans la cause Ministère public de la Confédération suisse contre Ivan de Justh, *Revue pénale suisse*, 40^e année, Berne, Verlag von Stämpfli and Co., 1927, p. 184.

³⁴³ Kunz, « Privileges and Immunities of International Organizations », p. 848.

³⁴⁴ Motta à Drummond, 19 juillet 1921, ANUG, R1270, 19/10195/14.

³⁴⁵ Mainetti, Denis, « Article 7 », p. 367. Sur la question des immunités et privilèges, voir aussi : Vittorio Mainetti, « The League of Nations and the Emergence of Privileges and Immunities of International Organizations », in Roberto Virzo, Ivan Ingravallo (éd.), *Evolution in the Law of International Organizations*, Leiden, Brill, 2015, pp. 324-363. En réalité, les responsables suisses ont déjà implicitement reconnu la personnalité juridique de la Société en acceptant que l'achat de l'hôtel National se fasse à son nom.

Genève, capitale des Nations

L'installation de la première organisation intergouvernementale créée pour maintenir la paix et favoriser la coopération internationale pose de nombreux défis d'ordre matériel, juridique et administratif. Certaines de ces difficultés ont sans doute découlé des particularités de Genève, qui ne disposait ni des services ni des infrastructures d'une grande capitale. Pourtant, si l'établissement du siège de la Société dans un centre périphérique présente certains désavantages, il ne coupe pas pour autant l'organisation du reste du monde, comme l'avaient redouté les plus sceptiques. De fait, la paisible ville suisse se révèle un cadre favorable pour le déploiement des activités de l'organisation ainsi qu'un lieu de rencontre privilégié. Au fur et à mesure que Genève s'impose en tant que centre politique et plateforme de coopération internationale, l'intérêt suscité par les réunions prévaut sur les difficultés de transport. Sur le plan des communications, des progrès constants ont été accomplis en dépit des défis matériels, financiers et politiques. D'ailleurs, les questions relatives à la mise en service et à l'exploitation de Radio-Nations révèlent que la neutralité suisse – qui avait été invoquée comme argument de poids en faveur de l'installation du siège de la Société à Genève – va poser certaines difficultés dans les relations entre la Société et le pays hôte à la veille de la Seconde Guerre mondiale³⁴⁶.

De fait, l'histoire de la SdN est intrinsèquement liée avec celle de Genève. D'une part, l'évolution de l'organisation imprègne le développement de la ville. D'autre part, la gestion de l'installation et du développement de la SdN représente un précédent important pour les organisations internationales modernes. Pour leur part, les autorités municipales, cantonales et fédérales ont consenti des efforts considérables pour faciliter l'établissement de la Société à Genève. Ce soutien s'avère important pour combler, du moins en partie, les carences matérielles auxquelles la SdN est confrontée ainsi que pour surmonter les questions juridiques et administratives – parfois aussi délicates qu'inédites – posées par l'installation d'une organisation pionnière dans de nombreux domaines. Le politologue Jean Siotis observe ainsi que l'« exceptionnelle souplesse d'esprit des responsables suisses » fait des rapports entre la Société et l'État hôte « un modèle que les institutions internationales de l'après-guerre ont toujours essayé d'imiter, sans réussir dans tous les cas à obtenir d'autres gouvernements la même compréhension que celle dont firent preuve les autorités helvétiques³⁴⁷ ».

³⁴⁶ Ranshofen-Wertheimer, *The International Secretariat*, p. 428.

³⁴⁷ Siotis, *Essai sur le Secrétariat international*, p. 84.

*Les badauds attendent
la sortie des délégués
sur le quai des Bergues,
1920, Archives des
Nations Unies à Genève.*





*Vue du lac Léman
depuis le quai rebaptisé
quai Wilson en 1924,
s.d., Archives des
Nations Unies à Genève.*



*Personnel de
la Section de l'information
du Secrétariat de
la Société des Nations,
1924, Archives des
Nations Unies à Genève.*

*Public assistant à
une réunion de l'Assemblée,
s.d., Archives des
Nations Unies à Genève.*



*Dîner officiel,
s.d., Archives des
Nations Unies à Genève.*



*Station radiotélégraphique
« Radio-Nations » à Prangins,
s.d., Archives des
Nations Unies à Genève.*

L'histoire méconnue de l'emblématique « Mémorial Wilson »³⁴⁸

Avec près de six tonnes, plus de trois mètres de diamètre et les quatre-vingt-cinq constellations stylisées sur sa superficie³⁴⁹, la Sphère armillaire, qui trône depuis plus de soixante-quinze ans dans la cour d'honneur du Palais des Nations, est l'un des symboles emblématiques de la « Genève internationale ». Cependant, si cette œuvre sculpturale témoigne du rayonnement de la ville suisse sur la scène internationale, son histoire reste méconnue.

La Sphère armillaire a été réalisée grâce au prix décerné par la Fondation Woodrow Wilson à la Société des Nations en 1929. Le don de cette influente fondation new-yorkaise entendait récompenser l'organisation créée après la Première Guerre mondiale pour son engagement en faveur de la paix et honorer la mémoire de l'ancien président des États-Unis Woodrow Wilson. Toutefois, il faut attendre près de dix ans pour que le projet de mémorial se concrétise. Comme l'a constaté un fonctionnaire du Secrétariat, « [l]e prix aurait pu être un des épisodes les plus agréables dans l'histoire de la Société. Il a été à l'origine de dossiers de correspondance, de visites compliquées, de malentendus des deux parties et d'anxiété que je n'aurais jamais cru possibles pour cette question³⁵⁰ ». Finalement, le mémorial conçu et réalisé par le sculpteur américain Paul Manship pour célébrer les espoirs de paix wilsoniens n'est installé que quelques jours après le déclenchement de la Seconde Guerre mondiale en Europe.

Au-delà de la dimension artistique, l'examen des documents d'archives retraçant l'histoire du « Mémorial Wilson » se révèle intéressant de plusieurs points de vue. En premier lieu, il permet de comprendre comment la Sphère armillaire a vu le jour en dévoilant le jeu complexe d'interactions entre la réalisation de l'œuvre et le contexte politique qui a marqué l'activité de la Société au cours des années 1930. Effectivement, la quasi-décennie de retards et de rebondissements qui ont caractérisé l'installation de l'œuvre dans la cour d'honneur du Palais des Nations est intimement liée à l'histoire de l'organisation genevoise. Qui plus est, le dossier du Mémorial Wilson permet de comprendre que les relations entre la SdN et les États-Unis ont été bien plus complexes que l'absence formelle de contacts à laquelle elles sont pourtant souvent résumées. En effet, les centaines de pages de documents conservés dans les archives illustrent comment, contrairement aux idées reçues, les États-Unis ont maintenu de manière ininterrompue des relations avec la Société, notamment grâce à l'action d'acteurs privés. Enfin, l'histoire du monument sculptural devenu aujourd'hui un symbole de la Genève internationale témoigne de l'héritage, largement sous-estimé, de la SdN à l'ONU. Le Mémorial Wilson permet ainsi d'appréhender la nature de l'empreinte de ce que Lord Robert Cecil a qualifié de « grande expérience » de la Société, aussi bien pour les Nations Unies que pour Genève³⁵¹.

³⁴⁸ L'auteur remercie les éditeurs de la *Revue d'histoire suisse* de l'avoir autorisé à publier une version remaniée de l'article « La Sphère armillaire: l'histoire d'un mémorial oublié » paru dans la *Revue d'histoire suisse* (vol. 68, n° 3, 2018).

³⁴⁹ Del Bubba, Note pour le dossier G.II.B. 2/5/21-41.606, 3 janvier 1969, ANUG, G.II.B. 2/5/21/41606.

³⁵⁰ Sweetser à Secrétaire général par intérim, 16 juillet 1938, ANUG, R5466, 18B/2487/992.

³⁵¹ Voir: Viscount Cecil (Lord Robert Cecil), *A Great Experiment*, Londres, Jonathan Cape, 1941.

Le prix de la Fondation Wilson et le projet de mémorial

La Sphère armillaire est exécutée grâce à l’attribution à la SdN, en décembre 1929, d’un prix décerné par la Fondation Woodrow Wilson et assorti d’un montant de vingt-cinq mille dollars. Créée au début des années 1920, cette fondation apolitique entend promouvoir les idéaux libéraux et démocratiques de l’ancien président américain en attribuant des bourses et des prix sur le modèle du comité Nobel³⁵². Dans un entretien accordé au *New York Times*, Henry Morgenthau, alors président de la Fondation, déclare que l’attribution du prix à la Société marque l’expression de la satisfaction à l’égard des « magnifiques progrès » réalisés par l’organisation depuis sa création ainsi que vis-à-vis de son activité pour promouvoir la paix³⁵³. La dotation du prix est destinée à ériger un monument à la mémoire du président Wilson dans le nouveau siège de la Société, dont le chantier avait été inauguré en grande pompe quelques semaines auparavant en septembre 1929.

Le contexte politique dans lequel le Conseil de la SdN accepte officiellement la donation de la Fondation Wilson est marqué par un sentiment d’optimisme et de confiance. La session de l’Assemblée qui s’était conclue quelques semaines auparavant avait été imprégnée de « l’esprit de Genève ». Certes, dans les semaines suivantes, les nouvelles provenant des États-Unis après l’effondrement de la bourse de New York suscitaient certaines inquiétudes. Néanmoins, à l’époque il était difficile d’envisager l’ampleur de la crise économique mondiale qui se profilait à l’horizon³⁵⁴.

Sur le plan formel, la donation d’une institution privée, qui plus est d’un pays comme les États-Unis qui n’est pas membre de l’organisation genevoise, peut surprendre au premier abord. Pourtant, la démarche de la Fondation Wilson n’est pas isolée. En 1927, la Société a déjà accepté le don de John D. Rockefeller Jr. afin de doter son nouveau siège d’une bibliothèque. Dans cette optique, le Prix de la Fondation Wilson indique qu’en dépit de la politique isolationniste adoptée par le gouvernement américain immédiatement après la Première Guerre mondiale, les liens entre les États-Unis et la SdN n’ont jamais été totalement rompus. De fait, plusieurs acteurs privés américains, souvent influents politiquement, vont nouer des relations étroites avec la Société. Beaucoup d’entre eux œuvrent afin de promouvoir le travail de l’organisation genevoise auprès de l’opinion publique dans leur pays et font le déplacement en Suisse pour assister aux grandes réunions. Le diplomate espagnol et fonctionnaire de la SdN Salvador de Madariaga remarquera d’ailleurs dans ses mémoires que les rencontres à Genève attiraient régulièrement « une migration de colombes américaines (...), d’amoureux frustrés de la Société³⁵⁵ ». C’est ainsi qu’un réseau aussi informel que complexe se met en place entre différents interlocuteurs américains et le Secrétariat. Dans ce cadre, comme les travaux d’historiens tels que Ludovic Tournès l’ont démontré, certaines institutions philanthropiques – notamment la Fondation Rockefeller et la Carnegie Endowment for International Peace – vont participer au financement d’activités techniques de la SdN, en particulier dans le domaine de la

santé ou de la coopération économique³⁵⁶. Formellement, les relations entre Genève et Washington vont toujours rester sensibles au vu du clivage politique généré au sein de l’opinion américaine par la question de la coopération avec Société après le refus d’adhérer à l’organisation. Il n’en reste pas moins que les acteurs non gouvernementaux ont développé d’importants canaux de communication et de coopération entre la Société et les États-Unis. À côté des relations formelles entre le gouvernement américain et le Secrétariat, c’est donc une diplomatie certes informelle, mais pas moins importante, qui va prendre forme.

Cependant, en dépit de ce constat, la Société va demeurer une organisation essentiellement européenne. La majorité des États membres ainsi que les questions politiques soumises à Genève restent concentrées sur le Vieux Continent. D’ailleurs, le dossier du Mémorial Wilson permet de saisir cet eurocentrisme. En 1930, Eric Drummond doit décliner l’invitation à se voir remettre le prix de la Fondation Wilson à New York. Si le prétexte invoqué est un emploi du temps très chargé, la raison de ce refus est avant tout d’ordre politique. Durant les dix ans d’existence de la SdN, le Secrétaire général ne s’est jamais rendu en visite officielle en dehors du continent européen. Au sein du Secrétariat, on craint que réserver ce premier déplacement à un pays qui ne fait pas partie de la Société puisse susciter des critiques de la part des États membres non européens³⁵⁷.

Au moment de l’attribution du prix, la forme que doit prendre le mémorial en l’honneur de Wilson n’est pas clairement établie. La formulation de la résolution avec laquelle le Conseil accepte la donation le 13 janvier 1930 est très vague. Elle autorise le Secrétaire général, « après avoir consulté les architectes et le Comité du bâtiment », à arrêter, d’un commun accord avec les responsables américains, l’utilisation du prix pour « qu’il réponde au but que la Fondation avait en vue en l’offrant à la Société des Nations³⁵⁸ ». On envisage alors de modifier les plans du Palais des Nations pour ajouter une tour dotée d’un carillon, que certains imaginent déjà jouer les hymnes nationaux des États membres lors des grandes conférences³⁵⁹. Cette proposition est néanmoins rapidement écartée au profit d’un projet de portes monumentales en bronze placées à l’entrée du bâtiment de l’Assemblée³⁶⁰. Toutefois, même si l’idée semble appréciée des deux côtés de l’Atlantique, sa réalisation va demeurer incertaine pendant de longs mois.

En effet, si la première pierre du Palais des Nations est posée en septembre 1929, les travaux de construction n’ont pas encore débuté. En janvier 1930, Drummond est même contraint d’admettre devant le Conseil que de nombreux « points importants » des plans du nouveau siège de la SdN sont encore en suspens³⁶¹. En attendant de régler ces questions, le Secrétariat s’engage à transmettre dès que

³⁵⁶ Ludovic Tournès, *Les États-Unis et la Société des Nations (1914-1946)*, Berne, Peter Lang, 2016, p. 12. Voir également : Warren Kuehl, Lynne Dunn, *Keeping the Covenant: American Internationalists and the League of Nations, 1920-1939*, Kent, Kent State University Press, 1997; Katherine C. Lavelle, « Exit, voice, and loyalty in International Organizations: US Involvement in the League of Nations », *Review of International Organizations*, n° 2, 2007, pp. 371-393.

³⁵⁷ Drummond à Armstrong, 3 avril 1930, ANUG, R3448, 18B/16785/1081.

³⁵⁸ Conseil, Gift by the Woodrow Wilson Foundation for the New Buildings of the League of Nations, Official Journal of the League of Nations, Xle année, n° 2, février 1930, p. 63.

³⁵⁹ Sweetser à Drummond, 4 mars 1930, ANUG, R3448, 18B/16785/1081; Note, 17 octobre 1933, TNA, WORK 10/71.

³⁶⁰ Chief Internal Services à Sweetser, 21 février 1930, ANUG, R3446, 18B/16785/1081.

³⁶¹ Extrait du procès-verbal de la 3^e séance de la 58^e session du Conseil, 14 janvier 1930, ANUG, R3450, 18B/17260/2354.

³⁵² The Woodrow Wilson Foundation, *The Woodrow Wilson Foundation: A Tribute to a Great American*, New York, Issued by the National Committee, 1922, p. 5.

³⁵³ « Wilson Prize Hails a ‘Living’ League », *The New York Times*, 29 décembre 1929.

³⁵⁴ Walters, *The History of the League of Nations*, p. 412.

³⁵⁵ Salvador de Madariaga, *Morning Without Noon: Memoirs*, Westmead, Hampshire, Saxon House, 1973, p. 34.

possible les plans du bâtiment de l'Assemblée à la Fondation Wilson afin que celle-ci désigne l'artiste de son choix pour la réalisation du mémorial. Il faut néanmoins attendre jusqu'au printemps 1934 pour que les responsables de la SdN soient en mesure de fournir à la Fondation les plans précisant les conditions que les portes doivent remplir. Ce retard s'explique par les difficultés rencontrées dans la construction du Palais des Nations. Tout d'abord, les travaux ne commencent qu'en mars 1931, soit dix-neuf mois après la pose de la première pierre. Ensuite, les problèmes budgétaires affectent l'approbation des plans du bâtiment de l'Assemblée, qui doivent être révisés à plusieurs reprises par souci d'économie. Enfin, les difficultés sont accentuées par la dégradation du contexte politique international. Le climat d'optimisme dans lequel la SdN a accepté la donation de la Fondation Wilson s'est dissipé en 1934. L'effondrement de l'économie mondiale a favorisé la montée des tensions sociales et la polarisation du système international. Derrière les déclarations d'intention sur la nécessité de renforcer la coopération internationale pour faire face à la crise qui traverse le monde, « l'esprit de Genève » laisse progressivement la place à un sentiment de méfiance et un phénomène de repli sur soi des États. Dès le début des années 1930, la SdN est confrontée à une succession de crises qui minent sa crédibilité politique. En 1931, elle est impuissante face à l'occupation japonaise de la Mandchourie. Concentrées sur la gestion de la crise économique mondiale provoquée par le krach boursier de 1929 et incapables de former un front commun, les grandes puissances hésitent à faire preuve de fermeté à l'égard du Japon. En fin de compte, les mois de tergiversations et de débats stériles à Genève permettent à Tokyo de quitter la Société en toute impunité. En 1933, la Conférence monétaire et économique internationale organisée à Londres sous les auspices de la SdN se conclut sur un échec, ébranlant tout espoir de réponse multilatérale pour faire face à la crise économique mondiale. Enfin, la même année, la paralysie de la Conférence mondiale pour le désarmement offre à l'Allemagne nazie un prétexte pour quitter l'organisation genevoise.

Les implications de cette période de crise n'échappent pas aux observateurs de l'époque et se reflètent dans la correspondance sur le don de la Fondation Wilson. Cela s'explique en tenant compte du profil des interlocuteurs qui s'occupent de la question du mémorial à New York et à Genève. Pour la Société, le dossier est en grande partie suivi par Arthur Sweetser, un des rares hauts fonctionnaires américains qui continue à travailler auprès du Secrétariat après le refus de Washington d'adhérer à la SdN³⁶². Figure à bien des égards exceptionnelle, il intègre la Section de l'information en 1919 pour quitter la Société en 1942³⁶³. Sweetser devient ainsi le principal intermédiaire entre la SdN et les États-Unis³⁶⁴. Sa présence à Genève témoigne de l'importance que revêtent pour le Secrétariat les contacts avec les différents interlocuteurs américains. En 1930, Sweetser décrit ses fonctions en notant qu'il suit « toutes les phases des relations entre la Société et les États-Unis, qu'elles soient privées ou officielles, avec le gouvernement, le public, la presse ou les grandes fondations³⁶⁵ ». Du côté de la Fondation Wilson, le président du comité chargé du dossier est Hamilton Armstrong, rédacteur en chef de la revue *Foreign Affairs*, publiée par le groupe de réflexion Council on Foreign Affairs dans

le but d'informer le public américain sur les grandes questions internationales³⁶⁶. Au vu de la carrure des deux interlocuteurs, il n'est pas surprenant de constater qu'en marge des questions techniques liées au don de la Fondation Wilson, les deux hommes vont échanger leurs points de vue sur les défis auxquels la Société est confrontée. En mars 1934 en particulier, Sweetser constate avec clairvoyance que la SdN traverse une période déterminante pour son avenir, et qui peut potentiellement mener à des issues diamétralement opposées. « Il semble », écrit-il à Armstrong, « que nous nous trouvions à un tournant dans l'histoire³⁶⁷ ». Le fonctionnaire américain ne se trompait pas : les mois suivants vont se révéler cruciaux pour le destin politique de la SdN.

En dépit de la montée des tensions internationales, l'approbation des plans du bâtiment de l'Assemblée permet de débloquer le projet du mémorial Wilson. Conformément à l'accord général, la fondation américaine désigne Paulanship pour réaliser l'œuvre. Manship est à l'époque l'un des sculpteurs américains les plus en vue sur la scène internationale. Fasciné par l'art classique, il se trouve selon un de ses biographes « béatifié comme saint patron de l'Art Déco » dans son pays³⁶⁸. Parmi les œuvres réalisées avant le mémorial Wilson figurent les portes monumentales du zoo de New York (le *Rainey Memorial Gateway*, 1934) et le *Prométhée* (1934) installé devant le Rockefeller Center à Manhattan³⁶⁹. Selon Armstrong, la sélection de Manship est non seulement justifiée par ses qualités artistiques extraordinaires, mais aussi parce que sa production est en grande partie composée d'œuvres en bas-relief et en métal, « une combinaison de talents particulièrement importante » pour la réalisation du Mémorial³⁷⁰.

Au cours de l'été 1934, l'artiste américain effectue sa première visite à Genève pour rencontrer les responsables de la SdN et les architectes du Palais. Malgré quelques hésitations³⁷¹, le projet d'installation de trois portes monumentales à l'entrée du bâtiment de l'Assemblée est confirmé et Manship s'attelle à la tâche. Dans les mois suivants, l'artiste transmet ses dessins préparatoires à Genève, sans pour autant recevoir de réponse de la part des responsables de la Société. De fait, le projet va rester en suspens pendant presque un an. La raison de cette attitude dilatoire du Secrétariat est expliquée par Sweetser dans une lettre adressée à Armstrong en juin 1935 : « les progrès sont toujours lents pour ce genre de question, parce que vous devez vous confronter à la double difficulté de devoir répondre à des tempéraments et des goûts artistiques de personnes de différentes nationalités qui, en plus, sont rarement au même endroit au même moment³⁷² ». En réalité, le silence de Genève s'explique par l'accueil très mitigé réservé aux dessins de Manship. Les responsables de la Société les jugent décevants. Dans une lettre privée avec laquelle il transmet le projet de portes en bronze à l'artiste espagnol José Maria Sert, Joseph Avenol – qui a succédé à Drummond au poste de

³⁶⁶ Voir : Peter Grose, *Continuing the Inquiry. The Council on Foreign Relations from 1921 to 1996*, New York, The Council on Foreign Relations, 2006.

³⁶⁷ Sweetser à Armstrong, 17 mars 1934, ANUG, R5466, 18B/2487/992.

³⁶⁸ Même si Manship ne se qualifia jamais lui-même de sculpteur art déco. Harry Rand, *Paul Manship*, Washington, Smithsonian Institution Press, 1989, p. 71.

³⁶⁹ Rand, *Paul Manship*, pp. 139-143. Henry Rand remarque que les tortues sur lesquelles repose la Sphère armillaire reprennent des figures déjà réalisées sur les portes du zoo de New York. Rand, *Paul Manship*, p. 124.

³⁷⁰ Sweetser à Armstrong, 30 juin 1935, ANUG, R3466, 18B/2487/992.

³⁷¹ Secrétaire du Comité du bâtiment, Record of Interview, 20 août 1934, ANUG, R5466, 18B/2487/992.

³⁷² Sweetser à Armstrong, 1 juin 1935, ANUG, R5466, 18B/2487/992.

³⁶² Terry Deibel, *Le Secrétariat de la Société des Nations et l'internationalisme américain, 1919-1924*, Genève, Centre européen de la Dotation Carnegie pour la paix internationale, 1972, p. 16. Malgré la défection des États-Unis, le Secrétariat de la SdN compta toujours des fonctionnaires de nationalité américaine. Ranshofen-Wertheimer, *The International Secretariat*, p. 362.

³⁶³ Vilatte, 29 mai 1946, ANUG, S889.

³⁶⁴ Comert, Mr. Arthur Sweetser, 15 novembre 1924, ANUG, S889, Annual Reports III.

³⁶⁵ Sweetser à Drummond, 23 janvier 1930, ANUG, S889, Personal Office File I.

Secrétaire général de la SdN en 1933 – va même jusqu’à écrire : « vous comprendrez, en le voyant, mon embarras³⁷³ ». De plus, au moment où le gros des travaux du bâtiment a été achevé, des doutes commencent à circuler sur le bien-fondé du projet. Le Palais des Nations dispose de plusieurs entrées et les portes monumentales ne doivent être utilisées qu’à l’occasion des sessions de l’Assemblée, c’est-à-dire une fois par an. Cette position excentrée convient-elle vraiment à la place que mérite un mémorial dédié à Wilson ?

Pour trancher cette question, les responsables de la SdN estiment qu’une délégation de la Fondation doit venir à Genève pour se rendre compte en personne de la situation. Bien que provoquant un nouveau retard – Armstrong et Manship ne peuvent faire le déplacement qu’au cours de l’été 1935 –, cette visite va toutefois s’avérer constructive. Que ce soit pour des raisons esthétiques ou pour des considérations d’ordre politique, le projet de portes monumentales est abandonné en faveur de la réalisation d’une sphère en bronze³⁷⁴. L’approbation du nouveau projet est notamment facilitée par les photographies soumises par Manship de deux modèles de sphères de dimensions réduites, qui suscitent des réactions très positives parmi les responsables de la SdN. Les deux œuvres présentées par Manship sont respectivement une « sphère armillaire » – constituée de cercles métalliques au centre desquels sont placés des figures humaines – et une « sphère céleste » – dont la superficie est recouverte de constellations³⁷⁵. Si Avenol paraît plus convaincu par la sphère armillaire, l’artiste va persuader la Fondation Wilson d’approuver la réalisation du Mémorial sur le modèle de la sphère céleste. Ce malentendu explique probablement pourquoi la dénomination de l’œuvre de Manship va susciter certains malentendus à Genève. Les documents officiels du Secrétariat de la SdN en français font le plus souvent référence à l’œuvre sculpturale en utilisant la dénomination « Sphère armillaire » ou « Mémorial Wilson », tandis que les documents en anglais s’y réfèrent en la désignant souvent comme *Celestial Sphere*.

Quoi qu’il en soit, la nouvelle forme du mémorial permet à la fois de lever les doutes vis-à-vis des dessins des portes proposés par l’artiste tout en lui accordant un emplacement plus conforme : la terrasse supérieure de la cour d’honneur du Palais des Nations. Si cette décision impose à Manship de faire table rase du travail préparatoire réalisé pour les portes monumentales, l’adoption du projet de sphère armillaire paraît permettre la concrétisation du don de la Fondation Wilson³⁷⁶.

La remise en question du projet et la décision finale

Alors que les grandes lignes du mémorial semblent réglées, les circonstances politiques vont retarder la conclusion d’un accord formel. En effet, au moment de la visite d’Armstrong et de Manship à Genève, le différend italo-éthiopien monopolise l’attention du Secrétariat. Ce qui est connu à l’époque sous le nom de crise d’Abyssinie a commencé après un incident survenu en

³⁷³ Avenol à Sert, 28 février 1935, ADF, Papiers privés Avenol, 6/PAAP/7. Sert avait notamment décoré la salle du Conseil du Palais des Nations.

³⁷⁴ Sweetser, Woodrow Wilson Memorial, document sans date, ANUG, R5466, 18B/2487/992.

³⁷⁵ Llyod, Record of interview, 20 août 1934, ANUG, R5466, 18B/2487/992. Voir : Rand, *Paul Manship*, pp. 124-125. Le modèle de la sphère armillaire présenté à Genève par Manship a servi pour la réalisation de l’œuvre *Cycle of Life*, installée sur le campus de la Phillips Academy à Andover dans l’État de Massachussets aux États-Unis, tandis que le modèle de la sphère céleste a été utilisé pour réaliser l’*Aero Memorial* installé à Philadelphie.

³⁷⁶ Sweetser à Avenol, 20 juillet 1935, ANUG, R5466, 18B/2489/992.

décembre 1934 dans la localité de Oual-Oual, située à proximité de la frontière entre l’Éthiopie et la Somalie italienne. Dans les mois suivants, toutes les tentatives de médiation se heurtent à la mauvaise volonté de Rome. Pour Benito Mussolini, l’incident est un prétexte pour offrir au régime fasciste un empire à la hauteur de ses ambitions politiques. Au cours de l’été 1935, des efforts diplomatiques considérables sont consentis pour éviter un conflit entre l’Éthiopie et l’Italie. Le climat politique n’y est cependant pas favorable. Derrière les déclarations de circonstances, Paris et Londres hésitent à sacrifier leurs relations avec Mussolini pour défendre l’Éthiopie. Face à la montée de l’Allemagne hitlérienne en Europe, l’Italie est considérée comme un acteur important des équilibres politiques européens. Afin d’éviter de pousser Mussolini dans les bras d’Hitler, les capitales démocratiques préfèrent temporiser et paraissent accepter les réassurances de Rome sur le caractère pacifique de ses intentions. Pourtant, il est difficile d’ignorer les préparatifs militaires entrepris par le régime fasciste. La politique dilatoire de l’Italie laisse envisager le pire. En août 1935, Sweetser confie à Armstrong que le différend italo-éthiopien suscite une grave appréhension à Genève et qu’il voit s’amenuiser les possibilités d’éviter « une catastrophe majeure³⁷⁷ ».

La crise d’Abyssinie a des répercussions directes sur le projet du Mémorial Wilson. Malgré l’accord de principe avec la Fondation, les responsables de la SdN se rendent compte que la terrasse supérieure de la cour d’honneur du Palais des Nations semble déjà avoir été promise à une donation italienne³⁷⁸. Même s’il n’est pas clair de la suite que le gouvernement italien entend donner au projet, le Secrétariat ne peut se permettre de provoquer de malentendus, surtout à un moment où les relations avec Rome sont aussi sensibles. Ainsi, les responsables de la SdN estiment qu’il est nécessaire de trouver un autre emplacement pour le Mémorial Wilson et proposent de l’installer dans la cour du Secrétariat³⁷⁹. On y installe même une maquette en bois pour envoyer des photographies aux États-Unis afin de convaincre la Fondation Wilson et Manship. Cette proposition est néanmoins rejetée par les responsables américains, et ce n’est qu’après un échange copieux de correspondance qu’au cours de l’automne 1935, un compromis paraît finalement se dégager en faveur d’un emplacement du Mémorial dans la cour d’honneur du Palais des Nations³⁸⁰. Cependant, différents facteurs vont retarder la conclusion d’un accord définitif.

D’un côté, il semble que le déménagement du Secrétariat dans le Palais des Nations provoque des difficultés logistiques et des retards dans la transmission du courrier³⁸¹. En effet, même si les difficultés financières n’avaient pas encore permis de finaliser les travaux de l’ensemble du Palais des Nations ni des aménagements extérieurs, le Secrétariat va quitter l’hôtel National pour prendre ses quartiers dans son nouveau siège. De l’autre côté, la question de l’Abyssinie continue de monopoliser l’attention et l’énergie de la SdN. Le différend italo-éthiopien s’est transformé en conflit armé à la suite de l’invasion italienne et, en octobre 1935, la Société a approuvé l’adoption de sanctions

³⁷⁷ Sweetser à Armstrong, 3 août 1935, ANUG, R5466, 18B/2487/992. Sur le conflit italo-éthiopien, voir : André Mandelstam, *Le conflit italo-éthiopien devant la Société des Nations*, Paris, Recueil Sirey, 1937 ; George Baer, *The Coming of the Italian-Ethiopian War*, Cambridge, Harvard University Press, 1967 ; George Baer, *Test Case. Italy, Ethiopia, and the League of Nations*, Stanford, Hoover Institution Press, 1976.

³⁷⁸ Llyod (?) à Sweetser, 5 juillet 1935, ANUG, R5466, 18B/2489/992.

³⁷⁹ Sweetser à Armstrong, 25 novembre 1935, ANUG, R5466, 18B/2487/992.

³⁸⁰ Armstrong à Sweetser, 22 janvier 1936, ANUG, R5466, 18B/2487/992.

³⁸¹ Sweetser à Armstrong, 3 mars 1936, ANUG, R5466, 18B/2487/992.

108 • à l'encontre de l'Italie. Toutefois, à cause du manque de détermination politique des grandes puissances, les mesures prises contre Rome se révèlent inefficaces. Elles n'empêchent Mussolini ni de conquérir l'Éthiopie ni, tout comme l'avait fait le Japon quelques années auparavant, de claquer la porte de l'organisation genevoise en toute impunité. Décrédibilisée par son échec à faire respecter les principes du Pacte et surtout à protéger l'un de ses membres contre une agression flagrante, la SdN va dès lors perdre toute influence politique sur la scène internationale³⁸².

Ce contexte explique pourquoi l'accord sur la Sphère armillaire n'est formalisé qu'au début de 1936. La Fondation Wilson accepte finalement de changer l'emplacement de l'œuvre de la terrasse supérieure à la terrasse inférieure de la cour d'honneur du Palais des Nations, à condition que la SdN assure un aménagement digne du mémorial (notamment avec la construction d'un bassin)³⁸³. Après avoir signé le contrat en mars 1936, Manship commence la réalisation du modèle en plâtre de la Sphère armillaire. Pourtant, alors que le projet semble finalisé, un nouveau rebondissement rouvre la question quelques mois plus tard.

Au cours du printemps 1937, les travaux de la cour d'honneur et du parc du Palais des Nations sont achevés. En particulier, des constructions situées en face du siège de la SdN sont rasées, libérant ainsi une vue remarquable sur le lac Léman et le massif des Alpes. Ces changements vont pousser Avenol et les architectes du Palais à émettre des doutes sur le choix de l'emplacement du mémorial. Selon eux, l'installation de la Sphère dans la cour d'honneur risque de nuire à l'harmonie du paysage et de « distraire » le regard de la beauté du panorama³⁸⁴. Cette remarque ne se fonde pas seulement sur des considérations esthétiques. À l'époque, les responsables de la construction du Palais des Nations estiment que le bâtiment ne doit pas seulement refléter le prestige de la SdN. Il doit aussi, de par son architecture et le cadre qu'il offre, apaiser les esprits et favoriser les échanges entre les nations. Or, les responsables de la SdN considèrent que la vue du Palais dégage un « sentiment de calme et tranquillité » et ne doit pas être entravée par « un objet quelque peu original tel que le Mémorial³⁸⁵ ». De plus, les architectes, qui se plaignent de ne pas avoir été consultés, formulent des réserves sur la cohérence entre une sphère en bronze richement ornée et les lignes sobres du Palais des Nations³⁸⁶. Pour pallier cette situation, les responsables du Secrétariat suggèrent de déplacer la Sphère armillaire sur la place des Nations, située en dehors du parc de l'Ariana, devant l'entrée principale du siège de la Société. Ce revirement indispose profondément aussi bien les responsables de la Fondation Wilson que Manship, qui répond aux responsables du Secrétariat que son œuvre est expressément conçue pour être installée dans la cour d'honneur du Palais des Nations³⁸⁷.

³⁸² Certains historiens soupçonnent Avenol d'avoir favorisé les ambitions de Mussolini dans le but de maintenir l'Italie dans la Société. Voir : James Barros, *Betraysal from Within*, (en particulier chapitre 3).

³⁸³ À la même occasion, la Fondation décida de verser 6000 dollars en plus de la somme du prix de 1929 pour rétribuer le travail effectué jusque-là par l'artiste. Armstrong à Sweetser, 19 mars 1936, ANUG, R5466, 18B/2487/992.

³⁸⁴ Sweetser (?) à Manship, 16 août 1937, ANUG, 5466, 18B/2487/992 ; Sweetser à Armstrong, 9 novembre 1937, ANUG, 5466, 18B/2487/992.

³⁸⁵ Sweetser à Armstrong, 7 octobre 1937, ANUG, 5466, 18B/2487/992.

³⁸⁶ Sweetser à Armstrong, 9 novembre 1937, ANUG, 5466, 18B/2487/992.

³⁸⁷ Stencek, Memorial to President Wilson: Gift of the Woodrow Wilson Foundation, 22 juillet 1938, ANUG, R5466, 18B/2487/992.

Les divergences sur l'emplacement de la Sphère paralysent le dossier pendant plusieurs mois. Encore une fois, les circonstances politiques – notamment le conflit sino-japonais qui a éclaté en 1937³⁸⁸ – contraignent les responsables de la Société à mettre de côté la question. Ce retard supplémentaire suscite de vives tensions. Face au refus de la Fondation de déplacer le Mémorial, les responsables de la SdN sollicitent le Service juridique du Secrétariat pour déterminer dans quelle mesure les termes de l'accord conclu en 1936 pouvaient être considérés juridiquement contraignants³⁸⁹. Les membres de la Fondation, quant à eux, laissent entendre à leurs interlocuteurs que, si elles étaient rendues publiques, les divergences qui les opposaient à la SdN ne laisseraient certainement pas l'opinion publique américaine indifférente. Elles donneraient l'idée que l'organisation n'entendait pas faire honneur à la mémoire du président américain avec les égards que ce dernier méritait. La tournure politique de la question est confirmée par l'intervention discrète du gouvernement britannique, qui va appeler les deux parties à la modération³⁹⁰.

Les difficultés concernant le choix de l'emplacement du mémorial n'empêchent pas Manship et ses collaborateurs d'avancer dans la préparation de la Sphère. En mars 1938, lors d'une visite au studio de l'artiste, Sweetser est impressionné par « la beauté, la grâce et le symbolisme » du modèle³⁹¹. Au-delà des qualités artistiques, il est surpris par les aspects scientifiques de l'œuvre. La Sphère armillaire est une « parfaite réplique de la voûte céleste » et reproduit la position exacte de 840 étoiles intégrées dans quatre-vingt-cinq figures astronomiques représentant des constellations. Ces dernières doivent être réalisées en bronze doré, tandis que les étoiles, de différentes dimensions, doivent être réalisées en maillechort³⁹². Le projet prévoit que les quatre pieds de l'œuvre soient placés dans l'axe des points cardinaux. L'étoile polaire représentée sur un de ses anneaux est placée de manière à être orientée vers la position de l'astre dans le ciel de Genève. Enfin, il est prévu que la Sphère puisse pivoter sur son axe grâce à l'installation d'un moteur.

Finalement, après des mois de tensions, la question de l'installation du monument est réglée au cours de l'été 1938, lorsqu'une délégation de la Fondation Wilson se rend à Genève pour trancher de manière définitive sur la double question de l'emplacement de l'œuvre et des travaux d'aménagement à réaliser. Au vu de la tournure politique prise par le dossier, les responsables de la SdN accordent une attention particulière à cette visite. La priorité est « d'apaiser » les Américains³⁹³. Cette volonté peut s'expliquer par l'évolution des relations entre la Société et Washington. Après avoir initialement ignoré la Société au début des années 1920, le gouvernement des États-Unis a commencé à collaborer avec l'organisation genevoise. Dès 1922, l'administration Harding désigne une déléguée pour siéger « officieusement et à titre consultatif » à la Commission consultative de la traite des femmes et des enfants³⁹⁴. Au fil des années, des représentants américains participent de plus en plus fréquemment

³⁸⁸ Walters, *A History of the League*, pp. 731-738.

³⁸⁹ Mckinnon à Avenol, 23 mai 1938, ANUG, R5466, 18B/2487/992.

³⁹⁰ Walters, document sans titre, 4 août 1938, ANUG, R5467, 18B/2487/992. Voir : Wilson à Stevenson, Woodrow Wilson Foundation's Memorial, 13 juillet 1938, TNA, FO 371/22271.

³⁹¹ Sweetser à Avenol, 19 mars 1938, ANUG, R5466, 18B/2487/992.

³⁹² Del Bubba, Note pour le dossier G.II.B. 2/5/21-41.606, 3 janvier 1969, ANUG, G.II.B. 2/5/21/41606.

³⁹³ Roberston (?) à Stencek, 2 septembre 1938, ANUG, R5467, 18B/2487/992.

³⁹⁴ Deibel, *Le Secrétariat de la Société des Nations*, p. 137. Voir aussi : Daniel Gorman, *The Emergence of International Society in the 1920s*, New York, Cambridge University Press, 2012, pp. 175-212.

aux réunions de la SdN en qualité d'observateurs. En donnant son aval à la donation de Rockefeller pour la construction d'une Bibliothèque en 1927, le Sous-secrétaire d'État Robert Olds confie que « tandis que le gouvernement américain est officiellement en dehors de la Société et s'abstient de tous rapports politiques, il essaye de coopérer au maximum dans tous les domaines qui touchent à des fins sociales ou économiques³⁹⁵ ». De fait, il devient normal de voir des experts américains participer aux sessions de comités et de commissions « techniques » de la Société. Souvent, il s'agit d'hommes et de femmes désignés par les organes de la Société en leur capacité personnelle et non pas en tant que représentants gouvernementaux. Les États-Unis participent également à plusieurs reprises à des conférences internationales organisées sous l'égide de la Société. Cette collaboration, qui reste très prudente, va évoluer au début des années 1930. En effet, Washington accepte l'invitation à participer aux discussions du Conseil en tant qu'observateur, notamment pour suivre les questions relatives au différend de Leticia entre la Colombie et le Pérou. En 1932, les États-Unis participent à la Conférence mondiale du désarmement qui s'ouvre à Genève. Cependant, c'est toujours dans les domaines « non politiques » que les rapports entre Genève et Washington laissent envisager les résultats les plus prometteurs³⁹⁶. Certaines sections du Secrétariat de la Société, comme celles chargées des questions économiques et financières ou d'hygiène, peuvent compter sur le soutien financier de la Fondation Rockefeller pour mettre en œuvre certains programmes. Cette évolution des relations avec les États-Unis conforte les efforts du Secrétariat visant à favoriser le développement de ses activités techniques pour compenser la progressive marginalisation politique de l'organisation. Dans ce contexte, il ne faut pas qu'un accrochage avec la Fondation Wilson, très influente aux États-Unis, nuise au rapprochement entre Washington et Genève. L'enjeu de la rencontre avec les responsables américains dépasse ainsi largement la question de l'emplacement de l'œuvre de Manship.

Finalement, la visite est un succès et permet d'aplanir les malentendus. Les deux parties s'accordent pour que la Sphère armillaire soit installée dans l'axe central de la cour d'honneur, au niveau de la terrasse inférieure. Soucieux de réduire les tensions, les responsables de la SdN acceptent même de réaliser les projets d'aménagement présentés par les architectes de la Fondation. Cependant, on va rapidement s'apercevoir que ces plans sont irréalisables. En effet, ils reposent sur des considérations plus esthétiques que pratiques³⁹⁷. Le plus ambitieux prévoit le nivellement de la terrasse inférieure de la cour d'honneur et la construction d'un bassin de près de quatre-vingts mètres de longueur sur environ quinze mètres de largeur³⁹⁸. Dans les semaines suivantes, les responsables de la SdN vont reconnaître que si les termes de l'accord avec la Fondation imposent à l'organisation genevoise d'effectuer les travaux d'aménagement, les projets présentés sont trop onéreux³⁹⁹. Dans un contexte budgétaire rendu difficile par le retrait du Japon, de l'Allemagne et de l'Italie et les pressions des États membres pour diminuer les dépenses, faire une demande de financement à l'Assemblée

pour couvrir les frais des travaux paraît tout à fait inopportun⁴⁰⁰. Ces difficultés n'échappent pas aux dirigeants de la Fondation, qui acceptent de revoir le projet d'aménagement⁴⁰¹. Finalement, la SdN s'engage à assurer la construction d'un petit bassin autour du socle sur lequel la Sphère armillaire doit être installée.

À ce stade, il ne reste plus qu'à attendre la réalisation des pièces de l'œuvre dans la fonderie italienne choisie par Manship. Selon l'artiste américain, cette opération est censée prendre quelques mois au vu des spécificités techniques de la fonte de certains éléments⁴⁰². Dans l'intervalle, une copie de la Sphère armillaire est exposée à l'Exposition universelle de New York, inaugurée en 1939⁴⁰³. Dans une lettre adressée à Genève, Manship va faire part de sa satisfaction concernant les réactions suscitées par son œuvre. Il observe également que l'aménagement du pavillon de la SdN présente « finement » le travail de l'organisation⁴⁰⁴. Sans surprise, les activités politiques de la Société n'y sont que très marginalement exposées. Les panneaux informatifs préparés par le Secrétariat insistent sur le travail de l'organisation dans les domaines économiques et financiers ainsi que dans ceux de la santé, de l'assistance aux réfugiés et de la protection des femmes et des enfants⁴⁰⁵. Effectivement, la SdN consacre à ce moment près de 60% de son budget à des activités techniques⁴⁰⁶.

La Sphère armillaire arrive finalement en pièces détachées à Genève la dernière semaine d'août 1939. L'installation du monument est accueillie avec un certain soulagement par le Secrétariat, car elle vient clore une question ouverte depuis près de dix ans. La mise en place de l'œuvre monumentale offerte pour saluer le rôle de la SdN dans la promotion de la paix est achevée le 7 septembre 1939⁴⁰⁷, quelques jours après l'invasion de la Pologne par les troupes nazies. Tout en reconnaissant l'ironie de cette coïncidence, Sweetser observe dans une lettre adressée à Armstrong : « tandis que la famille humaine est en train de démontrer tragiquement qu'elle ne s'est pas encore élevée à la hauteur des idéaux et des buts de Woodrow Wilson (...) le mouvement qu'il a lancé il y a vingt ans et qui est maintenant commémoré sur le sol de la Société finira par s'imposer⁴⁰⁸ ».

⁴⁰⁰ Société des Nations, *Rapport sur les travaux de la Société des Nations pendant la guerre*, Genève, Société des Nations (Questions générales), octobre 1945, p. 145.

⁴⁰¹ Sweetser à Armstrong, 27 octobre 1938, ANUG, R5466, 18B/2487/992; Armstrong à Stencek, 15 décembre 1938, ANUG, R5467, 18B/2487/992.

⁴⁰² Report to the Secretary General of the League of Nations of the visit of Mr. Howard Robertson to Geneva, June 8th – June 11th 1938, document sans date, ANUG, R5466, 18B/2487/992.

⁴⁰³ Sweetser à Stencek, 11 mai 1939, ANUG, R5467, 18B/2487/992; Manship to Stencek, 26 mai 1939, ANUG, R5467, 18B/2487/992.

⁴⁰⁴ Manship à Stencek, 26 mai 1939, ANUG, R5466, 18B/2487/992.

⁴⁰⁵ Voir : Exposition universelle New-York 1939, ANUG, Cab.4, dra.4.

⁴⁰⁶ Marbeau, *La Société des Nations*, p. 220.

⁴⁰⁷ Stencek à Armstrong, 4 octobre 1939, ANUG, R5467, 18B/2487/992.

⁴⁰⁸ Sweetser à Armstrong, 1 septembre 1939, ANUG, R5467, 18B/2487/992.

³⁹⁵ Cité dans : Lavelle, « Exit, voice, and loyalty in International Organizations », pp. 377-378.

³⁹⁶ En 1934, Washington acceptera d'adhérer à l'Organisation internationale du Travail. Sur la collaboration entre les États-Unis et la SdN, voir par exemple : Ursula Hubbard, « The Cooperation of the United States with the League of Nations 1931-1936 », *International Conciliation*, n° 329, avril 1937; Clarence Berdahl, *The Policy of the United States with Respect to the League of Nations*, Genève, Kundig, 1932; voir aussi notes de Sweetser sur la question dans : USA and the League, ANUG, R5740, 50/22774/15424.

³⁹⁷ Sweetser, Note of conversation, 24 août 1938, ANUG, R5466, 18B/2487/992.

³⁹⁸ Avenol à Walters, Jacklin, Sweetser, Stencek, 22 août 1938, ANUG, R5466, 18B/2487/992.

³⁹⁹ Stencek à Roberston, 30 août 1938, ANUG, R5467, 18B/2487/992; Stencek à Avenol, 10 octobre 1938, ANUG, R5467, 18B/2487/992.

La Seconde Guerre mondiale et le transfert de la SdN à l'ONU

Le déclenchement de la Seconde Guerre mondiale en Europe empêche l’organisation d’une cérémonie d’inauguration du Mémorial Wilson⁴⁰⁹. Pourtant, la SdN ne suspend pas ses activités. Deux mois après l’invasion de la Pologne, Sweetser écrit à Armstrong qu’après le choc initial, le Secrétariat était en train « de se remettre sur pied⁴¹⁰ ». Cette volonté de signaler la vitalité de la Société aux interlocuteurs américains vise sans doute à préserver les liens avec les États-Unis, qui sont désormais pour le Secrétariat encore plus importants au vu de la situation en Europe. En dépit des réassurances de Sweetser, le sentiment qui règne à Genève est celui d’une grande précarité. Les coupes budgétaires provoquées par la baisse des contributions et la réduction des effectifs affectent profondément l’organisation genevoise. Sur les 586 fonctionnaires que comptait la SdN au 1^{er} septembre 1939, il n’en reste que 320 au début du printemps 1940⁴¹¹. Avec moins de personnel, le Secrétariat est contraint de modifier sa structure administrative pour assurer la continuation de ses activités. On cherche également à faire des économies partout où cela est possible. En plus des réductions de salaires, des étages du Palais des Nations sont fermés et les fonctionnaires sont invités à partager leurs bureaux afin de diminuer les frais généraux⁴¹².

Les hauts responsables du Secrétariat sont conscients que l’impuissance démontrée au cours des années précédentes a lourdement affecté le prestige de la Société en réduisant sa marge d’action politique à néant. Quelques mois avant le déclenchement du conflit, Avenol déclare même qu’en cas de guerre la « fonction essentielle » du Secrétariat « s’exercerait dans le domaine d’une action sur l’opinion publique⁴¹³ ». Pourtant, l’Assemblée et le Conseil se réunissent en session extraordinaire au Palais des Nations en décembre 1939. Ces réunions aboutissent notamment à l’exclusion de l’Union soviétique de la SdN à la suite de l’invasion de la Finlande. Paradoxalement, la réaction de la Société est dans ce cas exemplaire. Son intervention est rapide et, après avoir constaté la violation du Pacte de la part de Moscou, elle agit avec une détermination presque surprenante par rapport à l’impuissance démontrée jusqu’alors. L’ancien président français du Conseil Joseph Paul-Boncour remarquera plus tard que le sentiment antibolchevique n’avait probablement pas été étranger à la réactivité des instances sociétaires⁴¹⁴. Quoi qu’il en soit, ce sursaut est aussi tardif qu’illusoire. Lors des débats, aucune référence n’est faite à l’invasion de la Pologne. Cela avait d’ailleurs été une condition discrètement négociée par le gouvernement suisse. À Berne, on craint que l’activité politique de la Société puisse être considérée par Berlin comme en contradiction avec le statut de

⁴⁰⁹ Armstrong à Sweetser, 17 novembre 1939, ANUG, R5467, 18B/2487/992.

⁴¹⁰ Sweetser à Armstrong, 1 novembre 1939, ANUG, R5428, 18B/2487/992. Afin de souligner la vitalité de la Société, Sweester indique que plusieurs réunions sont prévues dans les semaines suivantes.

⁴¹¹ Société des Nations, Rapport sur les travaux de la Société pendant la guerre présenté à l’Assemblée par le Secrétaire général par intérim, octobre 1945, ANUG, A.6.1946, p.147 ; Avenol à Lester, octobre 1939, ANUG, P130, 6.

⁴¹² Réduction des salaires qui attinrent 26% pour les traitements les plus élevés. Société des Nations, Rapport sur les travaux de la Société pendant la guerre présenté à l’Assemblée par le Secrétaire général par intérim, octobre 1945, ANUG, A.6.1946, p. 150 ; Circulaire 7.1940, 5 février 1940, circulaire 7(a).1940, 9 février 1940

⁴¹³ Commission de crise, Procès-verbal, 3^e séance, 21 avril 1939, p. 19.

⁴¹⁴ Gerbet, Ghébal, Mouton, *Société des Nations et Organisation des Nations-Unies*, p. 152.

neutralité « intégrale » dont la Confédération helvétique avait obtenu la reconnaissance en 1938⁴¹⁵. Face à la détérioration du contexte international et à la menace de guerre, le retour à une politique de neutralité stricte paraît être le moyen le plus efficace pour assurer la sécurité du pays. En réalité, à ce stade personne n’envisage de saisir la SdN. Au moment où l’Europe sombre dans la Seconde Guerre mondiale, l’organisation genevoise est reléguée au rang de simple spectateur. D’ailleurs, ni la France ni la Grande-Bretagne n’avaient fait référence au Pacte pour légitimer l’entrée en guerre contre l’Allemagne en septembre 1939. Après les réunions de décembre, la situation à Genève va rester figée pendant plusieurs mois.

C’est la fin de la drôle de guerre en mai 1940 qui met brusquement un terme à « l’étrange normalité⁴¹⁶ » régnant dans la ville du bout du lac depuis le début du conflit. Surpris par les événements, Avenol hésite à mettre en œuvre le plan d’évacuation vers Vichy élaboré dans le cas où les circonstances n’auraient pas permis à la Société de rester sur le territoire suisse. En effet, la SdN est désormais devenue une source d’embarras pour le gouvernement helvétique, et les relations avec le Secrétariat se sont considérablement refroidies. À Berne, certains redoutent que la présence de la Société puisse être utilisée comme une justification par le régime nazi pour envahir le pays. Le contexte est aussi tendu que confus. Les jours qui suivent la fin de la drôle de guerre sont marqués par un sentiment de profonde anxiété en Suisse. Des rumeurs circulent sur l’imminence d’une invasion. Un tiers de la population fuit Bâle tandis qu’à Berne, les familles du personnel diplomatique français et britannique sont évacuées. À Genève, des batteries antiaériennes sont installées sur les terrains du bâtiment du BIT bordant le lac Léman pour empêcher que des hydravions allemands transportant des troupes puissent amerrir pour s’emparer des ponts de la ville⁴¹⁷.

Finalement, la Suisse est épargnée par la Wehrmacht et le projet d’évacuation de la SdN n’est jamais mis en œuvre. Néanmoins, plusieurs services et organes techniques du Secrétariat vont trouver refuge loin de Genève dans les mois suivants⁴¹⁸. Grâce aux réseaux entretenus avec différents acteurs privés américains, une « mission » de la Section économique et financière est accueillie sur le campus de l’université de Princeton. Des « bureaux subsidiaires » pour lutter contre le trafic de stupéfiants sont ouverts à Washington, tandis que le service de la trésorerie de la Société s’installe à Londres (le BIT sera quant à lui transféré au Canada pendant l’été 1940). Pendant la guerre, quelques dizaines de fonctionnaires seulement restent au Palais des Nations autour du Secrétaire général par intérim, l’Irlandais Seán Lester, qui prend la tête au Secrétariat après la démission d’Avenol en juillet 1940. Proche du régime pétainiste et soupçonné par ses plus proches collaborateurs de vouloir livrer la Société aux pays de l’Axe, le Secrétaire général français va être poussé à quitter ses fonctions dans

⁴¹⁵ Conseil fédéral, Mémoire sur la neutralité de la Suisse au sein de la Société des Nations, 24 avril 1938, Documents diplomatiques suisses, [en ligne] <https://dodis.ch/53807> (dernière consultation : novembre 2021) ; Résolution du Conseil de la SdN concernant la neutralité intégrale de la Suisse du 14 mai 1938, reproduite dans : Zala, Perrenoud (éd.), *La Suisse et la construction du multilatéralisme*, vol. 14, doc. 41, p. 155.

⁴¹⁶ Walters, *The History of the League of Nations*, p. 804.

⁴¹⁷ Journal Lester, ANUG, Papiers privés Lester, P274, pp. 433-434, p. 443, p. 452 ; Daniel Bourgeois, *Le troisième Reich et la Suisse*, Neuchâtel, Éditions de la Baconnière, 1974, p. 119.

⁴¹⁸ Sur les activités de la SdN pendant le second conflit mondial, voir : Victor-Yves Ghébal (édité par Robert Kolb), *Organisation internationale et guerre mondiale. Le cas de la Société des Nations et de l’Organisation internationale du Travail pendant la Deuxième Guerre mondiale*, Bruxelles, Bruylant, 2013. Le BIT va quant à lui être évacué à Montréal, où il s’installe sur le campus de l’université McGill.

des circonstances rocambolesques. La fin de la drôle de guerre a relâché des tensions accumulées depuis plusieurs mois au sein du Secrétariat, qui a toujours été un véritable microcosme des relations internationales. Le climat qui règne entre les hauts responsables « pro » et « anti » Munich (en référence à la Conférence qui marque le destin de la région des Sudètes en octobre 1938) devient exécrable. Après le départ d'Avenol, Lester va rester à Genève jusqu'à la fin du conflit en faisant son possible pour éviter que la Société ne disparaisse. Il sera nommé rétroactivement Secrétaire général par la dernière Assemblée de la SdN en 1946.

En dépit des écueils de la guerre, la Société poursuit certaines activités techniques et continue même à enregistrer des traités. De manière surprenante, la Sphère armillaire figure encore parmi les dossiers à régler par le Secrétariat. En effet, en 1942 et en 1943, des « craquements » provoqués par des infiltrations d'eau le contraignent à réaliser des réparations en urgence⁴¹⁹. Au vu de l'état des finances de la Société pendant le conflit, il s'agit sans doute d'une dépense dont le Secrétariat se serait bien passé.

La SdN survit à la guerre et coexiste pendant plusieurs mois avec l'Organisation des Nations Unies (ONU) jusqu'à sa dissolution en avril 1946. Le Palais des Nations est transféré à la nouvelle organisation en août de la même année. Au cours des mois précédents, la possibilité d'établir le siège de l'ONU à Genève a même été évoquée. Afin de préserver la neutralité suisse, un projet prévoit d'installer les organes techniques des Nations Unies dans le Palais des Nations tandis que les organes politiques – c'est-à-dire le Conseil de sécurité et le Comité d'état-major – se réuniraient dans un bâtiment construit à quelques kilomètres de là en France voisine. La liaison entre les différents bâtiments serait assurée par un couloir international⁴²⁰. En réalité, l'établissement du siège de l'ONU à Genève n'a jamais été sérieusement envisagé par les membres des Nations Unies. Politiquement fragilisée sur la scène internationale à la sortie de la guerre, la Suisse n'est pas membre de la nouvelle organisation et, pour des raisons tant politiques que pratiques, les fondateurs des Nations Unies considèrent qu'il faut éviter tout lien avec la SdN. Finalement, après avoir réglé les questions politiques sur l'utilisation du Palais des Nations et trouvé un compromis pour assurer l'immunité du personnel de l'ONU, le centre de Genève est officiellement dénommé « Bureau européen des Nations Unies » au début de l'année 1947⁴²¹.

La question du transfert des biens et des avoirs se révèle plus aisée que celle des activités et des fonctions de la SdN. En premier lieu, il faut contourner les résistances politiques aussi bien à Washington qu'à Moscou. D'un côté, l'administration Roosevelt craint que l'évocation d'un lien avec la Société puisse raviver les vieux démons isolationnistes qui hantent encore les couloirs du Sénat. D'un autre côté, les autorités soviétiques n'ont quant à elles jamais pardonné l'affront de l'exclusion de l'organisation genevoise après l'invasion de la Finlande. À côté de ces considérations politiques, il faut éviter que le discrédit politique de la Société ne rejaillisse sur la nouvelle organisation. Ainsi, la

⁴¹⁹ Voir: Stencek à Manship, 12 septembre 1942, ANUG, R5467, 18B/2487/992; Henneberger à Maison Wanner et Cie, 24 juin 1943, ANUG, R5467, 18B/2487/992.

⁴²⁰ Voir: Noel-Baker à Rappard, 13 septembre 1945, Documents diplomatiques suisses, [en ligne] <https://dodis.ch/43> (dernière consultation: novembre 2021); Rappard à Noel-Baker, 21 septembre 1945, Documents diplomatiques suisses, [en ligne] <https://dodis.ch/45> (dernière consultation: novembre 2021); Huber à Petitpierre, 30 août 1945, AFD, E2001-04 1000/122, F.23.1.01.

⁴²¹ Lie à Petitpierre, 31 janvier 1947, ANUG, G.I 4/2/24

continuité du travail entre la Société et les Nations Unies est largement occultée⁴²². Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, la priorité est de tourner la page, de créer une rupture entre l'ONU et l'échec cuisant de son prédécesseur. L'organisation qui voit le jour en 1945 sur les ruines de la guerre doit ouvrir un nouveau chapitre pour le maintien de la paix et pour la coopération internationale. D'ailleurs, la dénomination de Bureau européen des Nations Unies est adoptée afin d'éviter toute référence à la défunte Société des Nations ou bien même à Genève, dont le nom reste associé à l'expérience sociétaire⁴²³. Pourtant, en dépit des efforts pour créer une discontinuité entre les deux organisations, la SdN lègue un héritage tangible à l'ONU. Tout d'abord, un grand nombre d'anciens fonctionnaires de la Société rejoint les Nations Unies. En 1947, le Comité chargé de superviser la liquidation de la SdN note dans son rapport final que plus de deux cents anciens membres du Secrétariat de la Société ont intégré les Nations Unies⁴²⁴. Une quantité non négligeable d'entre eux continue à travailler au Palais des Nations ou y revient après les années de guerre. Leur expérience aussi bien pratique qu'administrative est précieuse pour la nouvelle organisation. Comme le constate Trygve Lie, premier Secrétaire général des Nations Unies, le redéploiement de ces effectifs au sein de l'ONU a « aplani les difficultés du transfert dans les domaines économique et social⁴²⁵ ». De fait, une grande partie des activités techniques de la Société sont reprises par des institutions spécialisées de l'ONU, comme par exemple l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), dont la création s'inscrit dans le sillage du travail amorcé dans le domaine de la coopération intellectuelle, ou l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), qui poursuit et développe les activités de l'Organisation d'Hygiène⁴²⁶. Le transfert des archives de la SdN conservées à Genève se révèle également important pour poursuivre le travail entamé auparavant. Un certain nombre de dossiers d'archives sont même envoyés provisoirement à New York pour permettre aux fonctionnaires de la nouvelle organisation de bénéficier de l'expérience de la Société.

Après la dissolution de la SdN, le volume des activités des Nations Unies à Genève augmente rapidement en contribuant de manière déterminante au développement de la Genève internationale. En 1947, Lie constate dans son rapport annuel sur l'activité de l'ONU que « Genève a été au centre d'une activité plus importante qu'à aucun moment de l'histoire de la Société des Nations⁴²⁷ ». Le nombre de réunions au Palais des Nations va constamment augmenter au cours des années suivantes. Par exemple, le Conseil économique et social (ECOSOC) – dont la création s'inspire de la réforme

⁴²² Denys Myers, « The Liquidation of League of Nations Functions », *The American Journal of International Law*, vol. 42, n° 2, avril 1948, pp. 320-354. Sur la transition entre SdN et ONU; voir aussi: Leland Goodrich, « From League of Nations to United Nations », *International Organization*, vol. 1, n° 1, février 1947, pp. 3-21; Pierre Gerbet, Marie-Renée Mouton, Victor-Yves Ghébal, *Le rêve d'un ordre mondial. De la SDN à l'ONU*, Éditions Imprimerie Nationale, 1996.

⁴²³ Adrian Pelt fait référence aux discussions suscitées par le choix de la dénomination du centre des Nations Unies à Genève dans une lettre adressée à Ralph Bunch, Pelt à Bunch, Comments re Survey Group report on the European Office, 30 septembre 1955, ANUG, GII/A10/2/6/1435.

⁴²⁴ Comité de liquidation, Rapport final, 31 juillet 1947, C.5.M.5.1947, ANUG, R5816, 50/44023/43844.

⁴²⁵ Nations Unies, Transfert aux Nations Unies des fonctions non politiques de la Société des Nations, 26 septembre 1946, E/177.

⁴²⁶ Voir par exemple: Jean-Jacques Reniolet, *L'UNESCO oubliée. La Société des Nations et la coopération intellectuelle (1919-1946)*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1999; Iris Borowy, *Coming to Terms with World Health The League of Nations Health Organisation 1921-1946*, Frankfurt am Main, Peter Lang, 2014.

⁴²⁷ Nations Unies, Rapport annuel du Secrétaire général sur l'activité de l'organisation, 1947, A/315. En 1947, 1328 réunions se tiennent à Genève. Geneva Office, décembre 1949, ANUG, GII. 10/2/1/47.

Bruce adoptée par la Société en 1939 – se réunit régulièrement à Genève⁴²⁸. À côté du Bureau international du Travail, qui revient du Canada et qui devient la première institution spécialisée des Nations Unies, plusieurs organismes de la famille de l'ONU établissent leur siège au bord du lac Léman. En mai 1947, la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE-ONU) prend ses quartiers au Palais des Nations. Elle est suivie en 1948 de l'OMS et de l'Organisation internationale pour les réfugiés (OIR) qui, en 1951, est remplacée par le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR). Cette tendance est confortée dans les années 1950. En 1955, la Division des stupéfiants du Secrétariat de l'ONU est transférée de New York à Genève. Elle rejoint le Secrétariat commun du Comité central permanent de l'opium et de l'Organe de contrôle des stupéfiants, deux organes établis à l'époque de la SdN. La même année, la Commission de droit international, dont le travail s'inscrit dans la continuité du Comité pour la codification du droit international créé par la SdN en 1924, décide de siéger à Genève en considérant que les conditions y sont plus favorables à l'accomplissement de ses activités⁴²⁹. Cette décision réaffirme la position très particulière de Genève sur la scène internationale, une position d'autant plus importante que, dans le contexte de la guerre froide, la ville suisse va devenir un lieu de rencontre entre les deux blocs.

La transition de la SdN à l'ONU ne ferme pas le dossier de la Sphère armillaire. En 1956, à l'occasion du centenaire de la naissance de Woodrow Wilson, on envisage d'organiser une cérémonie d'inauguration du mémorial. Le projet doit toutefois être abandonné. D'un côté, à Genève, on ne souhaite pas heurter la sensibilité de l'Union soviétique, qui, en dépit des années, demeure très hostile à toute référence au prédécesseur de l'ONU. De l'autre, le contexte politique international ne permet pas de retransmettre la cérémonie à la télévision américaine comme l'auraient souhaité les responsables de la Fondation. En effet, à l'époque, toutes les chaînes concentrent leurs programmes sur la crise du Canal de Suez et sur la répression de la révolte hongroise⁴³⁰. Il ne s'agit que du dernier pied de nez de l'Histoire au dossier du Mémorial Wilson. Pourtant, quelques années plus tard, le monument sculptural va encore réapparaître. Des travaux sont en effet réalisés pour corriger l'inscription gravée sur le socle de la Sphère armillaire après qu'un usager de la Bibliothèque a constaté que les dates indiquant le début et la fin du mandat de Wilson à la présidence des États-Unis n'étaient pas correctes⁴³¹. Ce n'est pas la première fois que ce type de question se pose. Les inscriptions en latin sur l'une des portes en bronze de la Salle du Conseil du Palais des Nations comportent également une erreur de frappe qui, contrairement au Mémorial Wilson, n'a jamais pu être rectifiée au vu des coûts que cela comportait.

⁴²⁸ Voir : Walter Sharp, *The United Nations Economic and Social Council*, New York, Columbia University Press, 1969, pp. 2-4 ; Victor-Yves Ghébal, « Aux origines de l'Ecosoc - l'évolution des commissions et organisations techniques de la Société des Nations », *Annuaire français de droit international*, vol. 18, 1972, pp. 469-511.

⁴²⁹ *Yearbook of the International Law Commission 1953*, vol.II, United Nations, New York, 1959, p. 232, [en ligne] https://legal.un.org/ilc/publications/yearbooks/english/ilc_1953_v2.pdf (dernière consultation : novembre 2021).

⁴³⁰ Moss à Pelt, 28 novembre 1956, ANUG, G.I. 9/36/20197.

⁴³¹ Baumann à Renn, 25 août 1961, ANUG, G.I. 9/36/20197.

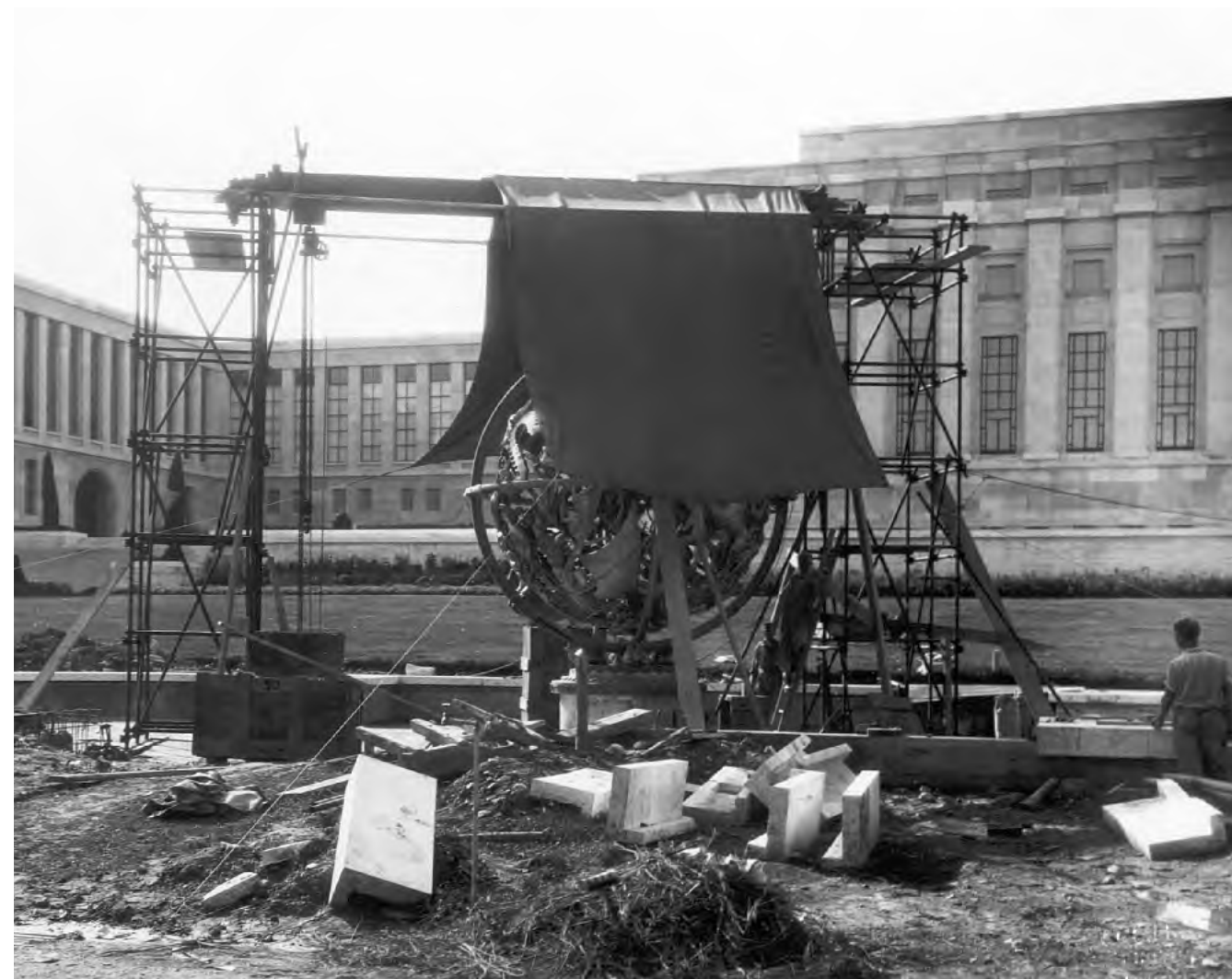
Le Mémorial Wilson en perspective

Au premier abord, l'histoire de la Sphère armillaire confirme avec une ironie cinglante l'historiographie traditionnelle de la SdN. Le fait que l'œuvre sculpturale censée célébrer l'action de la Société en faveur de la paix soit installée au moment où l'Europe bascule dans la Seconde Guerre mondiale peut être considéré comme un exemple flagrant des dysfonctionnements et des échecs de la SdN. Cependant, l'examen des archives retraçant le processus qui a abouti à l'installation de la Sphère armillaire dans la cour d'honneur du Palais des Nations n'est pas dépourvu d'intérêt. Au contraire, il ouvre des pistes de réflexion qui méritent d'être explorées.

En premier lieu, le dossier du mémorial érigé en l'honneur de Woodrow Wilson permet de retracer l'histoire de la SdN sous un angle inédit. Au moment où la Fondation Wilson décerne son prix en 1929, la Société semble en mesure de réaliser les espoirs sur lesquels elle avait été fondée au lendemain de la Grande Guerre. En effet, en reflétant le sentiment de confiance placé dans la coopération internationale, l'initiative de la Fondation américaine peut être considérée comme une manifestation tangible de « l'esprit de Genève » qui imprègne la fin des années 1920 et rayonne au-delà des frontières européennes. Pourtant, ce n'est qu'après dix ans de retards, de malentendus et de frictions que la Sphère armillaire est installée dans la cour d'honneur du Palais des Nations. Ces difficultés s'expliquent en tenant compte de plusieurs facteurs. Tout d'abord, les aléas rencontrés lors de la construction du Palais des Nations ainsi que les hésitations sur la forme puis sur l'emplacement du mémorial retardent la réalisation du projet. *A posteriori*, il est intéressant de constater que l'explication de Sweetser en 1935 pour justifier la lenteur de la réponse du Secrétariat sur les dessins de portes en bronze de Manship peut s'étendre au fonctionnement de la Société. La « double difficulté » évoquée par le fonctionnaire américain pour trouver un accord entre des responsables « de différentes nationalités », qui plus est « rarement au même endroit au même moment », est un élément qui a marqué l'action – ou l'inaction – de la Société. De plus, la détérioration du système international et la succession de crises auxquelles la Société est confrontée interfèrent avec le processus décisionnel. Les défis politiques et financiers auxquels la SdN doit faire face se répercutent sur le dossier du Mémorial Wilson. La correspondance entre les responsables du Secrétariat à Genève et ceux de la fondation américaine se révèle d'ailleurs une source d'informations inédite pour saisir comment les événements marquants des années 1930 ont été perçus par ceux qui les ont vécus.

À un deuxième niveau d'analyse, l'histoire du Mémorial Wilson confirme que, contrairement à une idée largement répandue, et bien que les États-Unis ne soient jamais devenus membres de la Société, les liens avec l'organisation genevoise n'ont jamais pour autant été rompus. Après des débuts très froids, le gouvernement américain s'est progressivement rapproché de la Société, surtout pour coopérer dans des domaines techniques. De plus, le dossier du mémorial met en lumière les liens existants entre la SdN et des acteurs privés américains. Si la Fondation Wilson a laissé une empreinte visible dans l'enceinte du Palais des Nations, d'autres institutions américaines ont directement contribué au développement des activités de la Société. Dans cette optique, au vu de leur rôle en tant que bailleurs de fonds, de relais pour l'information de l'opinion publique ou de groupes de pression à Washington, les relations avec ces acteurs privés américains démontrent la complexité des relations entre les États-Unis et l'organisation genevoise. Ainsi, le dossier du Mémorial Wilson illustre le développement et les enjeux de cette diplomatie informelle avec les acteurs non gouvernementaux qui s'est déployée parallèlement aux relations diplomatiques avec le gouvernement américain.

Enfin, le fait qu'aujourd'hui la Sphère armillaire soit l'un des symboles les plus connus de la Genève internationale interpelle sur l'héritage de la SdN. L'incapacité de la Société à éviter le déclenchement de la Seconde Guerre mondiale et la volonté de présenter les Nations Unies comme une organisation aussi unique que novatrice en 1945 expliquent sans doute pourquoi l'histoire du Mémorial Wilson reste encore si méconnue. Le Mémorial Wilson a été en quelque sorte victime de la volonté de faire table rase de l'expérience sociétaire. Pourtant, le bilan de l'organisation genevoise ne peut se résumer à un constat d'échec ou à un contre-modèle pour les Nations Unies. Au contraire, la présence de l'œuvre dans la cour d'honneur du bâtiment des Nations Unies démontre la continuité, longtemps négligée, entre la SdN et l'ONU. L'héritage laissé par la Société ne se limite pas au seul transfert de biens comme le Palais des Nations. Il s'est concrétisé par le transfert de fonctions et d'activités qui mérite aujourd'hui d'être étudié.



*Installation de
la Sphère armillaire
dans la cour d'honneur
du Palais des Nations,
septembre 1939,
Archives des
Nations Unies à Genève.*



*Vue de la cour d'honneur
du Palais des Nations avant
l'installation de la Sphère armillaire,
s.d., Archives des
Nations Unies à Genève.*



*Arthur Sweetser (à gauche)
avec le directeur général
du Bureau international du Travail
John Gilbert Winant (à droite,
tenant un document dans sa main)
au Palais des Nations,
s.d., Archives des
Nations Unies à Genève.*



*Réunion sur le transfert des biens
de la Société des Nations : au centre
le Secrétaire général de la Société des
Nations Séán Lester et, à sa gauche,
Włodzimierz Moderow, représentant
du Secrétaire général des
Nations Unies, juillet 1946,
Archives des Nations Unies
à Genève.*

Le travail forgé à Genève, une expérience gage de l'avenir

« Un gage de l'avenir nous le trouvons dans l'instrument de travail forgé à Genève (...) »⁴³². Ces propos, tenus par le conseiller fédéral suisse Max Petitpierre le 10 avril 1946, reflètent l'état d'esprit des représentants des trente-quatre pays réunis pour la dernière Assemblée de la SdN. Parmi les participants présents au Palais des Nations figurent de grandes personnalités politiques, comme l'ancien président du Conseil français Joseph Paul-Boncour. D'autres sont familiers des lieux pour y avoir travaillé en tant que fonctionnaires, comme l'ambassadeur grec Thanassis Aghnidès ou le ministre britannique Philip Noel-Baker, tandis que le Suisse Paul Ruegger et la Néerlandaise Clasina A. Kluyver avaient déjà participé à la première Assemblée en 1920. C'est également le cas d'un des pères fondateurs de la Société, le vicomte Cecil of Chelwood, qui fait partie de la délégation du Royaume-Uni. Plus d'un quart de siècle auparavant, l'alors Lord Robert Cecil avait été un des plus fervents partisans de la création de la SdN. En participant aux travaux de rédaction du Pacte lors de la Conférence de paix de Paris, il avait également soutenu avec force, en compagnie du président Wilson, la désignation de Genève comme siège de la Société.

Cette dernière session de l'Assemblée, qui se tient du 8 au 18 avril 1946, est solennelle. Elle a été soigneusement préparée avec un objectif précis : mettre fin à l'existence de la SdN. Au cours des mois précédents, la procédure avait fait l'objet de discussions. La Société est une organisation pionnière dans de nombreux domaines et même sa disparition est une première. Il n'existe pas de précédents de dissolution d'organisations internationales comparables. Après avoir envisagé plusieurs options, on considère finalement que la convocation d'une dernière session de l'Assemblée est le choix le plus judicieux pour régler les questions administratives, juridiques et politiques provoquées par sa liquidation⁴³³. Il s'agit d'une initiative coordonnée avec les responsables de l'ONU. La Charte des Nations Unies adoptée à San Francisco est entrée en vigueur le 24 octobre 1945 et l'Assemblée générale s'est réunie pour la première fois à Londres en janvier 1946. Derrière la volonté de démêler les nœuds administratifs posés par la dissolution de la Société, il s'agit d'approuver les décisions relatives au transfert de ses biens, de ses avoirs et de ses fonctions à la nouvelle organisation.

Dans ce contexte, les débats se tiennent dans un climat de relative sérénité. Tout en reconnaissant l'échec de la SdN, les délégués dressent un bilan très nuancé de l'expérience de l'organisation. La teneur des interventions tranche d'ailleurs avec le silence, voire l'hostilité, dont la Société avait fait l'objet lors de la Conférence de San Francisco. La petite délégation dirigée par Seán Lester qui s'y était rendue avait été accueillie très froidement par les organisateurs, puis avait été pratiquement

⁴³² JOSS, n° 194, 1946, p. 37 ; Société des Nations, *L'héritage de la Société des Nations*, Genève, Société des Nations, 1946, p. 41. Cette publication reproduit les extraits des interventions des délégués à la dernière Assemblée de la SdN cités dans ce chapitre.

⁴³³ En ce qui concerne les discussions entre les responsables de la SdN, voir : Record of the Meetings Held in Oslo, 25-19 August 1945, document sans date, S563, 2/7. Hugh Mckinnon Wood, « The Dissolution of the League of Nations », *British Yearbook of International Law*, vol. 23, 1946, pp. 317-323 ; Denys Myers, « Liquidation of League of Nations Functions », *The American Journal of International Law*, vol. 42, n° 2, Avril 1948, pp. 320-354 ; Ross MacDonald, « The Legality of Dissolving the League of Nations », *The Fletcher Forum*, vol. 2, n° 2, 1978, pp. 213-222 ; Voir également : « Les Nations Unies et la Société des Nations » (article paru le 18 octobre 1945 dans le *Bulletin du Service de l'information des Nations Unies*), AFS, E.280.

126 • ignorée pendant les travaux diplomatiques qui avaient abouti à la signature de la Charte⁴³⁴. Au cours des discussions, la Société n'avait été mentionnée que pour évoquer ses manquements et ses dysfonctionnements. Alors que la Seconde Guerre mondiale faisait encore rage, on avait préféré insister sur les différences plutôt que sur la continuité avec l'ONU. Marquer une rupture entre les deux organisations était considéré comme un élément essentiel pour créer des conditions favorables à la naissance de la nouvelle organisation. Non seulement la SdN avait failli à sa mission, mais son nom évoquait pour beaucoup des débats stériles et l'impuissance face à l'effondrement du système international au cours des années 1930. Pour des raisons politiques et pratiques, présenter les Nations Unies comme une organisation totalement nouvelle était considéré comme le meilleur moyen pour en assurer le succès. Pourtant, derrière la façade des déclarations officielles, il est difficile de faire table rase de l'expérience sociétaire. Des rapports sur l'organisation genevoise circulent dans les coulisses de la Conférence de San Francisco et de l'Assemblée générale à Londres, notamment sur les questions administratives, financières et politiques. À Genève, le représentant du Canada rend d'ailleurs ouvertement hommage aux fonctionnaires de la Société en soulignant que, même si ces derniers n'avaient pas été traités avec « beaucoup de courtoisie », ils avaient apporté leur contribution à la création de l'ONU par des « voies détournées⁴³⁵ ».

Lors de la dernière Assemblée de la SdN, les interventions des délégués à l'égard de l'organisation qui s'était établie sur les bords du lac Léman en 1920 sont sans doute plus bienveillantes. D'ailleurs, les propos exprimés à cette occasion reflètent l'évolution de l'historiographie à laquelle nous assistons depuis un certain nombre d'années. Loin de l'image encore profondément ancrée dans l'imaginaire populaire, les historiens tendent aujourd'hui à mettre en relief la complexité ainsi que le caractère innovant de l'expérience sociétaire plutôt que son échec. Cette perspective historique résonne avec les propos exprimés dans la salle des Assemblées du Palais des Nations en 1946. Comme le constate Paul-Boncour lors de son allocution, la SdN a certes échoué à remplir sa mission, mais son bilan « n'est pas purement déficitaire⁴³⁶ ». Ce constat est partagé par le délégué de l'Égypte, qui souligne comment il était « devenu de bon ton d'amoindrir la Société des Nations et d'essayer d'en faire le bouc émissaire des hommes d'État myopes et des peuples apathiques⁴³⁷ ». Cette remarque reflète le fond d'une grande partie des interventions. Si l'organisation n'est pas parvenue à maintenir la paix, c'est surtout parce qu'elle n'a pas été soutenue par les États membres. Paul-Boncour déclare ainsi : « ce n'est pas la Société qui a échoué. Ce ne sont pas ses principes qui ont été en défaut. Ce sont les nations qui l'ont délaissée. Ce sont les gouvernements qui l'ont abandonnée⁴³⁸ ». Bien sûr, comme le rappellent certains représentants, le Pacte n'était pas exempt de failles⁴³⁹. Par exemple, il n'interdisait pas le recours à la guerre et la règle de l'unanimité rendait difficile la prise de décision⁴⁴⁰.

⁴³⁴ Lester, San Francisco. Notes, 30 avril 1945, ANUG, Papiers Lester, P132-5.

⁴³⁵ JOSS, n° 194, 1946, p. 39. Sur les efforts pour transmettre l'expérience de la Société, voir par exemple : Benjamin Auberer, « Digesting the League of Nations: Planning the International Secretariat of the Future, 1941–1944 », *New Global Studies*, vol. 10, n° 3, 2016, pp. 393-426.

⁴³⁶ JOSS, n° 194, 1946, p. 35.

⁴³⁷ JOSS, n° 194, 1946, p. 33.

⁴³⁸ JOSS, n° 194, 1946, p. 33.

⁴³⁹ Comme par exemple le représentant néerlandais. JOSS, n° 194, 1946, p. 38.

⁴⁴⁰ JOSS, n° 194, 1946, p. 36.

De plus, la SdN ne disposait pas de moyens d'imposer ses décisions. En cas de violation du Pacte, tandis que les sanctions diplomatiques, économiques et financières étaient obligatoires, le Conseil ne pouvait que recommander l'application de sanctions militaires⁴⁴¹. Toutefois, en dépit des lacunes du document fondateur de la SdN, le sentiment prédominant est que les États membres n'ont pas « utilisé l'instrument qui était dans leurs mains⁴⁴² ». Cette perspective est partagée par Cecil, pour qui « il ne fait pas l'ombre d'un doute que la Société a échoué uniquement parce que les États membres n'ont pas accepté sincèrement l'obligation d'en utiliser et d'en appuyer les dispositions⁴⁴³ ». Pour le délégué du Royaume-Uni, c'est avant tout le manque de solidarité qui a conduit le monde en guerre.

Au-delà du soutien défaillant des États membres et des « failles » du Pacte, l'incapacité de la SdN à réaliser sa vocation universelle est également évoquée comme l'une des causes de son incapacité à remplir sa mission⁴⁴⁴. En effet, si elle a pu compter jusqu'à soixante États membres, la Société n'est jamais parvenue à rassembler toutes les grandes puissances. L'Union soviétique n'y a adhéré qu'en 1934, en grande partie pour compenser le départ de l'Allemagne. En dépit des relations informelles entretenues entre Washington et Genève, l'absence des États-Unis a considérablement entravé l'efficacité et la crédibilité de l'organisation. De fait, les activités de la Société ainsi que la plus grande partie de ses membres sont restées concentrées sur le Vieux Continent. Bien que Genève ait parfois été une caisse de résonance pour les revendications de populations soumises à la domination coloniale, les intérêts des pays coloniaux sont restés prépondérants au sein de la SdN. À titre d'exemple, l'Égypte est le seul territoire sous mandat à avoir accédé à son indépendance.

Cependant, si les participants à la dernière Assemblée reconnaissent que la Société a manqué d'efficacité dans son action politique, une grande partie d'entre eux soulignent les avancées enregistrées dans le domaine économique et social. C'est notamment le cas du représentant de la République dominicaine, qui rappelle que l'organisation genevoise :

[a contribué à la création d'un esprit de coopération active pour promouvoir les droits de l'homme, intensifier les échanges culturels entre les nations, résoudre de façon satisfaisante les différends internationaux d'ordre juridique, avancer les intérêts du travail, régler les stupéfiants, échanger des informations utiles tant en matière d'hygiène que dans certains domaines économiques et financiers⁴⁴⁵.

En effet, bien que revêtant une importance secondaire dans le Pacte, les activités techniques ont fini par absorber une grande partie des ressources de la SdN. Pour les délégués réunis une dernière fois à Genève, les succès obtenus dans les domaines « non politiques » représentent un capital qui ne doit pas disparaître avec la dissolution de la Société et qui doit être transmis aux Nations Unies.

⁴⁴¹ JOSS, n° 194, 1946, p. 36.

⁴⁴² JOSS, n° 194, 1946, p. 31.

⁴⁴³ JOSS, n° 194, 1946, p. 29.

⁴⁴⁴ JOSS, n° 194, 1946, p. 35.

⁴⁴⁵ JOSS, n° 194, 1946, p. 53.

L'héritage légué par la SdN n'est pas limité à ses fonctions politiques et techniques. Noel-Baker souligne que dans le patrimoine laissé par l'organisation genevoise figurent également « l'existence même, les traditions, les hommes de la première administration internationale que le monde ait vu naître⁴⁴⁶ ». Le Secrétariat international est une des grandes innovations de la SdN et il va devenir un des éléments distinctifs des organisations intergouvernementales modernes. Les propos de Noel-Baker laissent néanmoins percevoir que la Société n'est pas parvenue à donner aux femmes la place que le Pacte leur accordait. Hormis quelques rares exceptions, celles-ci n'ont occupé que des positions subalternes au sein du Secrétariat, en grande partie à cause des difficultés à obtenir les qualifications administratives nécessaires dans leurs pays d'origine pour pouvoir accéder aux postes de la haute-direction. En dépit de ce constat, les anciens fonctionnaires de la Société qui intègrent les Nations Unies amènent avec eux une expérience internationale aussi unique que précieuse. Il est ainsi intéressant de constater qu'Adrien Pelt, le représentant du Secrétaire général des Nations Unies à la dernière Assemblée, était lui-même un ancien haut fonctionnaire de la SdN.

Un autre élément de l'héritage de la Société relevé lors des discussions de la dernière Assemblée concerne la structure de l'organisation genevoise, qui est largement reprise par les Nations Unies⁴⁴⁷. Bien qu'avec des fonctions et des compétences différentes, le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale des Nations Unies prennent les traits du Conseil et de l'Assemblée de la SdN. L'ECOSOC est créé dans le sillage de la réforme Bruce approuvée en 1939, mais jamais mise en œuvre à cause du déclenchement de la Seconde Guerre mondiale. Le Conseil de tutelle reprend la supervision des territoires sous mandats, une tâche auparavant assurée par la Société. Enfin, le Statut de la Cour internationale de Justice (CIJ) est presque mot par mot identique à celui de la Cour permanente de Justice internationale (CPJI) créé par la SdN. De plus, au-delà des similitudes entre les structures des deux organisations, les règlements administratifs de la Société servent souvent de modèles pour les Nations Unies.

Le regain d'intérêt académique dont a fait l'objet la SdN au cours des dernières années semble confirmer l'analyse faite lors de la dernière Assemblée de 1946. Malgré son incapacité à éviter le déclenchement de la Seconde Guerre mondiale, l'organisation genevoise a laissé une trace indélébile à de multiples niveaux. Avant la Première Guerre mondiale, la création d'une organisation permettant aux États de se réunir régulièrement sur un pied d'égalité pour discuter des grandes questions internationales était souvent qualifiée de rêverie ou d'utopie. Au moment où la Société voit le jour, il n'y a pas de précédents. Comme le souligne Cecil lors de son intervention, la SdN représente la première tentative d'organiser le système international afin de préserver la paix tout en respectant la souveraineté des États et c'est grâce à cette formidable expérience qu'« il est aujourd'hui généralement admis que la paix ne saurait être assurée que par la coopération internationale⁴⁴⁸ ». Cet avis est partagé par de nombreux représentants, comme le délégué turc, qui remarque que la SdN « a été une étape nécessaire dans l'évolution de la vie internationale⁴⁴⁹ » et que, sans elle, l'ONU n'aurait jamais vu le jour. Le représentant néozélandais note pour sa part que l'expérience de la Société est d'autant plus

importante au vu des erreurs commises⁴⁵⁰. Ces dernières doivent être comprises et retenues pour éviter qu'elles ne se répètent à l'avenir. Dans cette perspective, pour le délégué néerlandais, une des grandes leçons à retenir est que « d'une organisation internationale, il ne peut rien sortir de plus que ce que ses membres sont prêts à y mettre⁴⁵¹ ».

Ainsi, la dernière session de l'Assemblée de la SdN ressemble plus à un passage de témoin qu'à des obsèques. Bien que la Société ne soit pas parvenue à remplir sa mission principale, les principes sur lesquels elle a été bâtie ne peuvent être remis en question. L'ONU est d'ailleurs à plusieurs reprises ouvertement qualifiée d'héritière de la Société⁴⁵². Lors de son intervention, le représentant cubain déclare que la continuité entre les deux organisations est entre autres démontrée par le fait que la Charte des Nations Unies a vu le jour « sous l'inspiration » de l'esprit de Genève⁴⁵³. Dans cette perspective, plusieurs délégués rendent publiquement hommage à la ville qui a abrité la SdN pendant plus d'un quart de siècle. Le délégué belge rappelle que l'héritage de l'organisation est associé à la cité lémanique en déclarant : « les réformes et les progrès qui connurent ici même, dans ce site magnifique et hospitalier de Genève, leur foyer de rayonnement ont inscrit au compte des profits et pertes de la Société un actif singulièrement honorable que la postérité impartiale n'aura pas le droit d'oublier⁴⁵⁴ ». Le délégué néerlandais exprime même des regrets, qu'il dit partagés par de nombreux représentants, sur le fait que le siège de l'ONU ne soit pas installé à Genève⁴⁵⁵. Pour sa part, après avoir travaillé au sein du Secrétariat de 1919 à 1942, Aghnidès déclare que tous ceux qui, comme lui, avaient passé de longues années dans la ville éprouvaient « un sentiment profond de reconnaissance et d'admiration » à l'égard de ses habitants et de la Suisse pour ce qu'ils avaient fait « afin de rendre notre séjour agréable et pour l'exemple quotidien de civisme, de charité et de solidarité » montré « dans les bons et les mauvais jours⁴⁵⁶ ».

L'expérience de la SdN est indissociablement liée à Genève. Au lendemain de la Première Guerre mondiale, la paisible « petite cité » suisse se démarque déjà pour sa perméabilité au monde extérieur⁴⁵⁷. Ville refuge, tolérante, humanitaire, elle dispose d'une vocation internationale que certains considèrent comme intimement liée à son histoire et à son identité. La présence du CICR lui permet déjà d'avoir une certaine visibilité sur la scène internationale. Pourtant, c'est l'installation de la SdN en 1920 qui donne à Genève un rayonnement mondial. Sans être une grande capitale et en dépit de ses dimensions modestes, la ville va devenir une plateforme pour la diplomatie multilatérale et son nom va être associé à des avancées majeures obtenues dans des domaines aussi variés que le désarmement, la protection des droits de l'enfant, le transport ou la protection des réfugiés. Si les yeux du monde sont braqués sur Genève lors de grandes réunions, les travaux des comités et des

⁴⁵⁰ JOSS, n° 194, 1946, pp. 42-43.

⁴⁵¹ JOSS, n° 194, 1946, p. 40.

⁴⁵² JOSS, n° 194, 1946, p. 39.

⁴⁵³ JOSS, n° 194, 1946, p. 50.

⁴⁵⁴ JOSS, n° 194, 1946, p. 43.

⁴⁵⁵ JOSS, n° 194, 1946, p. 38.

⁴⁵⁶ JOSS, n° 194, 1946, p. 52.

⁴⁵⁷ Alexandre Hay, Jean de Senardens, « Introduction : un lieu d'accueil, de rencontres et d'échanges », in *Encyclopédie de Genève*, tome VIII, Genève, Association de l'Encyclopédie de Genève, 1982, p. 7.

⁴⁴⁶ Société des Nations, *L'héritage de la Société des Nations*, Genève, Société des Nations, 1946, p. 42.

⁴⁴⁷ JOSS, n° 194, 1946, p. 38.

⁴⁴⁸ JOSS, n° 194, 1946, p. 29.

⁴⁴⁹ JOSS, n° 194, 1946, p. 43.

commissions techniques qui s'y réunissent toute l'année ont un impact sur le monde entier. Que ce soit pour la coopération financière, la répression de la criminalité, la recherche contre le cancer ou la prévention de la pollution de la mer par les hydrocarbures, le spectre des discussions qui se tiennent sur les bords du lac Léman est très vaste. Les négociations mènent dans certains cas à la tenue de conférences internationales auxquelles les États qui ne sont pas membres de l'organisation sont invités à participer. Ainsi, Genève va pendant plus de vingt ans être au cœur des efforts visant à organiser et à rationaliser l'ordre international. La ville va devenir une plaque tournante de négociations contribuant à l'uniformisation des réglementations nationales, au développement de normes internationales et à l'ouverture de nouveaux domaines de coopération⁴⁵⁸. Pour l'historien Philippe Burrin, Genève ne devient pas la capitale du monde, mais plutôt une « ville-monde » au sens braudelien du terme, c'est-à-dire « une agglomération où se concentrent population, marchandises, capitaux et informations et qui structurent les échanges dans une certaine région géographique⁴⁵⁹ ». En d'autres termes, avec l'installation de la Société la « petite cité » suisse devient un des grands centres de « gouvernance mondiale⁴⁶⁰ ».

Si avec l'installation de la SdN Genève acquiert une place centrale sur la scène mondiale, elle vient surtout à représenter une conception très particulière des relations internationales, basée sur la coopération, le dialogue, le respect du droit et la construction de la paix. Ces principes demeurent encore de nos jours au cœur de la vie internationale. La Société donne également une résonance mondiale à cet esprit d'entente et de collaboration que certains délégués sont surpris de découvrir lors de leur séjour dans la ville du bout du lac. La concentration d'acteurs internationaux dans une ville relativement petite favorise les contacts formels et informels, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur des salles de conférences. Dans cette optique, bien plus que le berceau de la SdN, Genève devient un laboratoire du multilatéralisme moderne. Avec l'installation de la Société et du BIT, c'est un écosystème, composé de diplomates, de militants, d'experts, de journalistes et d'universitaires qui prend forme et qui vient jeter les fondations de ce qui est aujourd'hui connu comme la « Genève internationale ». De fait, la ville suisse a offert – et continue d'offrir – un espace très particulier d'interaction, de coopération mais aussi de confrontation, voire d'affrontement, pour les acteurs engagés dans les processus internationaux. Aujourd'hui, il est d'ailleurs intéressant de constater que le Mémorial Wilson offert à la SdN est devenu un des symboles iconiques de cette « Genève internationale », qui constitue désormais une composante importante de l'identité de la « cité du bout du lac ».

Tout comme à l'époque de la Société, la question de l'intégration de cette Genève internationale dans la réalité locale fait débat. Certains noteront qu'encore aujourd'hui deux Genève continuent à se côtoyer sans pour autant se mélanger ou se comprendre. D'autres remarqueront que certaines difficultés rencontrées à l'époque de la SdN, comme par exemple le coût de la vie élevé ou le manque de logements, restent d'une surprenante actualité. Quoi qu'il en soit, en poussant à réaliser de nouveaux aménagements, l'installation de la Société laisse une empreinte visible sur la ville. Si le

Mundaneum, la « cité internationale » imaginée par Paul Otlet – véritable projection urbaine de l'esprit de Genève – ne voit jamais le jour, la ville est façonnée par sa dimension internationale. Finalement, c'est tout un quartier international qui voit le jour autour du Palais des Nations après la Seconde Guerre mondiale⁴⁶¹. La présence de la SdN projette Genève sur le devant de la scène diplomatique et pousse à moderniser ses infrastructures, notamment pour améliorer les communications. L'aéroport est construit en 1920 pour faciliter le travail de la Société et du BIT, tandis que la rénovation de la gare de Genève-Cornavin est réalisée au début des années 1930 afin d'accueillir les délégués dans les meilleures conditions. De nouvelles liaisons téléphoniques sont établies et une station radiotélégraphique est construite à proximité de la ville. Sans doute, la présence de la Société implique des coûts importants pour le pays hôte. Elle amène une charge de travail considérable au Département de Justice et de Police du canton de Genève, qui doit assurer la sécurité des délégués en collaboration avec les autorités fédérales. Cette tâche est sensible car, au vu de la diversité des profils – et de la susceptibilité – des participants aux travaux de la SdN, elle doit être remplie en faisant preuve de tact et de discernement, sous peine de provoquer de fâcheux incidents diplomatiques. En tant que pays hôte, la Suisse doit également assurer aux représentants de tous les États concernés de se rendre librement à Genève pour participer aux réunions de la Société, en dépit de l'état des relations politiques bilatérales avec les gouvernements qu'ils représentent. De fait, comme le reconnaît un diplomate suisse, « le siège de la Société ne comporte pas que des avantages pour le pays de domicile. Il implique aussi des sacrifices⁴⁶² ». D'ailleurs, les événements liés à la présence de la SdN à Genève provoquent parfois des remous dans la vie politique genevoise et helvétique. Par exemple, la décision des autorités cantonales genevoises d'expulser les journalistes ayant interrompu le discours de l'empereur d'Éthiopie Haïlé Sélassié en 1936 est bloquée par l'intervention du gouvernement fédéral⁴⁶³. L'année suivante, l'expulsion du journaliste italien Carlo Emanuele a Prato en 1937 à cause de ses prises de position contre le régime fasciste italien suscite des tensions au sein du Conseil national à Berne⁴⁶⁴.

La présence de la galaxie d'acteurs internationaux gravitant autour de la SdN et du BIT ainsi que la tenue des grands événements multilatéraux se font ressentir sur le quotidien des Genevois. La ville acquiert une dimension cosmopolite très particulière et ses habitants se retrouvent au premier rang de l'évolution de la vie internationale. Au gré des réunions, les hôtels se remplissent, la circulation routière est affectée par la fermeture des rues et la présence de forces de l'ordre est renforcée. En marge des travaux diplomatiques qui se tiennent dans les bâtiments de la SdN, des réunions ouvertes au public sont organisées dans les salles communales de la ville. Elles offrent aux Genevois la possibilité d'assister à des conférences sur les grandes questions mondiales offertes par des experts, des universitaires ou des militants de tous horizons. Si les habitants de la « cité du bout du lac » laissent rarement transparaître leurs états d'âme avec leurs hôtes, des voix s'élèvent parfois pour dénoncer le poids du maintien « d'un train de capitale » sur les portefeuilles des contribuables ou pour critiquer

⁴⁶¹ Remi Baudouin, David Gaillard, « L'évolution de la Genève internationale », *Interface*, vol. 20, 2014, pp. 8-18.

⁴⁶² Le Chef de la Division des Affaires étrangères, M. de Stoutz, aux légations et consulats généraux de Suisse, 12 mai 1934, DDS, vol. 11, doc. 33, [en ligne] <https://dodis.ch/45954> (dernière consultation : novembre 2021).

⁴⁶³ « À Berne, l'incident soulevé par les huit Italiens, a fait l'objet d'un examen approfondi », *Gazette de Lausanne*, 11 juillet 1936.

⁴⁶⁴ Voir : « L'Affaire du 'Journal des Nations' », *Journal de Genève*, 31 décembre 1936 ; « Pourquoi le journaliste a Prato ne doit plus séjourner à Genève. Le scandaleux bilan du régime socialiste », *Journal de Genève*, 26 janvier 1937 ; « L'Affaire Prato », *Gazette de Lausanne*, 16 mars 1937.

⁴⁵⁸ Voir : Walters, *A History of the League of Nations*, pp. 1-3.

⁴⁵⁹ Discours prononcé par Philippe Burrin lors de la cérémonie de remise du prix 2019 de la Fondation pour Genève le lundi 2 décembre 2019 au Victoria Hall, [en ligne] https://www.graduateinstitute.ch/sites/internet/files/2019-12/Discours_M_PhilippeBURRIN.pdf (dernière consultation : novembre 2021).

⁴⁶⁰ Voir : Jean-Michel Guieu, Stanislas Jeannesson, « 'L'expérience de Genève' (1920-1946) », *Monde(s)*, vol. 19, n° 1, 2021, pp. 9-29.

les privilèges accordés aux hôtes, qui « faussent » la vie administrative et sociale genevoise⁴⁶⁵. D'autres observateurs soulignent en revanche que, « pour une ville quelconque⁴⁶⁶ » comme Genève, accueillir la SdN et le BIT représente une source unique d'influence dans le monde. De plus, en dépit des désagréments, souvent mineurs, les retombées économiques directes et indirectes sont significatives. De fait, la Genève internationale qui prend forme à partir des années 1920 va devenir un des moteurs du développement de la ville.

Parallèlement, « l'expérience genevoise⁴⁶⁷ » laisse une marque sur l'essor des organisations internationales. La ville suisse va être le cadre de l'institutionnalisation de normes et de pratiques multilatérales qui sont désormais solidement établies. Lors des discussions sur les immunités des agents de la SdN, un responsable suisse remarque qu'il n'existe à l'époque aucun cas comparable⁴⁶⁸. Bien que la constitution des premières organisations intergouvernementales remonte au XIX^e siècle, c'est dans le traité de Versailles – dans lequel le Pacte est inclus – que, pour la première fois, est officiellement utilisé le terme « organisation internationale⁴⁶⁹ ». De plus, au vu de ses attributions et de sa mission, la Société est unique en son genre⁴⁷⁰. Dans cette perspective, son installation pose de nombreux défis et les pratiques administratives adoptées à Genève vont souvent être innovantes. À titre d'exemple, la question des immunités du personnel du Secrétariat et du personnel diplomatique accrédité auprès de la SdN va servir de modèle par la suite. Les « délégations permanentes » sont également une innovation qui se consolide à Genève et qui préfigure les missions permanentes modernes. Pour le pays hôte, la présence sur le territoire national d'une organisation intergouvernementale aux champs d'activité aussi étendus se révèle parfois délicate. En fonction de l'évolution du contexte international, la Société a été à la fois une source de prestige politique renforçant les intérêts nationaux et une présence encombrante. En dépit des difficultés, les autorités helvétiques ont fait preuve d'un pragmatisme qu'il aurait été probablement plus difficile de trouver dans un autre pays. De fait, l'histoire de la SdN est profondément liée à la ville qui a abrité son siège pendant près d'un quart de siècle. Dans cette perspective, si elle est restée jusqu'à maintenant relativement peu étudiée, l'inclusion de l'histoire locale et son interaction avec l'histoire internationale ouvre de nouvelles perspectives pour mieux appréhender la « Grande expérience » de la Société et son héritage, qui reste tangible encore aujourd'hui.

⁴⁶⁵ « La S.D.N. se plaît-elle à Genève? Le point de vue genevois », *Gazette de Lausanne*, 18 janvier 1928. Voir également : « Genève et la Société des Nations », *Gazette de Lausanne*, 24 janvier 1928.

⁴⁶⁶ « Causerie genevoise », *Gazette de Lausanne*, 6 février 1928.

⁴⁶⁷ William Rappard, *The Geneva Experiment*, Londres, Oxford University Press, 1931.

⁴⁶⁸ Note sur les négociations en cours entre les représentants du gouvernement suisse et les représentants de la Société des Nations relativement à l'application de l'article 7, paragraphe 4 et 5 du Pacte, 30 décembre 1920, ASDN, R1270, 19/10187/14.

⁴⁶⁹ Anne Peters, « Le cheminement historique des organisations internationales : entre technocratie et démocratie », in Pierre-Marie Dupuy, Vincent Chetail, *The Roots of International Law/Les fondements du droit international. Liber Amicorum Peter Haggemacher*, Leiden, Brill, 2014, pp. 487-529.

⁴⁷⁰ Madeleine Herren, « International Organizations 1865-1945 », in Jacob Katz Cogan, Ian Hurd, Ian Johnstone, *The Oxford Handbook of International Organizations*, Oxford, Oxford University Press, 2017, p. 92.

Bibliographie

Archives

Archives de la République et canton de Genève (ACG)

Archives des Nations Unies à Genève (ANUG)

Archives diplomatiques françaises (ADF)

Archives fédérales suisses (AFS)

Archives nationales britanniques - British National Archives (BNA)

Archives de la Ville de Genève (AVG)

Documents officiels

Journal officiel de la Société des Nations (JO)

Journal officiel, supplément spécial (JOSS)

Feuille fédérale suisse

Yearbook of the International Law Commission

Quotidiens et revues

Curieux

Journal de Genève

Gazette de Lausanne

La Lorgnette

Le Petit Parisien

The New York Times

The Times

Vu

Ressources internet

Archives en ligne du quotidien *Le Temps*: <http://www.letempsarchives.ch>

Bibliothèque et Archives des Nations Unies, Genève: https://libraryresources.unog.ch/ld.php?content_id=32971179

Bibliothèque de l'Institut de hautes études internationales et du développement, Genève, collections numériques: <https://digitalcollections.graduateinstitute.ch/>

Burrin, Philippe, Discours prononcé par lors de la cérémonie de remise du prix 2019 de la Fondation pour Genève le lundi 2 décembre 2019 au Victoria Hall, https://www.graduateinstitute.ch/sites/internet/files/2019-12/Discours_M_PhilippeBURRIN.pdf (dernière consultation: novembre 2021).

136 • Digithèque de matériaux juridiques et politiques, <https://mjp.univ-perp.fr/mjp.htm>

Documents Diplomatiques Suisses, 1848 et suiv., base de données en ligne Dodis: <https://www.dodis.ch/>

Gallica, bibliothèque numérique de la Bibliothèque Nationale de France et de ses partenaires, <https://gallica.bnf.fr/accueil/fr/content/accueil-fr?mode=desktop>

Ouvrages :

Abbenhuis, Maartje M., *The Hague Conferences and International Politics, 1898-1915*, Londres, Bloomsbury, 2019.

Allain, Jean, *The Slavery Conventions: The Travaux Préparatoires of the 1926 League of Nations Convention and the 1956 United Nations Convention*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2008.

Amery, Leo, *My Political Life. War and Peace, 1914–29*, tome 2, Londres, Hutchinson, 1953.

Azcárate, Pablo de, *League of Nations and National Minorities*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 1945.

Baer, George, *Test Case. Italy, Ethiopia, and the League of Nations*, Stanford, Hoover Institution Press, 1976.

Baer, George, *The Coming of the Italian-Ethiopian War*, Cambridge, Harvard University Press, 1967.

Baigorri Jalón, Jesús, *De Paris à Nuremberg: naissance de l'interprétation de conférence*, Ottawa, University of Ottawa Press, 2004.

Barros, James, *Betrayal from Within: Joseph Avenol, Secretary-General of the League of Nations, 1933-1940*, New Haven, Yale University Press, 1969.

Belin, Jacqueline (sous la direction de Paul Guggenheim), *La Suisse et les Nations Unies*, New York, Dotation Carnegie pour la Paix internationale, 1956.

Berdahl, Clarence, *The Policy of the United States with Respect to the League of Nations*, Genève, Kundig, 1932.

Bibliothèque des Nations Unies et Institut universitaire de hautes études internationales, *La Société des Nations: rétrospectives*, Berlin, W. de Gruyter, 1983.

Biltoft, Carolyn N., *A Violent Peace Media, Truth, and Power at the League of Nations*, Chicago, University of Chicago Press, 2021.

Boisard, Marcel, Chossudovsky, Evgeny (dir.), *The United Nations System at Geneva. Scope and Practices of Multilateral Diplomacy and Cooperation*, New York, United Nations Publications, 1991.

Borel, Eugène, *Neutralité de la Suisse dans la Société des Nations*, Zürich, Art. Institut Orell Füssli, 1920.

Borowy, Iris, *Coming to Terms with World Health the League of Nations Health Organisation 1921-1946*, Frankfurt am Main, Peter Lang, 2014.

Bourgeois, Daniel, *Le troisième Reich et la Suisse*, Neuchâtel, Éditions de la Baconnière, 1974.

Bourgeois, Léon, *Pour la Société des Nations*, Paris, Georges Cres et Cie, 1914.

Bourquin, Maurice, *Collective Security*, Paris, International Institute of Intellectual Cooperation, 1936.

Brunschwig Graf, Martine, Frachebourg, Jean-Claude, Scott, Norman, Tschopp, Peter, *Institut universitaire de hautes études internationales, Genève: 1927-2002: 75 ans au service de la paix par l'enseignement et la recherche en relations internationales / The Graduate Institute of International Studies, Geneva: 1927-2002: 75 Years of Service Towards Peace Through Learning and Research in the Field of International Relations*, Genève, Institut universitaire de hautes études internationales, 2002.

Burton Margaret, *The Assembly of the League of Nations*, Chicago, University of Chicago Press, 1941.

Cahier, Philippe, *Étude des accords de siège entre les organisations internationales et les États où elles résident*, Milan, Giuffrè, 1959.

Cecil, Robert Lord (Viscount of Chelwood), *A Great Experiment*, Londres, Jonathan Cape, 1941.

Centre permanent d'informations internationales, Office européen des Nations Unies à Genève, *Genève et la vie internationale*, Genève, Centre permanent d'informations internationales, 1963.

Claude, Inis, *Swords into Plowshares: The Problems and Progress of International Organizations*, New York, Random House, 1971.

Cooper, John, *Breaking the Heart of the World: Woodrow Wilson and the Fight for the League of Nations*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.

Deibel, Terry, *Le Secrétariat de la Société des Nations et l'internationalisme américain, 1919-1924*, Genève, Centre européen de la Dotation Carnegie pour la paix internationale, 1972.

Delizia, Ilia, *Architettura e politica: Ginevra e la Società delle Nazioni, 1925-1929*, Roma, Officina Edizioni, 1992.

Département du Commerce et de l'Industrie, *Bureau de statistique, extrait du rapport du Conseil d'État de Genève pour 1920*, Genève, Imprimerie Atar, 1921.

Documents diplomatiques suisses, tome 7-I, Berne, Benteli Verlag, 1979.

Dufour, Alfred, *Histoire de Genève, Paris, Presses Universitaires de France*, « Que sais-je? », 2004.

- 138 • Dupuy, Pierre-Marie, Chetail, Vincent, *The Roots of International Law/Les fondements du droit international. Liber Amicorum Peter Hagggenmacher*, Leiden, Brill, 2014.
- Durand, Jean-Daniel, Candaux, Jean-Daniel, Fleury, Antoine (dir.), *Genève et la paix : acteurs et enjeux, trois siècles d'histoire. Actes du colloque historique tenu au palais de l'Athénée*, Grand-Lancy, Association « Genève : Un lieu pour la paix », 2005.
- Egerton, George, *Great Britain and the Creation of the League of Nations: Strategy, Politics, and International Organization, 1914-1919*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 1978.
- Forcade, Olivier, *La République secrète : histoire des services spéciaux français de 1918 à 1939*, Paris, Nouveau Monde, 2008.
- Fosdick, Raymond, *Letters on the League of Nations from the Files of Raymond B. Fosdick*, Princeton, Princeton University Press, 1966.
- Frei, Henri, *De la situation juridique des représentants des membres de la Société des Nations*, Paris, Recueil Sirey, 1929.
- Fridelander, Saul, Kapur, Harish, Reszler, André (textes réunis par), *L'historien et les relations internationales. Recueil d'études en hommage à Jacques Freymond*, Genève, Institut universitaire de hautes études internationales, 1981.
- Gerbet, Pierre, Ghébal, Victor-Yves, Mouton, Marie-Renée, *Société des Nations et Organisation des Nations-Unies*, Paris, Éditions Richelieu, 1973.
- Gerbet, Pierre, Mouton, Marie-Renée, Ghébal, Victor-Yves, *Le rêve d'un ordre mondial de la SDN à l'ONU*, Paris, Éditions Imprimerie Nationale, 1996.
- Ghébal, Victor-Yves, *Missions permanentes auprès des organisations internationales*, Bruxelles, Bruylant, 1971.
- Gorman, Daniel, *The Emergence of International Society in the 1920s*, New York, Cambridge University Press, 2012.
- Ghébal, Victor-Yves (édité par Robert Kolb), *Organisation internationale et guerre mondiale. Le cas de la Société des Nations et de l'Organisation internationale du Travail pendant la Deuxième Guerre mondiale*, Bruxelles, Bruylant, 2013.
- Graebner, Norman, Bennett, Edward, *The Versailles Treaty and its Legacy. The Failure of the Wilsonian Vision*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011.
- Grose, Peter, *Continuing the Inquiry. The Council on Foreign Relations from 1921 to 1996*, New York, The Council on Foreign Relations, 2006.
- Henig, Ruth, *Makers of the Modern World: League of Nations*, New York, Haus Publishing, 2010.
- Hidalgo-Weber, Olga, Lescaze, Bernard (dir.), *100 ans de multilatéralisme à Genève : de la SDN à l'ONU*, Genève, Éditions Suzanne Hurter, 2020.
- Hill, Martin, *Immunities and Privileges of International Officials. The Experience of the League of Nations*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 1947.
- Hillson, Norman, *Geneva Scene*, Londres, George Routledge and Sons, 1936.
- Historical Section of the Foreign Office, *Peace Handbooks*, tome XXV, Londres, H.M. Stationery Office, 1920.
- Housden, Martyn, *The League of Nations and the Organisation of Peace*, Londres, Pearson, 2012.
- Howard-Ellis, Charles [pseud. Ziliacus, Konni?], *The Origin, Structure and Working of the League of Nations*, Londres, G. Allen and Unwin, 1928.
- Hubert, Louis-Lucien, *À Genève en septembre. La S.D.N.*, Paris, Albert Messein Éditeur, 1929.
- Jackson, Simon, O'Malley, Alanna (dir.), *The Institution of International Order: From the League of Nations to the United Nations*, Londres, Routledge, 2018.
- Johnson, Thomas F., *International Tramps: From Chaos to Permanent World Peace*, Londres, Hutchinson, 1938.
- Jöns, Heike, Meusburger, Peter, Heffernan, Michael (dir.), *Mobilities of Knowledge. Knowledge and Space*, Cham, Springer, 2017.
- Jouvenel, Bertrand de, *D'une guerre à l'autre. La décomposition de l'Europe libérale*, 2 volumes, Paris, Plon, 1941.
- Jurisprudence pénale, Assises fédérales du 1^{er} arrondissement réunies à Genève les 24 et 25 janvier 1927 dans la cause Ministère public de la Confédération suisse contre Ivan de Justh, *Revue pénale suisse*, 40^e année, Berne, Verlag von Stämpfli and Co., 1927.
- Katz Cogan, Jacob, Hurd, Ian, Johnstone, Ian, *The Oxford Handbook of International Organizations*, Oxford, Oxford University Press, 2017.
- Kelen, Emery, *Peace in Their Time. Men Who Led Us in and Out of War, 1914-1945*, Londres, Victor Gollancz, 1964.
- Knock, Thomas, *To End All Wars. Woodrow Wilson and the Quest of New World Order*, Oxford, Oxford University Press, 1992.
- Kolb, Robert (dir.), *Commentaire sur le Pacte de la Société des Nations*, Bruxelles, Bruylant, 2015.
- Kuehl, Warren, Dunn, Lynne, *Keeping the Covenant: American Internationalists and the League of Nations, 1920-1939*, Kent, Kent State University Press, 1997.

Kuntz, Joëlle, *Genève internationale : 100 ans d'architecture*, Genève, Éditions Slatkine, 2017.

Kuntz, Joëlle, *Genève, histoire d'une vocation internationale*, Carouge-Genève, Zoé, 2010.

La documentation internationale, *La paix de Versailles. La Conférence de la Paix et la Société de Nations*, tome 2, Paris, Les Éditions Internationales, 1929.

Leveillé, Alain, *1896-2001. Projets d'urbanisme pour Genève*, Geneve, Georg, 2003

Loder, Bernard C.J., *Impressions de Genève*, La Haye, Van Langenhuysen, 1921.

Loveday, Alexander, *Reflections on International Administration*, Oxford, Clarendon Press, 1956.

Macfadyen, David, Davies, Michael D. V., Carr, Marilyn N., Burley, John, *Eric Drummond and his Legacies: The League of Nations and the Beginnings of Global Governance*, Cham, Springer, 2019.

Macmillan, Margaret, *The Peacemakers: The Paris Conference of 1919 and its Attempt to End War*, Londres, J. Murray, 2001.

Madariaga, Salvador de, *Morning Without Noon: Memoirs*, Westmead, Hampshire, Saxon House, 1973.

Mandelstam, André, *Le conflit italo-éthiopien devant la Société des Nations*, Paris, Recueil Sirey, 1937.

Mantoux, Paul, *Les délibérations du Conseil des quatre : 24 mars - 28 juin 1919*, tome 1, Paris, Éditions du Centre National de la Recherche Scientifique, 1955.

Marbeau, Michel, *La Société des Nations. Vers un monde multilatéral 1919-1946*, Tours, Presses Universitaires François Rabelais, 2017.

Martin, Jean, *À la Société des Nations. Scènes vécues*, Neuchâtel, La Braconnière, 1944.

Mazower, Mark, *No Enchanted Palace. The End of Empire and the Ideological Origins of the United Nations*, Princeton, Princeton University Press, 2008.

Miller, David Hunter, *The Drafting of the Covenant*, 2 volumes, Londres, Putnam's Sons, 1928.

Monnier, Victor, *William E. Rappard. Défenseur des libertés, serviteurs de son pays et de la communauté internationale*, Genève, Slatkine, 1995.

Munch, Peter, *Les origines et l'œuvre de la Société des Nations*, 2 volumes, Copenhague, Gyldendalske Boghandel – Nordisk Forlag, 1923.

Noel-Baker, Philipp, *The League of Nations at Work*, Londres, Nisbet and Co., 1926.

Northedge, Frederick S., *The League of Nations: Its Life and Times, 1920-1946*, New York, Holmes and Meier, 1986.

Pallas, Jean-Claude, *Histoire et architecture du Palais des Nations (1924-2001) : l'Art déco au service des relations internationales*, Genève, Nations Unies, 2001.

Pedersen, Susan, *The Guardians: The League of Nations and the Crisis of Empire*, Oxford, Oxford University Press, 2017.

Purves, Charles, *International Establishments. Some Notes based on the Experience of the Internal Administration of the League of Nations Secretariat*, Londres, Royal Institute of International Affairs, 1945.

Quincerot, Richard, *Le Corbusier à Genève*, Lausanne, Payot, 1987.

Rand, Harry, *Paul Manship*, Washington, Smithsonian Institution Press, 1989.

Ranshofen-Wertheimer, Egon, *The International Secretariat. A Great Experiment in International Administration*, Washington, Washington Rumford Press, 1945.

Rappard, William, *Uniting Europe*, New Haven, Yale University Press, 1930.

Rappard, William, *The Geneva Experiment*, Londres, Oxford University Press, 1931.

Ray, Jean, *Commentaire du Pacte de la Société des Nations*, Paris, Sirey, 1930.

Reniolet, Jean-Jacques, *L'UNESCO oubliée. La Société des Nations et la coopération intellectuelle (1919-1946)*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1999.

Revest, Marcel, *La protection de l'enfance devant la Société des Nations*, Paris, Pedone, 1936.

Riegner, Gerhart, *Never Despair: Sixty Years in the Service of the Jewish People and of the Cause of Human Rights*, Chicago, Ivan R. Dee in association with the United States Holocaust Memorial Museum, 2006.

Ruffin, Henry, *Croyez-vous à la Société des Nations*, Paris, Librairie Plon, 1924.

Salter, Arthur, *Memoirs of a Public Servant*, Londres, Faber and Faber, 1961.

Santschi, Catherine, Bonnet, Charles, Senarclens, Jean de, et al., *Encyclopédie de Genève*, 11 volumes, Genève, Association de l'Encyclopédie de Genève, 1982.

Scelle, Georges, *Le Pacte de la Société des Nations et sa liaison avec les traités de paix*, Paris, Recueil Sirey, 1919.

Scott, James, *Les conférences de la paix de La Haye de 1899 et 1907*, Paris, Pedone, 1927.

Secrétan, Jacques, *Les immunités diplomatiques des représentants des États membres et des agents de la Société des Nations*, Lausanne, Payot, 1928.

Service cantonal de statistiques, « *Le secteur international à Genève*, Genève, OCSTAT, juin 1978.

142 • Seymour, Charles (publié par), *The Intimate Papers of Colonel House*, tome 4, Londres, Ernest Benn, 1928.

Seymour, Charles (publié par), *Papiers intimes du colonel House*, tome 4, Paris, Payot, 1931.

Sharp, Walter, *The United Nations Economic and Social Council*, New York, Columbia University Press, 1969.

Siotis, Jean, *Essai sur le Secrétariat international*, Genève, Droz, 1963.

Slocombe, George, *A Mirror to Geneva. Its Growth, Grandeur and Decay*, New York, Henry Holt and Company, 1938.

Sluga, Glenda, *Internationalism in the Age of Nationalism*, Philadelphie, University of Pennsylvania Press, 2013.

Smuts, Jan Christian, *The League of Nations: A Practical Suggestion*, Londres, London Hodder and Stoughton, 1918.

Société des Nations, *Ten Years of World Cooperation*, Genève, Secrétariat de la Société des Nations, 1930.

Société des Nations, *The League Buildings*, Genève, Section de l'Information de la Société des Nations, 1935.

Société des Nations, *Le Conseil de la Société des Nations. Composition, compétence, procédure*, Genève, Section de l'information de la Société des Nations, 1938.

Société des Nations, *Petit manuel de la Société des Nations*, Genève, Section d'information du Secrétariat de la Société des Nations, 1939.

Société des Nations, *Rapport sur les travaux de la Société des Nations pendant la guerre*, Genève, Société des Nations (Questions générales), Octobre 1945.

Société des Nations, *L'héritage de la Société des Nations*, Genève, Société des Nations, 1946.

Steiner, Zara, *Lights That Failed European International History 1919-1933*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

Stupan, Sergio, *Comment la Suisse a adhéré à la Société des Nations*, Lausanne, Imprimerie Centrale, 1943.

Tabouis, Geneviève, *Ils l'ont appelée Cassandre*, New York, Éditions de la Maison française, 1942.

Tollardo, Elisabetta, *Fascist Italy and the League of Nations, 1922-1935*, Londres, Palgrave Macmillan, 2016.

Tournès, Ludovic, *Les États-Unis et la Société des Nations (1914-1946)*, Berne, Peter Lang, 2016.

Traz, Robert de, *L'esprit de Genève*, Paris, B. Grasset, 1929.

Université de Genève, *Genève 1927: concours pour le Palais des Nations. Projets d'architecture pour la cité universelle*, Genève, Institut d'architecture de l'Université de Genève, 1995, (copie de l'auteur).

Vaïsse, Maurice, *Sécurité d'abord: la politique française en matière de désarmement: 9 décembre 1930 – 17 avril 1934*, Paris, Pedone, 1981.

Virally, Michel, *L'organisation mondiale*, Paris, A. Collin, 1972.

Virzo, Roberto, Ingravallo, Ivan (dir.), *Evolution in the Law of International Organizations*, Leiden, Brill, 2015.

Walters, Francis, *A History of the League of Nations*, Londres, Oxford University Press, 1952.

Weibel, Luc, *Croire à Genève. La Salle de la Réformation (XIX^e-XX^e siècle)*, Genève, Labor et Fides, 2006.

Woodrow Wilson Foundation (The), *The Woodrow Wilson Foundation: A Tribute to a Great American*, New York, Issued by the National Committee, 1922.

Yepes, Jesús María, Pereira da Silva, Fernando, *Commentaire théorique et pratique du Pacte de la Société des nations et des statuts de l'Union panaméricaine*, 2 volumes, Paris, Pedone, 1934.

Zala, Sacha, Perrenoud, Marc (éd.), *La Suisse et la construction du multilatéralisme. Documents diplomatiques suisses sur l'histoire de la Société des Nations 1918-1946*, vol. 2, Berne, Documents Diplomatiques Suisses, 2019.

Zimmern, Alfred, *The League of Nations and the Rule of Law*, Londres, MacMillan, 1936.

Articles et chapitres

Auberer, Benjamin, « Digesting the League of Nations: Planning the International Secretariat of the Future, 1941–1944 », *New Global Studies*, vol. 10, n° 3, 2016, pp. 393-426.

Baudoui, Remi, Gaillard, David, « L'évolution de la Genève internationale », *Interface*, vol. 20, 2014, pp. 8-18.

Belhumeur, Jeanne, « La désignation de Genève comme siège de la Société des Nations », in Durand, Roger, Fleury, Antoine, Candaux, Jean-Daniel (dir.), *Genève et la paix: acteurs et enjeux, trois siècles d'histoire. Actes du colloque historique tenu au palais de l'Athénée*, Grand-Lancy: Association « Genève: Un lieu pour la paix », 2005, pp. 235-248.

Boissier, Léopold, « La Société des Nations et Genève », *Suisse contemporaine*, n° 5-6, mai-juin 1942, pp. 1-6.

Borgognon, Pierre, Delaloye, Bernard, « Les transports et les communications », in Santschi, Catherine, Bonnet, Charles, de Senarclens Jean, et al., *Encyclopédie de Genève*, tome 3, Genève, Association de l'Encyclopédie de Genève, 1982, pp. 175-210.

144 • Bourneuf, Pierre-Etienne, « La Sphère armillaire : l'histoire d'un mémorial oublié », *Revue d'histoire suisse*, vol. 68, n° 3, 2018, pp. 459-478.

Brooks, Robert C., « Swiss Referendum on the League of Nations », *The American Political Science Review*, vol. 14, n° 3, août 1920, pp. 477-480.

Cotton, James, « The Standard Work in English on the League' and its Authorship: Charles Howard Ellis, an Unlikely Australian Internationalist », *History of European Ideas*, vol. 42, n° 8, 2016, pp. 1089-1104.

Courtiau, Catherine, « Le Palais des Nations », *FACES - journal d'architecture*, n° 36, été 1995, pp. 18-24.

Courtiau, Catherine, Favez, Jean-Claude, Freymond, Jacques, et al., « Genève et la vie internationale », in *Encyclopédie de Genève*, tome 8, Genève, Association de l'Encyclopédie de Genève, 1982, pp. 145-229.

Cummings, Henry R., « The Technical Organisations of the League », in Munch, Peter, *Les origines et l'œuvre de la Société des Nations*, tome 1, Copenhague, Gyldendalske Boghandel – Nordisk Forlage, 1923, pp. 283-289.

De Ligt-Van Rossem, Catherina, « Les années genevoises », in Durand, Roger, Candaux, Jean-Daniel, Fleury, Antoine (dir.), *Genève et la paix : acteurs et enjeux, trois siècles d'histoire. Actes du colloque historique tenu au palais de l'Athénée*, Grand-Lancy, Association « Genève : Un lieu pour la paix », 2005, pp. 393-410.

Dissel van, Gijsbert Frans, « League of Nations Wireless Station », *Proceedings of the Institute of Radio Engineers*, vol. 22, n° 4, 1934, pp. 430-448.

Droux, Joëlle, « L'internationalisation de la protection de l'enfance : acteurs, concurrences et projets transnationaux (1900-1925) », *Critique internationale*, vol. 3, n° 52, 2011, pp. 17-33.

Drummond, Eric, « The Secretariat of the League of Nations », *Public Administration*, vol. 9, n° 2, avril 1931, pp. 228-235.

Dufour, Alfred, « 'L'esprit de Genève' selon le Robert de Traz. Une mystique, une technique, un humanisme moderne », in Durand, Roger, Candaux, Jean-Daniel, Fleury, Antoine (dir.), *Genève et la paix : acteurs et enjeux, trois siècles d'histoire. Actes du colloque historique tenu au palais de l'Athénée*, Grand-Lancy, Association « Genève : Un lieu pour la paix », 2005, pp. 259-269.

Dykman, Klaas, « How International was the Secretariat of the League of Nations? », *The International History Review*, vol. 37, n° 4, 2015, pp. 721-744.

Fleury, Antoine, « L'enjeu du choix de Genève comme siège de la Société des Nations », in Fridelander, Saul, Kapur, Harish, Reszler, André (textes réunis par), *L'historien et les relations internationales. Recueil d'études en hommage à Jacques Freymond*, Genève, Institut universitaire de hautes études internationales, 1981, pp. 251-178.

Fleury, Antoine, « La Suisse et Radio Nations », in Bibliothèque des Nations Unies et Institut universitaire de hautes études internationales, *La Société des Nations : rétrospectives*, Berlin, W. de Gruyter, 1983, pp. 196-220.

Fleury, Antoine, « La relance de la Genève internationale après la Deuxième Guerre mondiale » in Durand, Roger, Candaux, Jean-Daniel, Fleury, Antoine (dir.), *Genève et la paix : acteurs et enjeux, trois siècles d'histoire. Actes du colloque historique tenu au palais de l'Athénée*, Grand-Lancy : Association « Genève : Un lieu pour la paix », 2005, pp. 523-540.

Ghébal, Victor-Yves, « Aux origines de l'ECOSOC - l'évolution des commissions et organisations techniques de la Société des Nations », *Annuaire français de droit international*, vol. 18, 1972, pp. 469-511.

Ghébal, Victor-Yves, « L'évolution du phénomène des missions permanentes à Genève », in Boisard, Marcel, Chossudovsky, Evgeny (dir.), *The United Nations System at Geneva. Scope and Practices of Multilateral Diplomacy and Cooperation*, New York, United Nations Publications, 1991, pp. 39-45.

Goodrich, Leland, « From League of Nations to United Nations », *International Organization*, vol. 1, n° 1, février 1947, pp. 3-21.

Gram-Skjoldager, Karen, Ikonou, Haakon A., « The Construction of the League of Nations Secretariat. Formative Practices of Autonomy and Legitimacy in International Organizations », *The International History Review*, vol. 41, n° 2, pp. 257-279.

Guieu, Jean-Michel, « La conférence de la paix et la naissance de la SdN », in Hidalgo-Weber, Olga, Lescaze, Bernard (dir.), *100 ans de multilatéralisme à Genève : de la SDN à l'ONU*, Genève, Éditions Suzanne Hurter, 2020, p. 49-61.

Guieu, Jean-Michel, Jeannesson, Stanislas, « 'L'expérience de Genève' (1920-1946) », *Monde(s)*, vol. 19, n° 1, 2021, pp. 9-29.

Hammarström, Åke, « Les immunités des personnes investies de fonctions internationales », *Recueil des cours Académie de droit international de La Haye*, vol. 56, 1936, pp. 164-180.

Hans Kunz, « La Suisse, le bolchévisme et le système de Versailles : foyer de la révolution mondiale ou siège de la Société des Nations? », *Revue suisse d'histoire*, n° 82, 1982, pp. 152-162.

Hay, Alexandre, Senarclens, Jean de, « Introduction : un lieu d'accueil, de rencontres et d'échanges », in *Encyclopédie de Genève*, tome 8, Genève, Association de l'Encyclopédie de Genève, 1982, pp. 7-11.

Herren, Madeleine, « Geneva, 1919-1945: The Spatialities of Public Internationalism and Global Networks », in Jöns, Heike, Meusburger, Peter, Heffernan, Michael (dir.), *Mobilities of Knowledge. Knowledge and Space*, Cham, Springer, 2017, pp. 211-226.

Herren, Madeleine, « International Organizations 1865-1945 », in Katz Cogan, Jacob, Hurd,

- 146 • Ian, Johnstone, Ian (dir.), *The Oxford Handbook of International Organizations*, Oxford, Oxford University Press, 2017, pp. 91-112.
- Herrmann, Irène, « L'entrée de l'URSS dans le multilatéralisme », in Hidalgo-Weber, Olga, Lescaze, Bernard (dir.), *100 ans de multilatéralisme à Genève: de la SDN à l'ONU*, Genève, Éditions Suzanne Hurter, 2020, pp. 153-161.
- Hottelier, Michel, « L'adhésion de la Suisse à l'Organisation des Nations Unies: aspects constitutionnels », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 3, n° 51, 2002, pp. 485-501.
- Hubbard, Ursula, « The Cooperation of the United States with the League of Nations 1931-1936 », *International Conciliation*, n° 329, avril 1937, pp. 293-468.
- Kunz, Josef L., « Privileges and Immunities of International Organizations », *The American Journal of International Law*, vol. 41, n° 4, octobre 1947, pp. 828-862.
- Lavelle, Katherine C., « Exit, voice, and loyalty in International Organizations: US Involvement in the League of Nations », *Review of International Organizations*, n° 2, 2007, pp. 371-393.
- Mainetti, Vittorio, « The League of Nations and the Emergence of Privileges and Immunities of International Organizations », in Virzo, Roberto, Ingravallo, Ivan (dir.), *Evolution in the Law of International Organizations*, Leiden, Brill, 2015, pp. 324-363.
- Mainetti, Vittorio, Denis, Martin « Article 7 » in Robert Kolb (dir.), *Commentaire sur le Pacte de la Société des nations*, Bruxelles, Bruylant, 2015, pp. 324-385.
- Mantoux, Paul « Le président Wilson au Conseil des Quatre », in Mantoux, Paul et al. *Centenaire Woodrow Wilson: 1856-1956*, Genève, Centre européen de la dotation Carnegie, 1956, pp. 17-28.
- Mazower, Mark, « Minorities and the League of Nations in Interwar Europe », *Daedalus*, n° 126, 2002, p. 47-65.
- McKinnon Wood, Hugh, « The Dissolution of the League of Nations », *British Yearbook of International Law*, vol. 23, 1946, pp. 317-323.
- Myers, Denys, « Liquidation of League of Nations Functions », *The American Journal of International Law*, vol. 42, n° 2, avril 1948, pp. 320-354.
- Park, William, Fumichon, Bruno de, « Retour sur l'affaire de l'Alabama: de l'utilité et de l'histoire pour l'arbitrage international », *Revue de l'arbitrage*, vol. 743, n° 3, 2019, pp. 743-834.
- Pedersen, Susan, « Review Essay: Back to the League of Nations », *The American Historical Review*, vol. 112, n° 4, octobre 2007, pp. 1091-1117.
- Pemberton, Jo-Anne, « New Worlds for Old: The League of Nations in the Age of Electricity », *Review of International Studies*, vol. 28, n° 2, 2002, pp. 311-336.

- Peter, Ania, « William E. Rappard and the League of Nations. A Swiss Contribution to International Organization », in Bibliothèque des Nations Unies et Institut universitaire de hautes études internationales, *La Société des Nations: rétrospectives*, Berlin, Walter de Gruyter, 1983, pp. 221-242.
- Peters, Anne, « Le cheminement historique des organisations internationales: entre technocratie et démocratie », in Dupuy, Pierre-Marie, Chetail, Vincent, *The Roots of International Law/Les fondements du droit international. Liber Amicorum Peter Haggenmacher*, Leiden, Brill, 2014, pp. 487-529.
- Potter, Pitman, « Americans in Geneva », *Southwest Review*, vol. 16, n° 2, janvier 1931, pp. 265-272.
- Potter, Pitman, « Permanent Delegations to the League of Nations », *The American Political Science Review*, vol. 25, n° 1, février 1931, pp. 21-44.
- Quincerot, Richard, « Palais des Nations 1924-1937: une machine folle? », *Genava*, vol. 44, 1996, pp. 147-164.
- Raffestin, Sven, « De la promotion touristique et de l'hôtellerie à Genève entre les XIV^e et XX^e siècles », *Le globe. Revue genevoise de géographie*, tome 150, 2010, pp. 33-55.
- Rappard, William, « L'entrée de la Suisse dans la Société des Nations », in Peter Munch, *Les origines et l'œuvre de la Société des Nations*, tome 1, Copenhague, Gyldendalske Bohandel, 1923, pp. 361-427.
- Rappard, William, « Vues rétrospectives sur la Société des Nations », *Recueil des cours Académie de droit international de La Haye*, vol. 71, 1947, pp. 111-216.
- Rappard, William, « Woodrow Wilson, la Suisse et Genève », in Rappard, William et al., *Centenaire Woodrow Wilson: 1856-1956*, Genève, Centre européen de la dotation Carnegie, 1956, pp. 29-74.
- Rens, Ivo, Giesen, Klaus-Gerd, « Jean-Jacques de Sellon: pacifiste et précurseur de 'l'esprit de Genève' », *Revue suisse d'histoire*, vol. 35, n° 3, 1985, pp. 261-287.
- Robinson, Nova, « 'Women's point of view was apt to be forgotten': The Liaison Committee of International Women's Organizations' Campaign for an International Women's Convention, 1920-1953 », in Jackson, Simon, O'Malley, Alanna (dir.), *The Institution of International Order: From the League of Nations to the United Nations*, Londres, Routledge, 2018, pp. 136-162.
- Ross, MacDonald, « The Legality of Dissolving the League of Nations », *The Fletcher Forum*, vol. 2, n° 2, 1978, pp. 213-222.
- Ruffieux, Roland, « L'entrée de la Suisse dans la Société des Nations », *Revue suisse d'histoire*, n° 11, 1961, pp. 157-192.
- Ruffieux, Roland, « La Suisse et la Société des Nations », in Bibliothèque des Nations Unies et Institut universitaire de hautes études internationales, *La Société des Nations: rétrospectives*, Berlin, W. de Gruyter, 1983, pp. 182-195.

Sargent, Betty, « The Desperate Mission of Stefan Lux », *The Georgia Review*, vol. 43, n° 4, hiver 1989, pp. 693-707.

Tobin, Harold, « The Problem of Permanent Representation at the League of Nations », *Political Science Quarterly*, vol. 48, n° 4, décembre 1933, pp. 481-512.

Warnshuis, Abbe L., Joseph P. Chamberlain. « The Slavery Convention of Geneva, September 25, 1926 », *International Conciliation*, 12 janvier 1928, pp. 5-35.

Webster, Andrew, « The Transnational Dream: Politicians, Diplomats and Soldiers in the League of Nations' Pursuit of International Disarmament, 1920-1938 », *Contemporary History*, vol. 14, n° 14, 2005, pp. 493-518.



Couverture:

Vue du lac Léman depuis le quai rebaptisé quai Wilson en 1924, s.d., Archives des Nations Unies à Genève.

Public assistant à une réunion de l'Assemblée, s.d., Archives des Nations Unies à Genève.

Vue de la Sphère armillaire dans la cour d'honneur du Palais des Nations, s.d., Archives des Nations Unies à Genève.

Les idées et les opinions exprimées dans cette publication sont celles de l'auteur ; elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue du Secrétariat des Nations Unies.



La désignation de Genève comme siège de la Société des Nations en 1919 constitue un tournant à plusieurs égards. D'un côté, l'installation de la première organisation intergouvernementale créée pour maintenir la paix et promouvoir la coopération internationale projette la paisible cité lémanique sur le devant de la scène diplomatique mondiale. De l'autre, elle pose des défis inédits d'ordre matériel, politique, juridique et administratif qui vont marquer l'histoire de la ville et, dans une certaine mesure, l'évolution des organisations internationales modernes. En explorant l'enchevêtrement entre histoire internationale et locale, cet ouvrage examine comment Genève est devenue le berceau d'une expérience multilatérale unique et permet de saisir l'héritage, parfois méconnu, légué par la Société des Nations.