

E 2001 (D) 1/2

*La Division des Affaires étrangères
du Département politique aux Légations de Suisse*

RP N° 2 Confidentielle

Berne, 27 janvier 1922

Nous avons l'honneur d'attirer votre attention sur l'orientation nouvelle que suit la politique européenne. L'initiative part de Londres, sous la direction de M. Lloyd George. Le but à atteindre, c'est le rétablissement de la paix en Europe en faisant appel à la collaboration de tous les Etats sur le terrain économique et financier. Nous avons tenté de tracer les principaux points de cette action diplo-



matique dont la Conférence de Gênes et l'invitation adressée à la Russie des Soviets marquent les premières étapes.

Londres-Gênes-Moscou

On a donc décidé de construire une nouvelle Europe, non pas au sens géographique, mais tout simplement une nouvelle Europe. Pour y arriver, le moyen est facile et connu: réunir des conférences internationales. Bien que le public européen commence à les observer d'un oeil méfiant, c'est peut-être bien le moyen le plus pratique de négocier.

La nouvelle impulsion imprimée à la politique européenne part de Londres. Depuis quelques jours déjà, les grandes lignes de cette action diplomatique apparaissent sur le tableau: tentative d'un arrangement franco-anglais accompagné d'un «pacte de sécurité» offert par la Grande-Bretagne à la France; essai de restauration financière et économique de l'Europe: formation d'un consortium international d'industriels et de financiers, avec un capital de 20 millions de livres sterling et siège social à Londres, facilités de paiement consenties à l'Allemagne pour les échéances de janvier et février, convocation d'une conférence intereuropéenne, à laquelle la Russie des Soviets, le Japon et les Etats-Unis d'Amérique sont également conviés.

Cette orientation ne peut guère se concevoir autrement qu'avec M. Lloyd George comme centre et promoteur. Depuis la conférence de la Paix, le Premier Ministre britannique n'a pas cessé d'être la figure dominante du concert européen. Aujourd'hui, il est mieux en selle que jamais. En Angleterre, sa position est, sinon inattaquable, du moins infiniment plus forte que celle de tout autre Premier-Ministre en Europe. Non seulement le prestige britannique n'a rien perdu vis-à-vis des autres Etats; mais il a plutôt gagné pendant les trois dernières années. Ainsi placé sur un terrain exceptionnellement sûr, M. Lloyd George peut, avec un minimum de risques, emmancher des entreprises internationales qui, en cas de réussite, lui assurent une augmentation considérable de prestige personnel et national et, en cas d'échec, ne peuvent guère devenir un danger pour leur instigateur.

Jusqu'ici, le Conseil Suprême a tenté de rétablir l'ordre dans une Europe divisée en vainqueurs, vaincus et ennemis non-liquidés. Cet effort n'a donné aucun résultat satisfaisant. Il a failli souvent brouiller les principaux associés. Entre temps, les conditions économiques sont allées de mal en pis. Or, à la fin de l'année 1921, les milieux influents de Grande-Bretagne, et M. Lloyd George lui-même, ont déclaré que le plus mauvais moment était passé et que nous allions tout doucement vers des temps meilleurs. A ce moment-là, la question d'Irlande était en train de s'arranger; la conférence de Washington se réunissait. Bien que l'on n'attendit ni de Dublin ni de Washington l'amélioration des conditions économiques de l'Europe, ces deux facteurs sont entrés pour beaucoup dans le calcul. La question d'Irlande une fois résolue débarrassait M. Lloyd George d'une entrave gênante; les débats de Washington, notamment dans la question des sous-marins qui tourna si mal pour la France, firent apparaître tous les dangers d'un désaccord anglo-français et la nécessité d'arriver à un arrangement.

C'est à ce moment-là que M. Lloyd George se décida à intervenir. Obéissait-il aux directives qui auraient été arrêtées lors de la réunion de la Conférence impé-

riale de Londres, en juillet dernier, en vue de restaurer le marché européen, ou l'idée lui est-elle venue, pour ainsi dire, en regardant par les fenêtres de son confortable wagon-salon entre Boulogne et la Côte d'Azur, ce qui, vu la surprise des autres membres du Cabinet, est possible? — Nous ne savons au juste. Toujours est-il qu'après l'échec de ses tentatives réitérées d'amener le Gouvernement américain à participer à la reconstruction économique de l'Europe, et qu'après la venue à Londres de M.M. Loucheur et Briand, M. Lloyd George se rendit à Cannes, décidé à lancer au plus tôt le grand projet de créer une nouvelle Europe.

La presse anglaise, à l'exception de quelques journaux hostiles au Premier-Ministre, trompétait alors que la Conférence de Cannes serait le plus grand événement depuis le traité de Versailles, tandis que les réflecteurs de réclames politiques illuminaient le nouveau problème de la restauration de l'Europe. A Cannes, M. Lloyd George se sent dans son élément. Il ne cache pas sa satisfaction. Le «Premier» anglais mène le jeu avec M. Briand à sa droite, comme «bon second». Les autres n'ont guère qu'à écouter et acquiescer aux suggestions britanniques. Tour à tour on aborde la question de la Conférence intereuropéenne de Gênes, en arrêtant les conditions de l'admission et de la reconnaissance éventuelle de la Russie des Soviets, un projet de pacte de sécurité franco-anglais moyennant un arrangement préalable pour les points en litige entre la France et la Grande-Bretagne, ainsi qu'un projet — encore inédit — de pacte anglo-belge. Enfin, le Gouvernement allemand est invité par le Conseil Suprême à venir exposer sa situation financière.

La Conférence de Cannes paraissait marcher à souhait pour M. Lloyd George, lorsque M. Briand est rappelé d'urgence à Paris. Le Président du Conseil se rend compte qu'il a perdu contact avec le Parlement; l'intervention de M. Millerand lui laisse peu d'illusion sur la durée de son ministère. Dans ces conditions, M. Briand juge plus prudent de se laisser couler, en laissant en plan la Conférence de Cannes et ses invités qui, en l'absence de la France, écoutent l'exposé fort remarquable de M. Rathenau. La Commission des réparations accorde à l'Allemagne des facilités de paiement pour les échéances de janvier et février, en l'invitant à présenter dans les quinze jours un projet d'assainissement du budget allemand, ainsi que les principales mesures fiscales envisagées.

L'avènement au pouvoir de M. Poincaré pourra retarder peut-être, mais non pas modifier beaucoup le nouveau cours de la politique européenne. A l'intérieur, M. Poincaré ne compte pas que des amis; on lui a reproché d'attaquer avec violence les maîtres de l'heure dans ses articles et de se confiner dans une prudente abstention au Sénat. Le concours des gauches qu'il sollicitait lui a été nettement refusé. Il va, du reste, se trouver aux prises avec les mêmes difficultés que M. Briand. Au point de vue extérieur, le fait que, sur dix-neuf ministres et sous-secrétaires d'Etat, le Président du Conseil en a conservé douze de l'ancien Cabinet paraît prouver que M. Poincaré ne s'écartera pas autant que certains le souhaiteraient des voies suivies par son prédécesseur. C'est possible. Mais au joli mot de M. Poincaré au Premier Ministre britannique: «Il y a des différences entre nous; il n'y aura pas de différends.» M. Lloyd George a répondu par son fameux discours sur les hommes qui ne veulent pas affronter les conférences internationales. Le retour de M. Poincaré au pouvoir vous ramène à l'année 1919. Les temps avancent en accentuant l'écart entre la politique française et la nouvelle orientation

imprimée par le Cabinet de Londres. «La machine est bientôt lancée, disait M. Ribot à M. Briand, qui vous passera sur le corps».

La Conférence de Gênes

Nous venons de recevoir l'invitation à la Conférence de Gênes¹, ainsi que le programme. Il est identique au texte publié récemment par un journal français «L'Eclair». En voici la teneur:

1) Examen de la mise en pratique des principes contenus dans la résolution de Cannes du 6 janvier 1922 (conditions fondamentales indispensables à la réalisation de l'effort international).²

2) Etablissement de la paix européenne sur des bases solides.

3) Conditions nécessaires à la restauration de la confiance, sans porter atteinte aux traités existants.

4) Questions financières:

a) facilités et garanties pour le commerce d'exportation et d'importation; b) garanties légales et juridiques pour les opérations commerciales; c) protection de la propriété industrielle, littéraire et artistique; d) statut consulaire; e) accès et établissement des étrangers en tant que cela concerne leurs opérations économiques.

5) Aide technique pour l'œuvre de reconstruction industrielle.

6) Transports.

Quel est le but poursuivi par les promoteurs de la Conférence? M. Lloyd George l'a défini dans son exposé du 6 janvier: tous les pays souffrent du chômage et de la crise économique mondiale. La santé du monde est chancelante, il faut s'attacher à la rétablir. Pour restaurer l'Europe, il n'y a qu'un remède: c'est la paix. Les moyens proposés? la collaboration de tous les Etats sur le terrain économique et financier. Quelle que soit l'issue de la Conférence, on ne peut s'empêcher de relever le fait que pour la première fois depuis la guerre tous les Etats européens, sans en excepter l'Allemagne et la Russie des Soviets, sont admis à discuter sur un pied de parfaite égalité les problèmes économiques et financiers intéressant l'Europe. A l'instigation de la Grande-Bretagne, les Etats du continent se décident à sortir de leur enclos national pour s'aventurer sur le terrain de la collaboration internationale.

Toutefois, il ne faut pas se faire trop d'illusions. Les obstacles à surmonter sont nombreux. Nous essayerons de résumer sommairement les principales critiques adressées à la Conférence de Gênes: a) l'opposition de M. Poincaré à la procédure même des conférences internationales; b) le caractère vague et humanitaire du programme qui paraît rentrer plutôt dans les attributions de la Société des Nations. Mais sur ce point il faut relever, outre le refus de M. Lloyd George d'accepter les bons offices de la Société des Nations, un passage caractéristique de la résolution du Conseil Suprême du 6 janvier: «Les puissances alliées, réunies en conférence, ont la ferme opinion que les premiers ministres de chaque nation

1. *Remarque de Dinichert en marge de ce passage:* Ce n'est pas tout-à-fait exact; il y a longtemps que l'invitation est venue, plus d'une quinzaine.

2. *Nous reproduisons en annexe un commentaire des articles 1 à 6 de la Résolution de Cannes.*

devraient, si possible, assister eux-même à cette conférence, afin que les recommandations de celle-ci puissent être suivies d'action le plus vite possible.» Si ce point est observé, l'avantage de Gênes sur la Conférence des changes à Bruxelles peut être considérable.

c) D'autre part, et ceci est plus grave, on met en doute le caractère purement économique et financier de la Conférence. Sans doute le point 3 du programme dit bien: «Conditions nécessaires à la restauration sans porter atteinte aux traités existants.» Mais cette dernière réserve est bien frêle. La Conférence de Gênes démontrera précisément s'il est possible d'arriver à un relèvement économique de l'Europe sans porter atteinte aux dispositions des traités de paix. La remarque de Trotzky paraît fort juste: «Le traité de Versailles a déjà été révisé par les faits. L'invitation à Gênes est, en elle-même, une révision.» Cela laisse prévoir de vives résistances de la part de certains Etats. Il n'est pas sans intérêt de relever à ce propos les modifications que, d'après «Pertinax» (voir «Echo de Paris» du 7.1.1922), M. Briand aurait fait apporter aux propositions anglaises: la conférence de Gênes y était qualifiée simplement de «économique». M. Briand a fait ajouter «et financière» pour bien marquer que la discussion ne doit pas avoir de caractère politique. Un peu plus loin, le texte portait: «l'effort commun des puissances devrait être à même de supprimer tous les obstacles d'ordre politique qui font échec au commerce». M. Briand a obtenu que l'adjectif «politique» fût rayé. Ce n'est qu'un indice, mais il est fort suggestif.

Enfin, le coup le plus dur porté à la Conférence serait l'absence des Etats-Unis. Que la France se borne à y déléguer un «observateur» comme il en a été question, cela est possible; cette abstention n'aurait peut-être pas une importance capitale. Par contre si, comme M.M. Tittoni et Imperiali s'y attendent, les Etats-Unis s'abstenaient, à cause de la participation de la Russie des Soviets, le succès de la Conférence pourrait en être gravement compromis.

La Russie des Soviets

Un Etat nouveau, issu de la révolution. Les efforts des anciens généraux tzaristes, le blocus des Alliés n'ont pu écraser le mouvement révolutionnaire. Le régime actuel s'est imposé au pays. Seul il dispose de la force nécessaire. Sa chute plongerait la Russie dans l'anarchie. L'état nouveau vit; c'est un fait. Il va reparaître dans la communauté internationale et s'apprête à y faire figure de Grande Puissance.

Au pouvoir, les Commissaires du Peuple: quelques intellectuels, d'anciens agitateurs, beaucoup de Juifs. Au-dessous d'eux, l'administration centrale aux mains de partisans éprouvés, les communistes, 4 500 000 environ, qui se répartissent entre les offices du Gouvernement et les services de l'armée. Le régime s'appuie sur une armée de quelque 1 500 000 hommes, objet des prévenances spéciales du pouvoir. Les villes, d'où l'ancienne bourgeoisie a disparu presque entièrement, faute de pouvoir exercer ce qui la faisait vivre: le commerce, la banque et les professions libérales, comptent environ 21 millions d'habitants, dont 5 millions d'ouvriers; dans les campagnes, la population est d'à peu près 110 millions.

Comme tout pouvoir révolutionnaire, le Gouvernement a débuté par la phase destructive. Il y aurait quelque témérité à le juger sur une période aussi courte. Les

Soviets ne manquent pas, du reste, d'alléguer pour leur défense le fait que, durant cinq ans, ils n'ont cessé d'être en butte aux entreprises militaires des anciens tzaristes ainsi qu'au blocus. Ils ont réussi à créer une armée, réalisé des progrès notables dans le domaine de l'instruction publique et conservé les théâtres de l'ancien régime.

Mais, à ne considérer que les résultats, pour autant du moins que nous pouvons nous en rendre compte aujourd'hui, les Soviets n'ont guère fait autre chose que de vivre sur l'ancienne économie tzariste qu'ils ont épuisée. Sans doute le Gouvernement de Moscou, tout imbu de théories communistes, a soumis le pays à des expériences économiques intéressantes et hardies. Mais il n'a pas créé de nouvelles ressources. Il a gaspillé les biens amassés par d'autres. L'Etat a prétendu monopoliser la production industrielle et régler tout le mouvement commercial. Un réseau administratif, — des conseils d'ouvriers et de communistes, — s'est étendu sur le pays. Mais, à peu d'exceptions près, les usines, l'une après l'autre, se sont fermées. Malgré les efforts tentés pour gagner les paysans, Moscou ne semble pas avoir été beaucoup plus heureux dans le domaine agricole. Bien que les paysans se soient emparés d'une partie des terres qui, le plus souvent, sont restées propriété commune, la production a diminué. Le système des réquisitions imposées par le Gouvernement pour assurer le ravitaillement des villes a amené les paysans à réduire encore leur activité. La famine est venue. Elle s'étend aujourd'hui sur un territoire comprenant près de 30 millions d'habitants.

Or, l'année qui vient de s'écouler a marqué un lent revirement dans la ligne de conduite des Soviets. Sans doute la structure de l'Etat demeure communiste, donc hostile aux Etats capitalistes de l'Ouest. Mais communiste, ce n'est peut-être qu'un mot. Il y a les réalités de la situation à vaincre. La rigueur de l'étatisme russe s'est peu à peu relâchée. Tout en se réservant la propriété des entreprises industrielles, l'Etat en a confié l'exploitation à des particuliers. Le Gouvernement conserve le contrôle des transactions commerciales avec l'étranger; mais, dès la fin du mois d'août, il a autorisé l'exercice des arts et métiers, ainsi que le commerce libre, à l'intérieur de la Russie, exception faite pour les diamants, les changes et les devises étrangères. Les magasins se rouvrent, à Moscou notamment, qui est moins éprouvée que Pétrograde. Les communications restent dans un état déplorable. Les voies ferrées ont été divisées en trois classes: les grandes lignes, qu'il s'agit de conserver coûte que coûte; les voies secondaires, qui doivent se subvenir par elles-mêmes; la troisième catégorie qui est supprimée au profit de la première. Le pays se réveille de la léthargie où la révolution, les rigueurs du régime étatiste et les privations l'avaient plongé. Mais, de l'aveu de Krassine lui-même, la restauration économique de la Russie ne peut se faire qu'avec le secours de l'étranger.

C'est à ce moment que survient l'invitation à la Conférence de Gênes. Il est intéressant de passer brièvement en revue les dernières données que nous avons reçues sur les résultats des relations commerciales engagées entre la Russie des Soviets et divers Etats du Continent. L'on ne peut s'empêcher d'être fort surpris de la diversité des résultats et des appréciations au sujet de ces relations.

La Suède a été le premier pays à entrer en rapports officiels avec le Gouvernement des Soviets. Deux missions russes s'y sont succédé: la mission Lomonosoff, chargée exclusivement d'acquérir du matériel pour la reconstruction des voies de communication et pourvue de grands moyens financiers, a conclu des contrats

commerciaux très importants qui sont en cours d'exécution et donnent satisfaction aux fournisseurs. Quant à la mission Kerjentzeff, elle s'est occupée uniquement de politique et paraît être le centre du service russe d'espionnage. Le Gouvernement soviétique n'a pas tenu les promesses faites lors de l'admission de la mission Kerjentzeff; il n'a notamment toujours pas rendu les archives commerciales suédoises restées en Russie, ce à quoi il s'était engagé. Tout cela n'a pas empêché le Gouvernement suédois de reprendre les négociations avec Moscou.

En Allemagne, l'industrie a reçu d'importantes commandes de la part de la mission Lomonosoff; la maison Krupp s'est engagée à fournir 700 locomotives. Les livraisons allemandes régulièrement échelonnées sont bien payées. Les Allemands ont repris leur activité commerciale dans l'Extrême-Orient russe; des machines agricoles, des couleurs, des médicaments et de la quincaillerie ont déjà été importés à Vladivostock. Les Allemands exportent surtout du bois. Ils sont bien accueillis par la population.

En Grande-Bretagne, la mission russe aurait, d'après la «Russian Information Review» (organe officiel de la délégation soviétique), acheté des marchandises qui, pour l'année 1921, auraient atteint une somme de 4 777 918 livres sterling; soit: des machines agricoles et autres, vivres, médicaments, charbons. La plupart de ces produits étaient de provenance anglaise.

L'Italie vient de signer, après de longues tergiversations, un accord commercial avec la Russie. Mais, de l'avis de M. della Torretta, la Russie serait dans l'impossibilité absolue de produire, d'acheter, de vendre et de payer. Elle peut accorder des concessions de mines, de forêts, de travaux publics; mais elle ne peut mettre les concessionnaires en mesure d'exploiter ces concessions ni d'exécuter ces travaux. L'Italie a souscrit à l'invitation adressée à la Russie, bien qu'elle comprenne parfaitement ce qu'il y a de contradictoire et même d'humiliant dans cette invitation lancée à un Gouvernement auquel on vient de déclarer récemment ne pas vouloir le reconnaître.

En Extrême-Orient, la population russe de la région de Nicolaevsk sur l'Amour souffre singulièrement du joug que les Japonais font peser sur elle. Aucune entreprise privée russe n'est possible; les maisons japonaises n'emploient que des ouvriers japonais ou coréens et demandent, des prix fabuleux pour les vivres que seules elles détiennent. La question à l'ordre du jour est toujours celle de la conférence de Dairen qui traîne sa lamentable existence. La pierre d'achoppement est la question de l'évacuation du territoire sibérien par les troupes japonaises. Il n'est toutefois pas impossible qu'un accord soit signé d'un jour à l'autre.

Enfin, les Etats-Unis. Le consulat américain de Vladivostock, qui compte déjà un consul et trois vice-consuls, va voir son personnel augmenté d'un agent commercial, bien que la colonie américaine ne soit pas très considérable. Les Etats-Unis ont envoyé à Tchita M. Caldwell, consul à Kobe, pour y étudier la situation de près. Cette mission succède à celle de l'attaché commercial Abbott et de l'attaché militaire Davis.

La seule conclusion que l'on puisse tirer de ces quelques données, c'est que, jusqu'à présent la Russie a payé ses commandes à l'étranger. Il ne s'en suit pas nécessairement qu'elle puisse le faire régulièrement à l'avenir. Dans l'état d'épuisement où elle se trouve, la Russie a un besoin urgent du secours de l'étranger.

Maître de la situation à l'intérieur, le Gouvernement peut se désintéresser, pour le moment, de la propagande révolutionnaire, dont il laissera le soin à la III^e Internationale communiste et se préoccupe avant tout de trouver un «modus vivendi» avec les Etats d'Europe.

ANNEXE

E 2001 (B) 8/17

Notes³ sur certains aspects juridiques des articles 1 à 6 de la Résolution de Cannes du 6 janvier 1922

Mars 1922

Ad article 1. (Les nations ne peuvent pas revendiquer le droit de se dicter mutuellement les principes suivant lesquels elles entendent organiser à l'intérieur leur régime de la propriété, leur économie et leur gouvernement. Il appartient à chaque pays de choisir pour lui-même le système qu'il préfère à cet égard).

a) L'article cité statue tout d'abord le principe de la non-intervention à l'égard du système de gouvernement d'autres pays. Ce principe constitue une confirmation pure et simple d'une règle du droit des gens qui n'est plus guère contestée aujourd'hui. Un droit d'intervention dans les affaires constitutionnelles d'un autre Etat n'existe pas, sauf dans les cas où une intervention est la conséquence d'une obligation spéciale ou générale acceptée par un Etat (p.ex. un traité de protectorat), car «ce serait la négation du droit incontestable de souveraineté qui est un élément essentiel de l'existence même des Etats» (cf. Despagnet et de Boeck N^o 193; Oppenheim I § 134. Ullmann § 163, etc. etc.). La doctrine du droit international est aujourd'hui presque unanime à reconnaître que l'immixtion dans les questions de politique intérieure, qui était pratiquée, par exemple, par la Sainte Alliance dans sa lutte contre la révolution, constitue un attentat contre la souveraineté d'autres Etats. La partie de l'article 1^{er} de la Résolution de Cannes qui défend toute ingérence dans le système de *gouvernement* d'autres Etats n'apporte donc aucune innovation au droit international public existant et représenterait uniquement une modification d'une règle indiscutée de la coutume internationale.

Au moment de la constitution de la Société des Nations, on a essayé de faire valoir que l'article 1^{er} du Pacte portait atteinte au principe de non-intervention, en statuant que seuls des «Etats, Dominions et Colonies, qui se gouvernent *librement*» (fully self-governing States, Dominions or Colonies») peuvent devenir Membres de la Société. Mais, en soutenant cette thèse, on a oublié que la Société des Nations n'est pas la communauté internationale toute entière, mais uniquement un groupement d'Etats dans cette communauté qui a naturellement pleine liberté de fixer les conditions dans lesquelles il veut s'élargir, mais qui ne peut pas prétendre que tout sujet de droit international doive, en toutes circonstances, satisfaire à ces conditions. Il n'y a donc pas la moindre opposition entre le droit de la Société des Nations et le principe de non-intervention dans les affaires constitutionnelles qui est formulé, d'une manière intéressante, dans l'article 1^{er} de la Résolution de Cannes.

b) Si rien ne s'oppose à l'acceptation du principe que les nations ne peuvent pas s'immiscer dans le système de gouvernement d'autres Etats, la déclaration qu'il appartient à chaque pays de choisir pour lui-même son *régime de propriété* et son *économie* peut, le cas échéant, donner lieu à certaines réserves. On ne peut pas se dissimuler les conséquences que pourrait entraîner une reconnaissance de cette maxime comme règle générale de droit international public. Il est vrai que la doctrine du droit des gens a complètement abandonné, de nos jours, la théorie des «droits fondamentaux» et notamment du «droit fondamental du commerce» dont s'inspirait l'école rationaliste. On admet que, du point de vue du droit international, chaque Etat est libre d'édicter, *vis-à-vis de ses nationaux*, la législation qui lui convient et que seule l'application de certaines lois qui sont contraires aux principes généralement admis dans les pays civilisés à des *étrangers* peut faire l'objet de réclama-

3. Ces notes ne sont pas signées.

tions internationales. Or, le point N° 2 de la Résolution de Cannes entend sauvegarder expressément les droits des étrangers *qui fournissent des fonds* pour le relèvement économique d'un pays, de sorte que la liberté des Etats d'organiser à leur gré «leur régime de propriété et leur économie» est effectivement limitée par certaines entraves d'ordre international. Néanmoins, il paraît nécessaire d'examiner si ces limitations ne doivent pas être précisées davantage. En vertu de la coutume internationale, tout Etat souverain a le droit d'intervenir par la voie diplomatique pour la défense «de la personne *et de la propriété*» de ses nationaux à l'étranger. Il est évident que ce droit pourrait devenir caduc ou inapplicable dès l'instant où un Etat pourrait se prévaloir du principe contenu dans la Résolution de Cannes et déclarer, par exemple, que toute propriété étant abolie sur son territoire, il ne saurait admettre une intervention d'un Etat étranger pour la sauvegarde d'un «droit de propriété». Pour parer à cette éventualité — qui n'est pas entièrement écartée, semble-t-il, par les dispositions de l'article 2 édictées en faveur des capitaux destinés à aider un pays — on pourrait peut-être substituer à la formule de Cannes («... les principes suivant lesquels elles entendent organiser à l'intérieur leur régime de propriété») une formule de la teneur suivante: «... les principes suivant lesquels elles entendent organiser *sur leur territoire le régime de propriété de leurs ressortissants.*»

Il y aurait peut-être aussi lieu d'examiner si la reconnaissance du principe de la «liberté des Etats d'organiser leur *économie*» n'impliquerait pas également l'abandon de certains droits de protection diplomatique qui sont consacrés par la coutume internationale. Si l'idée de proclamer un nouveau principe de non-intervention dans les affaires *économiques* d'autres pays par analogie au principe de non-intervention politique a sans doute quelque chose d'attrayant, on doit pourtant se rendre compte que la reconnaissance explicite de la faculté de restreindre l'étendue de transactions commerciales et de nationaliser le commerce rendra effectivement illusoire le bénéfice des stipulations qui, jusqu'ici, constituaient une partie essentielle des traités de commerce et qui garantissaient, entre autres, la «liberté du Commerce» des ressortissants d'un Etat contractant sur le territoire de l'autre. Dans ces conditions, il serait peut-être préférable si la déclaration de principe que la Conférence de Gênes sera appelée à adopter sur la base de la Résolution de Cannes ne faisait point mention de l'économie nationale des Etats. La faculté des Etats d'orienter à leur gré leur politique économique n'a d'ailleurs pas besoin d'être formulée, car elle découle de la notion de la souveraineté. Elle n'est limitée que par le devoir de respecter les intérêts légitimes d'autres pays.

Ad article 2. (Toutefois, il n'est possible de disposer de capitaux étrangers pour venir en aide à un pays que si les étrangers qui fourniront les fonds ont la certitude que leurs biens et leurs droits seront respectés et que les bénéfices de leurs entreprises leur seront assurés).

Ainsi qu'il a déjà été indiqué plus haut, cet article de la résolution de Cannes se borne à établir une disposition pour la sauvegarde des intérêts des étrangers *qui fournissent des fonds*. Il serait cependant équitable d'assimiler au capital étranger le travail manuel et intellectuel des ressortissants d'autres pays. Il ne s'agit pas uniquement de protéger le capital investi mais aussi d'assurer une protection au produit du travail. Une très légère modification du texte de l'article 2 de la résolution de Cannes suffirait pour exprimer cette idée. On pourrait, par exemple, faire suivre l'expression «les bénéfices de leurs entreprises» par les mots: «ainsi que le produit de leur travail».

Ad article 3. (Ce sentiment de sécurité ne peut être rétabli que si les nations (ou les Gouvernements des nations), désirant obtenir des crédits étrangers, s'engagent librement:

a) *A reconnaître toutes les dettes et obligations publiques qui ont été ou qui seront contractées ou garanties par l'Etat, les municipalités et les autres organismes publics et à reconnaître également l'obligation de restituer, de restaurer ou, à défaut d'indemniser pour les pertes ou les dommages qui leur ont été causés du fait de la confiscation ou de la séquestration de la propriété;*

b) *A établir un système légal et juridique sanctionnant et assurant l'exécution impartiale de tous les contrats commerciaux ou autres.*

A) L'alinéa a émet un principe qui ne saurait, semble-t-il, être accepté sans autre comme une règle du droit des gens futur qui serait applicable à tous les Etats. La reconnaissance de ce principe impliquerait l'obligation internationale des Etats de garantir non seulement les dettes qu'ils ont contractées eux-mêmes, mais aussi celles des municipalités et d'autres organismes publics. Il paraît à première vue matériellement impossible que tous les Etats assument, d'une façon générale, cette obligation. La structure des Etats fédératifs, par exemple, dans lesquels la souveraineté fiscale ne réside pas uniquement dans l'autorité centrale, mais aussi et surtout dans les Etats membres ne per-

mettrait pas même de l'accepter sans autre. Il en résulte que ce point de la résolution de Cannes doit avoir, s'il est accepté, plutôt le caractère d'un vœu ou d'une maxime politique que d'une obligation contractuelle.

Toute la rédaction de l'alinéa a de l'article 3 est d'ailleurs trop adaptée au cas particulier de la Russie pour pouvoir constituer une règle générale de droit international public. En tout cas, il serait nécessaire de préciser les cas de «confiscation et de séquestration de la propriété» qui donnent droit à réparation.

B) La conférence préliminaire des Etats neutres à Stockholm a déjà signalé la nécessité de préciser la portée de l'alinéa b de l'article 3 concernant l'établissement d'un «système légal et juridique sanctionnant et assurant l'exécution impartiale de tous les contrats commerciaux et autres». En vue d'écarter tout danger d'une ingérence des pays créanciers dans l'administration judiciaire des pays débiteurs, il devrait être bien précisé que ce système légal serait établi sous la souveraineté exclusive de chaque Etat.

Ad article 4. (Les nations devront disposer de moyens d'échange convenables. D'une manière générale, des conditions financières et monétaires doivent exister qui offrent au commerce des garanties suffisantes).

Cet article aussi contient un programme plutôt qu'une obligation précise. Dans sa forme très vague actuelle, il ne peut donc pas donner lieu à des controverses juridiques.

Ad article 5. (Toutes les nations doivent s'engager à s'abstenir de toute propagande subversive de l'ordre et du système politique établis dans d'autres pays).

Lors des conversations préliminaires qui ont eu lieu à Stockholm entre les représentants des Etats neutres, on a déjà reconnu le risque qu'on courait en interprétant cet article d'une manière trop extensive. De nombreux Etats auraient certainement, comme la Suisse, un intérêt à ce que l'engagement «de s'abstenir de toute propagande subversive» ne comporte pas l'obligation de réprimer sur leur territoire toute propagande *individuelle* qui pourrait se diriger contre le système gouvernemental d'autres pays. Le danger d'une pareille interprétation serait écarté d'emblée, semble-t-il, si l'expression «toutes les nations» était remplacée par les termes «tous les Gouvernements» ou tout simplement par l'expression usuelle «Les Hautes Parties Contractantes».

Ad article 6. (Tous les pays doivent prendre en commun l'engagement de s'abstenir de toute agression à l'égard de leurs voisins).

La portée de cet article, qui peut être considéré comme une prémisse à l'article 10 du Pacte de la Société des Nations et qui doit constituer le noyau du système préconisé par la Grande-Bretagne pour le maintien de la paix, a déjà été examinée dans une étude précédente. Les petits Etats auraient, semble-t-il, tout intérêt à appuyer cet article qui pourra être incorporé sans grandes difficultés dans le droit de la Société des Nations et qui présente l'avantage d'établir un régime de paix aussi en dehors du cadre de la Société. La teneur de cet article ressemble d'ailleurs beaucoup au texte de l'article 3 de l'avant-projet d'un Pacte de la Société des Nations qui a été élaboré, en 1918/1919 par la Commission consultative suisse.⁴

4. Cf. DDS 6, n° 467 et DDS 7/1, nos 59, 61, 178, 205, 234.