

23

Confidentiel

PROBLÈMES RELATIFS A LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

BASES DE DISCUSSION
POUR LA
COMMISSION CONSTITUÉE PAR LE CONSEIL FÉDÉRAL

RAPPORT RÉDIGÉ

PAR

MAX HUBER

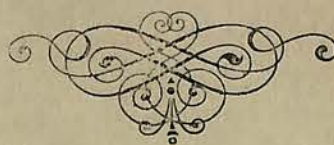
JURISCONSULTE DU DÉPARTEMENT POLITIQUE SUISSE

TRADUIT EN FRANÇAIS, PAR MISSION DUDIT DÉPARTEMENT

PAR

PAUL LOGOZ

PRIVAT-DOCENT A L'UNIVERSITÉ DE GENÈVE



BERNE — ST. EMPFLI & CIE. — 1918

Errata.

- Page 5, chiffre VIII, 1, lire: Economie mondiale et „autarkie“ nationale.
- Page 43, ligne 6, lire: complet et cohérent, au lieu de „définitif“.
- Page 43, ligne 26, lire: droit public fédéral d'avant 1848.
- Page 45, ch. VII, 1, *a*, ligne 6: au lieu des mots „sur une forte exagération“, lire „reposent sur une estimation exagérée“.
- Page 46, lignes 16 et 17: au lieu des mots „l'activité publique et celle qui ne l'est pas“, lire: „l'activité qui doit être publique et celle qui ne doit pas l'être“.
- Page 53, lettre *c*, ligne 1: au lieu des mots „du droit de libre passage“, lire „de la liberté d'établissement“.
- Page 54, lettre *b*, ligne 11: au lieu du mot „abstraite“, lire „abstruse“.
- Page 56, lettre β , ligne 6: au lieu de „ligne“, lire „ligue“.
- Page 62, ch. 5, lettre *a*, ligne 2: au lieu des mots „avec un seul pays“, lire: „orientée dans un sens unilatéral (ein einseitiges Defensivbündnis)“.
- Page 65, ligne 22: au lieu de „l'association“, lire „la Société des nations“.



Table des matières.

Introduction.		Pages
1. Attitude de principe du Conseil fédéral		7
2. Etat du problème de la Société des nations et bases de discussion pour la commission d'experts		7
3. Activité de la commission d'experts		8
4. Classement de la matière à étudier		9
I. Participation des neutres aux négociations de paix.		
1. Négociations de paix générales et problèmes généraux concernant la paix		10
2. Négociations entre belligérants et congrès général; leurs rapports dans le temps		11
3. Action commune des neutres et négociations pendant la guerre		11
II. Manière d'assurer le maintien de la paix.		
1. Les moyens formels d'assurer le maintien de la paix; leurs limites		12
2. Les bases matérielles de la paix et les limites qu'il convient de donner au programme relatif à la paix		14
3. Les garanties morales		15
III. Caractère et étendue de la Société des nations.		
1. La Société des nations conçue soit comme institution générale, soit comme continuation d'une alliance de guerre		15
2. Société des nations à base générale		16
a) « Intensité » de l'association		16
b) Etendue géographique:		
Association européenne ou ligue plus étendue		17
Constitution de grands groupements dans la Société des nations		18
c) Rapports avec les institutions de La Haye et avec les Unions internationales:		
Conventions de La Haye		19
Unions internationales		19
3. Le principe de l'égalité des Etats		19
a) Conférences de La Haye		19
b) Egalité en droit matériel		20
c) Egalité dans l'organisation		20
d) Structure et tâche de la Société des nations, par rapport à l'organisation		21
e) Les divers organes		23
IV. Les institutions destinées à assurer le maintien de la paix, en particulier la procédure d'arbitrage.		
1. Les Conventions de La Haye concernant la paix et leur développement		24
a) Tribunal d'arbitrage et médiation		24
b) Conventions de La Haye, traités Taft et Bryan. Réunion de la médiation et de l'enquête		25
c) Mission de la médiation et de l'enquête		25
d) Rapports entre la médiation et le tribunal d'arbitrage		26

	Pages
2. Médiation et enquête	26
3. Obligations à imposer aux parties en ce qui concerne la médiation et l'enquête	27
<i>a)</i> Devoir et droit de proposer le recours à la procédure de médiation ou d'enquête:	
Devoir de le proposer	27
Droit de le proposer et obligation de donner suite à cette proposition	28
Intervention	28
<i>b)</i> Ajournement du début des hostilités:	
Durée de l'obligation	28
Contenu de l'obligation	29
<i>c)</i> Force obligatoire de la proposition de médiation	29
<i>d)</i> Obligation et interdiction de publier	30
4. Formation et composition des organes destinés à assurer le maintien de la paix	30
<i>a)</i> L'organisation est subordonnée au but à atteindre, spécialement en matière d'arbitrage	30
<i>b)</i> Organes à base particulière (pour 2 Etats seulement) et à base collective:	
Conflits collectifs	31
Formation d'organes particuliers	31
Formation d'organes collectifs	31
Formation de commissions d'enquête spéciales	32
Permanence des organes	33

V. Tribunaux d'arbitrage.

1. Obligation d'exécuter les jugements	33
2. Obligation d'accepter le recours à l'instance d'arbitrage	33
<i>a)</i> Etendue de la compétence des tribunaux d'arbitrage	34
<i>b)</i> Le tribunal d'arbitrage dans la Société des nations; ses rapports avec l'instance de médiation	34
<i>c)</i> Délimitation de la juridiction d'arbitrage obligatoire:	
Conflits purement juridiques	35
Décision préalable au sujet de l'obligation de recourir à l'arbitrage	35
Droit de choix en cas d'obligation	36
3. Organisation de tribunaux internationaux	36
<i>a)</i> Constitution par les parties ou pour des cas particuliers	36
<i>b)</i> Tribunal permanent sur le modèle des tribunaux nationaux:	
Histoire	37
Un tribunal permanent est-il nécessaire?	37
Avantages d'un tel tribunal	37
Rapports avec les tribunaux constitués librement	38
<i>c)</i> Principes à observer pour le choix des juges:	
Justice et égalité des Etats	38
Essais de solution de 1907	38
<i>d)</i> Direction	39
4. Le « compromis »	39
5. Tribunaux internationaux comme instance de recours pour les réclamations privées de nature internationale	40

VI. Développement du droit des gens par des Conférences internationales.

1. Organisation et compétence des conférences internationales	41
<i>a)</i> La III ^e Conférence de La Haye	41
<i>b)</i> Compétence des conférences:	
Décisions obligatoires ou principe contractuel?	42
Nécessité d'une réglementation générale	42

	Pages
Décisions prises à l'unanimité ou à la majorité des voix?	43
Décisions obligatoires dans le cadre de limites conventionnelles	43
<i>c)</i> Préparation des conférences internationales	43
2. Compétence législative des conférences internationales	44
3. Droits fondamentaux des Etats	45

VII. Garanties politiques.

1. Démocratisation de la politique étrangère	45
<i>a)</i> Collaboration des Parlements, référendum	45
<i>b)</i> Publicité des actions diplomatiques	46
2. Réforme de la presse	46
<i>a)</i> Police de la presse	46
<i>b)</i> Obligations relatives à la publicité et service des nouvelles	47
3. Droit des nationalités	47
<i>a)</i> Unité politique et « autonomie nationale »	47
<i>b)</i> Plébiscite en cas de modifications territoriales et droit de sécession	48
4. Limitation des armements	48

VIII. Garanties économiques.

1. Economie mondiale et (autarkie) nationale	49
2. Liberté du commerce	50
<i>a)</i> Libre commerce et production douanière	50
<i>b)</i> Fourniture des matières premières	50
<i>c)</i> Exclusion d'empêchements provenant d'Etats-tiers:	
Liberté des mers et des canaux inter-océaniques	51
Fleuves internationaux	52
Autres applications du principe	52
3. Liberté de passage	52
<i>a)</i> Afflux exagéré de population étrangère	52
<i>b)</i> « Mimicry » économique	53
<i>c)</i> Naturalisation obligatoire	53
4. Postulats relatifs à la politique sociale	53

IX. Les sanctions.

1. Le problème	53
<i>a)</i> Le développement de la réclamation	53
<i>b)</i> Sanctions sur la base d'une alliance défensive	54
<i>c)</i> Objections de principe	54
2. Formes des sanctions	55
<i>a)</i> Organes indépendants de coercition, sur le modèle des organes de l'Etat fédératif	55
<i>b)</i> Organismes indépendants sans pouvoir immédiat de contrainte	
« Trust de la paix »	56
Monopole des matières explosives	56
<i>c)</i> Mesures collectives de coercition exercées par les Etats	
(représailles et guerre d'exécution)	56
Action diplomatique préalable	56
Moyens de contrainte économiques	57
Sanctions militaires	57
3. Efficacité et portée du système de sanctions pour les Etats	58
<i>a)</i> Relativité de la protection	58
<i>b)</i> Portée différente pour les divers Etats	58
<i>c)</i> Rapports avec les alliances	59
<i>d)</i> Adaptation à des situations diverses:	
Graduation des devoirs	60
Réserves	60

	Pages
4. Exécution des sanctions	60
a) Fixation des conditions auxquelles est subordonnée l'application des sanctions	61
b) Choix des moyens de coercition	61
c) Direction de l'action. Pouvoir exécutif de la Société des nations	61
5. Sanctions et neutralité	62
a) Etats à neutralité permanente:	
Compatibilité de la neutralité et de l'obligation de participer à l'application des sanctions	62
Raisons de maintenir la neutralité permanente	63
b) Droit de la neutralité en général:	
Caractère du droit actuel de la neutralité	63
Neutralité différentielle dans la Société des nations	64
Neutralité à l'extérieur de la Société des nations	65
Neutralité dans les guerres « légitimes » à l'intérieur de la Société des nations ou avec des Etats-tiers	65
Réforme du droit de la neutralité	66
X. Entrée dans la Société des nations; sortie; rapports avec les Etats qui n'en font pas partie.	
1. Association ouverte ou fermée	67
2. Droit de sécession et de dénonciation; exclusion	67
3. Rapports avec les Etats-tiers:	
a) Droit commun et traités entre Etats	68
b) Extension des devoirs concernant la paix à des Etats-tiers	68

Introduction.

1. Dans son discours du 6 juin 1918, prononcé au Conseil national à l'occasion de l'examen du rapport de gestion sur le Département politique, le Président de la Confédération a déclaré qu'à la fin de la guerre actuelle viendrait le moment où il serait possible et nécessaire de créer un ordre de choses nouveau en ce qui concerne les rapports des Etats entre eux. Le Président de la Confédération a montré ensuite que *la Suisse* est appelée à collaborer à cette rénovation du droit international et que cette collaboration répond à sa mission historique et à ses traditions.

A la question de savoir si, du chaos actuel, doit sortir un ordre juridique assurant une paix durable, on répond en principe par l'affirmative. Il reste à voir, en revanche, s'il est possible de trouver au problème des solutions pratiquement réalisables et compatibles avec les intérêts particuliers de la Suisse. Comme il s'agit avant tout, pour la Suisse, de pouvoir prendre position à l'égard des propositions diverses qui, à la conclusion de la paix, pourront être formulées en ce qui concerne la rénovation des relations internationales, on doit donner une surface étendue au cercle comprenant les questions à envisager. Il faut vouer à ce qui peut être, pour notre pays, dangereux et contestable, autant d'attention qu'aux principes qui doivent être à la base des propositions que la Suisse elle-même serait prête à faire ou à appuyer.

2. Le Conseil fédéral se propose de soumettre à une commission d'experts l'ensemble des questions qui ont trait à la réforme du droit international et au maintien de la paix à l'avenir, questions que l'on groupe volontiers aujourd'hui sous l'expression générale, d'ailleurs inexacte et peut-être propre à éveiller des idées erronées, de problème de la „Société des nations“. Le présent rapport tente d'indiquer quelles sont ces questions.

Quoique les hommes d'Etat dirigeants de la plupart des grandes puissances belligérantes, ainsi que de certains Etats neutres, aient exprimé leur opinion au sujet du problème de la Société des nations („Völkerbund“, „League of Nations“), on connaît très peu la manière de voir des cercles politiques dirigeants de l'étranger au sujet de la manière dont cette idée devrait être réalisée. On ne

sait presque rien, jusqu'ici, de l'activité des commissions qui ont étudié ce problème en France, en Hollande et dans les trois Etats du Nord.

Il n'est pourtant pas très difficile de se faire une idée des points qu'il y a lieu d'élucider. La plupart des questions que pose le problème de la Société des nations ont sans doute été formulées, soit au cours des deux Conférences de La Haye pour la paix, soit par la politique suivie par les Etats-Unis, en ce qui concerne les traités visant au maintien de la paix, sous l'administration de M. Taft et de M. Wilson, soit enfin dans la bibliographie abondante qui a paru à ce sujet depuis le commencement de la guerre. S'il y a lieu d'éliminer les idées qui sont de pure fantaisie et qui apparaissent de prime abord comme étant sans pertinence, on aurait tort, en revanche, de négliger les solutions radicales et de les considérer comme étant sans importance pratique. Sous l'influence de la guerre et en ce qui concerne le droit international aussi bien que dans le domaine économique, les idées ont évolué de manière à faire envisager comme possibles des choses qui, avant la guerre, apparaissaient comme des utopies. Si le problème de la Société des nations est mis en discussion au moment de la conclusion de la paix, il ne sera sans doute pas étudié dans l'esprit de réserve sceptique qui a entouré, à La Haye, l'examen des questions d'arbitrage. On aura, au contraire, à opter éventuellement entre deux partis: ne rien faire du tout ou bien créer quelque chose de nouveau et d'essentiel. Des institutions trompe-l'œil, dont l'impuissance est le principal avantage, ne pourront guère faire l'objet de négociations sérieuses.

3. Il ne saurait être actuellement question d'élaborer des projets arrêtés d'une manière quelconque. Les problèmes à résoudre sont trop complexes et la plupart des questions qui se posent sont encore trop peu élucidées. La commission d'experts devrait se prononcer tout d'abord au sujet des questions de principe et la discussion ne devrait pas dévier sur des points secondaires. Les experts doivent dire quelles sont, à leur avis, les solutions qu'il convient d'envisager sérieusement, quelles sont celles qui répondent le mieux aux intérêts suisses et lesquelles il y a lieu d'éviter autant que possible ou de considérer comme totalement inadmissibles. Cela permettra de voir aussi quelles sont les questions auxquelles la Suisse doit porter un intérêt spécial et dans quel sens elle doit tenter de fournir un travail positif, si l'occasion lui en est donnée.

Une fois que la commission d'experts aura ainsi élucidé les points les plus importants, on pourra tenter de donner aux principes généraux une forme concrète, sous forme d'un projet unique ou de plusieurs projets

considérés comme variantes, à moins que le Conseil fédéral ne veuille, déjà sur la base des premières délibérations de la commission, prendre position à l'égard de certaines questions essentielles.

On pourra peut-être accélérer et rendre aussi plus fructueuse l'activité de la commission d'experts en chargeant des sous-commissions de faire le travail principal; la commission *in pleno* se bornerait alors à la discussion générale sur l'entrée en matière et à l'examen des résolutions et des propositions des sous-commissions. La matière à traiter semble pouvoir être classée en trois parties principales, à savoir:

a) les questions essentiellement *politiques* (rapports entre les grandes puissances et les autres Etats dans la Société des nations, neutralité de la Suisse, organisation de l'instance de médiation, sanctions);

b) les questions essentiellement *juridiques* (organisation et compétence des tribunaux d'arbitrage, commissions d'enquête internationales, révision des conventions de La Haye);

c) les questions essentiellement *économiques*. Ces dernières ne doivent pas être confondues avec les problèmes touchant à l'économie de transition et avec les tâches spéciales de l'économie politique intérieure et extérieure de la Suisse, qui sortent du champ de travail de la commission d'experts. Les questions économiques qui se rattachent au problème de la Société des nations sont par exemple les suivantes: sanctions et garanties économiques, exigences minima au sujet de la liberté internationale de commerce, accès à la mer pour les Etats de l'intérieur et pour les Etats qui n'y ont qu'un accès insuffisant.

4. Les questions qui pourront être soumises à l'examen de la commission peuvent être *groupées* de la manière suivante:

I. **Participation des Etats neutres** aux négociations de paix générales et opportunité d'une entente préalable entre ces Etats.

II. Manière d'assurer le **maintien de la paix** auquel on vise: doit-on chercher à y arriver par des institutions spéciales (instances médiatrices, tribunaux d'arbitrage) ou par la réglementation matérielle des intérêts les plus importants de la politique économique et nationale?

III. **Caractère et étendue d'une Société des nations**. Quels Etats doivent en faire partie? Quels Etats doivent y adhérer pour que la Suisse puisse s'y joindre? Les grandes puissances doivent-elles y avoir une situation privilégiée et, si oui, en quoi doit consister ce privilège? En d'autres termes, le principe de l'égalité des Etats doit-il subir une restriction, et laquelle?

IV. Quelles **institutions organiques** faut-il envisager en vue de la solution pacifique des conflits internationaux (**instances de médiation, commissions d'enquête, tribunaux d'arbitrage**)?

V. Organisation des **tribunaux d'arbitrage** et définition des litiges susceptibles d'être résolus par jugement.

VI. **Développement du droit des gens par des conférences internationales.** Développement des Conférences de La Haye. Droits fondamentaux des Etats.

VII. **Garanties politiques** (contrôle de la politique extérieure, politique des nationalités, limitations des armements).

VIII. **Garanties économiques** (liberté de commerce, question dite de la liberté des mers, libre établissement, exigences minima concernant la politique sociale).

IX. **Sanctions du droit international** (sanctions diplomatiques, économiques, militaires). Situation des Etats à neutralité permanente. Relations entre les alliances et les obligations résultant de l'existence d'une Société des nations. Décision d'appliquer des sanctions. Revision du droit de la neutralité.

X. **Entrée et sortie.** Rapports entre les Etats associés en vue du maintien de la paix et les autres Etats.

I. Participation des neutres.

1. La possibilité, pour les neutres, de participer à la rénovation des relations internationales est logiquement subordonnée à une condition: que la guerre prenne fin non par la conclusion d'une série de traités de paix particuliers, mais à la suite des négociations générales auxquelles prennent part les belligérants les plus importants de part et d'autre. Ce n'est que dans ce cas que, probablement, on réglera lors de la conclusion de la paix non seulement des questions concrètes d'ordre territorial, économique et juridique, telles que celles qui, par exemple, ont fait l'objet des traités de paix conclus entre les puissances centrales et la Russie, la Finlande, l'Ukraine et la Roumanie, mais aussi des questions de portée générale au point de vue du droit international. En cas de conclusion de la paix par accords particuliers et successifs, on ne pourrait guère, non plus, envisager comme possible la réunion ultérieure d'une Conférence générale.

En cas de conclusion de la paix ensuite de *négociations générales*, il est probable qu'outre les points qui concernent les seuls belligérants, on traitera des questions intéressant tous les Etats. Non seulement l'Entente et spécialement les Etats-Unis ont mis au nombre de leurs buts de guerre la solution de certains problèmes géné-

raux (cf. les quatorze points du discours de M. Wilson en date du 8 janvier 1918), mais c'est sans doute seulement sur ce terrain qu'il est possible de trouver une conciliation entre les buts de guerre au sujet desquels on ne peut pas compter sur une solution acceptable pour les deux parties.

Si, lors de la conclusion de la paix, on traite des questions d'ordre général, il ne sera guère possible de faire abstraction des *Etats neutres*. Car non seulement il serait inconvenant et blessant de les mettre à l'écart, mais on peut prévoir que leur collaboration, à tout le moins, ne rendra pas plus difficile d'arriver à un résultat acceptable. Par leur attitude pendant la guerre et par leur politique traditionnelle de paix, ces Etats neutres relativement peu nombreux sont à même de constituer un élément naturellement conciliateur. Le nombre des Etats belligérants est déjà si grand — et sous une forme ou sous une autre, ces Etats devront pourtant tous prendre part au Congrès de la paix — que l'adjonction de quelques autres Etats ne peut guère être combattue sous prétexte que le Congrès s'en trouverait trop alourdi.

2. Une question se pose d'emblée, qui est pratiquement très importante: Les questions intéressant tous les Etats et notamment celles qui touchent à la Société des nations devront-elles être traitées en *même temps* que les problèmes territoriaux ou financiers qui ne concernent que les belligérants, ou ne devra-t-on les aborder que *plus tard, une fois la paix conclue*? A l'origine, la seconde de ces deux manières de voir paraît l'avoir emporté, tout au moins chez les puissances centrales. Mais depuis l'entrée en guerre de l'Amérique, les buts de guerre généraux ont passé de telle sorte au premier plan qu'on doit les considérer comme faisant partie intégrante du programme du Congrès de la paix. En tous cas, la jonction des questions générales et des questions particulières est favorable à l'obtention de résultats sérieux en ce qui concerne les premières. A moins que les effets sociaux de la guerre n'exercent une forte pression dans ce sens, on ne serait guère enclin, une fois liquidées les questions litigieuses qui séparent les belligérants, à tenir encore un congrès général et à apporter des modifications profondes dans l'organisation internationale.

Si les négociations concernant le maintien de la paix générale doivent avoir lieu en même temps que les négociations de paix au sens étroit, le Congrès se dédoublera en une Conférence des Etats belligérants et en un „ple-num“ dont les neutres feront aussi partie.

3. *Une action commune des neutres au Congrès* ne peut pas être sans autre considérée comme opportune. Si les

neutres devaient former une espèce de bloc, on pourrait craindre que leur admission ne soulève de l'opposition, d'autant plus qu'il n'y a parmi eux aucun Etat jouissant d'une influence politique prépondérante. On ne peut guère non plus, après les événements de l'hiver 1916—1917, considérer comme très grande la possibilité d'une entente suffisante entre les neutres. En tous cas, la condition indispensable soit d'une participation efficace des neutres au Congrès de la paix, soit aussi d'une entente provisoire entre eux, est que dans chaque Etat on fasse une étude suffisamment approfondie des questions qui entrent en ligne de compte et que les résultats de cette étude soient concrétisés sous forme de propositions mûrement réfléchies.

Des objections plus fortes encore s'opposent à la proposition qu'on a faite d'une entente, encore pendant la guerre, entre les neutres et un groupe de belligérants, en vue de poser les bases d'une Société des nations. Ces objections gardent leur valeur même si l'accès à cette Société des nations restait ouvert à l'autre parti belligérant.

On a aussi émis l'idée d'un *échange de vues* à provoquer par les neutres *encore pendant la guerre, avec les deux groupes de belligérants*, et devant porter sur la réglementation générale de la paix après la guerre, à l'exclusion de toute discussion concernant les buts de guerre concrets des deux parties. Il est cependant très douteux que les belligérants soient disposés à ouvrir des délibérations de ce genre.

II. Manière d'assurer le maintien de la paix.

1. Si l'on ne voit plus apparaître très souvent l'opinion naïve d'après laquelle des tribunaux d'arbitrage internationaux et obligatoires suffiraient à prévenir de nouvelles guerres, on doit cependant constater l'importance très grande, pour ne pas dire trop grande, qu'on attache aujourd'hui encore aux *moyens formels d'assurer le maintien de la paix*. Ce fait s'explique par l'histoire du mouvement pacifiste, par la méthode adoptée, en vue du maintien de la paix, par les Conférences de La Haye et par l'inexistence, jusqu'à la guerre actuelle, d'une volonté réelle de donner une nouvelle base aux relations internationales. En partant du principe de la souveraineté des Etats, on arrive seulement à surmonter les conflits qui naissent de la co-existence de ces souverainetés, soit par la médiation, soit par l'arbitrage, selon la nature du litige. En cas de médiation, l'Etat accepte volontairement une transaction. En cas d'arbitrage, il se soumet à un jugement basé sur une norme que l'Etat reconnaît, mais qui ne lui a pas été octroyée. A ce système s'oppose celui de la subordination

de chaque Etat à l'intérêt général qui domine la communauté des Etats.

Le droit international actuel repose sur la libre volonté des Etats souverains; il ne connaît ni contrainte, ni majorisation. Chaque Etat peut faire valoir jusqu'à leurs dernières limites les droits qui lui appartiennent. Cet ordre juridique est rigide et sert essentiellement les intérêts d'Etats rassasiés. Et pourtant, les Etats évoluent constamment. Un régime juridique qui, d'une manière permanente, est en désaccord avec les circonstances, finit par être détruit par elles. Le droit interne évolue par le moyen de la législation, dans laquelle les forces sociales peuvent, au moins aujourd'hui, trouver leur expression légitime. Rien de pareil n'existe au-dessus des Etats et entre eux. Dans ce domaine, tant qu'il n'y a pas un écart excessif entre les circonstances telles qu'elles ont été réglées juridiquement et les circonstances telles qu'elles se sont transformées depuis lors, les conflits peuvent être résolus sur la base du droit existant. Mais en définitive, les différends qui se produisent exigent une modification de la situation matérielle. Et ni l'arbitrage, ni la médiation ne sont un moyen, ou du moins, ce sont des moyens imparfaits d'assurer le maintien de la paix: le jugement arbitral est insuffisant, parce que le juge est lié par la norme juridique existante; la médiation ne suffit pas non plus, car elle n'est pas obligatoire.

Ce point faible et cette inconséquence interne du mouvement pacifiste ont été soulignés non seulement par des adversaires de principe de cette tendance, mais même par des sceptiques bienveillants. Il y a lieu, au surplus, de rappeler l'attitude spéciale prise à cet égard par ceux des socialistes qui, considérant la guerre comme une conséquence nécessaire de l'organisation économique capitaliste, déclarent vaine a priori toute tentative d'assurer le maintien de la paix, tant que cette organisation subsiste.

Les hommes d'Etat des grandes puissances belligérantes qui se sont prononcés en faveur de l'idée d'une Société des nations, ont en partie aussi relevé la nécessité d'exigences minimales auxquelles les Etats devraient se soumettre dans le domaine soit économique, soit de la politique nationale. Ainsi tout spécialement le Président Wilson, dans son message du 8 janvier 1918 (programme des 14 articles). Parmi les manifestations d'opinions privées à l'égard du problème de la Société des nations, il y a lieu de citer le programme minimum de l'organisation centrale pour une paix durable, qui fait une large place aux questions économiques et nationales. Une étude critique du problème des conditions matérielles préalables, auxquelles est subordonné le maintien de la paix, se trouve contenue

dans l'ouvrage de H. N. Brailsford, intitulé „A League of Nations“ (Londres, 3^e édition, 1917).

2. On ne peut pas douter de l'exactitude de la thèse à teneur de laquelle le maintien d'une paix durable dépend non seulement de la création d'institutions destinées à assurer le règlement pacifique des conflits qui peuvent surgir, mais aussi de l'organisation de conditions de vie internationale qui soient de nature à concilier les intérêts co-existants des divers peuples. En revanche, c'est une question d'opportunité et pour ainsi dire de tactique politique que celle de savoir s'il convient de joindre au problème déjà complexe et délicat de l'organisation d'institutions destinées à assurer le maintien de la paix, le problème encore plus discuté de la *réglementation matérielle des relations internationales*. Une série de projets qui, sans avoir un caractère officiel, ont attiré une attention spéciale soit à cause de la situation qu'occupe leur auteur, soit par la valeur de leur contenu, n'ont trait qu'aux moyens formels et obligatoires d'assurer le maintien de la paix. Ces projets partent de l'idée qu'un grand effort sera déjà nécessaire pour avancer d'une manière décisive dans la voie ouverte à La Haye, c'est-à-dire pour instituer l'obligation des Etats à avoir recours, avant toute mesure de guerre, à un tribunal arbitral ou à une instance de médiation. Certains d'entre eux font un pas de plus en renforçant cette obligation par la sanction d'une intervention collective. Mais cette intervention commune, destinée à imposer l'observation des devoirs visant à maintenir la paix, est elle-même un moyen formel, quoiqu'une médiation imposée par l'ensemble des Etats soit de nature à favoriser réellement le développement et la rénovation des relations internationales.

On admet qu'une fois ces institutions en vigueur, leur fonctionnement empêchera pour un temps considérable que les conflits aigus ne dégèrent en différends chroniques ou ne donnent naissance à des guerres et qu'ainsi, la situation politique subissant une détente durable, de nouveaux progrès seront possibles dans le sens d'un affermissement de la paix. En outre, on attend des conséquences économiques et psychologiques de la guerre actuelle qu'elles accélèrent et qu'elles renforcent cette évolution.

Pour qu'il soit possible d'atteindre à cet égard des résultats appréciables et d'y faire œuvre viable, il importe essentiellement, d'une part, que les personnes compétentes tirent pleinement parti de l'occasion exceptionnelle que la fin de la guerre actuelle offre d'innover d'une manière radicale dans le domaine de la politique et du droit international et, d'autre part, que ces personnes ne rendent pas une entente impossible par une exagération et une extension non nécessaire de leurs exigences.

La question qu'il faut se poser tout d'abord est celle-ci: des garanties de paix purement formelles ont-elles une valeur pratique, si certaines conditions matérielles du maintien de la paix ne sont pas réalisées en même temps? On peut répondre par l'affirmative, pour autant que, par exemple dans le domaine de la politique économique, on n'agit pas directement à l'encontre de ces conditions (guerre économique après la conclusion de la paix).

3. A côté des garanties juridiques et économiques, on ne doit pas négliger les *garanties morales*. Ces garanties seront données par une manière de penser, au point de vue politique, qui n'attribue pas à l'Etat une valeur absolue, mais qui reconnaît au contraire l'existence de devoirs infrangibles des peuples les uns vis-à-vis des autres. Ce qui pourra servir de base à un ordre juridique durable dans le domaine international, c'est non pas la réalisation purement égoïste des aspirations particulières de chaque Etat, mais l'incorporation organique de l'Etat à l'humanité, le caractère national restant du reste sauvegardé. Une telle manière de penser et un ordre juridique pacifique établi d'une manière générale réagiront l'un sur l'autre, se conditionnant et se favorisant mutuellement. Toutefois, ce n'est pas ici le lieu d'étudier ces garanties morales, car elles ne peuvent être créées par aucune mesure quelconque à prendre par l'Etat et elles sont donc en dehors du domaine de la politique pratique.

III. Caractère et étendue de la Société des nations.

1. La question la plus importante est ici la suivante: La Société des nations *doit-elle d'emblée être organisée sur une base générale*, c'est-à-dire doit-elle comprendre, à part les neutres, les Etats ou du moins les plus grands Etats des deux groupes de belligérants? Ou bien doit-elle apparaître plutôt comme la continuation de l'une de ces alliances de puissances? Dans ce dernier cas, l'autre groupe formerait probablement, lui aussi, une société semblable. En d'autres termes, on arriverait à créer deux alliances politiquement et économiquement organisées, l'une vis-à-vis de l'autre.

D'après ce qu'on connaît des propositions de la commission du Ministère français des Affaires étrangères, présidée par M. Léon Bourgeois, on y aurait eu l'idée de constituer tout d'abord entre les Etats de l'Entente une association permanente en vue du maintien de la paix et ensuite, à des conditions que fixerait cette association elle-même, d'y admettre éventuellement d'autres Etats, neutres ou même ennemis actuels. Sous l'influence de l'espoir d'une paix victorieuse, cette idée a eu un écho assez grand. Toutefois, des hommes d'Etat de l'Entente

elle-même (Lord Curzon à la Chambre Haute, le 26 juin 1918, le président Wilson dans son discours du 27 septembre 1918) ont attiré l'attention sur les dangers ou sur le défaut de valeur d'une Société des nations instituée d'une manière unilatérale.

L'adhésion des Etats neutres à une association d'Etats ayant pour but d'assurer le maintien de la paix ne peut être envisagée, normalement, que si cette association a une base, non pas nécessairement universelle, mais générale; il faut pour ainsi dire que cette association soit basée sur un système de parité. Cette condition de l'adhésion des neutres existe en tous cas si l'association entraîne de fortes obligations pour les Etats qui en font partie; car alors le fait d'appartenir à l'association aurait pour effet au moins indirect de rendre difficile, à la longue, le maintien d'une politique de neutralité stricte. Si, par contre, l'association ne lie pas étroitement ceux qui en font partie, si par exemple elle ne leur impose que l'obligation de se soumettre à un règlement pacifique des conflits qui peuvent surgir, sans restriction apportée à la souveraineté des Etats associés, un Etat neutre pourrait adhérer à une association unilatérale sans être amené par là à orienter sa politique dans un sens également unilatéral.

2. Mais le caractère essentiel d'une "Société des nations" est d'être générale, c'est-à-dire de viser à concilier et à surmonter les conflits actuels ou futurs par la constitution d'une unité supérieure. A cette condition seulement, une paix durable sera possible. C'est donc dans ce sens que parlent les intérêts des neutres; car ce n'est que dans ce cas qu'ils pourront exercer une influence appropriée sur la formation et sur le fonctionnement de l'association.

Partant de l'idée d'une association d'Etats à base générale, nous avons à étudier le problème à trois points de vue:

- a) "Intensité" de l'association.
- b) Son étendue au point de vue géographique.
- c) Ses rapports avec les unions internationales existantes.

a) En ce qui concerne "l'intensité" de l'association, les propositions faites jusqu'ici embrassent tous les degrés intermédiaires entre ces deux extrêmes: d'une part, la convention de La Haye de 1899/1907, qui ne prévoit presque aucune organisation, aucune obligation stricte, et qui est totalement dénuée de sanctions; d'autre part, le système d'un Etat fédératif universel, pourvu d'une organisation complète au point de vue du droit public.

Si l'on aboutit à un résultat, cela sera sans doute dans la zone intermédiaire. En 1914, l'œuvre de La Haye a fait

faillite, moins à cause de ses défauts internes qu'à cause de l'absence d'une forte opinion publique qui eût exigé impérieusement le recours aux moyens pacifiques prévus par les Conventions de 1899/1907. Mais précisément pour cette raison, plus personne n'attend rien d'institutions dont l'efficacité dépend presque exclusivement de la bonne volonté des Etats impliqués dans une crise. D'autre part, l'organisation d'un Etat universel semble être hors du domaine des possibilités politiques. Si, en guerre, la collaboration d'Etats alliés soulève des difficultés presque insurmontables, on peut encore bien moins admettre la possibilité d'une subordination des Etats au gouvernement et à la législation d'un "super-Etat", et dans une politique qui vise à des résultats positifs, il n'y a pas intérêt à accentuer trop fortement, d'une manière extérieure, le principe d'une communauté d'Etats; cela éveillerait d'un côté la méfiance, de l'autre des espoirs exagérés. Une union des Etats ne pourra se former que peu à peu, ou par formation de groupements successifs. Car la plupart des Etats souverains et surtout les grandes puissances sont infiniment plus indépendants, plus puissants et plus différents les uns des autres que les membres de n'importe quel Etat fédératif. L'association à laquelle on vise se formera entre les Etats existants, peut-être même pas entre tous les gouvernements actuels; mais on ne pourra pas l'organiser en faisant abstraction des intérêts, des préjugés et des traditions nationales de ces gouvernements. La guerre a opéré au profit des Etats actuels une telle concentration de puissance qu'en matière d'organisations internationales, ces Etats resteront pour longtemps un élément prépondérant. On ne doit donc pas s'attendre à ce que ces Etats acceptent une organisation dans laquelle ils seraient soumis à des institutions dirigeantes et tout à fait indépendantes d'eux-mêmes, comme par exemple le Conseil national et le Conseil fédéral en Suisse. Le type de la Confédération d'Etats est sans doute le maximum de ce qu'on peut actuellement songer à réaliser pratiquement dans un avenir prochain.

Quant aux solutions intermédiaires, deux traits les caractérisent: d'une part, elles admettent pour chaque Etat le maintien du status quo juridique; d'autre part, elles limitent le droit des Etats à pourvoir eux-mêmes à la sauvegarde de leurs intérêts, en les obligeant à chercher une solution pacifique des conflits qui surgissent entre eux, avant d'en appeler à la force. Voir à ce sujet IV à IX ci-après.

b) En ce qui concerne son étendue géographique, la Société des nations ne peut plus rester une affaire purement européenne, ni être limitée à l'Europe et à ses colonies. Les Etats-Unis doivent en être une partie essentielle, non

seulement parce qu'ils vouent un intérêt spécial au problème du maintien de la paix, mais aussi parce qu'il serait d'une grande importance, pour la stabilité de l'association, qu'elle comprenne une grande puissance que sa situation géographique tient à l'écart de la plupart des conflits européens.

Le projet très digne d'attention de Lord Bryce propose d'admettre dans l'association, outre les grandes puissances, tous les autres Etats européens et les Etats les plus importants de l'Amérique latine (République Argentine, Brésil, Chili), mais d'ajourner à une époque ultérieure l'admission des autres Etats. Pour compréhensible que ce système soit au point de vue politique, il se heurte cependant à une difficulté: des Etats ainsi exclus provisoirement, la plupart sont les uns après les autres entrés en guerre et ils seront représentés au Congrès de la paix. Or il ressort de l'étude de l'organisation des institutions internationales que plus élevé est le nombre des Etats qui participent à un congrès de ce genre, plus il est difficile de maintenir le principe de l'égalité des Etats et de faire attribuer à des Etats comme la Suisse la place qui leur appartient. Il n'est guère contestable qu'ensuite de l'admission de tous les Etats à la deuxième conférence de La Haye, sa capacité de travail s'est trouvée réduite par rapport à ce qu'elle avait été à la première conférence. Ces considérations s'appliquent également à la question de la Société des nations.

Une question fondamentale, touchant à l'organisation de la Société des nations, sera peut-être soulevée par les puissances centrales et a déjà été posée par des personnes sans caractère officiel: n'est-il pas désirable qu'au sein de la Société des nations, il y ait équilibre entre certains groupes d'Etats? Le continent européen ne devrait-il pas, avec une certaine unité, faire contrepoids à l'Empire britannique et aux Etats-Unis d'Amérique, ainsi qu'aux autres Etats américains qui suivent les Etats-Unis? Cette idée est inspirée par la crainte de voir les Etats de l'Entente former majorité et se servir de la Société des nations comme d'un moyen de poursuivre leur politique propre. Mais au point de vue de la stabilité et de l'efficacité d'une „Société des nations“, il ne serait guère avantageux que cette association fût composée d'un petit nombre de groupes extraordinairement puissants et indépendants. La condition essentielle de la viabilité d'un organisme fédératif qui n'a pas une structure nettement hégémonique, est la coexistence d'un assez grand nombre de membres dont aucun ne peut constituer un danger pour l'ensemble, ni se séparer des autres sans préjudice pour lui-même.

c) De moindre importance que les deux questions qui précèdent est celle des rapports dans lesquels la ligue

à créer doit se trouver avec les *institutions de La Haye*. L'association nouvelle doit-elle être constituée sur la base de ce qui existe déjà, ou bien faut-il en faire un organisme tout à fait indépendant?

Les conventions de La Haye n'ayant créé aucune obligation liant les Etats et n'ayant donné naissance à aucune institution vraiment indépendante et permanente, elles ne constituent en tous cas pas un obstacle. Quoique la considération dont elles jouissent ne soit pas des plus grandes, on ne devrait pas — sauf raisons sérieuses — rompre avec ces premiers essais d'organisation de la paix internationale, ce qui finirait par entraîner leur anéantissement, car à la longue, il ne sera pas possible que deux organisations parentes de ce genre subsistent l'une à côté de l'autre. La „Société des nations“ pourrait fort bien constituer une association plus étroite et mieux développée dans le cadre de l'Union fondée par les conventions de La Haye. Cette dernière ne devrait en tous cas pas être abandonnée par les neutres, si la Société des nations devait prendre une orientation politique unilatérale.

Quant aux autres *Unions internationales*, il n'y a pas de raison de les lier à l'organisation de la Société des nations. L'organisation d'une pseudo „administration internationale“ qui en réalité n'existe nullement, fait partie de la politique qui a fait faillite dans les conventions de La Haye. La Suisse, siège de la plupart et des plus importantes des Unions internationales juridiques et administratives, a, en revanche, intérêt à vouer toute son attention à ces questions. L'organisation d'une Société des nations pourrait, soit renforcer les tendances depuis longtemps existantes à enlever à la Suisse les Unions internationales qui y ont leur siège, soit au contraire fournir à la Suisse l'occasion de faire reconnaître ses prétentions à être prise spécialement en considération lors de la création des institutions internationales nouvelles.

3. L'organisation de toute ligue d'Etats qui possède des organes collectifs et n'a pas pour seul effet de créer des relations contractuelles entre ses membres, soulève une question particulièrement délicate, celle de savoir comment doit être réalisé le principe de *l'égalité des Etats*.

a) Jusqu'à la deuxième conférence de La Haye et si l'on fait abstraction du Congrès de Vienne et des congrès des grandes puissances qui ont eu lieu de 1818 à 1822, on a toujours respecté le principe formel de l'égalité des droits de tous les Etats, quelle que soit leur importance politique. La situation privilégiée donnée aux cinq, puis aux huit grandes puissances était une pure situation de fait. C'est la tentative, faite à la deuxième conférence de La Haye, de créer des tribunaux internationaux permanents composés d'un nombre limité de juges, qui pour la première

fois conduit à envisager l'abandon du principe juridique de l'égalité des Etats, les grandes puissances devant être mises en droit au premier rang et les autres Etats devant suivre selon une certaine échelle. En 1907, la Suisse et du reste aussi la plupart des autres petits Etats et des Etats de moyenne importance se sont opposés à cette tendance, et cette opposition a empêché la création d'une Cour de justice arbitrale (cf. Huber, *Die Gleichheit der Staaten* 1909, ainsi que le message du 28 décembre 1908, Feuille féd. 1909, I, p. 116).

b) A cette question, le problème d'une Société des nations donne une importance encore plus grande. Plus l'importance ou même la puissance politique d'une organisation internationale doit être grande, plus forte sera la tendance des Etats faisant partie de cette organisation à y obtenir une influence correspondant à leur puissance individuelle. Le fait que des autorités internationales, telles que tribunaux ou instances de médiation, ne peuvent pas, sous peine de perdre de leur aptitude à faire un travail efficace, être composées d'un trop grand nombre de représentants des Etats associés, ce fait rend plus difficile encore de résoudre, d'une manière satisfaisante pour tous ces Etats, les questions d'organisation que soulève la création d'une Société des nations.

L'égalité juridique des Etats, qui est une émanation de la souveraineté nationale, peut être considérée comme un principe admis par le droit international en vigueur. Les Etats qui ne sont pas des grandes puissances voient dans ce principe, avec raison, une garantie de leur indépendance. *L'égalité dans le cadre de l'ordre juridique matériel*, c'est-à-dire le principe d'un droit égal au respect de l'intégrité territoriale, à l'autonomie interne, au trafic international, etc., n'a jamais été contestée. Etablir des degrés à cet égard serait, pour les Etats auxquels cela porterait préjudice, un traitement contraire à leur dignité et tout à fait inadmissible. Cela serait également en contradiction flagrante avec les tendances démocratiques de l'ordre juridique moderne.

c) C'est en ce qui concerne les *problèmes d'organisation* que surgissent les difficultés. Le principe de l'égalité n'exige pas nécessairement une égalité absolue, par exemple en ce sens que tous les Etats devraient être simultanément représentés dans un tribunal international. Tant que chaque Etat dispose d'une influence égale en ce qui concerne le choix des juges, son droit à l'égalité est sauvegardé, même si, en définitive, le candidat qu'il propose n'est pas élu. A la vérité, cependant, l'adoption d'un tel système pour le choix des personnes devant faire partie des offices internationaux pourrait elle-même soulever de fortes objections, les Etats étant jusqu'ici habitués à être toujours

représentés par des délégués ou des juges désignés par eux, et pouvant par conséquent se considérer comme lésés si l'on abandonne ce système. Mais c'est le principe même de l'égalité que l'on abandonne, si l'on établit des différences entre les Etats en ce qui concerne leur droit de vote ou la représentation à laquelle ils peuvent prétendre. A la deuxième conférence de La Haye, une série de propositions furent faites dans ce sens, en ce qui concerne la composition du tribunal international permanent qu'on voulait instituer et celle de la cour internationale des prises (gradation des droits selon le critère adopté pour l'obligation de contribution vis-à-vis de l'Union postale universelle; classification des Etats en trois catégories selon que leur population est d'au moins 30,000,000 d'habitants, d'au moins 3,000,000 d'habitants ou d'un plus petit nombre d'habitants; situation privilégiée faite aux huit grandes puissances, en ce sens qu'elles devaient être toujours représentées, tandis qu'on répartissait entre les autres Etats un nombre plus faible de sièges de juges, selon un système de rotation). On voit réapparaître ces solutions, notamment la dernière, dans les projets concernant la création d'une Société des nations. Un résultat analogue est atteint par la proposition concernant l'institution d'une „League to enforce peace“, d'après laquelle huit Etats (c'est-à-dire les grandes puissances) se chargeraient seuls d'une manière pleine et entière de garantir le maintien de l'ordre juridique de la ligue, mais auraient en revanche un rôle dirigeant dans la ligue. Le système qui consiste à donner aux grandes puissances une situation privilégiée peut avoir pour lui l'histoire et l'argument tiré de l'importance de fait qu'ont ces puissances. Mais ce système est bien plus une atteinte portée au principe de l'égalité des Etats qu'une gradation établie selon un critère objectif (population, commerce extérieur, chiffre du tonnage, etc.). Et le choix d'un critère de ce genre se heurterait à des difficultés presque insurmontables.

d) Une appréciation exacte de ce problème, qui implique un élément de sentiment qu'on ne doit pas sous-estimer, n'est possible que si l'on est au clair sur deux points: d'une part, sur *la mission et la structure de la Société des nations* et, d'autre part, sur la nature des rapports de droit au sujet desquels l'inégalité des Etats pourrait se manifester. En ce qui concerne le premier de ces deux points, il s'agit de savoir avant tout si la Société des nations doit n'être qu'une organisation juridique ou si l'on veut en faire une puissance destinée à assurer le maintien de la paix. Dans le premier cas, c'est-à-dire si l'association se borne à mettre à la disposition de ses membres des tribunaux et des instances de médiation, en renonçant à toute contrainte collective, on ne voit pas pourquoi les

Etats les plus grands et les plus puissants devraient avoir, en ce qui concerne les jugements à rendre ou les propositions à faire, une influence plus grande grâce à une représentation plus forte dans les autorités médiatrices ou judiciaires de la ligue. Sur le terrain du droit international actuel, où chaque Etat doit pourvoir lui-même à sa sécurité et à la sauvegarde de ses droits, l'élément essentiel, en ce qui concerne la composition des offices de médiation et des tribunaux internationaux, doit être la confiance que les Etats intéressés accordent au médiateur ou au juge.

Si, en revanche, la Société des nations veut imposer le maintien de la paix par des moyens de contrainte économiques ou mêmes militaires, si peut-être même elle veut assurer l'exécution de jugements prononcés, la question se pose immédiatement de savoir quels seront les rapports existant entre les sources de la force collective et la volonté qui doit être exécutée. Un Etat fédératif possède des organes indépendants de la volonté de ses membres, organes qui protègent l'ordre juridique par leurs propres moyens. Les divers Etats confédérés ne peuvent donc pas prétendre exercer individuellement et directement leur influence sur la volonté fédérale. Les personnes choisies comme membres des organes fédéraux le sont à cause de leur aptitude et indirectement tout au plus parce qu'elles appartiennent à tel ou tel des Etats confédérés; on évite donc, le plus souvent, d'accorder en droit une situation privilégiée aux plus grands parmi eux. Autre est la situation dans des associations d'Etats entre lesquels le lien fédératif est plus lâche, dans des confédérations d'Etats qui, sans constituer un Etat unique, englobent un certain nombre d'Etats essentiellement indépendants. Dans ce cas, il n'y a d'autre pouvoir collectif que la somme des forces individuelles des divers Etats membres de la confédération, c'est-à-dire d'organismes politiques nettement caractérisés et dont la nature et l'importance peuvent être très divers. Or, si ces Etats sont appelés à jeter leur puissance dans la balance, en vue d'assurer le maintien et la protection de l'ordre établi dans la ligue, ils seront plus aisément disposés à le faire s'ils exercent une influence dominante sur les décisions qu'il s'agit d'exécuter. Mais, dans la règle, les grandes puissances seront seules en mesure de coopérer à cette action d'exécution. Il est en soi parfaitement possible, pour les Etats, de prêter leur concours à l'exécution de mesures qu'ils n'ont eux-mêmes pas décidées ou au sujet desquelles ils ne sont pas intervenus d'une manière décisive, mais qui émanent d'une instance offrant toutes garanties de justice et d'objectivité. C'est même là la solution idéale et logique, mais il faut s'attendre à ce qu'elle soit combattue. Comme une Société des nations sera vraisemblablement un organisme

du type d'une confédération d'Etats, il est probable que les Etats les plus puissants prétendront avoir une influence plus grande que les autres dans les organes de la ligue.

e) Cette exigence, qui est en contradiction avec le principe de l'égalité des Etats et qui, par conséquent, doit donner fortement à réfléchir aux petits Etats, peut être formulée notamment à trois points de vue: représentation permanente ou plus importante dans les *tribunaux* et dans les *offices de médiation* internationaux, droit de vote renforcé ou droit de veto dans les *conférences internationales*. L'exigence d'une situation privilégiée en quoi que ce soit, à accorder aux grandes puissances, dans les tribunaux internationaux, semble inadmissible en soi, l'élément de la puissance politique n'entrant pas en ligne de compte lorsqu'il s'agit de rendre la justice. En ce qui concerne les conférences internationales, une gradation à établir entre les droits accordés aux divers Etats est également inadmissible, pour autant que ces conférences n'ont pas le pouvoir de prendre des décisions obligatoires et qu'elles se bornent à préparer des traités; car tout traité repose sur la volonté libre, c'est-à-dire égale des parties contractantes. En revanche, si l'on devait conférer un pouvoir législatif aux conférences internationales, il n'est pas impossible qu'en ce qui concerne l'exercice de ce pouvoir, on demande qu'il soit tenu compte de la puissance relative des divers Etats intéressés. Quant à la médiation, en dernier lieu, on peut concevoir deux points de vue: s'il s'agit avant tout de créer une instance digne de confiance et impartiale, il serait injustifié et il pourrait être préjudiciable de donner une situation privilégiée aux Etats les plus puissants, c'est-à-dire à des Etats qui, le plus souvent, seront intéressés à la question qui doit faire l'objet de la médiation. Si, par contre, on veut obtenir avant tout que la médiation aboutisse à un résultat positif et que les démarches entreprises par les organes de la Société des nations aient en tous cas pour effet d'assurer le maintien de la paix, alors il peut paraître avantageux que les propositions de l'instance de médiation aient derrière elles une combinaison politique d'une puissance écrasante. On doit par conséquent considérer comme discutable la question de savoir s'il n'est pas dans l'intérêt du maintien de la paix que l'on tienne compte du facteur de puissance politique. On peut être certain que cette question sera soulevée à propos de l'organisation d'une Société des nations.

IV. Organisation d'institutions spéciales destinées à assurer le maintien de la paix, en particulier d'une procédure de médiation.

1. Les conventions de La Haye de 1899/1907 concernant les moyens d'arriver à la solution pacifique des conflits internationaux prévoient des institutions de trois sortes: la médiation, les commissions d'enquête et les tribunaux d'arbitrage.

a) Les propositions publiées au cours de ces dernières années et déjà avant la guerre expriment presque toutes cette idée: la compétence du tribunal d'arbitrage doit être limitée aux litiges susceptibles d'être jugés par application de règles de droit, donc aux litiges dont le caractère juridique est l'essence et non pas seulement une forme extérieure. Dans ces limites, le tribunal arbitral doit être organisé de manière à avoir l'autorité et l'indépendance d'un tribunal proprement dit, mais on doit faire une différence très nette entre son champ d'action et celui d'une instance de *médiation*, dont l'activité est dominée par des considérations d'opportunité. A l'encontre de l'opinion autrefois régnante, d'après laquelle le tribunal d'arbitrage était l'institution essentielle et pour ainsi dire le remède propre à guérir tous les maux, c'est à la *médiation* qu'on donne aujourd'hui la plus grande importance. On a raison, car les conflits entre Etats sont, aussi peu que les litiges privés, essentiellement des conflits juridiques. Cela est tout particulièrement vrai dans le domaine des relations entre Etats, car le droit international, pour autant qu'il n'est pas fixé par des traités, est un droit non seulement très peu développé, mais incomplet et peu sûr. Il ne donne aucune base utilisable pour la solution des différends qui ont été les causes profondes de la guerre (par ex. ceux qui touchent aux sphères d'intérêts en Asie mineure, à l'acquisition de colonies en Afrique, à la course aux armements). La grande réserve observée par la plupart des Etats à l'égard d'un arbitrage réellement obligatoire s'explique par le fait qu'il n'est pas possible de prévoir toutes les conséquences d'une obligation de ce genre. Au surplus, il faut remarquer que dans l'intérêt d'une bonne entente, on doit éviter, dans les relations entre Etats tout autant et même plus encore que dans les relations entre simples particuliers, qu'un conflit ne dégénère en procès proprement dit. Tant qu'il n'existe aucune obligation de se soumettre à l'arbitrage, tant qu'ainsi le recours au tribunal arbitral exige, dans chaque cas, le libre consentement des deux parties, ces objections n'ont qu'une portée restreinte. Mais comme on tend visiblement à instituer un arbitrage obligatoire, c'est-à-dire une obligation de se soumettre à la procédure arbitrale, il dépendra de l'une des

parties d'en appeler au tribunal d'arbitrage et il est dès lors désirable que l'on arrive à liquider extra-judiciairement même les litiges qui, par leur nature, sont parfaitement susceptibles d'être jugés au sens propre du terme.

b) A teneur de la *convention de La Haye de 1907* (art. 4), la médiation a pour but de concilier les prétentions opposées et d'apaiser les ressentiments. Elle n'est liée à l'observation d'aucune formalité et elle dépend non seulement de la volonté de l'Etat qui l'offre de son propre mouvement, mais aussi de celle de chacune des parties (art. 5). Non seulement la médiation est dépourvue de toute force obligatoire en ce qui concerne l'offre de celui qui la propose, mais elle n'entraîne pas la suspension des préparatifs de guerre (art. 6 et 7). Les commissions d'enquête (art. 9 et suivants) ont pour mission exclusive d'élucider les questions de fait qui sont à la base du conflit.

Les traités dits traités Taft et Bryan, de 1911/13, ainsi qu'une série de propositions non officielles faites depuis lors, opèrent une espèce de *fusion de la médiation et de l'enquête*. Il y a à cela de bonnes raisons, car une mise au clair objective et impartiale des faits est la condition d'une médiation efficace, et le rapport d'une commission d'enquête aboutira souvent à la suggestion d'une solution du litige. La tendance de ces propositions récentes est la suivante: si un conflit ne peut pas être aplani par négociations diplomatiques directes entre les Etats intéressés, l'une quelconque des parties peut le porter devant une commission internationale d'enquête ou devant une instance de médiation; cette procédure doit alors être suivie avant qu'un Etat puisse avoir recours à la guerre. L'instance d'enquête ou de médiation doit examiner l'ensemble du litige et fournir un rapport aux parties dans un certain délai. Jusqu'à ce moment, les parties doivent s'abstenir de toute mesure de guerre et même souvent, un délai de réflexion est encore réservé après le dépôt du rapport. On atteint ainsi un double résultat: on gagne du temps et l'excitation s'apaise. Il devient possible d'examiner le différend avec calme et d'une manière objective.

c) L'enquête médiatrice a une tâche quadruple à accomplir:

a. Elle peut aider à éliminer des *conflits de toute espèce* et à un degré quelconque de développement; elle peut donc aussi permettre la liquidation extra-judiciaire de litiges juridiques de nature à être soumis à arbitrage.

β. Elle peut aider à résoudre les conflits dans lesquels les parties sont d'avis différents au sujet de la *compétence d'un tribunal obligatoire d'arbitrage*, pour autant que la solution de cette question préjudicielle n'est pas réservée au juge lui-même (cf. par ex. traité italo-argentin de 1907).

γ. Elle peut élucider les *questions de fait litigieuses* qui sont à la base d'un conflit (par ex. cas du Dogger-Bank, attentat de Séràjewo).

δ. Elle peut enfin, dans un cas donné, proposer une solution alors que le droit en vigueur n'en offre point, ou que celle qu'il offre est inéquitable. Dans ce cas, elle remplace en quelque mesure la législation qui fait défaut dans la vie internationale. Elle crée une *législation ad hoc* et assure ainsi au droit qui, sans cela, est rigide et fixe, la possibilité nécessaire d'évoluer, c'est-à-dire de s'adapter à des besoins et à des rapports de puissance nouveaux.

δ) Le rapport entre l'instance de médiation et d'enquête et le tribunal d'arbitrage serait le suivant:

Si les parties tombent d'accord pour en appeler au tribunal d'arbitrage, la situation est la même que si les parties s'étaient entendues matériellement au sujet du litige. L'instance de médiation n'entre alors pas en jeu, la liquidation du litige par les parties elles-mêmes étant le cas normal et qui prime les autres.

Si un accord de ce genre n'est pas possible, l'affaire est soumise à l'instance de médiation qui tente de la régler à l'amiable. Si l'une des parties insiste pour qu'elle soit jugée et si on peut la considérer comme un conflit juridique, elle est portée devant l'instance judiciaire. Quant à savoir si l'Etat défendeur est tenu d'accepter le recours au juge, c'est une question à part. Médiation et tribunal d'arbitrage ne sont pas deux institutions parallèlement organisées. Au contraire, la médiation est indiquée surtout là où le tribunal d'arbitrage n'intervient pas ou pas encore.

2. Est d'importance secondaire la question de savoir si, à côté de l'instance de médiation, il doit exister une institution spéciale pour de *simples enquêtes au sens de la convention de La Haye*. Les Etats intéressés peuvent s'entendre en tout temps en vue d'ordonner une enquête de ce genre. Mais pour autant qu'une instance impartiale intervient, soit à la demande d'un seul Etat et en vertu d'une convention, soit spontanément par le fonctionnement d'une Société des nations, il n'est pratiquement guère nécessaire d'établir une distinction nette entre enquête et médiation. On peut cependant concevoir des cas dans lesquels il s'agit uniquement de fixer un état de faits: ainsi le cas où on reproche à un neutre un acte contraire à la neutralité; ainsi encore le cas où un Etat serait accusé d'avoir commis des actes hostiles, comme c'est arrivé dans les premiers jours du mois d'août 1914. Si la médiation doit s'inspirer de considérations essentiellement politiques, il serait pourtant désirable d'avoir comme base une enquête soustraite autant que possible à toute influence

3. La face du problème qui, au point de vue politique, est la plus importante, est celle qui touche à la question de l'*étendue des obligations* qu'entraîne, pour les parties litigantes, l'intervention d'une *instance de médiation et d'enquête*. Ces obligations peuvent être de quatre espèces: a. Obligation d'offrir le recours à cette procédure et de l'accepter. b. Obligation de s'abstenir de tout acte de justice propre pendant le cours de cette procédure et éventuellement après qu'elle a pris fin. c. Valeur obligatoire des propositions ou des constatations faites par l'instance de médiation et d'enquête. d. Devoir de publicité.

a) Tandis qu'à La Haye, en 1907, on avait écarté toutes les propositions visant à établir d'une manière quelconque ne fût-ce que l'obligation de donner suite à une offre de médiation, les traités Bryan de 1913 consacrent en principe et même, en partie, d'une manière définitive, l'obligation d'offrir que le conflit fasse l'objet d'une enquête impartiale, avant l'ouverture d'hostilités quelconques.

Ce même principe est admis par toutes les propositions faites depuis le début de la guerre et visant à assurer le maintien de la paix. Cela constitue un très grand pas en avant fait depuis les conventions de La Haye.

Mais il semble que dans la manière de formuler ce principe, on ait été trop fortement sous l'impression de certaines situations politiques déterminées et que, par suite, on ait mis l'obligation d'accepter une enquête impartiale et d'en attendre le résultat en rapport exclusif avec le droit de déclarer la guerre, faisant ainsi de cette obligation une sorte de corollaire de l'ultimatum.

Or, c'est lorsqu'un Etat est réellement prêt à déclarer la guerre à cause d'un conflit donné, que l'exécution d'une telle obligation est la moins sûre. De plus, nombre d'Etats ne sont, soit faute de puissance politique, soit à cause de circonstances géographiques, pas en mesure d'exiger par le moyen de la guerre que satisfaction soit donnée à leurs exigences; ils se rendraient purement et simplement ridicules s'ils menaçaient un autre Etat de la guerre pour l'amener à se soumettre à une procédure de médiation. Il faut songer qu'un Etat peut, par la force par exemple, se procurer un avantage ou léser les droits d'un autre et se créer ainsi une situation favorable, alors que le lésé est hors d'état de se défendre militairement ou même d'avoir recours à des représailles efficaces. Il est désirable, en outre, que les conflits éventuels puissent être aplanis par une médiation et une enquête impartiales, avant que l'on n'envisage la possibilité de les résoudre par la force des armes et dès le moment où ils menacent de dégénérer en différends chroniques et latents.

Les considérations qui précèdent conduisent à donner aux obligations dérivant, pour les Etats, de l'existence d'instances de médiation et d'enquête, non pas la forme restreinte d'un *devoir d'offrir une telle procédure* avant toute mesure de guerre, mais une base plus large. Il faut statuer un *droit d'offrir* le recours à la médiation et à l'enquête, et une *obligation* correspondante de *s'y soumettre*. Cette procédure devrait donc être ouverte dès qu'un Etat déclare qu'un litige pendant entre lui-même et un autre Etat ne peut pas être réglé par voie de négociations directes. Quant à savoir quelles conséquences cet Etat tirerait du fait qu'une entente ne peut être obtenue, c'est une question secondaire et du reste, cela ne peut pas être déterminé d'avance. Par contre, on pourrait admettre que l'Etat qui demande le recours à cette procédure soit lié par la proposition de l'instance médiatrice ou par le résultat de l'enquête, même si aucune obligation correspondante n'était imposée à l'autre partie. On pourrait ainsi éviter que des négociations diplomatiques ne soient rompues à la légère et traînées en longueur par un recours à une instance internationale de médiation et d'enquête. D'autre part, on peut admettre aussi que lorsque les parties n'ont pas la volonté d'arriver elles-mêmes à une entente, l'intervention d'une instance impartiale peut être utile.

Il y a lieu également d'examiner la question de savoir si, à l'occasion de conflits dangereux que les parties litigantes ne portent pas d'elles-mêmes devant l'instance médiatrice, cette dernière ne pourrait pas spontanément offrir sa médiation ou ouvrir une enquête (*intervention de la Société des nations*).

b) Une fois admis le droit d'offrir le recours à la procédure de médiation et l'obligation de se soumettre à cette procédure, on doit presque nécessairement admettre aussi que tant que cette procédure est en cours, aucun fait accompli ne doit être créé et aucun acte de violence et spécialement d'hostilités ne doit être commis (*moratorium*). Presque toutes les nouvelles propositions concernant les moyens d'assurer le maintien de la paix le reconnaissent. Et cela aussi est un progrès radical sur les conventions de La Haye, qui, même en cas de médiation dite spéciale, admettent l'ouverture des hostilités pendant la procédure de médiation.

La délimitation de ces obligations étendues soulève des difficultés à un double point de vue: d'une part en ce qui concerne la durée de l'obligation, ensuite en ce qui touche à son contenu.

Quant à sa *durée*, il faut noter qu'une enquête sérieuse exige souvent beaucoup de temps, un temps qu'il est difficile de fixer d'avance. En revanche, on ne peut imposer

une trop longue attente aux Etats intéressés et, à prolonger la procédure de manière à donner éventuellement l'impression que l'on traîne les choses en longueur, on risque de compromettre l'effet psychologique favorable que l'on attend du temps gagné. Les traités Bryan et le traité dit traité A. B. C. (République Argentine, Brésil, Chili) de 1915 fixent un délai maximum d'un an. Si, dans des cas exceptionnels, ce délai peut être trop court, il sera dans la règle plus que suffisant.

L'interdiction de toute mesure de guerre ou de violence doit être prolongée au delà du moment où l'enquête est close, ou du moment où l'instance de médiation a formulé une proposition. En d'autres termes, on doit assurer un „*spatium deliberationis*“ permettant d'utiliser la base de discussion ainsi acquise. Ce délai supplémentaire est fixé à six mois par la proposition concernant une „*League to enforce peace*“. Les traités Bryan rendent aux parties leur entière liberté d'action, une fois l'enquête terminée.

La détermination du *contenu de l'obligation* est encore plus difficile. Il va sans dire que toute mesure de guerre proprement dite doit être exclue. Peut-on, en revanche, interdire toute mobilisation partielle ou totale? La question est douteuse. Les traités Bryan contenaient à l'origine une clause interdisant, pendant le délai d'attente d'une année, toute augmentation des armements militaires et maritimes, pour autant qu'une dérogation à cette règle n'était pas justifiée par des considérations spéciales visant un autre Etat; dans ce dernier cas, l'interdiction tombait également pour l'autre partie. En définitive, cette clause n'a été insérée que dans un seul des traités conclus, à savoir dans le traité, du reste non encore ratifié, avec le Honduras. Il est aussi difficile de définir les autres limitations à imposer aux parties litigantes et de fixer les mesures de prévention que l'instance de médiation et d'enquête doit pouvoir ordonner. Si les conseils donnés par cette instance ne doivent avoir aucune force obligatoire, il ne sera guère possible de lui donner le pouvoir d'ordonner des mesures provisoires. D'un autre côté, le défaut de compétences de ce genre peut mettre à néant l'efficacité de la médiation.

c) La troisième et la plus importante des obligations que peut entraîner l'intervention d'une instance de médiation est l'*obligation pour les parties d'accepter les propositions faites par cette instance*. Personne ne semble vouloir l'admettre. Elle est effectivement inadmissible parce que, faute de normes juridiques suffisantes, elle livrerait entièrement les Etats à l'appréciation — peut-être pas toujours désintéressée — du médiateur. Les traités Bryan déclarent donc expressément qu'une fois déposé le rapport de la commission, chacune des parties reprend sa pleine liberté d'action.

D'autre part, cette solution n'est pas satisfaisante. La paix peut n'avoir rien à gagner à ce qu'un Etat, peut-être dans le dessein secret de faire en tous cas la guerre, se soumette à la procédure de médiation pour s'assurer par l'accomplissement de cette formalité la neutralité des autres Etats. Gagner du temps peut contribuer au maintien de la paix, mais pas dans tous les cas.

De là, il n'y a pas loin à faire un pas de plus et à interdire aux parties litigantes d'avoir recours à la guerre, une fois que l'instance de médiation a fait des propositions à l'occasion d'un conflit. Cela ne serait pas autre chose que l'interdiction de toute guerre, sauf celle qui tendrait à obtenir la réalisation de prétentions reconnues par un tribunal d'arbitrage ou à maintenir la paix par la force. C'est à quoi aboutissent les projets les plus radicaux.

d) Une obligation qui peut être importante est celle de publier les résultats de l'enquête ou la proposition de l'instance de médiation. A cette obligation, on pourrait joindre l'interdiction pour la presse de publier quoi que ce soit sur le litige, tant que l'enquête est en cours.

4. L'organisation des instances destinées à assurer le maintien de la paix doit dépendre de la nature spéciale des organes envisagés.

a) Ce qui a en tout cas une importance décisive pour les tribunaux d'arbitrage, c'est que leurs juges soient impartiaux et bien au courant des questions à eux déférées; le même principe est applicable en ce qui concerne les enquêtes qui n'ont à élucider que de simples questions de fait. En revanche, la médiation peut servir à des fins si diverses que l'instance de médiation devra être organisée d'une manière différente selon le but visé. Si l'on considère la médiation comme une affaire ne concernant que les Etats en conflit, il importe avant tout que le médiateur jouisse de la confiance des parties. Si tel est le cas, il est probable que, d'une manière ou d'une autre, elles donneront suite à ses propositions. Si, par contre, le but essentiel de la médiation est le maintien de la paix, à cause des dangers que la guerre fait courir à tous les Etats, le médiateur doit avoir derrière lui une puissance politique aussi forte que possible. Son autorité politique doit être assez grande pour enlever aux parties tout désir d'en venir à une „Machtprobe“. Mais cette puissance n'appartiendra à l'instance de médiation qu'à la condition que les Etats à pouvoir politique prédominant puissent exercer leur influence sur ses propositions. Malgré tout, cependant, les propositions de l'instance de médiation devront avoir un caractère d'opportunité objective et d'impartialité relative assurée par la collaboration d'Etats ayant des intérêts divers, pour que les parties puissent avoir recours à cette instance sans arrière-pensée et pour

qu'un nombre suffisant d'Etats soient disposés à appuyer ses propositions de leur influence. Mais une médiation de ce genre aura le plus souvent un caractère politique accentué, c'est-à-dire visera à formuler des propositions pratiquement réalisables.

b) La médiation et les enquêtes prévues soit par les conventions de La Haye, soit par les traités Bryan, n'ont trait qu'aux rapports existant entre des parties litigantes déterminées. Les instances prévues par les conventions de La Haye doivent être constituées de cas en cas; les commissions des traités Bryan, par contre, sont constituées pour un laps de temps plus long, mais déterminé, pendant lequel elles connaissent de tous les conflits qui leur parviennent.

Or il a été établi par les conflits balcaniques et tout spécialement par la crise de juillet 1914 qu'un conflit dangereux peut intéresser un grand nombre d'Etats et que mener des négociations diplomatiques parallèles dans cinq ou six Etats est un procédé qui peut être non seulement inapproprié, mais directement dangereux. Et même quand un conflit n'intéresse apparemment que deux Etats, il peut indirectement toucher d'assez près aux intérêts d'autres puissances pour que ces dernières croient devoir s'en occuper également. Si l'on vise à assurer le maintien de la paix dans l'intérêt commun, il est indiqué, en pareil cas, de donner à tous les Etats ou du moins à tous les Etats importants l'occasion de provoquer une solution pacifique du litige.

C'est pourquoi les projets récents concernant les moyens d'assurer le maintien de la paix prévoient, non pas des commissions ne pouvant intervenir qu'entre deux Etats, mais une instance générale d'enquête et de médiation, qui est compétente dans tous les cas. On n'a alors plus à se préoccuper de la question de savoir si deux Etats seulement ou un plus grand nombre d'Etats sont impliqués dans le conflit.

La constitution de commissions ne devant fonctionner qu'entre deux Etats est chose relativement simple. Comme elles doivent avoir dans une mesure égale la confiance des deux parties, il est indiqué de les constituer selon les mêmes règles que les tribunaux d'arbitrage (convention de La Haye de 1907, art. 44).

La question est, en revanche, beaucoup plus compliquée quand on a affaire à des commissions destinées à fonctionner pour tout un ensemble d'Etats et qu'il s'agit de créer une médiation politiquement efficace, c'est-à-dire d'organiser une institution pouvant, même par la force, assurer le maintien de la paix. Dans ce cas, la question d'une situation privilégiée à accorder aux grandes puissances, ou d'une gradation à établir en ce qui concerne la part

d'influence accordée à chaque Etat, se posera sans doute. Il est également nécessaire que les membres de la commission aient la confiance des gouvernements qui les ont nommés; à la différence des juges du tribunal d'arbitrage, ils devront donc être révocables en tout temps. Ce n'est qu'à cette condition qu'ils seront appuyés par l'influence de leur pays, influence que leur aptitude personnelle ne peut ni assurer, ni remplacer. Il y aurait peut-être, pour une commission de médiation de ce genre, une certaine parenté avec une „réunion des ambassadeurs“; mais, en tous cas, elle devrait reposer sur une base plus large et traiter les Etats intéressés au conflit comme étant égaux en droit et non comme les objets d'une procédure analogue à celle qui fut suivie dans les Congrès de la Pentarchie (1815 à 1822). Mais, en aucun cas, l'instance de médiation ne peut être composée d'un très grand nombre de membres; elle ne peut devenir un congrès. Pour qu'elle soit apte au travail, il faut faire un certain choix parmi les Etats. Digne d'attention est à cet égard la proposition concernant la création d'une „League to enforce peace“, d'après laquelle on devrait établir un rapport entre le droit de participer aux décisions de l'instance de médiation et les obligations assumées par chaque Etat en vue du maintien de la paix. Ces obligations pourraient, par exemple, n'être pas les mêmes pour les diverses parties du monde, ensorte que la composition de l'instance de médiation pourrait varier selon que le conflit intéresse telle ou telle partie du globe.

Si, pour l'organisation des instances de médiation, on part de l'idée qu'il s'agit d'obtenir des rapports et des propositions dont l'autorité résulte de la confiance mise soit par les parties, soit par des Etats tiers, dans l'impartialité et la compétence des personnes chargées de fournir ces rapports ou de faire ces propositions, on pourra appliquer dans leurs grandes lignes les principes d'organisation concernant les tribunaux d'arbitrage (ch. V ci-après). Cela est vrai, en tous cas, pour les commissions d'enquête et de médiation instituées par une convention conclue *ad hoc* par les parties.

Si, en revanche, ce sont essentiellement des considérations politiques qui sont décisives pour la constitution de l'instance de médiation, la question pourrait fort bien se poser de savoir s'il y a lieu d'instituer des *commissions d'enquête spéciales*, auxquelles incomberait la tâche de fixer les faits d'une manière objective et impartiale. L'activité de ces commissions ne serait pas indépendante de celle de l'instance de médiation, dont elle serait plutôt l'auxiliaire. C'est sur la base des résultats de l'enquête que l'instance de médiation ferait ses propositions.

Abstraction faite de la question de savoir si la composition de cette instance doit être déterminée par des considérations politiques ou par un besoin d'impartialité, il est donc d'une importance décisive, si l'on veut que l'institution soit pratiquement utilisable, qu'elle ait une certaine *permanence*, au lieu de devoir être organisée de cas en cas, ainsi que les tribunaux d'arbitrage, les commissions d'enquête et les instances médiatrices prévues jusqu'ici. Les commissions des traités Bryan sont constituées pour un certain laps de temps; elles peuvent se réunir sans autres. Une instance compétente pour un grand nombre d'Etats peut aussi avoir, en fait, un caractère permanent, ou du moins ce qui en serait le germe, c'est-à-dire une présidence permanente. Il serait opportun de donner à cette dernière, autant que possible, une base neutre, si au surplus ce sont des considérations politiques qui sont décisives pour la formation de l'instance de médiation.

V. Les tribunaux d'arbitrage.

Tandis qu'en ce qui concerne la médiation, les idées ont subi une évolution importante depuis la II^e conférence de La Haye, dans le domaine de l'arbitrage on se trouve toujours devant les problèmes déjà discutés en 1899 et en 1907. Les principales questions à résoudre sont les suivantes: Dans quelle mesure doit-on rendre obligatoire le recours à la procédure judiciaire et comment la question de droit sera-t-elle formulée dans chaque cas concret? Comment organiser le tribunal d'arbitrage? Doit-il se constituer de cas en cas, ou faut-il en faire un tribunal permanent, organisé autant que possible selon les principes dominants de l'organisation judiciaire moderne? On peut laisser pour le moment de côté, comme secondaires, toutes les questions de procédure. Par contre on peut, déjà dans un examen de principe, étudier la question de la création d'instances internationales compétentes pour statuer sur des demandes privées.

1. Il est de l'essence de la sentence arbitrale que les parties doivent lui donner suite (convention de La Haye de 1907, art. 37). Une fois qu'elles se sont soumises à la procédure d'arbitrage, elles sont définitivement liées. Il en est autrement, on l'a vu plus haut, en cas de médiation, même quand les parties ont l'obligation d'attendre les propositions du médiateur.

2. La réserve observée par les Etats à l'égard de l'obligation de soumettre les conflits entre eux au jugement d'un tribunal arbitral (obligation d'accepter le recours à ce tribunal) est donc compréhensible, d'autant plus qu'une grande incertitude existe en ce qui concerne les normes juridiques à appliquer aux conflits à juger.

a) Il va sans dire que l'on ne peut soumettre à un tribunal d'arbitrage que des conflits d'ordre juridique. Mais précisément, il est extrêmement difficile de définir les *conflits d'ordre juridique*, de dire quels sont les litiges „arbitrables“. C'est à cause de ces difficultés que la plupart des traités d'arbitrage contiennent la réserve dite de l'honneur et des intérêts vitaux des Etats contractants, en vertu de laquelle ces Etats peuvent toujours, en déclarant qu'il s'agit d'un conflit touchant à leur honneur et à leurs intérêts vitaux (indépendance), refuser péremptoirement, dans chaque cas particulier, d'admettre le recours à la procédure d'arbitrage. Interprétée strictement, cette clause ne serait pas un obstacle au développement de la juridiction d'arbitrage; mais dans l'état actuel de la morale politique internationale, elle réduit les traités d'arbitrage à n'être que de simples postulats, sans force obligatoire véritable.

Cependant on tend incontestablement à donner à l'activité des tribunaux d'arbitrage une base sûre, mais nettement délimitée. De là l'énumération assez fréquente de certaines questions juridiques et notamment de certains traités internationaux, au sujet desquels on renonce à la réserve de l'honneur et des intérêts vitaux; parfois aussi on renonce à cette réserve d'une manière générale, sauf en ce qui concerne certaines matières spécialement importantes. Dans les deux cas et même quand l'obligation d'admettre la procédure d'arbitrage est subordonnée d'une manière générale à la réserve des intérêts vitaux, on peut instituer une procédure spéciale pour résoudre la question de savoir si, dans un cas donné, les parties sont obligées d'admettre le recours au tribunal arbitral. Ce dernier peut aussi avoir à statuer lui-même sur sa propre compétence.

b) Si l'on tente sérieusement d'instituer une solide organisation pour la paix, il faudra renforcer aussi l'institution de l'arbitrage ou, en termes plus généraux, l'élément judiciaire dans l'ordre juridique international. Une organisation collective est désirable en ce qui concerne les conflits juridiques à résoudre par la voie judiciaire, de même, quoique dans une mesure moindre, qu'en ce qui concerne la médiation destinée à aplanir les différends d'ordre politique. Car il n'est souvent pas possible de décomposer le conflit en rapports juridiques existant entre deux Etats seulement. Un „traité universel d'arbitrage“ pourrait s'appliquer à tous les conflits, quel que soit le nombre des Etats intéressés.

Tant qu'à côté des traités d'arbitrage, il n'existe pas de conventions instituant une *médiation* efficace pour les autres litiges, la délimitation de la compétence des tribunaux d'arbitrage posera toujours le dilemme suivant: ou bien restriction excessive de cette compétence, dans

l'intérêt d'une définition précise des cas „arbitrables“; ou bien, si cette compétence est élargie, nécessité de faire des réserves qui peuvent enlever toute efficacité à l'institution. Mais dès que tout ce qui échappe à la juridiction d'arbitrage est soumis à la procédure d'enquête et de médiation, on pourra sans inconvénient ne faire rentrer dans la compétence des tribunaux d'arbitrage que les litiges dont la nature est à n'en pas douter essentiellement juridique et qui ne peuvent pas mettre en cause l'existence même des Etats intéressés. Ou bien on élargira sensiblement la définition des cas „arbitrables“, mais c'est l'instance de médiation qui, dans chaque cas particulier, aura à statuer sur l'applicabilité de la clause réservant l'honneur et les intérêts vitaux des parties. Dans les deux hypothèses, la procédure de médiation, susceptible d'adaptation, plus propre à permettre la juste appréciation de faits d'ordre politique et psychologique, sera le complément de la procédure judiciaire plus rigide.

c) Comme *litiges d'ordre juridique* qui pourraient être mis dans la compétence des *tribunaux d'arbitrage obligatoires*, on peut envisager les suivants:

α. Interprétation et application de traités internationaux. Dans ce cas, la norme juridique établie par les parties elles-mêmes sert de base au jugement.

β. Questions territoriales sur la base du *status quo* (questions de frontières, territoires au sujet desquels la souveraineté territoriale est contestée ou latente).

γ. Responsabilité à raison d'actes illicites, à l'exception des violations de traités.

δ. Montant des dommages-intérêts dans les cas où une obligation d'indemniser a été reconnue.

ε. Indignat de personnes.

ζ. Exterritorialité de personnes et de choses.

Une définition générale comprenant tous les conflits juridiques peut être admise soit à titre subsidiaire, soit même comme règle unique, si l'on donne à chacune des parties la possibilité de refuser, dans chaque cas, de se soumettre à l'arbitrage. Mais il faudrait que, contrairement à la règle admise jusqu'ici, ce refus ne dépendît pas de la libre appréciation de la partie défenderesse; la décision à prendre à ce sujet devrait être réservée à une instance impartiale. La formule la plus rigide à ce sujet — elle existe dans quelques traités — charge le tribunal lui-même de statuer sur la question *préjudicielle* de savoir si un conflit est ou n'est pas „arbitrable“. Mais à donner à un tribunal le pouvoir de résoudre une question d'ordre si éminemment politique, on risque de l'induire à sortir de son rôle de juge et, ainsi que cela est arrivé fréquemment autrefois, à se faire médiateur; ou bien on crée le danger de faire prévaloir l'élément purement juridique au détriment

ment de l'„acceptabilité“ du jugement et de l'idée même de l'arbitrage. Au contraire, la solution la plus souple au point de vue politique est celle qui consiste à faire de la question de savoir si un conflit est „arbitrable“ l'objet d'une simple médiation. L'Etat défendeur reste libre, mais pratiquement il ne peut guère se soustraire à l'arbitrage, si ce dernier a été recommandé par le médiateur; aucune règle juridique ne lie l'instance de médiation au sujet du conseil qu'on lui demande.

La proposition concernant la création d'une „League to enforce peace“ est à mi-chemin entre ces deux solutions extrêmes. D'après elle, la décision serait réservée à une cour des conflits spéciale, composée pour moitié de juges du tribunal d'arbitrage permanent et pour moitié de membres du conseil permanent de médiation, et en outre d'un membre supplémentaire choisi par la cour elle-même et fonctionnant comme président. Cette composition garantirait l'appréciation exacte soit des éléments d'interprétation d'ordre plutôt juridique, soit des circonstances d'ordre essentiellement politique. Selon le système adopté pour la définition des cas „arbitrables“ (énumération ou clause réservant les intérêts vitaux), les questions à élucider seront essentiellement de l'une ou de l'autre espèce.

Les difficultés soulevées jusqu'ici par les tentatives faites d'amener un grand nombre d'Etats à assumer des obligations strictes en matière d'arbitrage ont conduit la Délégation suisse à la II^e conférence de La Haye à proposer un système assurant à chaque Etat un certain *droit de choix au sujet des rapports juridiques soumis à l'arbitrage obligatoire*. En fait, plus grand est le nombre des Etats qui signent un traité d'arbitrage, moins chacun d'eux sera disposé à assumer des obligations sans conditions. Le droit de choix qui leur serait donné pourrait porter soit sur la matière, soit sur les co-contractants.

3. Avec la question de la compétence des tribunaux internationaux d'arbitrage, celle de leur *organisation* est des plus importantes.

a) Pour autant que ces tribunaux — qu'ils soient du reste constitués en vue d'un cas donné ou qu'ils soient institués d'une manière permanente — ont pour base un *traité conclu entre deux Etats*, on peut s'en tenir pour le choix des juges aux principes posés par les conventions de La Haye. Ces principes ont été admis sans modifications essentielles par la plupart des traités d'arbitrage. Le système d'après lequel *les juges sont désignés par les parties à nouveau dans chaque cas particulier*, a l'avantage — qui n'est du reste pas incontesté — que chacune des parties a pleine confiance au moins dans la moitié des juges et que ces derniers sont choisis en vue du litige à juger. Il a, en revanche, le désavantage de retarder la

liquidation du conflit et de permettre ainsi à un plaideur déloyal de se soustraire peut-être à ses obligations. En outre, beaucoup objectent spécialement qu'un tribunal constitué ad hoc et dont les juges sont nommés par les parties elles-mêmes et choisis le plus souvent parmi leurs propres ressortissants, n'a pas l'impartialité nécessaire pour dire droit. Au surplus, ajoute-t-on, il n'est pas possible qu'une jurisprudence cohérente soit créée par des tribunaux constitués de cas en cas et dont les juges n'ont rien de permanent: il est impossible de pousser par là au progrès du droit international qui pourtant, en tant que droit non codifié reposant sur des coutumes soumises à certaines fluctuations, a besoin d'être fixé et développé par la jurisprudence (judge made law).

b) Il existe, surtout aux Etats-Unis, un fort courant d'opinion en faveur de la création d'un *tribunal international organisé sur le modèle des tribunaux nationaux supérieurs*. A la II^e conférence de La Haye, les efforts de l'Union américaine échouèrent, non pas devant l'opposition des grandes puissances, mais devant celle des autres Etats dont la constitution du tribunal proposé lésait les prétentions à l'égalité juridique entre tous les Etats. Le projet n'aboutit donc qu'à l'insertion d'un „vœu“ au procès-verbal de clôture, sans qu'on ait pu adopter les dispositions relatives au choix des juges. Lors de la signature, la Suisse fit même à cet égard une réserve, car le Conseil fédéral avait des objections essentielles à opposer à l'idée de tribunaux internationaux qui ne fussent pas librement constitués (message du 28 décembre 1908, Feuille féd. 1909, I, p. 116).

Comme le nombre des litiges internationaux qui devront être liquidés judiciairement ne sera probablement jamais très élevé, on peut admettre qu'il n'existe guère un *besoin véritable* de créer un tribunal permanent. Même permanent, un tribunal de ce genre n'aura probablement à fonctionner que rarement. Les partisans de ce système affirment cependant que dès qu'existera un tribunal de ce genre, accessible en tout temps et jouissant de la confiance des Etats grâce à l'autorité de ses juges, un grand nombre de conflits lui seront soumis, qui sont actuellement latents ou qui font l'objet de négociations diplomatiques infructueuses. C'est possible, mais tout à fait incertain. Il ne semble en tous cas nullement désirable que les gouvernements plaident trop fréquemment les uns contre les autres. Si deux parties litigantes veulent soumettre un conflit à un juge impartial, elles peuvent dès maintenant le faire sans difficulté. Mais si le juge donne raison à l'une des parties, ce n'est pas le fait que le tribunal est permanent qui atténuera le mécontentement de l'autre! Ce qui donne son importance à un tribunal réellement permanent, c'est le fait qu'il peut entrer en activité plus

vite qu'un tribunal à constituer de cas en cas, qu'il est à même de créer une jurisprudence cohérente et spécialement qu'il est politiquement plus indépendant, et plus libre vis-à-vis du conflit à juger. La question de sentiment, le besoin d'accentuer l'indépendance de la justice même vis-à-vis d'Etats souverains, est ici l'élément décisif et on ne peut guère contester qu'un tribunal de ce genre aurait sa place dans une organisation internationale destinée à assurer le maintien de la paix.

On n'exclurait pas par là la possibilité de créer des tribunaux d'arbitrage ad hoc, quoiqu'à cet égard, on doive reconnaître le bien-fondé de la crainte, exprimée par le Conseil fédéral (message loc. cit. p. 116, avant-dernier alinéa), de voir ces tribunaux peu à peu éliminés par le tribunal permanent. Cela ne serait à craindre, toutefois, que si ce tribunal jouit d'une grande autorité, ce qui n'est possible que s'il est impartial. Les deux manières de voir pourraient peut-être être conciliées de la manière suivante: les Etats pourraient se réserver le droit de constituer des collèges de juges ad hoc et le tribunal permanent ne deviendrait compétent que si la partie litigante qui s'est réservé ce droit tardait à désigner les juges dont elle a le choix.

c) S'il faut constituer un tribunal permanent, compétent pour tout un ensemble d'Etats, une question se pose d'emblée: ce tribunal est-il apte à travailler si tous les Etats associés y sont représentés? Tous les Etats associés sont-ils en mesure de fournir des juges qualifiés? Si non, comment pourra-t-on constituer un collège de juges qui soit apte à travailler et absolument digne de confiance?

Il faut avant tout constater, ici, que dans un tribunal auquel doit être pleinement assuré le caractère d'une instance impartiale et basée sur le droit seul, il n'y a pas place pour la représentation de grands et de petits Etats, mais seulement pour des hommes dignes de confiance et de respect à cause de leur personnalité et de leur connaissance du droit. Néanmoins, divers projets font une situation privilégiée aux grandes puissances, en ce qui concerne l'organisation du tribunal international permanent. A l'égard de la cour des prises, ce système était déjà théoriquement très criticable, mais pouvait être admis pour des raisons d'opportunité, la cour des prises aboutissant pratiquement à imposer certaines limitations au pouvoir des grandes puissances et n'ayant que des avantages pour les autres Etats. Mais pour un tribunal à compétence générale, des différences dans le traitement réservé aux divers Etats sont absolument injustifiées. Il serait du reste également inopportun de faire une application mécanique du principe de l'égalité des Etats, car le nombre des juges deviendrait trop élevé et chaque Etat ne disposerait peut-être pas d'une personnalité qualifiée

qui fût disposée à se laisser nommer, ou ne nommerait peut-être pas les personnes qui sont réellement qualifiées.

Il s'agira donc peut-être d'en revenir aux diverses propositions déjà faites en 1907 et d'après lesquelles on pourrait constituer un collège de juges convenable. Si c'est à la permanence et à l'unité du tribunal qu'on entend donner l'importance essentielle, la façon de procéder la plus juste semblerait être la suivante: chaque Etat fait des propositions comme pour le choix des juges du tribunal d'arbitrage dit permanent de La Haye. Sur la base de ces propositions, les Etats nomment le nombre voulu de juges et de suppléants, ceux-là étant considérés comme élus qui obtiennent le plus grand nombre de voix. On peut introduire des variantes dans ce système, pour tenir compte de considérations diverses: On peut exiger pour la nomination un nombre minimum de voix; on peut aussi assurer une certaine représentation à certains continents ou à certaines branches du droit, ce qui du reste est un principe discutable.

Si l'on vise moins à une composition constante du tribunal qu'à un choix des juges qui soit de nature à inspirer aux parties le moins possible de défiance, on pourrait donner à chacune des parties, comme lorsqu'il s'agit d'établir une liste de jurés, le droit de récuser autant de juges qu'on doit en éliminer pour amener le tribunal à sa composition normale. Dans ce système, chaque Etat pourrait nommer un juge. Quant à savoir si les parties pourraient être représentées par des juges nommés par elles, c'est une question à part.

d) Si l'on institue un tribunal permanent, que sa composition soit elle-même permanente ou sujette à changements, il faut lui donner une direction permanente. Pour cette dernière, le système de la récusation donnerait la composition sinon la plus apte au travail, du moins la plus aisément acceptable. Chaque Etat exercerait, peut-être dans une mesure restreinte, son droit de récusation. Et l'élection se ferait parmi les candidats non récusés, à la majorité relative des voix.

4. Dans le droit relatif à l'arbitrage, un rôle important est joué par ce qu'on appelle le *compromis*, c'est-à-dire la convention à conclure pour mettre en action, dans un cas donné, un tribunal d'arbitrage institué d'avance (convention de La Haye de 1907, art. 52). Devant régler des questions qui peuvent être multiples et délicates, par exemple celle de la définition du point de droit à soumettre au tribunal, ce compromis peut être une cause de retards appréciables, il peut même fournir à la partie défenderesse l'occasion de se soustraire à la procédure d'arbitrage. Il est inadmissible d'exiger que ce compromis, simple acte d'exécution dont la base est donnée par le

traité d'arbitrage, soit lui-même considéré comme un nouveau traité international et soumis à la ratification parlementaire (cf. par ex. le traité entre la Suisse et les Etats-Unis).

Un traité général d'arbitrage devrait limiter autant que possible le nombre des points réservés au compromis, ou même éliminer complètement ce dernier. Si l'on institue un tribunal permanent, un compromis n'est même pas nécessaire dans les cas où la partie défenderesse est tenue de se soumettre à la procédure d'arbitrage. C'est au demandeur à formuler tout d'abord la question de droit; au surplus, le tribunal lui-même déterminera les points sur lesquels son jugement doit statuer. La composition du collège de juges et les questions relatives à la procédure doivent être réglées par les clauses du traité général ou par l'autorité chargée de diriger le procès. Si un compromis paraît nécessaire comme règle générale et notamment pour ménager la susceptibilité des Etats, on doit pourvoir à ce que sa conclusion et, avec elle, toute la suite de la procédure ne puissent être arrêtées par un défaut d'entente entre les parties. L'art. 53 de la Convention de La Haye de 1907 résout la question, mais sa solution est trop compliquée. S'il existe un conseil permanent de médiation compétent pour se saisir tout d'abord de tout litige au sujet duquel les parties ne peuvent pas se mettre d'accord, ce serait l'instance désignée pour formuler le compromis et faire ainsi parvenir l'affaire au tribunal.

5. La convention de 1907 sur la cour des prises donne aux particuliers lésés par un acte contraire au droit international commis par un Etat, le droit d'assigner ce dernier — il est vrai, seulement sous forme de recours contre le jugement de l'instance nationale suprême — devant la cour internationale des prises. Ce même but est visé aussi par le traité dit „Convention Porter“, la procédure d'arbitrage entre Etats qui s'y trouve prévue concernant les réclamations contractuelles de simples particuliers. En outre, l'Empire allemand a fait prévoir en 1907, pour la 3^e conférence, une proposition visant à la création d'une ou de plusieurs cours internationales destinées à fonctionner comme *instances d'appel au-dessus des tribunaux nationaux* dans les cas de réclamations basées sur les règles du droit international des obligations (par exemple la convention sur la propriété littéraire et artistique, sur le droit international de change, etc.).

La possibilité de liquider par la voie d'une procédure internationale ordinaire les conflits diplomatiques résultant de la lésion, par un Etat, des droits de ressortissants ou d'habitants d'un autre Etat, allégerait les relations diplomatiques de litiges le plus souvent sans grande importance politique, mais dont la solution est malaisée. On devrait cependant, en fixant les conditions d'un recours

de ce genre, éviter de créer par là une instance d'appel spéciale et supérieure pour les étrangers. Comme certains Etats n'admettent pas que les réclamations dirigées contre eux, même par des étrangers, fassent l'objet d'un procès par les voies ordinaires, on a aussi proposé de donner cette compétence à une juridiction internationale qui pourrait remplacer le tribunal prévu par la Convention Porter. La „League to enforce peace“, par exemple, propose de prévoir que le tribunal permanent international pourrait se constituer en „Court of claims“. Rendre le tribunal international compétent pour connaître non seulement des conflits internationaux proprement dits, mais aussi de litiges entre Etats et simples particuliers (règle analogue à celle que pose l'art. 113 de la Constitution fédérale), donnerait à ce tribunal international la possibilité d'exercer une activité réellement permanente et de créer une jurisprudence proprement dite. Toutefois, au point de vue du maintien de la paix, toute la question de cette juridiction peut être considérée comme étant d'importance secondaire.

VI. Développement du droit des gens par des conférences internationales.

1. Tous les projets de réorganisation internationale contiennent des dispositions prévoyant un *Congrès d'Etats* auquel il appartiendrait — comme à une sorte de pouvoir législatif — d'assurer le développement du droit international, pour autant que ce dernier ne doit pas avoir pour base des traités particuliers.

a) Que sur ce point, on doive aller à maints égards plus loin que les conférences qui ont eu lieu jusqu'ici à La Haye, cela est incontestable, car les déficits d'organisation, notamment de la II^e conférence de La Haye, sont universellement reconnus. Sur la manière dont la III^e conférence eût dû être préparée et dont on eût pu s'y comporter, un rapport détaillé a déjà été remis au Département politique le 22 avril 1914. Les événements survenus depuis lors ont rendu sans objet différents points de ce rapport. Mais d'une manière générale, cet exposé peut s'appliquer aussi à des conférences à organiser dans le cadre d'une association d'Etats offrant pour le maintien de la paix des garanties supérieures à celles qui existent actuellement.

b) Il est vrai qu'après une réorganisation profonde des relations internationales, il serait possible de donner aux conférences d'Etats non plus seulement la compétence de préparer des traités, mais des *compétences législatives*. Les propositions les plus diverses ont été faites dans ce sens. Il semble cependant nécessaire, surtout ici, d'être prudent dans l'appréciation des possibilités de réalisation. On peut concevoir que la guerre actuelle amène les Etats à ac-

cepter une limitation importante de leur souveraineté en vue d'éviter des guerres nouvelles, et les traités d'arbitrage sont déjà un pas fait dans cette voie. Par contre, il semble improbable que les Etats consentent à conférer à un congrès général des compétences que n'ont pas admises même des confédérations d'Etats proprement dites, c'est-à-dire le droit donné à une majorité formée d'une manière quelconque d'édicter des prescriptions directement obligatoires pour tous. Cela serait, en regard de l'état de choses actuel, l'extrême opposé, puisque maintenant, chaque Etat est libre d'adhérer ou non à un traité, même si le projet élaboré par la conférence l'a été selon ses vœux et même si cet Etat a signé ce projet. En matière d'arbitrage, il s'agit toujours d'une affaire bien délimitée se rattachant à l'état de choses existant, et il ne s'agit que de fixer certains rapports juridiques, mais non de porter atteinte à un droit existant. En revanche, donner une compétence législative à une conférence d'Etats équivaldrait pour ces Etats, si cette compétence n'est pas limitée à des sujets nettement définis par un traité et d'importance relativement secondaire, à un abandon proprement dit de leur souveraineté.

Même s'il y était possible de modifier de la sorte la formation du droit international, il faudrait donner une importance toute spéciale à la question de savoir comment on doit tenir compte de la puissance relative de chaque Etat. Car les grandes puissances n'accepteront pas de se laisser majoriser par les autres Etats, et ces derniers refuseront également de se laisser majoriser par les grandes puissances.

Il ne semble d'ailleurs pas nécessaire d'en arriver à créer des règles de droit qui ne soient pas acceptées volontairement. Si l'on fait abstraction de la guerre et de la neutralité — deux phénomènes auxquels la garantie du maintien de la paix devra précisément faire perdre leur importance actuelle — on peut dire qu'une *codification conventionnelle et générale du droit international* ne répond guère à un *besoin* pressant. Les rapports entre Etats sont régis soit par les règles du droit commun dérivant du principe de l'indépendance des Etats, soit aussi, dans une très large mesure, par des traités particuliers ou collectifs. Une fixation conventionnelle plus complète du droit commun peut être laissée à la libre volonté des Etats, si l'on organise des institutions propres à garantir le maintien de la paix. Des traités conclus entre un nombre restreint d'Etats et une conciliation politique intelligente de différends déterminés pourront, bien mieux qu'une législation générale, amener l'adaptation du droit aux circonstances en voie d'évolution. Il est possible qu'une codification générale du droit puisse avoir de la valeur

en vue de la solution de litiges internationaux; néanmoins, on a l'impression que la création, dans la communauté internationale, d'une instance compétente pour édicter des règles de droit, correspondrait surtout à des conceptions doctrinaires inspirées par les théories de droit public de la séparation des pouvoirs et du caractère définitif des codifications. Au surplus, il paraît inopportun de compliquer la question, déjà assez délicate par elle-même, de l'organisation d'une Société des nations, en y ajoutant le problème presque insoluble de la création d'un pouvoir législatif international, sans compter qu'on risquerait fort de soulever ainsi l'opposition des Parlements appelés à ratifier ce système.

Tout cela conduit à admettre qu'il vaut mieux maintenir pour les conférences internationales le *principe contractuel*, c'est-à-dire le principe en vertu duquel les décisions des conférences ne lient que les Etats qui les ratifient. Ce qu'il faudrait abandonner, en revanche, ainsi que l'expose déjà le rapport de 1914, c'est le *principe dit de l'unanimité*, qui permet à un seul Etat — naturellement, cela ne peut être en réalité qu'une grande puissance — d'empêcher l'insertion d'une décision de la majorité dans les actes finaux de la conférence. La majorité d'une conférence doit pouvoir prendre des décisions liant les Etats qui le veulent bien. Les concordats fédéraux du droit public fédéral de 1848 sont déjà un exemple de ce système. Et tant qu'aucune majorisation n'est possible, on pourra aussi maintenir pour les conférences internationales le principe d'une représentation égale de tous les Etats.

On pourrait admettre que les décisions prises à la majorité des voix — et encore faudrait-il exiger une majorité fortement qualifiée — fussent obligatoires en ce qui concerne les dispositions d'exécution à édicter dans le cadre des normes établies par la Société des nations, normes qui ne pourraient elles-mêmes être modifiées que par convention, c'est-à-dire avec l'assentiment de tous les Etats membres de l'association. Ce système se trouve en germe dans le droit relatif aux unions internationales existantes.

c) Quant à la *préparation des Conférences internationales*, elle pourrait, s'il existe un conseil permanent d'enquête et de médiation, être confiée à cet organe agissant comme comité de la ligue internationale. Mais il y a aussi des raisons qui parlent pour qu'on disjoigne ces deux ordres de fonctions. Si les conférences de la Société des nations étaient instituées comme une continuation des conférences de La Haye ou comme un cycle à l'intérieur du cadre de ces dernières, et qu'elles fussent ainsi probablement obligées de siéger à La Haye, la question du

siège de l'instance d'enquête et de médiation se trouverait en quelque mesure préjugée au profit des Pays-Bas, pour autant que cet organe de la Société des Nations serait aussi le comité permanent des conférences. Il n'est dans l'intérêt ni de la Suisse, ni même des institutions en faveur du maintien de la paix, que ces institutions soient réunies dans un seul Etat. On peut concevoir, par exemple, que l'organe judiciaire ait son siège permanent à La Haye, le conseil de médiation dans un autre pays (en tous cas pas sur le territoire d'une grande puissance), tandis que les conférences seraient itinérantes, conformément à un vœu exprimé en 1907, sans succès, par les Etats-Unis.

2. En ce qui concerne leur *activité comme organe créateur de règles de droit*, les conférences internationales devraient avoir avant tout pour but et pour mission, ainsi que cela fut le cas pour les conférences de La Haye, de régler les détails de l'organisation destinée à assurer le maintien de la paix. Si une organisation de ce genre était créée soit par le traité de paix, soit par une convention conclue en même temps, il ne pourrait probablement être question que d'une fixation des points principaux, de manière, toutefois, à ce que les organes institués puissent entrer immédiatement en action. En revanche, l'organisation des détails devrait sans doute faire l'objet d'autres négociations ultérieures.

Après cela, la plus importante et extérieurement la plus étendue des tâches dévolues aux conférences de La Haye fut la codification du droit de la guerre et de la neutralité. On doit admettre que pour un temps appréciable, les Etats s'intéresseront peu à des traités portant sur ces matières et seront peu enclins à en conclure. Ce n'est qu'à propos de la réglementation des sanctions (voir IX ci-après) qu'on pourra envisager une réforme de ces matières dans le sens de différences à établir, en ce qui concerne les droits et les devoirs des neutres et des belligérants, selon la manière dont la guerre a commencé.

Le besoin ne s'est pas fait sentir jusqu'ici de codifier d'autres branches du droit international, quoique peut-être une réglementation subsidiaire du droit concernant l'établissement, l'indigénat, la navigation et même la responsabilité puisse avoir des avantages et fournir une base plus sûre à la jurisprudence des tribunaux d'arbitrage et à l'activité des instances de médiation. Mais le cas normal restera celui où chaque Etat demeure pleinement autonome sur son territoire; quand le besoin se fait sentir d'unifier le droit ou d'établir des normes relatives aux conflits de lois, des traités sont conclus à ce sujet entre les Etats qui y ont le principal intérêt. Des normes applicables d'une manière universelle ne sont nécessaires que là où les Etats entrent en conflit (liberté des mers) sans que

l'une des parties litigantes puisse invoquer un droit incontestable à avoir le pas sur l'autre (par exemple, en vertu de la souveraineté territoriale), ou bien là où les relations entre deux Etats dépendent de l'attitude d'un troisième (neutralité, navigation intérieure, transit de marchandises provenant d'Etats de l'intérieur, transit de personnes ou de choses exterritorialisées, etc.).

3. On a déjà aussi émis l'idée que les Etats devraient édicter des dispositions créant certains *droits internationaux fondamentaux*, analogues aux droits constitutionnels de chaque pays. Cela pourrait, pense-t-on, avoir un effet moral analogue à celui des déclarations historiques de 1776 et de 1789. Cette opinion ne doit pas être rejetée *a priori*, mais elle soulève de graves objections. Si ces dispositions fondamentales devaient proclamer le droit à l'intégrité du territoire, à l'autonomie de chaque Etat dans les limites de son territoire, à l'utilisation libre de la haute mer, etc., on ne formulerait par là que des règles déjà reconnues, allant de soi et qui, n'imposant aux Etats aucune limitation, ne soulèveraient sans doute aucune objection de leur part. Mais en consacrant expressément le droit des Etats à une autonomie absolue, des règles de ce genre pourraient aussi rendre plus difficile la conciliation de certains conflits d'intérêts. Si, en revanche, on voulait rédiger ces dispositions fondamentales en tenant compte des intérêts de la communauté et dans le sens d'une certaine liberté internationale, on devrait ou bien s'attendre à une violente opposition, ou bien se contenter de lieux communs vagues et vides de sens.

VII. Garanties politiques.

Trois exigences principales, concernant la politique nationale, sont formulées dans l'intérêt du maintien de la paix: démocratisation de la politique étrangère, protection des nationalités, limitation des armements.

1. Le postulat de la *démocratisation de la politique étrangère* n'a guère d'importance pratique pour la Suisse.

a) Les pouvoirs donnés au *Parlement* par la constitution fédérale, en ce qui concerne la conclusion des traités internationaux et le contrôle de l'activité gouvernementale, sont le maximum de ce qu'on exige à cet égard. Au surplus, ces exigences de nature politique et constitutionnelle sur une forte exagération de l'importance du droit écrit, exagération dont l'origine remonte aux idées de la Révolution française. Mais la Suisse ne peut qu'avoir intérêt à ce que les principes qu'elle représente soient sérieusement adoptés par d'autres Etats.

Un autre postulat du même ordre exige que le traité constituant la Société des Nations soit soumis au référen-

dum, même dans les Etats qui, d'ailleurs, ne connaissent pas cette institution. De ce référendum, on attend qu'il donne aux prescriptions des organes de l'association l'autorité nécessaire à l'intérieur et à l'extérieur, et aussi qu'il amène les peuples à se rendre compte de l'orientation nouvelle donnée à la politique internationale. Mais la réalisation de cette idée importante en soi soulèvera, sans doute, de fortes objections politiques et de droit public. En tous cas, cependant, un traité instituant une Société des nations quelque peu développée devrait être traité de la même manière qu'une disposition constitutionnelle.

b) En connexion avec la démocratisation de la politique étrangère, on formule l'exigence de la *publicité des actions diplomatiques*. Vouloir réaliser cette idée d'une manière absolue serait une absurdité; il est impossible d'établir une distinction formelle entre l'activité publique et celle qui ne l'est pas.

Ce qui est essentiel, ce n'est pas la forme de l'Etat, la répartition des compétences de droit public, la mesure de la publicité obligatoire; c'est le contenu de la politique de l'Etat. La publicité de la politique extérieure et la forme démocratique qu'on pourrait lui donner ne constituent pas la moindre garantie en faveur du maintien de la paix — cela pourrait même avoir l'effet contraire —, si l'opinion publique est excitée dans un sens nationaliste par la presse. D'autre part, la discrétion, qui est nécessaire pour la conduite de n'importe quelle affaire, ne constitue pas un danger si l'on fait une politique objective et inspirée par un esprit d'entente mutuelle.

2. Bien plus importante que les réformes constitutionnelles, qui ne peuvent atteindre que la surface des choses, serait la *réforme de la presse* et tout spécialement du service des nouvelles étrangères.

a) Abstraction faite des intérêts économiques naturels, la presse est le moteur de la politique extérieure. Car ce n'est que par la création de ce qu'on appelle une opinion publique que les tendances particulières de certains intéressés et de certaines coteries peuvent acquérir la puissance nécessaire pour donner une orientation déterminée à la politique de l'Etat. Mais sans parler de l'opposition de principe à laquelle, surtout après l'abolition de la censure du temps de guerre, se heurtera toute tentative de restriction de la liberté de la presse, on peut craindre que des *prescriptions internationales sur la police de la presse* ne soient le plus souvent illusoirement précisés en temps de crise, si ces prescriptions doivent être appliquées par des organes des divers Etats. Et l'on ne peut guère songer à la création d'un droit pénal international concernant la presse et dont l'application serait confiée à des organes internationaux.

b) Ce qui aurait le plus de chances de pouvoir être réalisé, c'est un système de *publicité des constatations ou des propositions faites par les instances internationales d'enquête et de médiation*. Cette publication imposée à la presse de tous les Etats associés pourrait paralyser, au moins en partie, les tentatives intéressées d'influencer et de travailler l'opinion publique. Quant à „étouffer“ les rapports des instances de médiation et d'enquête, cela serait difficile.

Avant la guerre, plusieurs associations fondées, dans divers Etats, pour favoriser l'entente internationale, ont pris pour tâche d'agir en faveur d'un exposé exact et impartial des questions internationales. Une activité volontaire de ce genre pourrait être reprise plus tard dans le domaine du service des nouvelles internationales. Elle pourrait comprendre aussi la création d'une grande agence télégraphique destinée à servir cette tendance.

3. Il est incontestable que les *conflits de nationalités* ont été une des causes principales de tensions et d'ambitions dangereuses dans le domaine de la politique internationale. Les occasions et les prétextes à interventions étrangères sont d'autant moins fréquents que les diverses nationalités réunies dans un même Etat ont dans une plus large mesure la possibilité de se développer librement. Le principe des nationalités, défendu surtout en Italie, vise à établir l'identité entre la notion d'Etat et celle de nation, la nation étant considérée comme une entité culturelle et linguistique. Ce principe, des plus dangereux pour la Suisse, est irréalisable à cause du mélange et de la dispersion géographiques des nationalités. Les revendications basées sur ce principe sont en partie mal fondées, conduiraient à des modifications territoriales multiples et seraient ainsi l'occasion de guerres nouvelles.

a) L'organisation fédérative, basée sur le principe de l'égalité de traitement des diverses langues, telle qu'elle existe dans la Confédération suisse, est la forme de droit public qui, en laissant les Etats intacts, non seulement permet aux minorités linguistiques et ethniques de garder leur caractère propre, mais aussi assure le développement indépendant de leur vie politique.

Précisément dans les parties de l'Europe où les conflits entre nationalités diverses sont les plus aigus, en Autriche-Hongrie et dans les Balkans, le mélange de ces nationalités rend impossible la constitution d'unités territoriales ayant leur vie politique propre. Cela peut être remplacé en quelque mesure par le système dit de *l'autonomie nationale*, qui est partiellement réalisé en Autriche. Ce système consiste dans l'inscription des habitants d'un territoire à population mixte au point de vue ethnique et linguistique, selon leur désir, dans les listes concernant l'une ou l'autre des races ainsi mélangées; par cette ins-

cription, ils adhèrent à un certain groupement de personnes. Et c'est sur ces listes (allemands, tchèques, etc.) qu'est basée l'organisation non seulement électorale et parlementaire, mais aussi scolaire et ecclésiastique du territoire en question. Les organismes administratifs constitués sur la base de ces listes ont leurs autorités et leur organisation fiscale propres. Là où il est impossible d'avoir des organes distincts pour les divers groupes nationaux en présence, par exemple dans le domaine de la justice et en ce qui concerne l'administration locale générale, on doit choisir le personnel en respectant le principe de l'égalité des langues et suivant un système proportionnel ou de parité. Une vie politique supérieure n'étant possible que dans des organismes sinon souverains, du moins constituant des Etats proprement dits, le système de l'autonomie nationale ne peut pas satisfaire à toutes les exigences. Mais il offre une solution pratiquement réalisable, et même la seule solution possible de la question de savoir comment, à des peuples ou fragments de peuples trop éparpillés ou trop peu nombreux pour être aptes à former des Etats indépendants, on peut assurer une indépendance suffisante pour leur permettre de maintenir leur existence culturelle propre.

De même que la guerre confessionnelle du XVII^e siècle a pris fin par une paix assurant aux diverses confessions un traitement égal et une tolérance il est vrai restreinte, de même la guerre de nationalités actuelle devrait aboutir à la reconnaissance d'un principe analogue de tolérance pour les minorités linguistiques et ethniques. Il sera, à vrai dire, difficile de régler ces questions par un traité de paix, car elles varient de pays à pays. Mais il paraît possible de leur donner dans le traité de paix une solution de principe et d'y fixer un délai approprié pour la réglementation de détail réservée aux législations nationales.

b) Une exigence qui est matériellement connexe au problème des nationalités est celle de l'exclusion de toute cession de territoires sans l'assentiment de la population intéressée (*plébiscite*). Ce postulat, formulé surtout en vue du traité de paix, n'entrerait guère en ligne de compte à l'égard d'une organisation de la paix qui serait fondée sur le status quo territorial. Une autre conséquence de la même idée, le *droit de sécession* de certaines parties d'un pays, n'est guère compatible avec la notion moderne de l'Etat. Il peut arriver que ce droit de sécession soit reconnu dans des circonstances exceptionnelles, telles que celles qu'a créées la révolution bolchéviste, mais on ne peut guère le concevoir comme une institution normale du droit public ou international.

4. La *limitation des armements* a été prévue par des hommes d'Etat des deux partis belligérants soit comme

exigence positive, soit comme conséquence inévitable de l'épuisement causé par la guerre. Si la guerre a cet effet, les divers Etats seront pourtant inégalement atteints. Il sera donc peut-être nécessaire de fixer certaines proportions en ce qui concerne les armements autorisés, afin d'éviter aux Etats les plus épuisés la concurrence ruineuse que pourraient sans cela leur imposer les moins fortement atteints et afin de mettre un terme pour l'avenir à la course aux armements qui a été l'une des causes de la guerre actuelle.

Toutefois, la possibilité au point de vue politique de ne pas seulement prévoir par traité une limitation des armements, mais de la réaliser avec des chances de succès, est essentiellement subordonnée au sentiment de sécurité et de confiance mutuelle que les Etats pourront avoir à l'égard de leur politique de paix. Il est donc sans doute plus juste de considérer les restrictions qui pourront être apportées aux préparatifs faits en vue de la guerre comme une conséquence plutôt que comme une condition de l'organisation destinée à assurer le maintien de la paix, ou du moins comme une réforme à opérer parallèlement à la fondation de la Société des nations.

Une question qui, pour la Suisse, n'est pas d'une actualité immédiate est celle de l'étatisation de l'industrie des armements. Si on l'exige, c'est parce qu'on admet que cette industrie est intéressée, sinon à la guerre elle-même, du moins à un état de tension belliqueuse qui favorise l'augmentation constante des armements.

VIII. Garanties économiques.

1. Des garanties économiques de la paix (à distinguer des sanctions économiques à prévoir pour le cas de rupture de la paix) peuvent être envisagées à trois points de vue :

a) Garantie d'un certain minimum de liberté dans les relations économiques entre les peuples, afin d'éviter que l'état de dépendance économique, dans lequel se trouvent nombre de pays, ne devienne un obstacle insupportable à leur développement ou à leur conservation.

b) Les Etats devant rester les centres de la vie politique et économique, ils ne voudront pas perdre, par une répartition économique mondiale du travail, toute aptitude à se suffire à eux-mêmes. De là la nécessité de leur donner, contrairement au principe de la liberté de commerce formulé tout à l'heure, la possibilité de protéger et de développer, par des barrières douanières et des restrictions mises à la liberté de commerce, leur propre économie publique et de limiter l'intervention dans ce domaine d'étrangers ou d'entreprises dépendant de l'étranger.

c) Les deux exigences opposées de la liberté du commerce et de l'aptitude économique de l'Etat à se suffire à soi-même sont formulées par des Etats divers: la première surtout par des Etats doués d'une forte volonté économique, mais relativement pauvres soit en débouchés soit en matières premières; la seconde, par des Etats moins actifs au point de vue économique, ou par des Etats saturés. On peut en partie concilier ces deux tendances en atténuant les dangers de la liberté de commerce par certaines limites établies en ce qui concerne les méthodes de concurrence (par exemple interdiction du „dumping“) et par des prescriptions minimales édictées dans le domaine du droit concernant le travail. Quant à la réglementation internationale du droit relatif au travail, dont l'union internationale pour la protection légale du travail a fait, tout récemment, un postulat connexe à la rénovation des relations internationales, elle est une face d'un problème encore bien plus vaste, celui de la transformation radicale de l'ordre économique, transformation considérée comme la condition d'un état de paix dans la politique intérieure et extérieure.

2. La *liberté de commerce*, pour parler d'elle tout d'abord, implique: a) liberté des débouchés; b) liberté de se procurer des matières premières; c) trafic international libre et ne pouvant être arrêté par des Etats tiers.

a) On ne peut pas songer à une réalisation générale de la *liberté de commerce*, dont le vieux libéralisme anglais attendait déjà qu'elle assure la paix du monde. En revanche, on a proposé de s'en rapprocher par l'établissement, en faveur des Etats membres de la Société des Nations, d'un système général de traitement de la nation la plus favorisée joint à l'admission du principe de la „porte ouverte“ pour certains territoires peu développés, tels que la Chine et l'Afrique centrale. Il s'agirait donc d'améliorer, de développer et d'étendre à d'autres territoires coloniaux le système inauguré par la conférence de Berlin concernant le Congo, de 1884/85. Ce dernier point ne pourra en tous cas être réglé qu'en connexion immédiate avec le traité de paix proprement dit. Au surplus, les stipulations concrètes, territoriales de ce traité devront, si l'on veut atteindre des résultats durables, fournir des bases appropriées à une réglementation générale et en quelque sorte abstraite tant des questions économiques que du problème des nationalités.

b) Plus dangereuses pour la paix que les limitations mises aux importations étaient, dès avant la guerre, les tendances à *monopoliser* certaines *matières premières* importantes; c'est aussi à cette monopolisation que vise la politique de la guerre économique à continuer après la

conclusion de la paix. Le rationnement des matières premières et des denrées alimentaires peut agir indirectement aussi sur la capacité d'exportation et l'aptitude générale à produire des Etats. Ce moyen économique peut être un obstacle à la réalisation de n'importe quelle organisation destinée à assurer le maintien de la paix; il peut aussi devenir la pierre d'angle de toute la réorganisation des relations internationales. La monopolisation des matières premières peut permettre soit d'imposer la création d'une Société des Nations, soit de la maintenir une fois créée; mais pour cela, et spécialement pour le dernier de ces deux cas, il est indispensable que la répartition convenue soit équitable et qu'elle soit réellement assurée par des organes internationaux. Une association d'Etats ne peut en définitive se maintenir que par le fait qu'elle assure à ses membres des avantages et une sécurité qu'ils ne trouveraient pas en dehors d'elle. Un organe central de nature à la fois économique et politique pourrait peut-être constituer le germe d'un développement plus complet de la Société des Nations.

c) Les relations internationales ont été compromises, non seulement par les luttes pour obtenir des débouchés et des matières premières, mais aussi par le fait que le trafic entre deux Etats était ou du moins pouvait être empêché en tout temps par un *troisième* et avait ainsi un caractère précaire. Cette situation se présente d'une manière particulièrement nette pour des Etats intérieurs comme la Suisse et la Serbie; mais elle peut aussi exister pour des Etats ayant accès à la mer, s'ils ne disposent pas de ports suffisants, c'est-à-dire toujours ouverts et correspondant à l'importance de leurs importations et de leurs exportations, ou si leurs ports sont sur des mers dont l'accès est soumis à l'influence dominante de puissances étrangères. Ce sont des circonstances de ce genre qui, jusqu'à une époque toute récente, ont déterminé l'orientation de la politique d'expansion russe. La possibilité pour des Etats tiers de menacer le trafic entre deux autres pays devient en guerre une question générale, tout spécialement à cause du trafic maritime.

C'est un principe fondamental du droit international qu'aucun Etat ne peut être contraint au trafic avec un autre, c'est-à-dire qu'il fixe librement ou par traité les conditions de ce trafic, mais que, d'autre part, il ne peut pas non plus mettre obstacle au trafic entre d'autres Etats. Car ce serait alors dans un but de chicane qu'il invoquerait les droits dérivant de sa souveraineté. Cette liberté du trafic est reconnue, au moins en partie, par les institutions suivantes du droit international:

La *liberté des mers* a été, jusqu'à la guerre actuelle, absolue en ce qui concerne la haute mer et presque ab-

solue dans les eaux territoriales. En temps de guerre, cette liberté a toujours été sensiblement restreinte par le droit de prise, de contrebande et de blocus des belligérants, mais on peut dire que jamais ce droit des belligérants n'a été exercé d'une manière aussi brutale et aussi arbitraire qu'actuellement. L'exclusion de toute différence de traitement des divers pavillons dans les canaux inter-océaniques, principe que consacrent les traités internationaux, est en quelque sorte une conséquence de la liberté des mers.

Une autre application, importante pour la Suisse, du principe de la liberté de trafic est le principe, reconnu par la première paix de Paris et par le Congrès de Vienne, de la *libre navigation sur les fleuves qui relient plusieurs Etats entre eux*. Pour le trafic par terre, il n'existe pas de stipulations du même genre, abstraction faite de certains traités spéciaux concernant les chemins de fer; cela n'était du reste pas nécessaire, tant que la liberté de commerce a été reconnue par tous les traités de commerce et que les tarifs de chemins de fer ont eu des bases économiques d'ordre essentiellement privé.

Le maintien de la paix serait sans doute gravement compromis si les Etats voulaient faire usage de la possibilité qu'ils peuvent avoir, par suite de leur situation territoriale, d'exercer une influence sur le trafic d'autres Etats. Il importe donc d'assurer, au moins pour certaines *voies principales*, le maintien des conditions de trafic basées sur la concurrence économique naturelle, telles qu'elles existaient avant la guerre et ce, soit par le développement et une reconnaissance plus générale du droit de libre navigation inter-océanique et intérieure, c'est-à-dire par la création de *ports francs*, soit par l'institution d'*obligations tarifaires* pour certaines voies ferrées. D'autre part, le maintien de la liberté de la haute mer et des eaux territoriales, telle qu'elle a existé en temps de paix presque depuis 1815, doit être considéré comme une condition sine qua non du maintien de la paix. La liberté des mers en temps de guerre apparaît sous un angle tout nouveau par suite de l'exigence de sanctions internationales; il y a donc lieu de l'examiner en même temps que la question des sanctions (IX).

3. Avec la liberté de commerce, il faut mettre en parallèle la question du *libre-passage international* et spécialement du droit de séjour et d'établissement des étrangers. Le droit d'émigration n'est pas une question internationale.

a) D'après le droit international en vigueur, chaque Etat est libre de fixer les conditions auxquelles il admet les étrangers sur son territoire et auxquelles il les autorise à y faire le commerce. Toutefois, les traités d'établissement ont créé un régime de liberté de passage presque complète et une liberté de commerce très étendue.

La possibilité donnée par là à certains peuples prolifiques ou très actifs dans le domaine économique d'intervenir dans l'économie d'autres pays (*Überfremdung*, afflux exagéré de population étrangère) a peut-être contribué à créer des oppositions dangereuses plus que le commerce fait de pays à pays. Le mélange des peuples a été une occasion de dissensions plutôt que de rapprochement mutuel. On peut donc se demander s'il ne serait pas dans l'intérêt de la paix d'apporter des restrictions à la liberté de passage et à l'afflux exagéré d'étrangers dans certains Etats.

b) La pénétration d'étrangers dans l'économie d'un Etat peut avoir encore à un autre point de vue de l'importance pour les Etats tiers. Elle peut faciliter l'expansion économique d'un pays qui se heurte à des résistances, en lui permettant de se servir du territoire d'un autre Etat, placé juridiquement ou à d'autres égards dans une situation plus favorable, pour obtenir de ce territoire des débouchés sur des marchés qui lui sont fermés (*Mimicry économique*). Cela est aisé, notamment, par le moyen de sociétés anonymes, dont le siège social détermine habituellement la nationalité.

c) Si la limitation du droit de libre passage est un moyen négatif de remédier aux inconvénients de l'*Überfremdung*, un moyen positif d'atteindre le même but est la *naturalisation imposée* soit directement soit d'une manière indirecte. Mais cette naturalisation imposée donne naissance à des conflits inextricables entre les divers droits d'indigénat qui s'opposent les uns aux autres, conflits qu'il faut également prévoir et auxquels il faut chercher une solution.

4. Il n'y a pas lieu d'examiner ici les postulats touchant à la politique sociale qui ont été formulés à propos de l'organisation destinée à assurer le maintien de la paix. Le Département de l'économie publique est déjà en train de s'en occuper et il s'agit là de questions qui, pour la plupart, ne pourront guère être résolues déjà à la conclusion de la paix générale.

IX. Les sanctions.

1. a) Avant la guerre, on considérait comme utopique l'idée de créer une organisation internationale destinée à assurer par la contrainte, si besoin est, l'exécution d'obligations internationales. Cette idée n'était du reste soutenue que par une partie des pacifistes et notamment en Hollande. La question des sanctions du droit international n'était pas un *problème* de la politique pratique. Dans certains cas concrets seulement, ainsi en ce qui concerne les frontières fixées pour la Suisse en 1815 ou la neu-

de la liberté
d'établissement

tralité de la Belgique, certains Etats s'étaient déclarés garants, sans d'ailleurs que les obligations nées de cette garantie fussent définies nulle part.

Depuis la guerre, en revanche, le postulat exigeant l'organisation de sanctions internationales a gagné du terrain et ce, tout d'abord, spécialement aux Etats-Unis. Une importance toute nouvelle lui a été donnée par le fait que l'idée a été reprise par des hommes d'Etat dirigeants ou influents, qui en ont même fait un élément essentiel de la future Société des nations. Ce qui a modifié d'une telle manière l'attitude prise à l'égard du problème des sanctions par les cercles officiels, ce ne sont pas les atteintes graves que le droit international a subies au cours de la guerre actuelle, mais plutôt la constatation du fait que les institutions de La Haye, basées sur la libre volonté et l'initiative de chaque Etat, refusent aisément de fonctionner, précisément au moment critique, et que le monde ne peut être protégé contre des catastrophes telles que la guerre actuelle, que par une organisation plus puissante que les divers Etats ou groupes d'Etats existants et capable de les contraindre à la paix. Autrefois, on n'osait pas déduire cette conséquence logique, parce que les gouvernements et l'opinion publique qui se trouvait derrière eux, d'une part ne croyaient qu'à demi à la possibilité d'une guerre et, d'autre part, étaient presque complètement dominés par l'idée de la souveraineté de l'Etat. Ainsi, en face du dilemme entre la paix et la guerre, on n'a pas pu arriver à faire un pas décisif dans le sens de la paix.

b) Quoique l'exigence de sanctions internationales ne soit pour le moment qu'une thèse d'ordre politique, le changement survenu dans les idées régnantes à ce sujet est d'une haute importance à cause de l'effet psychologique qu'il peut avoir. L'existence de grandes alliances, spécialement du côté de l'Entente, a contribué à la diffusion de cette idée qu'il est possible d'organiser une coopération durable et intensive d'un grand nombre d'Etats, pour la défense d'un ordre juridique établi ou du status quo. Et quand on exige des sanctions internationales, on a moins l'idée plus ou moins abstraite de la création d'une police internationale, considérée comme organe indépendant des armées et des flottes nationales, que l'idée d'une action collective d'Etats unis en une alliance défensive basée sur le principe de la mutualité. Il s'agit là moins des conceptions d'un pacifisme hardi et constructeur que de l'idée d'une politique d'alliances à tendance conservatrice et à base très large.

c) Mais précisément ce système de continuation des méthodes politiques du passé et de l'époque actuelle amène certains partisans de l'idée d'une Société des nations à

opposer des objections de principe à l'organisation de sanctions. On craint de voir survivre en elles, sous une forme nouvelle, l'esprit belliqueux et la politique de la force; certains vont même jusqu'à considérer tout le système des sanctions comme une continuation, déguisée sous des dehors pacifiques, des alliances existantes. D'autres encore se prononcent contre l'institution de sanctions, pour des raisons purement morales: le droit perd son autorité morale s'il doit être protégé par des moyens de contrainte extérieure.

A cette dernière objection, on doit répondre que lorsqu'on a affaire à un problème de politique pratique — et il faut considérer comme tel le problème de la Société des nations — il s'agit, non pas ou du moins pas en première ligne de réaliser des postulats d'ordre moral, mais de créer une organisation juridique. Il est vrai que la morale fournit au droit un appui essentiel; mais le droit a son existence indépendante à côté de la morale et, dans la pensée humaine, le concept du droit est joint à celui d'une force collective, plus puissante que toute force particulière, qui protège le droit. Créer pour un temps durable un ordre international pacifique basé sur la conciliation équitable de tous les intérêts aboutirait à favoriser le développement d'une morale internationale bien plus que le fait d'instituer un ordre juridique qui, dépourvu de sanctions, viendrait à s'écrouler et à céder à nouveau la place au règne de la force brutale. Au point de vue sociologique, la vie nationale et la vie internationale ont pour base des faits fondamentaux identiques; cela ressort de l'histoire des Confédérations d'Etats et des Etats fédératifs. Ce qui complique le problème des sanctions, c'est la difficulté qu'il y a à réaliser cette idée et à la concilier avec la notion de la souveraineté des Etats; c'est aussi le fait que la solution du problème dépend des bases géographiques des Etats actuels.

2. Les formes de sanctions proposées peuvent être groupées comme suit:

a) *Organes indépendants de coercition*, constitués pour la Société des nations sur le modèle des organes d'un Etat fédératif, c'est-à-dire organes indépendants des Etats membres. Une organisation de ce genre paraît être en dehors des limites de ce qu'il est possible d'atteindre pour le moment. De même la proposition qu'on a faite d'adopter le système des contingents militaires à fournir par chacun des Etats associés et de renforcer ce système en établissant chaque contingent de troupes en dehors de l'Etat qui le fournit.

b) *Institutions internationales indépendantes des divers Etats associés et qui doivent servir non à exercer une contrainte immédiate, mais à causer un préjudice économique*

à l'Etat qui a agi contrairement au droit, ou à restreindre son aptitude à faire la guerre. On peut classer sous cette rubrique les propositions suivantes:

α. Création d'un *trust international de la paix* par la constitution d'un dépôt d'or. Ce dépôt servirait de couverture à des billets de banque internationaux qui seraient émis pour chaque Etat en proportion du dépôt qu'il ferait selon le chiffre de sa population. L'Etat condamné pour rupture de la paix par le tribunal international pourrait voir son dépôt confisqué; en outre, les billets de banque émis par lui perdraient leur couverture. Plus on pourrait internationaliser la couverture-or des billets de banque, plus cette sanction deviendrait efficace. Elle aurait ce grand avantage, d'une part, d'être en ce qui concerne son exécution relativement indépendante de la volonté des divers Etats associés et, d'autre part, de ne pas avoir pour conséquence, ainsi qu'une alliance collective, qu'une guerre entre deux Etats puisse chaque fois, par suite de l'intervention de tous les autres, dégénérer en guerre générale (proposition du Dr O. Busch).

β. *Monopolisation*, au profit de la Société des nations, de la production des matières explosives. Un tel moyen d'assurer le maintien de la paix, s'il est réalisable, aurait l'avantage de ne pas entraîner, comme un désarmement réel, une impuissance générale à l'égard des Etats qui, ayant manqué à leurs obligations vis-à-vis de la ligue, arriveraient le plus vite à improviser une armée sérieuse. Le monopole des matières explosibles assurerait à celui qui le détient une incontestable supériorité.

γ. La plupart des propositions faites restent sur le terrain des moyens de *pression* et de *contrainte* qui sont utilisés maintenant d'Etat à Etat ou d'alliance à alliance. Serait seule nouvelle la convention par laquelle un grand nombre d'Etats s'engageraient à faire une application collective de ces mesures (*représailles* et *guerre d'exécution*) aux Etats qui ne se soumettraient pas aux prescriptions édictées en vue d'assurer le maintien de la paix.

α. Il va sans dire que des mesures quelconques de coercition doivent être précédées de *démarches diplomatiques*, même en cas de non acceptation d'une proposition de médiation ou de refus d'exécuter un jugement d'arbitrage. Si l'instance de médiation est organisée essentiellement d'après des considérations politiques, elle est toute désignée pour faire ces dernières démarches diplomatiques. Si, par contre, on en fait plutôt un conseil de personnalités impartiales et d'hommes de confiance, l'intervention diplomatique incomberait aux Etats qui, éventuellement, auraient ensuite à exécuter les mesures coercitives (voir chiffre 4 ci-après). Il est aussi possible que, par la rupture des relations diplomatiques, on tente tout d'abord d'exercer une

pression sur l'Etat qui se refuse à se conformer à ses obligations de membre de la ligue.

β. Comme moyens de contrainte proprement dite, on envisage tout d'abord les mesures d'*ordre économique* entre lesquelles on n'a que l'embarras du choix. Abstraction faite du moyen mentionné plus haut (lettre b, α), les mesures suivantes entrent ici en ligne de compte: traitement différentiel en matière de douanes, de navigation, etc., interruption du commerce, suspension des relations postales, télégraphiques et téléphoniques, séquestre de créances et de biens de toute espèce. Quant à savoir quelles mesures il y aura lieu de prendre dans chaque cas et dans quel ordre ou selon quel groupement on devra les appliquer, la diversité des circonstances ne permet pas de le fixer d'avance; il paraît tout à fait impossible d'instituer à cet égard une procédure formelle.

Les moyens de contrainte économique seront sans doute amplement suffisants dans un grand nombre de cas. Dans la règle, toutefois, et notamment quand ces mesures sont prises à l'égard de grands Etats, elles ne pourront être rapidement efficaces qu'à la condition d'être appliquées immédiatement d'une manière générale. C'est pourquoi on a déjà exprimé la crainte que la Société des nations, avec ses sanctions économiques, ne soit qu'un moyen dont les grandes puissances, pour lesquelles la guerre économique est une arme particulièrement efficace, pourraient se servir en vue de contraindre les autres Etats, par exemple les neutres actuels, à se joindre eux aussi à cette guerre économique.

A l'idée des sanctions économiques, on a objecté que là où l'autorité du droit est insuffisante, la guerre économique ne suffira pas davantage et n'aboutira qu'à créer une tension devant elle-même conduire à la guerre. Cela peut être exact quand la guerre économique est dirigée contre une ou plusieurs grandes puissances, mais non dans les autres cas.

Appartiennent aussi à la catégorie des sanctions économiques les différenciations dans la pratique de la neutralité dont il est question plus loin (ch. 5).

γ. Les *sanctions militaires*, auxquelles seront toujours jointes des sanctions économiques, sont indispensables dans certains cas comme "*ultima ratio*". On ne pourra guère obtenir la soumission de grands Etats par des moyens purement économiques. Or, dans tous les cas où un Etat entre en guerre en violation des prescriptions qui régissent la Société des nations, la ligue ne peut pas se borner à abandonner l'Etat attaqué à son sort, ni à pratiquer à son égard une neutralité bienveillante. Une ligue destinée à assurer le maintien de la paix et dotée d'un système de sanctions, doit devenir une alliance défensive, même si

cette alliance n'impose pas à tous les Etats associés des obligations identiques.

Les mesures militaires de contrainte peuvent, de même que les mesures d'ordre économique, être appliquées selon une certaine gradation; il dépend des contre-mesures prises par l'Etat contre lequel elles sont dirigées, qu'elles aboutissent à une guerre proprement dite. Dans certains cas, il suffira du blocus dit pacifique ou de l'occupation militaire de certains points. Dans la règle, toutefois, les mesures militaires aboutiront à la guerre.

3. a) Plus il est difficile, dans une alliance, de prévoir d'avance les „*casus fœderis*“, plus le traité d'alliance est dangereux et plus il y a des chances pour que des cas surgissent dans lesquels des alliés se soustrairont à leurs obligations. Cela est tout spécialement vrai lorsqu'il s'agit d'une alliance mutuelle et défensive aussi étendue que celle que devrait constituer la Société des nations. Ceux qui en préconisent la création partent, il est vrai, de l'idée qu'un „*casus fœderis*“ ne se réalisera pas, parce que des Etats isolés ne tenteront pas de résister à la ligue. Par le seul fait de son existence, la Société des nations mettrait fin à l'insécurité dans laquelle vivent les Etats et spécialement les petits Etats. L'histoire des confédérations d'Etats, à commencer par celle de la Confédération suisse, démontre *combien est relative la sécurité* sur laquelle on compte ainsi. Dans une ligue encore plus relâchée que les confédérations d'Etats qui ont existé jusqu'ici et dont certains membres seraient des Etats d'une puissance et d'une indépendance extraordinaires, il pourra toujours arriver qu'une action d'exécution de la ligue ne soit pas entreprise avec des forces d'emblée supérieures et que cette action aboutisse à une guerre entre deux groupes d'Etats, tandis que peut-être un troisième groupe demeurerait neutre. C'est là une possibilité avec laquelle doivent compter les Etats qui veulent adhérer à une Société des nations avec la volonté d'exécuter les obligations que cette adhésion doit leur imposer.

b) Ce n'est que d'une manière très relative qu'on peut comparer le maintien de l'ordre juridique dans l'Etat et cette même tâche dans une Société des nations. Car, tout d'abord, le rapport à l'intérieur d'un Etat entre la puissance collective et le pouvoir individuel est tout autre que dans le domaine international, où une seule grande puissance peut opposer à la collectivité une résistance au moins dangereuse. En outre, l'action d'exécution entreprise par une Société des nations a, pour les Etats qui y participent, une portée bien plus grande que ne peut l'avoir, normalement, pour l'individu, l'action d'un Etat visant à maintenir chez lui la paix interne. Pour de petits Etats, être entraînés directement dans une guerre d'exécution est une

catastrophe, sans parler des dangers qu'ils courent, au point de vue politique, en cas d'échec de l'action collective. Cela est vrai surtout pour les pays tels que la Suisse, la Belgique et les Pays-Bas, ou aussi d'autres pays de l'Europe centrale qui, à cause de leur situation géographique, peuvent être, en cas d'exécution collective, exposés immédiatement à servir de champ de bataille ou de voie de passage. Mais déjà la simple participation à des représailles économiques peut avoir les conséquences les plus dures pour des Etats qui ont un intérêt vital à rester en relations commerciales avec le pays contre lequel l'action collective est dirigée. Peut-être plus encore que la guerre militaire, la guerre économique est une arme à double tranchant; tandis qu'elle atteint relativement peu certains Etats, elle peut être ruineuse pour d'autres, auxquels elle peut causer un préjudice plus grand qu'à l'Etat contre lequel elle est dirigée à titre de représailles.

Toutefois, les risques que l'adhésion à une Société des nations implique pour les petits Etats ne peuvent pas être comparés aux perspectives qu'elle leur ouvre, s'ils peuvent effectivement maintenir leur neutralité. Plus grands sont les dangers qu'une guerre à venir semble devoir faire courir à la neutralité, plus facilement un Etat neutre peut accepter les risques auxquels l'exposition entrée dans la Société des nations. Les dangers et les charges doivent être sensiblement dépassés par la sécurité et les avantages, notamment dans le domaine économique, que doit procurer le fait d'appartenir à la ligue.

c) Les Etats membres d'une Société des nations peuvent entrer en conflit ensuite de leurs *alliances*. Normalement, il n'y a pas place pour des alliances défensives à l'intérieur d'une alliance générale de ce genre. On ne peut pas non plus y concevoir la possibilité de „*traités de réassurance*“, par lesquels un Etat s'engage à rester neutre vis-à-vis d'un autre, de manière à limiter la portée d'une alliance défensive conclue contre un troisième. Des accords de ce genre seraient en contradiction absolue, non seulement avec l'existence d'une Société des nations dotée d'un système de sanctions, mais même avec l'idée fondamentale qui serait à la base d'une telle association formée uniquement en vue d'organiser un système de médiation et d'arbitrage. Des plans de Sociétés des nations qui ne prévoient une action collective qu'en cas de guerre ouverte sans recours préalable aux organes de la ligue, certains laissent aux Etats associés la liberté de conclure des alliances pour les cas dans lesquels une guerre éclate après recours à la procédure de médiation. Ce système est des plus contestables; car si un Etat peut compter sur des alliés après avoir fait échouer une tentative de médiation, il sera beaucoup plus difficile de faire aboutir

une procédure de ce genre. Des alliances ne peuvent être admises pour les membres d'une Société des nations que dans la mesure où elles servent à développer et à renforcer les principes qui sont à la base de cette association, c'est-à-dire si elles sont dirigées contre les Etats qui, après avoir suivi la procédure de médiation prévue par les statuts de la ligue, font fi des propositions faites par l'instance médiatrice.

d) Pour qu'on puisse tenir compte des situations diverses dans lesquelles les Etats peuvent se trouver par suite de leur adhésion à une Société des nations, on a proposé ce qui suit:

α. Former divers groupes d'Etats, selon que les membres de la ligue assument des obligations plus ou moins étendues en ce qui concerne leur participation à des actions coercitives collectives et selon que, par suite, ils acquièrent des droits plus ou moins étendus. Mais il faut alors que toutes les grandes puissances, ou du moins la plupart d'entre elles, assument toutes les obligations. Comme en fait les grandes puissances sont seules à pouvoir faire la guerre, elles peuvent dans la règle renoncer à l'appui militaire direct d'autres Etats et se contenter de l'engagement pris par eux de coopérer à la guerre économique.

β. En entrant dans la Société des nations, les Etats peuvent faire des *réserves*, par exemple au profit d'alliances existantes, pour autant que les obligations qui en découlent pour elles ne sont pas de prime abord incompatibles avec le statut de la Société des nations. Ou bien un Etat peut déclarer d'emblée qu'en cas d'action militaire collective, il n'interviendra pas en dehors d'une certaine zone, etc. Quoique ce système d'exceptions faites aux règles de l'association par des réserves individuelles ne soit pas sans inconvénients, une situation claire est toujours préférable à une situation douteuse, qui donne presque inévitablement naissance à des reproches mutuels pour cause d'inobservation du traité.

4. Un des côtés difficiles du problème des sanctions est celui qui concerne leur *exécution*, c'est-à-dire soit l'ordre de les exécuter, soit leur exécution elle-même. Il est évident que toute mesure de coercition contre un Etat a un caractère essentiellement politique et que, comme telle, elle doit être exécutée d'une manière qui tienne compte de tous les facteurs à envisager; on ne peut donc pas admettre une procédure d'exécution purement formelle qui pourrait être déclenchée mécaniquement par la partie intéressée. On doit, pour autant qu'on ne se trouve pas en présence d'un fait accompli, tenter en tous cas d'atteindre le but voulu par des démarches diplomatiques.

Si l'on doit en venir à l'application de mesures de coercition, des décisions doivent être prises sur les points

suivants: a) réalisation des conditions auxquelles ces mesures sont autorisées ou nécessaires; b) moyens à employer; c) direction de l'action.

a) En ce qui concerne la *constatation de la réalisation des conditions* auxquelles est subordonné l'emploi de la contrainte, il faut faire une distinction; si la Société des nations n'intervient qu'ensuite d'hostilités qui n'ont été précédées d'aucune procédure de médiation ni d'arbitrage, il s'agit de constater si, en fait, des hostilités ont été commises ou sont imminentes. Il s'agit là de constatations qui ont trait non pas au litige lui-même, mais à des faits déterminés d'ordre militaire. Une décision rapide est nécessaire; elle ne peut, semble-t-il, être prise que sous l'influence prépondérante des Etats qui doivent exécuter la mesure de contrainte par les moyens dont ils disposent ou qui sont exposés de la manière la plus immédiate à ressentir le contre-coup des représailles économiques. L'instance compétente peut être l'instance de médiation, si sa composition répond à ces exigences ou si elle peut y être adaptée sur le champ.

Cette décision préalable est plus délicate quand la Société des nations doit intervenir à l'égard non pas d'une rupture de la paix, mais d'une atteinte au droit et notamment à la suite d'un refus de se conformer à un jugement exécutoire. Dans ce cas, la décision relative à l'emploi de mesures de coercition doit être précédée de la constatation de l'existence de l'atteinte portée au droit. Cette constatation préalable pourra être faite par l'organe judiciaire ou par l'instance de médiation, selon qu'il s'agit d'un déni de justice ou du refus d'un Etat de se soumettre à une procédure de médiation. Mais ici aussi, c'est l'organe exécutif qui, une fois ce point fixé, aura à statuer sur les mesures à prendre.

b) Le choix des *moyens*, ainsi que c) la *direction de l'action*, appartiendront à un petit nombre d'Etats, c'est-à-dire aux Etats appelés à prendre part à l'action commune. Cela est du reste inévitable pour des raisons psychologiques, pour sauvegarder le prestige des Etats appelés à prendre part à cette action. Une réglementation générale de l'action n'est guère possible; des dispositions formelles sur la manière dont la décision doit être prise, etc., n'auraient pas grande valeur. En définitive, une action collective n'est possible que si quelques grandes puissances veulent bien l'exécuter. Quant à vouloir édicter des prescriptions sur les modalités de cette exécution, cela n'aurait ni chances de succès, ni utilité quelconque.

Ce *pouvoir exécutif de la Société des nations*, comme on l'a appelé, qui aura à appliquer effectivement les sanctions nécessaires, serait constitué par un groupe d'Etats

et, dans l'état actuel des choses, essentiellement par le concert des grandes puissances. De ceux qui préconisent le système des sanctions, les uns le déclarent expressément, d'autres l'admettent au moins indirectement. Il ne sera guère possible qu'il en soit autrement; cela correspond du reste à la pratique suivie jusqu'ici. Cela sera-t-il dans l'intérêt de la paix et, par là même, des petits Etats? C'est précisément la réponse à cette question qui sera déterminante pour les Etats qui ne sont pas des grandes puissances.

5. Le système des sanctions internationales est d'une importance capitale pour la *neutralité*, c'est-à-dire soit pour les Etats à neutralité permanente, comme tels, soit aussi pour le droit de la neutralité en général.

a) D'après les conceptions actuelles, une alliance défensive avec un seul pays n'est compatible avec la *neutralité permanente* que si cette neutralité a été violée ou est menacée de l'être. Un traité qui peut obliger un Etat neutre à entrer en guerre contre un autre pays, sans que ce dernier ait porté aucune atteinte à ses droits spéciaux, ni à son intégrité territoriale, n'est pas compatible avec la notion actuelle de la neutralité permanente. Il est vrai que *dans le cadre d'une Société des nations, une alliance défensive* de ce genre aurait une importance toute spéciale, dont on n'a pu tenir compte jusqu'ici ni en droit international, ni dans le domaine de la politique en général. Si le but de la neutralité permanente est d'opposer des barrières à la guerre et de créer des centres permanents de politique pacifique, la Société des nations n'est qu'une application plus générale du même principe. Dans le système des sanctions, on déduirait simplement les conséquences pratiques de la solidarité qui lie entre eux les Etats qui visent au maintien d'une paix durable. Il peut paraître aussi discutabile au point de vue moral que certains Etats puissent bénéficier des avantages d'une Société des nations, en prétendant se soustraire aux dangers et aux risques inhérents à cette institution.

L'abandon du principe de la neutralité permanente dans le système d'une Société générale des nations est un postulat logique; mais c'est là une exigence doctrinaire et qui ne tient pas un compte équitable de la situation spéciale de nombre d'Etats.

Les Etats à neutralité permanente occupent des territoires stratégiquement importants. S'ils sont attirés de n'importe quelle manière dans le champ des opérations militaires, il en résulte pour eux des dangers plus grands que ceux qui menacent les grandes puissances ou la plupart des Etats géographiquement moins exposés. L'abandon de la neutralité permanente serait donc un sacrifice

disproportionné, qui ne pourrait pas même être justifié par les intérêts vitaux de la Société des nations.

Au surplus, les Etats à neutralité permanente font sans autre une politique qui correspond aux tendances de la Société des nations. Ils se tiennent sur le terrain du droit et ne sont un danger pour personne. On ne peut donc pas non plus prétendre qu'ils s'exposent à des risques spéciaux.

De l'avis de la plupart des partisans d'une Société des nations, cette dernière n'enlèverait pas aux Etats qui en font partie le droit de faire la guerre; elle subordonnerait seulement l'exercice de ce droit à certaines conditions. Les Etats dont la politique est traditionnellement pacifique et qui, étant donné leur situation particulière, ne joueront jamais un rôle agressif, peuvent prétendre à rester, aussi dans la Société des nations, à l'écart des actions guerrières. Pour les exécutions visant de petits Etats, leur collaboration n'est pas nécessaire et s'il s'agit d'une action contre une grande puissance, c'est eux qui courraient les plus grands risques si l'on envisageait leur participation militaire à la guerre.

Il faut enfin prévoir le cas où l'intervention de la Société des nations, loin de rétablir la paix ou du moins de la rétablir immédiatement, aboutirait à la guerre. Dans ce cas, l'existence d'Etats qui, tout en faisant partie de la Société des nations, ne seraient pas belligérants, peut avoir une grande valeur pour les Etats ou les groupes d'Etats en guerre et pour le rétablissement de la paix.

D'autres Etats que la Suisse, la Belgique et le Luxembourg, peuvent invoquer les raisons qui parlent pour le maintien de la notion de neutralité permanente dans une Société des nations. Les Pays-Bas et les Etats du Nord, par exemple, pratiquent aussi une politique de neutralité; on devrait donc leur donner également la possibilité de se déclarer neutres d'une manière qui, non seulement les lie eux-mêmes, mais oblige aussi les autres Etats membres de l'association.

b) Le droit de la neutralité, tel qu'il a été construit par la II^e conférence de La Haye et par la conférence de Londres, tend à imposer aux neutres le moins possible d'obligations et à imposer le moins possible de restrictions à leur commerce. Seulement en ce qui concerne la manière de traiter des belligérants, le principe de la parité doit être observé par les Etats neutres. En revanche, les droits positifs des neutres, notamment en cas de guerre terrestre, sont encore mal fixés. Il ne doit pas y avoir de différences dans l'exercice de la neutralité, selon que la cause défendue par un belligérant est bonne ou mauvaise. Il n'existe du reste aucun critère objectif permettant de faire des distinctions de ce genre, que réclamait néan-

moins l'ancien droit international. Un fait est certain: la nature du droit de la neutralité n'a abouti ni à procurer aux neutres, d'une manière durable, les avantages économiques qu'on espérait, ni à rehausser la considération dont les neutres jouissent de la part des belligérants.

La création d'une instance de médiation, à laquelle les Etats sont tenus d'avoir recours avant de déclarer la guerre, permet de distinguer entre guerres licites et guerres illicites et, par suite, de faire aussi des distinctions dans la manière de pratiquer la neutralité. Mais des distinctions de ce genre peuvent amener l'Etat neutre à s'imposer à lui-même des restrictions, par exemple à interdire un commerce profitable pour ses ressortissants, mais qui est aussi de nature à procurer des avantages à un belligérant dont l'entrée en guerre a eu lieu en violation de règles de droit.

Une attitude des neutres différente selon les circonstances peut constituer une forme encore relativement nouvelle des sanctions internationales. Les Etats destinés à rester vraisemblablement neutres à l'égard d'un conflit sont dans la règle, avant la guerre, tout désignés pour servir de médiateurs. Si leur médiation est écartée soit de prime abord, soit par rejet de leurs propositions, ils peuvent, d'une part, observer une neutralité stricte vis-à-vis du belligérant qui a refusé leurs bons offices et, d'autre part, accorder à leurs ressortissants, à l'égard des autres belligérants, toute liberté en ce qui concerne les relations économiques, l'aide financière et, d'une manière générale, tous les actes compatibles avec le droit actuel de la neutralité. Si les Etats à politique constamment neutre devenaient le centre d'une ligue de médiation à laquelle se joindraient, dans chaque cas particulier, les autres Etats restés étrangers au conflit, la politique de neutralité ainsi comprise pourrait être de nature à agir en faveur du maintien de la paix et de l'abréviation de la guerre. On a conçu cette idée, il est vrai, à une époque où l'on pouvait considérer les Etats-Unis comme devant être le noyau d'une telle ligue médiatrice neutre. Ce système de distinctions à faire dans l'exercice de la neutralité exigerait la dénonciation des 5^e et 13^e conventions de La Haye de 1907, et spécialement de l'art. 9 de ces conventions. Resterait à savoir si une telle neutralité serait respectée par l'Etat auquel elle porte préjudice. Il est permis d'en douter.

Si l'on institue une Société des nations, la „médiation des neutres“ recevrait une base plus générale et plus solide. Si un Etat portait atteinte aux garanties établies pour assurer le maintien de la paix, un traitement différentiel et préjudiciable de cet Etat par les autres membres de l'association serait en tous cas nécessaire. Mais si l'ensemble des autres Etats associés faisait alors cause com-

mune avec l'Etat attaqué contrairement au droit, il n'y aurait plus de place pour la neutralité au sens primitif du terme. Si certains Etats, par exemple les Etats à neutralité permanente, étaient dispensés de participer à l'exécution des mesures de coercition appliquées par l'association à celui qui a rompu la paix, leur attitude devrait être en tous cas celle de la neutralité la plus stricte et exclure tout appui donné par eux à la résistance opposée à l'action de l'association.

Mais la Société des nations en viendrait sans doute à exiger au minimum une neutralité particulièrement stricte à l'égard de celui qui a rompu la paix, non seulement de la part de ceux de ses membres qui sont des Etats à neutralité permanente, mais aussi de la part des Etats qui ne font pas partie de l'association. Pour la Société des nations, une action militaire de coercition dirigée contre celui de ses membres qui aurait rompu la paix serait non pas une guerre ordinaire, mais une affaire d'ordre interne, une espèce de guerre civile. Une neutralité favorisant le rebelle serait considérée comme une immixtion dans les affaires internes de l'association et réprimée comme telle. L'association serait donc probablement amenée à étendre la notion de l'immixtion illicite dans une guerre d'exécution sensiblement plus que ne le fait le droit de la neutralité, si libéral à l'égard des neutres, que devait consacrer la déclaration de Londres. Le maintien de la paix, par la force s'il le faut, devrait être l'intérêt international suprême, auquel devraient être subordonnés non seulement les intérêts individuels des Etats membres de la Société des nations, mais aussi ceux des neutres restés en dehors de cette ligne. Si la Société des nations comprenait la plupart des grandes puissances et notamment les puissances maîtresses des voies transocéaniques, une telle politique au sujet du droit de la guerre serait parfaitement réalisable.

La plupart des projets de Société des nations prévoient cependant des „guerres légitimes“, c'est-à-dire des guerres entre membres de l'association avant lesquelles on a eu recours à la procédure de médiation, ainsi que des guerres contre des Etats restés étrangers à la ligue ou entre des Etats de ce genre. En pareil cas, la neutralité au sens actuel du terme pourrait retrouver sa place. Il faut toutefois admettre qu'en cas de guerre entre un Etat membre de la Société des nations et un autre Etat, ceux des pays qui, faisant partie de l'association, ne feraient pas la guerre, donneraient à leur associé en guerre tout au moins l'appui de leur neutralité bienveillante, pour autant qu'il a été attaqué ou qu'il a, conformément au statut de la Société des nations, proposé tout d'abord à son adversaire d'avoir recours à une procédure soit de médiation, soit d'arbi-

trage. En cas de guerre „légitime“ à l'intérieur de la Société des nations, il arriverait le plus souvent que la guerre ait été engagée par l'une des parties malgré les propositions de conciliation des organes de la ligue, ou même au mépris d'un jugement rendu par l'instance d'arbitrage. Même si la ligue s'abstient de procéder à une action d'exécution, elle ne peut avoir une attitude entièrement indifférente, sous peine de compromettre les principes mêmes qui sont à sa base. Dans ce cas-là, par conséquent, elle observera une neutralité différentielle qui pourra même se transformer en aide active donnée à l'une des parties.

Il resterait donc assez peu de place pour une neutralité au sens actuel du terme. On peut donc considérer comme étant alors d'importance secondaire la question de savoir si une réforme du droit de la neutralité est nécessaire et dans quel sens elle devrait être opérée. Mais comme la constitution d'une Société des nations assez large et assez forte est chose douteuse, il pourrait pourtant arriver qu'une réorganisation du droit de la neutralité ait son importance. Elle ne pourrait toutefois guère être entreprise en connexion immédiate avec les négociations de paix. Les points essentiels de cette révision éventuelle, abstraction faite de la question déjà traitée de l'exercice différentiel de la neutralité, pourraient être les suivants:

a) L'intégrité du territoire neutre, y compris l'espace aérien, doit être respectée d'une façon absolue; il y aurait lieu, en revanche, de définir plus exactement et dans un sens plus restrictif la responsabilité des neutres pour les violations de leur intégrité territoriale. Devraient être applicables a fortiori à l'espace aérien les règles posées à l'égard des eaux territoriales par la 13^e convention de La Haye de 1907 (art. 25).

b) Il y a lieu de reprendre, dans le sens des négociations qui ont échoué en 1907, la question de la situation juridique faite aux personnes et aux biens neutres sur le territoire d'Etats belligérants.

c) Il faut exclure d'une manière plus conséquente, en reprenant ici les règles de l'ancien droit des gens, l'aide indirecte apportée par les neutres à des hostilités.

d) Il faut réglementer exactement les droits des neutres en ce qui concerne les relations qu'ils peuvent avoir entre eux et avec les belligérants; mais il faut éliminer ici toutes distinctions formalistes, artificielles et contraires aux exigences de la politique de guerre, au sujet de la définition de la contrebande et d'autres questions analogues (5^e convention de La Haye de 1907, art. 2 à 8; Déclaration de Londres, art. 33 à 35).

e) Il faut réglementer dans un sens restrictif le droit de destruction des prises.

f) Il faut définir la notion du blocus d'une manière complète, c'est-à-dire en réglant la question de la fermeture des mers, celle des barrages de mines, etc.

g) Il y aurait lieu d'examiner si, pour des raisons d'humanité, on ne devrait pas autoriser dans une certaine mesure le commerce des neutres avec les belligérants.

X. Entrée dans la Société des nations; sortie de la Société; relations avec les autres Etats.

1. La question de savoir quelle doit être, en principe, l'étendue de la Société des nations et quels Etats doivent en faire partie pour que les Etats à neutralité permanente puissent également adhérer à la ligue, cette question a été déjà étudiée plus haut (III). Nous n'avons à examiner ici que la question de savoir si la Société des nations doit être une *Union ouverte ou fermée*, ou bien encore si l'admission d'Etats qui n'ont pas signé le traité constitutif de la ligue doit être réservée, mais subordonnée à des conditions déterminées.

Une Union ouverte sans conditions paraît inadmissible étant donné le caractère politique d'une telle ligue d'Etats et les conséquences importantes et difficiles à prévoir que peut avoir l'entrée dans la ligue de tel ou tel Etat. Si la Société des nations était constituée tout d'abord sur une base essentiellement européenne, l'adhésion d'une vingtaine d'Etats américains petits ou moyens entraînerait une modification profonde dans les fondements même de l'association. D'autre part, une ligue absolument fermée, dont chaque membre pourrait opposer son veto à toute admission nouvelle, pourrait avoir aussi ses inconvénients. Il suffirait d'exiger, pour toute admission, l'assentiment de la majorité des Etats membres, pour assurer à l'association l'élasticité nécessaire et en même temps pour avoir les garanties nécessaires contre l'éventualité d'extensions inopportunes. Le système correspondant le mieux à l'idée d'une Société des nations consisterait sans doute à faire de la ligue une union ouverte à tous les Etats réalisant certaines conditions, fixées une fois pour toutes.

2. Les confédérations d'Etats qui, dans le passé, se sont constituées dans un but analogue à celui de la future Société des nations (par exemple les anciennes Ligues suisses, la Confédération suisse et la Confédération allemande de 1815, la Confédération américaine de 1777) étaient des associations dites perpétuelles, c'est-à-dire non dénonçables; elles ne connaissaient *ni droit de sécession, ni droit de dénonciation*. Mais ces ligues étaient nées soit de la conscience qu'avaient leurs membres d'une communauté durable d'intérêts vis-à-vis d'un adversaire bien plus

puissant qu'eux-mêmes (1291, 1777), soit d'une ancienne parenté nationale (1815).

Ces conditions ne sont actuellement pas réalisées pour une Société des nations. Faire de cette Société une ligue non dénonçable serait ou bien impossible ou bien s'exposer à une rupture qui serait bien plus dangereuse que la sortie d'un seul Etat. Pour la même raison, un délai de dénonciation très long pourrait n'avoir pas des effets favorables; il faut seulement réserver les obligations en suspens, ainsi celles qui pourraient naître d'une procédure d'arbitrage ou de médiation déjà ouverte.

On ne peut guère songer à l'*exclusion* d'un Etat à titre de peine. En revanche, la guerre faite par la ligue contre l'Etat membre qui a rompu la paix équivaudrait à une suspension au moins temporaire de l'association à son égard, sous réserve du maintien des obligations que cet Etat a, à ce moment-là, envers la ligue.

3. a) Les *rapports avec d'autres Etats* seraient déterminés par le droit commun actuel et par les traités. Si la Société des nations englobait un grand nombre d'Etats, dont toutes les grandes puissances ou la plupart d'entre elles, le droit international n'aurait plus, en dehors de l'association, qu'une existence assez précaire ou, du moins, il dépendrait du développement du droit interne de la ligue.

b) Les projets qui prévoient l'intervention collective de la Société des nations au cas où l'un des Etats membres déclarerait la guerre sans avoir au préalable eu recours aux *institutions destinées à assurer le maintien de la paix*, ces projets prévoient une action analogue au cas où l'un des Etats membres serait attaqué de l'extérieur de la ligue dans des circonstances analogues. Cela paraît être une conséquence logique du principe même de la Société des nations; cela n'est toutefois sans inconvénients pour les Etats membres qu'à la condition que la ligue et spécialement les Etats tenus de prendre part à l'exécution des mesures de coercition, soient évidemment plus puissants que les Etats restés en dehors de l'association. Sans cela, une telle alliance défensive conditionnelle pourrait être très dangereuse pour les membres de la ligue, sans leur offrir des avantages correspondant à ce danger, puisque les Etats n'ayant pas adhéré à la ligue n'auraient aucune obligation d'avoir recours aux institutions destinées à assurer le maintien de la paix.

En cas de conflit entre un Etat membre et un Etat étranger à la ligue, on ne peut guère prétendre que ce dernier se soumette à la juridiction du tribunal de la ligue ou accepte la médiation de l'un de ses organes. On doit admettre plutôt que le maintien de la paix entre Etats membres et Etats non associés devrait être assuré par des traités analogues aux traités d'arbitrage conclus jusqu'ici ou aux traités Bryan. La sanction de ces traités serait

le fait que leur violation par des Etats non associés constituerait un *casus foederis* pour l'alliance défensive des Etats membres de la ligue; en cas de violation du traité par l'un de ces derniers, les autres Etats associés lui refuseraient leur aide et leur neutralité bienveillante.

Il est fort possible que la Société des nations, au lieu de se constituer d'emblée comme un organisme complet et logiquement construit, doive subir un développement progressif comme la Confédération suisse, dont l'unité fédérative est née d'un système contractuel plus ou moins lâche, comprenant des „Orte und Zugewandte“. Il faut espérer, cependant, que les erreurs multiples et les luttes sanglantes qui ont ralenti la formation de la Confédération suisse, seront épargnées à la grande communauté des nations.