

LEON BOURGEOIS, FIGURE LOCALE MECONNUE

Qu'évoque aujourd'hui le nom de Léon Bourgeois ? Pour la plupart des gens, sans doute, uniquement le nom d'une rue ou d'une place, sans pouvoir repérer qui lui a donné ce nom. Moins nombreux seront ceux qui identifieront un homme politique de la fin du XIX^{ème} et du début du XX^{ème} siècle. De vieux châlonnais se souviennent peut-être d'une statue le représentant qui avait été inaugurée en 1933 par le président de la République Albert Lebrun et qui a été retirée sous l'occupation. Et le promeneur attentif aura remarqué au n°5 de la rue Carnot une plaque apposée sur une maison mentionnant « Cette maison fut la demeure familiale de Léon Bourgeois, député et sénateur de la Marne de 1888 à 1925, premier président de la SDN, prix Nobel de la Paix en 1920 ». Prix Nobel de la paix, bigre, voilà qui est impressionnant, mais ce n'était là que le couronnement de la carrière d'un homme qui a occupé jeune de hauts postes dans l'administration (secrétaire général de la préfecture de la Marne en décembre 1877, à 26 ans, puis sous-préfet de Reims en novembre 1880, préfet du Tarn en 1882, secrétaire général de la préfecture de la Seine en 1883 puis préfet de la Haute-Garonne en 1885, et enfin préfet de police de Paris en 1887. Mais c'est surtout sa carrière politique qui est marquante. Comme parlementaire d'abord : élu député de la Marne à l'occasion d'une élection partielle en 1888 il sera constamment réélu soit comme député soit comme sénateur, exerçant successivement la présidence de chacune des chambres, ce qui est considérable dans un régime parlementaire comme l'était la III^{ème} République. Je ne vous infligerai pas la liste des postes ministériels qu'il a occupés, mais me bornerai à mentionner les plus prestigieux : l'intérieur, l'instruction publique et les beaux-arts, la justice et les affaires étrangères, sans compter bien entendu la présidence du Conseil de novembre 1895 à avril 1896. Pourquoi donc cette figure est-elle tombée dans l'oubli, contrairement à d'autres hommes politiques qui, tel Jean Jaurès, conserve une importante aura sans avoir jamais exercé de responsabilité ministérielle, Clémenceau, ou encore Aristide Briand, lui aussi prix Nobel de la Paix ? Nous allons tenter d'apporter une réponse à ces questions en évoquant successivement ses centres d'intérêt, la portée de son action politique et les traits de sa personnalité.

Mais auparavant, peut-on affirmer que Léon Bourgeois est une figure marnaise ? Le doute est permis. Ses origines familiales sont franc-comtoises, et il est né en 1851 à Paris où il a suivi toutes ses études et où il a vécu l'essentiel de son existence, ne venant à Châlons-sur-Marne que pour se reposer, faire campagne ou entretenir son réseau politique local. Il a se fait connaître dans la Marne par ses premières affectations dans le corps préfectoral en décembre 1877, à l'âge de 26 ans, et y restera cinq ans, comme secrétaire général de la préfecture d'abord puis comme sous-préfet de Reims ensuite. Mais 18 mois avant sa première affectation, il avait épousé à Châlons Virginie Seillier, châlonnaise dont le père était propriétaire et viticulteur à Oger, et sans doute ses attaches les plus fortes avec la Marne sont-elles celles de son épouse. La « demeure familiale » de la rue Carnot mentionnée sur la plaque est surtout la demeure de sa femme. Du reste, si c'est à Oger qu'il est décédé en 1925, sa dépouille sera transférée à Paris et une partie de ses cendres seront dispersées au Père Lachaise, l'autre partie revenant à Oger conformément à ses volontés puis à Châlons en 1933. C'est, dit-il, « en répondant à l'appel de mes nombreux amis marnais », qu'il se porte candidat en 1888 à une élection législative partielle à laquelle les conservateurs renoncent à présenter un candidat, mais il ne briguera jamais aucun mandat local. C'est donc à travers ses mandats nationaux qu'il défendra les intérêts de la Marne et qu'il fera la preuve de son enracinement. Une illustration de son approche d'une situation conflictuelle peut être trouvée dans la crise du Champagne de 1911. A la suite de récoltes médiocres, un décret du 7 décembre 1909 avait

réservé l'appellation Champagne aux vins du département de la Marne, à l'exclusion de ceux de l'Aube. A l'époque déjà, l'unité de la région n'allait pas de soi. Les cours n'ayant pas remonté, des accusations de fraude se font jour, notamment à l'encontre de négociants qui couperaient le produit avec du vin de l'Aube. N'oublions pas qu'à l'époque, le vignoble est rouge et chaud, et la contestation prend un tour violent le 17 janvier 1911 à Damery, où une foule de 10 000 personnes mettent à sac les celliers d'un négociant. Les troubles se poursuivant les jours suivants, le gouvernement envoie la troupe, alors que l'agitation s'étend au vignoble de l'Aube privé de débouchés. Les dragons devront charger le 12 avril à Aÿ. Bien que directement concerné en tant que viticulteur, Léon Bourgeois, tout en défendant la position de la Marne contre celle de l'Aube n'interviendra pas directement dans ce conflit, en se bornant à une visite dans le vignoble en compagnie de l'ensemble des députés marnais, après s'être informé de la situation depuis La Haye où il se trouvait. Une attitude plutôt en retrait de l'action, donc. La crise se résoudra par l'adoption de la proposition du Conseil d'Etat de créer une appellation « Champagne de seconde zone » pour l'Aube, où la situation se calmera après plusieurs mois de présence militaire. Le vignoble de ce département ne disposera pleinement de l'appellation Champagne qu'avec le décret de 1927, dont le tribunal fait encore application aujourd'hui.

Le premier centre d'intérêt de Léon Bourgeois que je voudrais évoquer aujourd'hui avec vous est son goût pour les questions juridiques. Je pourrais évidemment tenter de vous persuader de son goût pour le droit administratif. Le thème de sa licence de droit en 1872, à une époque donc contemporaine de l'affirmation de l'autonomie du droit administratif, était « l'acte public », et sa thèse de doctorat, soutenue en 1876, portait sur « Les chemins de fer à voie étroite et sur accotements ». C'est cette année-là qu'il occupe son premier poste dans l'administration, comme sous-chef du contentieux au ministère des travaux publics. Et il sera même nommé en janvier 1887 Conseiller d'Etat en service extraordinaire. Mais ce serait sans douter exagérer que de le présenter comme un spécialiste des questions juridiques, à une époque où ces études étaient le sésame vers bien d'autres carrières, car il n'est pas certain que le droit en tant que tel ait été une passion chez lui. Voici d'ailleurs ce qu'il déclarait à la fin de ses études, et qui pourrait sans doute correspondre à la démarche d'un certain nombre de magistrats : « Faisant mon droit, ayant passé ma licence et achevant mon doctorat, me trouvant avec des avocats, avec des avoués, avec des gens du Palais, ils me disaient « Vous ne savez pas grand-chose... », et je leur répondais « Je sais où il faut feuilleter le code pour y chercher ensuite la solution d'une difficulté de droit ; je sais quelles sont les théories générales qui me permettront ensuite de résoudre certaines difficultés juridiques ; je sais comment il faut que je fasse pour savoir le nécessaire sur un point particulier ».

En revanche, son trait de caractère marqué d'éviter et de prévenir autant que faire se peut les conflits trouvera à s'exprimer pleinement dans le droit et les relations internationales. Léon Bourgeois a été ministre des affaires étrangères à deux reprises, de mars à octobre 1906 et du 9 au 14 juin 1914. Mais son influence et son aura vont bien au-delà de ces postes ministériels ponctuels qui le verront se heurter parfois aux diplomates de métier. Son intérêt pour la diplomatie et le droit international ne lui viendra cependant que relativement tardivement, peu avant le tournant du siècle. C'est en 1899, lorsqu'après une période de relatif retrait de la vie publique le président du conseil Delcassé le nomme premier délégué de la France à la conférence internationale de la paix de La Haye que Léon Bourgeois s'engage dans les rangs pacifistes. Il faut préciser, pour répondre à des critiques qui lui ont été adressées de son vivant concernant la tiédeur de son nationalisme, que le pacifisme internationaliste qu'il professait ne supposait nullement l'abandon de la défense de la patrie. Il avait été très marqué par l'expérience vécue lors de son engagement volontaire en 1870 pour la défense de Paris, et,

après avoir défendu la loi des trois ans en 1911, sera en tant que ministre d'Etat, membre du comité de guerre entre 1915 et 1917. Non, son pacifisme est l'expression de sa conviction, largement partagée à l'époque, de la capacité normative du droit à encadrer les comportements humains. L'aspect novateur de cette conviction d'inspiration positiviste est sa transposition au domaine des relations entre les Etats : plutôt qu'un « concert des nations » ou qu'un « équilibre européen » fondé sur des systèmes d'alliances, il met en avant ce qu'il appelle une « diplomatie du droit » visant à codifier par le droit les relations entre les Etats, estimant « qu'il n'y a de paix durable que sous le règne du droit ». Ces positions peuvent nous sembler aujourd'hui quelque peu idéalistes, mais, à y regarder de plus près, c'est en réalité ce qui continue à gouverner la société internationale, qu'il s'agisse d'obtenir la caution d'une résolution de l'ONU pour entreprendre une action militaire, de fonder un principe de droit d'ingérence ou encore d'obtenir le contrôle, voire la destruction d'armes de destruction massive. De manière plus profonde, le principe du règlement pacifique des conflits, aujourd'hui largement répandu en droit international, était à l'époque inconnu. La méthode employée pour créer ce droit nouveau n'est pas novatrice : de grandes conférences internationales où chaque Etat pèse du même poids, ce qui est une préfiguration du multilatéralisme qui prévaudra cinquante ans plus tard, mais qui était déjà à l'œuvre depuis le milieu du XIX^{ème} siècle. Les spécialistes s'accordent à reconnaître que le premier traité multilatéral est le traité de Paris du 30 mars 1856 mettant fin à la guerre de Crimée, et environ 130 traités multilatéraux ont été conclus dans la seconde moitié du siècle. Léon Bourgeois assure la présidence de la commission d'arbitrage aux conférences de La Haye de 1899 et de 1907, et sa force de conviction et son sens du compromis lui permettent, malgré un scepticisme assez général, d'obtenir quelques succès sur un plan juridique : la convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux du 29 juillet 1899 est une nouveauté absolue (même si le principe du désarmement, qui était à l'origine de la convocation de la conférence internationale, n'a pas été retenu), permettant de mettre en place des mesures précises de médiation, d'enquête et d'arbitrage. C'est principalement la modalité de règlement pacifique des règlements par l'arbitrage qui a été au centre des deux conférences de la Haye. La définition donnée par l'article 37 de la convention de 1899 reste aujourd'hui encore globalement valide : « L'arbitrage international a pour objet le règlement des litiges entre les Etats par des juges de leur choix et sur la base du droit. Le recours à l'arbitrage implique de se soumettre de bonne foi à la sentence ». Cette notion d'arbitrage dans les relations internationales est très ancienne : les cités grecques y recouraient fréquemment, et, au moyen-âge, il était couramment mis en œuvre, les Etats recourant fréquemment à l'arbitrage de la papauté ou du Saint Empire Romain Germanique. Mais le recours à l'arbitrage s'était largement estompé lors de l'émergence des Etats-nations, ne réapparaissant que dans la seconde moitié du XIX^{ème} siècle, le premier véritable arbitrage contemporain étant rendu en 1872 à propos de l'affaire de l'Alabama, un bateau de guerre sudiste qui a participé à la guerre de Sécession en ayant été équipé et ravitaillé au Royaume-Uni, qui était neutre dans ce conflit. Au moment de la conférence de La Haye, l'arbitrage n'est pas un mode de règlement inconnu, même s'il n'est réapparu que récemment. Mais, compte tenu de la souveraineté des entités étatiques, le recours à l'arbitrage se heurte à des limites. Il doit d'abord être accepté par traité par les parties au différend, soit avant la naissance de tout différend – ce qui était nécessaire pour la convention de La Haye qui visait au départ au règlement pacifique des conflits par un programme de désarmement – soit alors que le différend s'est déjà noué. Logiquement, dès lors que l'arbitrage concernait des différends à venir, il aurait dû présenter un caractère obligatoire, même si cela heurterait de plein fouet les souverainetés nationales. Bien que souhaitant en 1907 un arbitrage obligatoire des différends, Léon Bourgeois a dû, par réalisme, se résoudre à y renoncer face à l'opposition de l'Allemagne et de quelques Etats alliés, malgré la proposition d'une clause de sauvegarde des questions touchant à l'honneur et

aux intérêts vitaux des Etats. L'arbitrage ne sera obligatoire que dans deux domaines mineurs : les dettes contractuelles et les prises maritimes. Cela ne fit cependant pas obstacle à la création de la Cour permanente d'arbitrage de La Haye par les Etats qui acceptaient d'y recourir. Pourquoi de telles avancées sont-elles aujourd'hui oubliées ? Il faut d'abord relever que de telles orientations rencontraient à l'époque une franche hostilité des milieux diplomatiques traditionnels. Il suffira pour s'en convaincre de constater que les résultats obtenus en 1907 à La Haye par Léon Bourgeois allaient exactement à l'encontre des consignes précises qu'il avait reçues du quai d'Orsay. Sans doute ces conférences internationales étaient-elles alors généralement considérées comme parfaitement secondaires, ce qui expliquerait que les diplomates de métier y aient laissé la place à des hommes politiques et à des juristes universitaires. L'autre aspect est évidemment la portée très limitée des résultats obtenus par cette nouvelle approche. L'arbitrage a permis de résoudre certaines tensions sur des points mineurs mais largement mis en avant pour promouvoir ces nouvelles méthodes de résolution des conflits. Il pourrait être tentant d'avancer que ce sont surtout les modalités de déclenchement de la guerre de 1914 qui ont fourni la preuve de l'insuffisance de ces modalités pacifiques et juridiques de résolution des conflits. Mais, même si, comme le disait Lénine, « les faits sont têtus », il peut arriver que le démenti des faits soit occulté par l'enjolivement du récit historique, et vous en avez eu récemment l'illustration à propos de la célébration du bicentenaire de la campagne de France de Napoléon, succession de victoires partielles qui ont conduit à une glorieuse défaite. Peut-être l'oubli est-il dû à l'absence de figure permettant d'incarner ce courant de pensée qui revêtait un caractère collectif. A cet égard, vous noterez que les noms de deux autres prix Nobel de la paix français qui s'inscrivaient dans cette mouvance sont encore plus oubliés que celui de Léon Bourgeois : l'économiste Frédéric Passy, prix Nobel 1901, et le diplomate Paul d'Estournelles de Constant, couronné en 1909. Mais nous pensons que cet oubli est largement plus imputable au discrédit postérieur de la SdN qui a repris sans succès les mêmes thèses.

Et voilà qui nous ramène à Léon Bourgeois. C'est en effet lui qui est à l'origine, en novembre 1916, de l'idée d'une société des nations regroupant les Etats alliés et les neutres (au nombre desquels figurent à cette date les Etats-Unis). L'idée progresse en France début 1917, le gouvernement définit le 3 mars 1917 l'organisation d'une société des Nations comme un but de paix, et met en place le 22 juillet 1917 une commission ministérielle d'études pour l'organisation de la SDN, dont la présidence est confiée à Léon Bourgeois. Les propositions de cette commission sont très largement inspirées des lignes de forces élaborées à La Haye par Léon Bourgeois, en intégrant un arbitrage obligatoire et en prévoyant la possibilité, en cas de violation, de sanctions diplomatiques, économiques, voire militaires par l'intermédiaire d'une force de police internationale placée sous l'autorité d'un état-major international permanent. Les conclusions de cette commission seront remises au printemps 1918 au président du Conseil, Georges Clémenceau, mais celui-ci tardera plusieurs mois pour transmettre ces propositions aux anglais et aux américains. Sans doute faut-il voir là une manifestation du dédain que Clémenceau avait pour Bourgeois, et l'on peut penser que la commission dont il lui avait laissé assurer la présidence avait dans l'esprit de Clémenceau l'avantage d'occuper un homme dont la notoriété était grande à une tâche de réflexion dont les conséquences pratiques pouvaient sans inconvénient être limitées. Et ce n'est donc pas sur cette base ferme, mais sur la position beaucoup moins contraignante des quatorze points du président américain Wilson que s'engageront en 1919 les discussions sur la SDN. Sans doute Bourgeois n'avait-il pas non plus pris en compte les contraintes de Wilson, tant au plan constitutionnel qu'en termes de politique intérieure, et ce malgré les avertissements des diplomates en poste à Washington. Bourgeois, trop sûr de la justesse de ses positions, s'est montré ici piètre diplomate, laissant s'élaborer de manière parallèle un autre projet sans en

mesurer la portée. La SDN fonctionnera selon les principes anglo-saxons, refusant notamment toute idée de force supranationale, et non selon la vision française inspirée par Léon Bourgeois. Cela n'empêchera nullement celui-ci de s'y investir très activement, malgré ses difficultés croissantes de santé, en une période où –c'est aujourd'hui bien oublié- l'activité de la SDN était intense : administration directe de la Sarre et de Danzig, règlement des mandats sur les anciennes colonies allemandes, arbitrage des conflits notamment entre l'Allemagne et la Pologne à propos de la Silésie, mise en place de la Cour internationale de justice, ... Mais la conduite de ces actions ne correspondaient pas à ce que Léon Bourgeois avait voulu faire de la SDN, et si l'influence anglo-saxonne a prévalu pour définir le fonctionnement de la SDN, les anglo-saxons en avaient perçu les limites avant même que le congrès américain fasse obstacle à ce que les Etats-Unis en soient membre : ils avaient préféré confiner le rôle du secrétariat général dans des fonctions purement administratives, et, en l'absence de candidature, lors de la conférence de paix de Versailles, Clémenceau demande à Lord Balfour « Quel est ce garçon assis derrière vous ? ». Réponse : « C'est mon secrétaire ». « Il fera parfaitement l'affaire » dit Clémenceau. « Certainement », confirme Balfour. C'est ainsi que sir Eric Drummond assurera avec beaucoup de dévouement mais très discrètement pendant 13 ans les fonctions de secrétaire général de la SDN. Malgré la défection des Etats-Unis, la SDN se montrera active les premières années, et Léon Bourgeois cherchera à y faire progresser ses idées, notamment concernant l'arbitrage obligatoire. Trois ans après son décès, le 26 septembre 1928, l'assemblée générale de la SDN lui donnera une satisfaction posthume en adoptant l'Acte général d'arbitrage, incluant une obligation d'arbitrage, mais il s'agit d'une victoire en trompe l'oeil puisque ce traité international n'entrera jamais en vigueur faute d'un nombre suffisant d'Etats ayant accepté de le ratifier.

Nous vous proposons d'en venir aux idées philosophiques et politiques de Léon Bourgeois. C'est un franc-maçon, mais un franc-maçon modéré qui se marie à l'église et qui fait baptiser ses deux enfants. A l'époque, une telle appartenance ne demeure nullement secrète, et certains frères se sont même publiquement étonnés de sa progression très rapide dans les grades, peut-être liée à une promotion rapide aux fonctions de préfet du Tarn. C'est dans ces fonctions qu'il prendra sans doute les mesures les plus énergiques en 1883. Le clergé avait attaqué un manuel scolaire rédigé par un député de ce département, Gabriel Compayré, professeur à l'ENS de Fontenay, cet ouvrage étant mis à l'Index par Rome à la fin de 1882. Un certain nombre de prêtres demandent aux instituteurs de ne plus utiliser ce manuel sous peine de ne plus donner la communion aux enfants et à refuser l'extrême-onction aux parents, ce qui conduit certains parents à retirer leurs enfants de l'école publique. Le préfet Bourgeois supprime alors le traitement d'une cinquantaine de prêtres et révoque des maires cléricaux. La crise se résoudra par un compromis trouvé entre l'archevêque et le gouvernement. Mais cette position nettement anticléricale ne se retrouvera pas ensuite dans l'attitude de Léon Bourgeois sur la question de la séparation des églises et de l'Etat. Si cette question faisait partie de son programme électoral de 1888, il l'éluera ensuite continuellement, y compris comme président du Conseil en 1895-1896, alors qu'il dirigeait un gouvernement radical homogène. Il s'abstiendra soigneusement de participer publiquement au débat conduisant à la loi de 1905, alors qu'il est sans doute un des rares parlementaires à l'avoir votée deux fois, une fois comme député et une fois comme sénateur. Cette attitude de discrétion, pour ne pas dire de retrait, qui se retrouve dans de nombreux autres domaines, explique sans doute en grande partie pourquoi nulle pensée politique de Léon Bourgeois n'est passée à la postérité. Il a sans doute préféré jouer un rôle d'influence, de mentor plutôt que d'assumer la pleine responsabilité d'actes politiques. Comme le soulignait son ami Gabriel Hannotaux en 1925 après son décès, « Il fut un rêveur de bien plutôt qu'un homme d'action ». Son éloquence, sa force de persuasion le conduisait plus à user d'influence qu'à décider.

Homme de réflexion, Léon Bourgeois a formalisé une doctrine pour le courant radical français par l'élaboration du solidarisme, exprimée dans son ouvrage publié en 1896 Solidarité. Il s'agit, sur un plan politique, de contrer les idées collectivistes du socialisme alors en pleine expansion. Le solidarisme s'oppose frontalement au marxisme en mettant en avant, non pas la lutte des classes, mais la solidarité entre les hommes. L'homme naît débiteur des progrès accomplis par les générations qui l'ont précédé, et chaque génération est tenue de s'acquitter de cette dette envers les générations suivantes en transmettant et en accroissant l'héritage. La solidarité est également nécessaire en raison de la division du travail. De ces observations résulte un double refus : refus d'un Etat divinisé transcendant les individus, l'Etat étant, comme chez Rousseau, fondé sur le contrat social, mais également refus d'un individualisme forcené, correspondant aux idées libérales ou conservatrices. Ces idées d'inspiration nettement positivistes et scientistes connaîtront des traductions très concrètes, comme l'institution d'un impôt progressif sur le revenu et sur l'héritage, ou encore la mise en place de systèmes d'assurances sociales, mais ces réalisations ne se réclameront jamais explicitement de cette doctrine aujourd'hui fort oubliée. Il était en réalité sans doute difficile de synthétiser une doctrine globale pour une formation politique, le parti radical, qui avait à l'époque une part essentielle dans la conduite des affaires du pays et qui constituait un mouvement réunissant au sein d'une même communauté de pensée des ambitions divergentes d'hommes politiques qui n'hésitaient pas à s'affronter ouvertement. Le substrat philosophique du radicalisme a sans doute été plus incarné par la pensée d'Alain que par celle de Léon Bourgeois, qui apparaît ici encore comme venant au second rang.

Nous aurions pu évoquer de nombreux autres aspects de la vie de Léon Bourgeois, de sa passion pour la sculpture, qu'il pratiquait lui-même, à ses idées en matière d'enseignement (il fut le successeur de Jean Macé à la Ligue de l'Enseignement) en passant par son intérêt pour ce que nous appellerions aujourd'hui les questions sociales. Mais il est sans doute temps de conclure. L'homme était un gros travailleur, même si sa santé fragile limitait parfois sa capacité d'action. Il apparaît bienveillant envers ses interlocuteurs et toujours enclin à éviter les conflits, ce qui n'est pas la meilleure manière de laisser une empreinte forte comme a pu le faire un Clémenceau. Bien qu'il eut accepté les plus hautes responsabilités, il préférait jouer un rôle d'influence et de mentor, moins visible, évitant autant que faire se peut, en homme de compromis, de prendre un parti tranché dans les grands débats de l'époque, qu'il s'agisse de l'affaire Dreyfus ou de la séparation des Eglises et de l'Etat. Et son rôle de précurseur en matière de relations internationales n'a pas été reconnu, soit que les avancées qu'il a permises aient été occultées dans un premier temps par les bouleversements de la première guerre mondiale (c'est le cas pour le règlement pacifique des conflits), soit que la philosophie qu'il préconisait en la matière n'ait pas été entièrement celle qui a inspiré l'action conduite (nous pensons notamment à la SDN). Et, en définitive, l'ensemble de ces éléments permet peut-être d'expliquer qu'il aura marqué son temps, ... mais seulement son temps.